

**Universidad Nacional de Rosario**

**Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**



# **La Participación Argentina en la Gobernanza Sudamericana entre 2003 y 2011**

Tesina de Licenciatura en Relaciones Internacionales

Mauricio Di Rocco

Director de Tesina: Roberto Miranda

Legajo: D-0742/1

Rosario, 2015

## Resumen

Enmarcado dentro de la política exterior argentina entre los años 2003 y 2011, este trabajo analiza la participación del país en los distintos procesos de integración regional y subregional: el Mercosur, la Comunidad Sudamericana de Naciones y la Unasur. Con posterioridad a la crisis de 2001, Sudamérica se erigió en un punto de apoyo central para la recuperación argentina tanto en la dimensión político-diplomática como en la económica. A pesar de la importancia que en ese sentido se le asignó al Mercosur como actor preferencial para tal fin, se registraron algunos ajustes en relación a la pretensión inicial. Estos ajustes respondieron a una variable externa, se produjeron como consecuencia de un cambio en el equilibrio de poder sudamericano manifestado por la preponderancia del proyecto pregonado por Brasil. Por consiguiente, sostenemos que la política exterior de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en materia de integración regional quedó subordinada a la iniciativa brasileña, esbozando solo una limitada capacidad de reacción ante la misma. Consideramos que las actitudes argentinas transcurrieron de la euforia con respecto al Mercosur a la pérdida de interés en el mismo, mientras se transitó de posturas iniciales de apatía e indiferencia hacia un apoyo decidido hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones y la posterior Unasur, lugares que ganaban mayor visibilidad y peso como mecanismos de una nueva gobernanza sudamericana.

**Palabras Claves:** Política exterior argentina - procesos de integración regional - Mercosur- CSN - Unasur - ajuste - gobernanza - iniciativa - capacidad de reacción - poder.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	4
<b>Sección I: La Política Exterior Kirchnerista</b>	
I. A_ Algunas consideraciones sobre la política Exterior kirchnerista.....	7
I. B_ La agenda reducida: La deuda como condicionante.....	13
I. C_ La reedición de la desconfianza con Estados Unidos.....	19
I. D_ La distancia en las relaciones con Europa.....	24
I. E_ La diversificación de la política exterior: La República Popular China.....	28
<b>Sección II: La Integración Deseada. Mercosur: De la Euforia a la Desilusión</b> .....	34
II. A_ Convergencia política e impulsos institucionalistas.....	35
II. B_ En busca del equilibrio perdido: El recurso a la ampliación.....	46
II. C_ El ajuste: Un Mercosur de baja intensidad.....	56
<b>Sección III: El Cambio de Escenario: El Auge de la Comunidad Sudamericana de Naciones</b> .....	63
III. A_ La preponderancia del proyecto brasileño.....	67
III. B_ La resistencia argentina al proyecto sudamericano.....	75
III. C_ La inconsistencia de la visión latinoamericana.....	79
<b>Sección IV: Unasur: La Nueva Realidad Regional</b> .....	84
IV. A_ Nuevos y viejos bilateralismos.....	86
IV. B_ Otro medio para defender la democracia y la estabilidad institucional.....	94
IV. C_ La profundización de las áreas de integración.....	98
<b>Conclusión: Hacia una modelización de la participación argentina en Sudamérica</b> .....	111
<b>Bibliografía</b> .....	114

## **Introducción**

El trabajo estudia la participación Argentina en los procesos de integración de América del Sur entre 2003 y 2011. Principalmente centramos la atención en tres ámbitos: el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur). A modo de aclaración especificamos que el período trabajado comprende tanto la administración de Néstor Kirchner -desde el 25 de mayo 2003 hasta el 10 de diciembre de 2007- como el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner -10 de diciembre de 2007 hasta el 10 de diciembre de 2011.

Dado los vertiginosos cambios acontecidos en América Latina y el surgimiento de nuevos procesos de integración regional planteamos como problema de investigación la cuestión de una nueva gobernanza sudamericana, producto de una nueva redistribución del poder en la región. Dentro de un sistema internacional anárquico, entendemos por gobernanza la forma en que se regulan las relaciones de interdependencia entre distintos actores –principalmente Estados- ante la ausencia de una autoridad supranacional. Sin embargo, en este caso nos centramos en un subsistema específico, el sudamericano, y teniendo como objeto de estudio la política exterior argentina hacia el mismo canalizado a través de los diferentes procesos de integración.

También debemos precisar que consideramos a la política exterior argentina hacia el Mercosur, la CSN y la Unasur tomando como referencia obligada una variable externa: la República Federativa de Brasil. El gobierno argentino le dedicó un capítulo especial a las relaciones con este país con el cual se entremezclaron tanto los vínculos bilaterales como los multilaterales. Nosotros sostenemos que es en los ámbitos multilaterales donde más se evidenció el desequilibrio de poder entre ambos países, manifestado en la diferente capacidad de iniciativa de uno y de otro, y fundamentalmente ante la discordancia en cuanto a que proyectos regionales impulsar.

Por otra parte, queremos resaltar que en cuanto a los causales que motivaron esta investigación convergen dos cuestiones. En primer lugar, la actualidad de los estudios acerca de temas de gobernanza global aunque desde este trabajo lo recortamos a la región específica, la sudamericana, y principalmente a lo acontecido en ámbitos multilaterales, tanto regionales como

subregionales. En segundo lugar y en particular, nos interesa indagar acerca de los aportes que la política exterior Argentina realizó a través de su participación en estos ámbitos multilaterales. Se trata de analizar sobre qué lugar ocupó el país, cuál su fue su influencia en esta región y como lidió ante el poder de otros actores, específicamente Brasil. Son cuestiones y temáticas recientes, de intenso estudio en estos días donde toda posible conclusión o juicio sigue abierto.

A los fines de desarrollar esta investigación, el trabajo será dividido en cuatro secciones. En la primera, con el objeto de contextualizar el tema de estudio, abordaremos sintéticamente las características generales que guiaron la política exterior en este período. No queremos perder de vista que se trata justamente de un trabajo de política exterior argentina. Primero, remarcaremos los contextos tanto interno como externo, el estilo y las visiones o percepciones que los gobiernos kirchneristas tenían sobre el mundo. En otro apartado, pondremos énfasis en la problemática central del período: la contracción de la agenda de política exterior a causa de los problemas financieros, principalmente de la renegociación de la deuda externa en default. Además, y muy ligado a ello, describiremos los vínculos con Estados Unidos y Europa para destacar que a medida que se fue dando solución a estas cuestiones, fue posible esbozar una diversificación –más comercial que política-diplomática- de la política exterior que en los hechos la reflejamos en el vínculo con la República Popular China.

La segunda sección se centra en el accionar argentino en el Mercosur, objetivo constante de la política exterior. Este fue el ámbito en el que Argentina se apoyó para sobrellevar la crisis. Principalmente fue el espacio donde el gobierno argentino intentó canalizar la relación bilateral con Brasil. Además, el bloque ocupó un lugar de privilegio en la política exterior del período siendo el lugar a potenciar y convirtiéndose en un fin en sí mismo para el país. No obstante, no encontrando la sintonía esperada, Argentina intentó distintos recursos para reencauzarlo hasta finalmente ajustar su postura bajando el perfil hacia el mismo.

La tercera sección hace referencia al surgimiento de un nuevo bloque de integración, la Comunidad Sudamericana de Naciones. Para ello se tiene en cuenta los cambios producidos en América Latina y el rol de Brasil en la integración de Sudamérica. Aquí nos interesa resaltar especialmente la posición política que los gobiernos kirchneristas adoptaron sobre la misma resistiendo a su consolidación en pos de reivindicar el Mercosur y mantener una débil e inconsistente visión latinoamericana.

La cuarta y última sección da cuenta de la institucionalización de la integración sudamericana a través de la Unasur. Sostenemos que este espacio se erigió en la nueva realidad de la región.

Ante ello Argentina cambió su postura, lo aceptó, se subordinó al mismo y participó más activamente intentando recuperar iniciativa diplomática. Como ejemplo de ello destacamos la participación más decidida de la Argentina en la defensa de la democracia y la estabilidad regional, la proliferación de algunos bilateralismos y el énfasis puesto por las nuevas áreas a integrar.

Finalmente, intentamos esbozar a modo de conclusión una modelización de la participación de los gobiernos kirchneristas en Sudamérica, identificando algunas constantes de su accionar en cada uno de estos procesos de integración. Las mismas dan algunas pistas para pensar el rol de Argentina en la gobernanza sudamericana en el siglo XXI.

## Sección I

### La Política Exterior Kirchnerista

#### I. A. Algunas consideraciones sobre la política exterior kirchnerista.

El análisis de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández presentan ante todo una característica central: son administraciones desarrolladas en un período de crisis y una posterior transición hacia la normalidad. El 25 de mayo de 2003 Néstor Kirchner inicia su mandato presidencial signado por la crisis institucional que atravesaba la República Argentina. Hereda de la administración interina de Eduardo Duhalde dos cuestiones determinantes en lo referente a la política exterior<sup>1</sup>. La primera de ellas es la cesación de pagos de los vencimientos de la deuda externa, aunque Duhalde llega a un acuerdo provisorio con el Fondo Monetario internacional que reestructura deuda vencida y por vencer para no caer en un nuevo default. En segunda instancia, la gestión de transición pone fin al régimen de convertibilidad devaluando la moneda, significando una ruptura formal del alineamiento con los Estados Unidos.

En el plano interno, Néstor Kirchner disponía de legalidad pero carecía de legitimidad. Arribó a la presidencia luego de que el candidato Carlos Menem renunciara a su candidatura de cara a la segunda vuelta o ballottage. Eso le significó al santacruceño obtener solo 4.313.000 votos, equivalente al 22,7% de los sufragios. Como consecuencia, la nueva administración tuvo un origen débil, con escaso apoyo popular, con lo cual uno de sus objetivos principales tanto desde el punto de vista interno como externo fue sin duda la búsqueda de la legitimación presidencial, sobre todo en una coyuntura de extrema fragilidad institucional. Desde lo que a nosotros nos

---

<sup>1</sup> Entendemos a la política exterior al igual que Russell (1991: 9) como aquella política pública que “comprende sólo aquellos vínculos que establecen los gobiernos con el sistema internacional mediante acciones intencionadas que procuran alterar factores, comportamientos o condiciones del contexto externo.” En su plano específico, “se circunscribe al área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral.” Cabe decir que no se contemplan a las acciones no gubernamentales como pertenecientes a la política exterior sino como parte del concepto de relaciones internacionales, término mucho más amplio y abarcativo. Y además pensamos a la política exterior como un proceso y no por hechos aislados. Este proceso a su vez se compone de situaciones o episodios que le van dando forma.

concierno, esto implicó en cierta forma utilizar la política exterior como una herramienta para aumentar su legitimidad interna, lo cual significó la primacía de la política interna en la formulación de la política exterior.

Cabe aclarar que el Presidente Provisional Eduardo Duhalde -al igual que el ex presidente Raúl Alfonsín- apoyaron al Gobernador de Santa Cruz en la campaña electoral lo cual auguraba cierta continuidad entre ambas gestiones, representada en la permanencia de algunos ministros. Esta coalición política con Kirchner en la cúspide pretendió gobernar a través de lo que se conoció como el “principio de la transversalidad” incorporando la mayor cantidad de sectores, fuerzas y partidos políticos, contraponiéndose a su vez a la “Argentina uniforme” de la década anterior<sup>2</sup>. No obstante, más allá del discurso, sus acciones se caracterizaron por la concentración y centralización de las decisiones políticas de todas las áreas – incluida la política exterior- en el presidente y su entorno (De Luca, 2011). Este modo de tomar decisiones hubiese sido entendible en la medida en que se realizara solo en situaciones de excepción dados por la crisis, momento en que se requieren decisiones rápidas y firmes. Sin embargo, esta forma se mantuvo durante todo el período aún cuando el país transitaba hacia la normalidad. Cristina Fernández mantuvo este modelo de toma de decisiones<sup>3</sup>.

Por lo tanto, si seguimos a Van Klaveren (1992), en este período Argentina no escapó a la centralidad del personalismo correspondiente al presidente de la nación en la toma de decisiones. Hubo principalmente una diplomacia presidencial marcada por su estilo y carisma aunque destacamos en segunda instancia y de modo ocasional el rol –tanto en el discurso como en las acciones- de los ministros de Economía y de Relaciones Exteriores. En contadas ocasiones se registraron además acciones paradiplomáticas de importancia en donde otros actores como el Ministerio de Planificación Federal o determinadas personas que no formaban parte del gobierno ayudaron a alcanzar objetivos específicos (Llenderozas, 2011).

Las instituciones como los partidos políticos -en estado de fragmentación-, el Congreso de la Nación, la Justicia y el cuerpo profesional de la cancillería, entre otros, jugaron un rol secundario en el proceso decisorio así como no fue frecuente presenciar debates interburocráticos que le

---

<sup>2</sup> “Kirchner defendió la transversalidad”, en Diario La Nación, 20.9.2003.

<sup>3</sup> El ex Ministro de Economía Martín Loustou sostuvo que la administración de Fernández es “una organización atípica” donde “todas las decisiones se terminan haciendo en forma muy centralizada” y “la capacidad de delegar que tienen los Kirchner es nula.” Agregó que “En crisis, como en el gobierno de Néstor Kirchner, las medidas siempre son heterodoxas, pero cuando se sale de la crisis hay que ir a la normalidad. (...). Pero acá estamos enamorados de la anormalidad y de la crisis.” En: “Estamos Enamorados de la anormalidad”, en Diario La Nación, 12.9.2008.



dieran consistencia y firmeza a las decisiones<sup>4</sup>. La política exterior no se expresó como una política pública que articulara las posturas e intereses de los diferentes actores de la sociedad. No se aprecia la participación y la negociación entre actores públicos y privados, estatales y no estatales. En otras palabras, tampoco observamos que las decisiones y el accionar argentino respondan a la lógica de los juegos de doble nivel en el que se articulan la mesa nacional y la mesa internacional (Putnam, 1988). En consecuencia el sistema decisional del período no fue consistente dando lugar a conductas reactivas y adaptativas y por ende cambiantes<sup>5</sup>.

A contracara de la delicada situación heredada en el ámbito doméstico, el contexto externo tanto internacional, regional y subregional con el cual se encontró Kirchner fue por demás de generoso, presentando escenarios que a medida que transcurría su mandato se tornaban cada vez más benévolos, permisivos, con grados relativos de margen de acción. A groso modo se caracterizó por dos grandes rasgos: por un lado, los conflictos mundiales se desarrollaron en ámbitos alejados al país y a su subregión. Por otra parte, la economía internacional en general y la dinámica del comercio exterior en particular, favorecieron considerablemente a la recuperación de la Argentina.

En primer término, tanto la lucha contra el terrorismo internacional después del 11-S, como las amenazas a la paz producida por planes nucleares poco transparentes, ponen de manifiesto una apreciación de la dimensión estratégica-militar en la política internacional, permitiendo mayor laxitud o elasticidad en otras dimensiones como por ejemplo en las finanzas o el comercio exterior. A tal punto para Escude (2004) “(...) con el mundo en estado de desmadre, el terrorismo transnacional es casi la única de las grandes transgresiones que los poderosos están en condiciones de castigar de una manera directa y convincente. La guerra global contra el terrorismo agota los recursos represivos de Estados Unidos y sus aliados, ampliando los márgenes de maniobra en casi todos los demás ámbitos.”

La otra gran característica del contexto externo entre 2003 y 2007 fueron las condiciones generosas que se produjeron en la dimensión económica en general. Primero, la economía

---

<sup>4</sup> Algunas cuestiones llamativas que hacen al estilo en estos ocho años estudiados son la ausencia de reuniones de gabinete de ministros, aspecto fundamental para la toma de decisiones. De Luca (2011: 43) habla de una “relación radial” con sus ministros, manteniendo con ellos vínculos bilaterales, directos y descartando todo intento de trabajo en equipo. También la casi nula realización de conferencias de prensa, la combinación del secreto y la sorpresa para realizar anuncios. Por último, destacamos la no recepción de cartas credenciales de los embajadores extranjeros, rol que generalmente era encomendado a los vicepresidentes.

<sup>5</sup> Para el análisis de este trabajo es indispensable definir los conceptos continuidad y cambio. De acuerdo a Russel (1991: 10-11) se entiende por continuidad al “mantenimiento sin interrupción en el tiempo de determinadas orientaciones y de contenidos de políticas en una o varias áreas de cuestiones de la política exterior y en la dinámica básica del proceso de toma de decisiones”. Mientas que cambio alude al “abandono o reemplazo de una o más de las orientaciones de la política exterior y a variaciones en los contenidos y-o formas de hacer esa política”. Por último, se entiende por ajuste “a las variaciones producidas en la intensidad del esfuerzo (mayor o menor) y a las adecuaciones de objetivos frente a una o varias cuestiones de la agenda de la política exterior. Los ajustes son de carácter cuantitativo mientras que los cambios siempre son de naturaleza cualitativa.”

mundial creció de manera considerable y sostenida durante todo el período (creció 5 años consecutivos desde 2002 a 2007 para mostrar síntomas de desaceleración para 2008). En este marco, el comercio internacional a nivel global también mostró una importante aceleración, sustentado fundamentalmente en un aumento de la demanda de las economías emergentes, creando esto un clima propicio para que la Argentina aprovechara la diversificación o desconcentración de destinos y aumentara también sus volúmenes exportables. Segundo, las exportaciones argentinas se vieron favorecidas por el alza de los precios internacionales de los commodities, especialmente soja, maíz, trigo y carne, que permitieron aumentar cuantiosamente los ingresos del país. Por eso, una vez producida la devaluación y por ende la caída el régimen de convertibilidad en 2002, Argentina alcanzó, mantuvo y luego consolidó el superávit en la balanza comercial. Esta tendencia se interrumpió en 2009 cuando la economía mundial desaceleró producto de los resabios de la crisis financiera mundial de 2008 aunque luego volvió a recobrase lentamente.

Otro de los ámbitos que benefició a la Argentina fue el contexto regional. Simultáneamente, la llegada de nuevos gobernantes con relativa afinidad política e ideológica en varios de estos países así como la “sobreoferta de propuestas de integración” en marcha (Benítez Manaut, 2008) abrieron una nueva oportunidad al regionalismo y a la impronta integracionista. En este marco, puede remarcarse que el presidente Kirchner afrontó buena parte de la depreciación del país apoyándose en los espacios y bondades que brindaba Latinoamérica. También, las crisis institucionales que atravesaron diversos países de la región le permitieron a la Argentina a través de medios diplomáticos velar por estabilidad democrática y de esta manera participar activamente en la política sudamericana.

En cuanto a los fundamentos, no hubo una concepción de la política exterior. Aún así, toda política exterior se encuentra compuesta por una ideología, una idealización o simplemente ideas que poseen los miembros de la clase dirigente. Todo gobierno cuenta con un sistema de creencias, es decir de valores, imágenes, sensaciones, impresiones, experiencias pasadas, representaciones del mundo, que influyen en el diseño o formulación de la política exterior. En definitiva, toda política está precedida por una percepción del mundo. Como marcáramos al comienzo, para Argentina, la crisis de 2001 también fue una crisis de la política exterior. El paradigma de política exterior preponderante en los años noventa, basado o fundado principalmente en el alineamiento irrestricto con los Estados Unidos<sup>6</sup> al cual el gobierno de la Alianza (1999-2001) intentó transformar sin éxito, se desmoronó y el país quedó sin una

---

<sup>6</sup> En el plano teórico tuvo su más fiel representación en el “realismo periférico” (1992) sustentado por Carlos Escudé.

concepción de política exterior. El gobierno interino de Eduardo Duhalde por la brevedad de su gestión y por las urgencias que transitaba la misma no se emprendió el diseño de una nueva estrategia. En consecuencia, esa responsabilidad quedó para el nuevo gobierno constitucional.

No obstante, los gobiernos kirchneristas tampoco abordaron la elaboración de un nuevo paradigma. A nuestro entender, Argentina continuó signada por un vacío conceptual, por una crisis teórica en materia de política exterior que Cortés y Creus (2010: 372) han denominado de “(des)-orientación en la faz externa” y Torres del Sel (2009) “la pérdida de rumbo”. No existió una estrategia de inserción de largo plazo. Por el contrario, primaron los cambios y situaciones de corto plazo. Lo desarrollado puede explicarse a través de una mezcla entre diferentes conceptos y vertientes de la teoría de las relaciones internacionales en el diseño de la política externa que ha sido descrito bajo el rótulo de “híbridos teóricos” (Corigliano, 2008). En cambio, para Miranda (2007a) ante la caída del sistema de creencias en 2001 se ha abierto una etapa incierta de la cual no ha emergido un nuevo paradigma, manifestándose una “transición inconclusa” en donde observa que “no hubo una conexión de la política exterior con la recuperación económica alcanzada para avanzar hacia la inserción del país en el mundo”. Aún así, el autor (2008a) encuentra útil el análisis de las conductas gubernamentales empleando categorías más simples de análisis como posturas políticas tanto principistas como también pragmáticas pero que al no responder a una concepción general de la política exterior, la oscilación entre ambas ha dado lugar en ciertas ocasiones a sostener posturas poco claras, por momento contradictorias y hasta conflictivas.

Sin embargo, hay un consenso en la comunidad académica en que política interna determinó a la política exterior. Esta última estuvo manejada por objetivos propios de cada gestión debido a la ausencia de una concepción de política externa. Estos objetivos enfocados en la política doméstica primaron y determinaron las conductas externas. En ese marco, se desvaneció el discurso de la política exterior. Aún así, observamos algunos indicios y percepciones<sup>7</sup> que los gobiernos kirchneristas tenían del mundo. En ese sentido, es necesario remarcar dos cosas.

En primer lugar, se percibió al mundo desde una perspectiva estructural. En otras palabras, se observó el escenario desde una óptica Norte-Sur, centro-periferia (un sistema compuesto por países centrales y países periféricos). De acuerdo a Arce-Suarez (2004: 115) se contempló al mundo como injusto, inicuo en el cual las potencias conspiraban activamente para influir y desestabilizar a los gobiernos que no eran afines a los intereses de los actores centrales. Por ende,

---

<sup>7</sup> Entendemos por percepción a una construcción mental o impresión acerca de un suceso, una situación o un actor con el objetivo de interpretar acciones y acontecimientos que de ellos se deriven.

Kirchner “parte de un marco de denuncia del modo de inserción argentino en la economía internacional que califica de perverso. Argentina se encuentra ante una deuda externa a renegociar que asciende al 150% de su PIB y con una asimetría fundamental: la integración en el sistema financiero internacional es muy fuerte pero la integración en el sistema comercial y productivo es muy débil.” Postura esta que se complementó con las reiteradas críticas al neoliberalismo, al Fondo Monetario Internacional y al Consenso de Washington entre otros. Estos cuestionamientos no sólo fueron argentinos. Con el transcurrir del tiempo se acrecentaron los gestos de disgustos de países emergentes con el FMI y el Banco Mundial, por la parálisis de la Organización Mundial de Comercio y en favor de una eventual reforma de las Naciones Unidas, particularmente del Consejo de Seguridad. Por eso, luego de la crisis económica internacional durante el gobierno de Cristina Fernández las posiciones del país desde el 2009 en el G-20 financiero tendieron a coincidir con los países emergentes en lo que respecta al diseño de la nueva arquitectura financiera mundial, idealizando el viejo sueño de crear un Nuevo Orden Económico Internacional.

Este enfoque es reforzado con un discurso nacionalista. Desde el inicio mismo de su mandato, Kirchner propuso “pensar al mundo en argentino”, así como también sostuvo que “no se puede volver a pagar deuda a costa del hambre de los argentinos”<sup>8</sup>. Este fue un discurso fronteras adentro, apuntado a satisfacer las expectativas de la política interna, sobreestimando de este modo dicha política en el diseño de la agenda externa. En simultáneo con el discurso nacionalista, emerge un discurso, una postura y una pertenencia latinoamericanista. Esta postura de fondo, ha llevado Néstor Kirchner y Cristina Fernández a convertirse en presidentes firmes, con estilos duros de negociación caracterizados por la confrontación política y la defensa del interés nacional.

En segundo lugar, el gobierno argentino percibió que el país se encontraba absolutamente depreciado y desinsertado desde el punto de vista internacional. Se autopercibe como un país débil, sin los recursos o poderes suficientes para ser tenido en cuenta internacionalmente. Prueba de ello, es el reconocimiento que en materia internacional se contaba con una agenda reducida vinculada fundamentalmente a resolver su situación financiera. Por eso, algunos intentos de diseñar el accionar del gobierno argentino a través del concepto de “autonomía heterodoxa” pronto quedaron sin sustento dado a la carencia de atributos de poder para sostener dicha estrategia.

---

<sup>8</sup> Discurso de Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa el 25 de mayo de 2003. En: “Cambio es el nombre del futuro”, en Diario La Nación, 26.5.2003.

Por último, se percibió que el mandato de Cristina Fernández presentaba las condiciones para solucionar los problemas que no habían podido cerrarse en la gestión anterior (por ejemplo las cuestiones financieras que quedaban pendientes, las relaciones con Estados Unidos, Europa y la controversia con Uruguay) y completar la diversificación política y económica de la política exterior. El mayor interés que la presidente mostraba por la política exterior y la situación doméstica favorable al disponer de alta legitimidad, mayoría parlamentaria y superávit fiscal y comercial le permitirían a priori tener una política más activa en la faz externa.

En definitiva, la diplomacia argentina posterior a 2003 se caracterizó por ser muy acotada. En otras palabras, Argentina se relacionó con pocos actores. En la inmediata poscrisis, el país solo dispuso de una agenda muy reducida, limitada casi excluyentemente al tratamiento de la deuda externa. Sólo pueden considerarse además las relaciones con Estados Unidos y Brasil, para luego moverse lentamente hacia una diversificación que fue más comercial –China principalmente- que política y diplomática. En esta última dimensión escasearon los puntos de apoyo, donde además de los dos países señalados anteriormente, solo es posible mencionar los vínculos bilaterales con España –más que Europa en su conjunto-, Chile y Venezuela. Si lo planteáramos en terminología de Carlos Escudé (1984) diríamos que en la búsqueda de su inserción internacional, Argentina consiguió en este período más “Mercados que Aliados”.

Creemos que las variables internas fueron determinantes para comprender el proceso de negociación de la deuda y los vínculos tradicionales con Estados Unidos y Europa, mientras que la variable externa ha sido determinante para analizar la diversificación de los vínculos exteriores y la política de integración regional. Aclaremos que los vínculos con los mencionados países latinoamericanos serán abordados en la sección siguiente.

## **I. B\_ La agenda reducida: La deuda como condicionante.**

La Argentina post 2001 tuvo un tema excluyente en su agenda externa: la renegociación de la deuda pública en default. Este condicionamiento restringió los espacios, temas y actores con los que el país podía relacionarse. Al margen de este asunto, el gobierno de Kirchner encontró pocos puntos de apoyo para el desarrollo de la política exterior. Argentina fue en ese período un país asfixiado<sup>9</sup>, ensimismado<sup>10</sup> que sobrellevó una agenda reducida tanto por la cantidad de actores como de cuestiones a tratar.

---

<sup>9</sup> RUSSELL, Roberto, “Es muy difícil explicar a Kirchner”, en Diario La Nación, 24.9.2006.

<sup>10</sup> Lo decimos en alusión a la frase de Tokatlian “Tuvimos un presidente ensimismado y un contexto internacional restrictivo”. En: “Política Exterior: mirar al mundo, una demanda de los especialistas”, en Diario Clarín, 3.10.2007.

No obstante, durante el gobierno de Cristina Fernández, el progreso de la administración previa en las negociaciones de la deuda -si bien no concluidas- y el mayor margen de permisividad internacional permitieron un espacio de maniobra más amplio para ensanchar la agenda exterior y vincularse con actores no tradicionales.

Al asumir, el gobierno de Néstor Kirchner, desde el punto de vista externo, debió afrontar un problema complejo e inmediato: la renegociación de la deuda en default. La cesación de pagos alcanzaba a los acreedores privados, el Club de París, y si bien nunca se dejó de pagar a los organismos de crédito internacionales, esto es FMI, Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un acuerdo con el FMI se hizo imprescindible dado su estatus de acreedor privilegiado. En este sentido cabe recordar el Acuerdo de Transición que alcanzó el gobierno provisional de Eduardo Duhalde con el organismo, reprogramando obligaciones por \$6.780 millones de dólares entre enero y septiembre de 2003 y licenció durante ese período la refinanciación de la deuda con el BM y el BID<sup>11</sup>. Como consecuencia, la nueva administración tenía un breve lapso de tiempo para renegociar.

De una parte, la continuidad del equipo económico de la gestión provisional encabezada por Roberto Lavagna dio síntomas de continuidad en las políticas referentes a la deuda y fue bien recibida por los organismos de créditos internacionales. Sin embargo, hubo un importante cambio en lo que concierne al estilo de la nueva administración. El presidente asumió un rol central en las negociaciones con el FMI, los países desarrollados y los acreedores privados. Este novedoso<sup>12</sup> alto perfil, acentuada exposición y gran protagonismo dejaron al descubierto los grados de concentración de poder de la nueva gestión. Y además su discurso estuvo impregnado por una fuerte dosis de nacionalismo, y una posición crítica y hasta agresiva hacia el rol desempeñado durante la década del noventa por los organismos financieros internacional en general y al FMI en particular, a los cuales señaló por su corresponsabilidad con las políticas neoliberales que llevaron a la crisis.

Con estas novedosas formas se persiguieron dos objetivos. Por un lado, desde el punto de vista externo se procuró hacer de Argentina un negociador duro, confrontativo que defendía

---

<sup>11</sup> A cambio Argentina se comprometió a alcanzar un superávit fiscal primario consolidado de 2,5% del PBI y reducir el gasto primario en 1,5 % en relación al 2002. Además se introdujeron algunas metas cualitativas como analizar la posibilidad de modificaciones en las tarifas de servicios públicos y el compromiso de reformas en el sistema impositivo, el sistema de coparticipación y la ley de Entidades Financieras entre otras. También se estipuló comenzar con las negociaciones con la deuda en default. Sin duda se trataba de cuestiones que debían ser abordadas por el próximo gobierno.

<sup>12</sup> Miguel Torres (2006: 9) destaca que este estilo negociador “se aparta del tipo de diálogo mesurado, reservado y ajeno a la confrontación innecesaria, que hasta el momento había caracterizado a las conducciones precedentes en sus relaciones con los Organismos Internacionales de crédito y con otros acreedores externos.”

tenazmente el interés nacional<sup>13</sup>. Por otra parte, y desde el plano de la política doméstica, el discurso fue en sintonía con el afán del presidente de legitimarse internamente y consolidar su poder luego de los escasos votos obtenidos en la elección presidencial.

En los hechos, luego de un arduo e intenso proceso negociador se logró un acuerdo de mediano plazo -3 años de duración- con el Fondo llamado Memorando de Política Económica y Financiera 2003-2006. En el mismo se estipuló una refinanciación de los vencimientos de capital para el lapso septiembre 2003-septiembre 2006 de \$12.550 millones de dólares. En contrapartida, el gobierno argentino debía lograr 3% de superávit fiscal primario para el 2004<sup>14</sup> y además se estableció el criterio de reformas graduales en lo que hacía a cuestiones cualitativas tales como modificaciones en el sistema impositivo, el sistema financiero, la coparticipación federal, los contratos de las empresas prestadoras de servicios públicos, etc.

El acuerdo se convirtió en una pieza clave para mejorar la posición negociadora del país ante los acreedores privados. En este sentido, Kirchner fue catalogado por Bush como “conquistador del Fondo”. Inmediatamente después, se realizó la oferta a los acreedores privados tenedores de títulos públicos argentinos en default conocida como la oferta de Dubai. La misma presentada como la propuesta de quita de deuda soberana más ambiciosa de la historia económica contemporánea produjo múltiples críticas, rechazos y generó un clima de gran incertidumbre<sup>15</sup>. Finalmente, ante la negativa generalizada de los acreedores y el malestar de algunos gobiernos como Italia, Gran Bretaña y Japón, la oferta debió ser reestructurada.

La nueva oferta, la propuesta de Buenos Aires de junio de 2004 mantuvo la quita del 75% de la deuda de capital pero introdujo dos modificaciones sustanciales que mejoraron la oferta a los ojos de los acreedores. En primer lugar, se reconocerían los intereses vencidos desde diciembre de 2001. Incluso a modo de incentivo se estableció que si la oferta alcanzaba el 70% de adhesión se reconocerían los intereses vencidos y devengados hasta junio de 2004 y si la aceptación a ese porcentaje era menor solo se tendrían en cuenta los intereses vencidos hasta diciembre de 2003. En segundo término, se introdujeron los “cupones o unidades atados al crecimiento” que significaba un pago adicional anual en efectivo que se correspondería con el crecimiento

---

<sup>13</sup> Según el propio Kirchner esas fueron las palabras de Bush luego de su primer encuentro en Estados Unidos: “negocie duramente con el FMI. Pelee hasta la última moneda”. En: “Fuerte apoyo de Bush a Kirchner”; en Diario La Nación; 24.7.2003.

<sup>14</sup> Esto fue entendido como un logro diplomático argentino puesto que el FMI le había exigido previamente a Brasil para el año 2003 un superávit de 4,25%. Fue completamente llamativo ya que Brasil nunca entró en default y fue sumamente ortodoxo, dialoguista y respetuoso para negociar y superar sus apremios financieros. Mientras que a la Argentina se le exigió menos aún cuando estaba en default y negoció con dureza y estilo heterodoxo. Por este motivo, Brasil no se pronunció ante el acuerdo alcanzado por Argentina.

<sup>15</sup> En esencia la oferta establecía la quita del 75% del valor nominal de la deuda de capital en default, no se reconocerían los intereses de deuda desde el inicio de la cesación de pagos y los nuevos bonos seguirían el criterio de extender los plazos de pago a la vez que reducirían los intereses. Los bonos ofrecidos eran Discount, Par y Cuasi Par.

económico argentino. Esto indicaba que si el país el país crecía más de un 3% con respecto a su PBI se desembolsaría este plus adicional.

A pesar de la sustancial superación de la oferta, el proceso de canje estuvo signado de obstáculos y complejidades<sup>16</sup>, que finalmente pudieron resolverse para llevar adelante la operación que comenzó en enero de 2005. El canje se efectuó con una aceptación del 76,15% de los acreedores<sup>17</sup>. Además hay que resaltar el incremento del porcentaje de bonos de deuda emitidos en pesos (37%) frente a otras monedas (dólares 37%, euros 14%, yenes 12% y otras monedas 10%), lo que reducía la vulnerabilidad del país ante una posible restricción del sector externo. Finalmente, es de destacar la notable reducción de las jurisdicciones o legislación aplicable, pasando de 8 a 4 leyes (Fernández Alonso, 2006).<sup>18</sup>

Por último, habiendo conseguido reestructurar gran parte de la deuda con los acreedores privados, el último paso de Néstor Kirchner en materia financiera fue el de cancelar la deuda total con el FMI en un solo pago el cual fue anunciado en diciembre de 2005 y efectuado en enero de 2006. El desembolso se realizó con reservas del Banco Central y la decisión se tomó sin la participación del Congreso de la Nación cuando a nuestro juicio hubiese correspondido. Aún así, Coincidimos con Miguel Torres (2006: 11) en que “en virtud de las continuas intromisiones del FMI en el delineamiento y aplicación de las políticas internas del Estado argentino, desde el oficialismo se concibe al pago total al FMI como un paso necesario para el logro de un margen mayor de autonomía.” Esta acción emulaba decisión de Brasil de cancelar sus deudas con el Fondo mostrando mayor nivel de sintonía.

La decisión política de dejar pendiente la revisión de la economía como indica el artículo IV del FMI en 2006 (que se había llevado adelante en 2004 y 2005), de no reabrir el canje de deuda para los privados que quedaron fuera del mismo, la aparición de índices de inflación de dos dígitos en 2005, la no renegociación de los contratos de servicios públicos y congelamiento de las tarifas de los mismos así como la estatización de los fondos de pensión durante el final del mandato fueron en parte consecuencia de este incremento del margen de maniobra (Labaqui, 2011).

---

<sup>16</sup> Puede mencionarse entre las dificultades la demora de una aprobación técnica de la oferta por parte de los entes reguladores principalmente de Estados Unidos, y los problemas para contratar al Banco de Nueva York (BONY) ente que llevaría adelante la operación.

<sup>17</sup> Para ello fue determinante la sanción del congreso de la llamada “Ley Cerrojo” que sustraía a funcionarios públicos del poder ejecutivo la facultad de llevar adelante una nueva oferta de canje de deuda. Se entendía a la negociación como final y única oportunidad. Gran parte de la adhesión al canje vino cuando se presentó el proyecto ante el congreso.

<sup>18</sup> El autor señala que “(...) en términos de stock global, la deuda reportó una reducción próxima a \$66.000 millones de dólares (de \$191.254 millones a \$125.283 millones de dólares).”



No obstante, y a pesar de los sustanciales avances en materia financiera, la gestión de Kirchner no consiguió la reinsertión a los circuitos financieros globales. Aún quedaban abiertos algunos temas relevantes a solucionar que debían ser abordados por la nueva administración.

Cristina Fernández asumió en un contexto interno completamente diferente al de Kirchner, caracterizado por cuatro años consecutivos de crecimiento económico y con una significativa aunque no total reestructuración de la deuda que se encontraba en cesación de pagos. En ese marco, el tema de la deuda externa no se erigió en una prioridad de la política exterior del gobierno. No se trataba de un problema inmediato, urgente a dar solución. Así, la nueva administración abordó la temática con mayor paciencia y selectividad intentando hacer los esfuerzos necesarios o mínimos para lograr la reinsertión financiera internacional del país.<sup>19</sup>

A pesar de la variación en la intensidad y énfasis entre ambas administraciones, encontramos indicios de continuidad entre una y otra. De un lado, Cristina Fernández continuó no sólo con la política de desendeudamiento externo sino que además la presentó como una política de Estado, indispensable para el desarrollo. De otro lado, también permaneció el discurso crítico, una retórica dura que denunciaba el exceso de las políticas neoliberales de los años noventa y el papel que en ella jugaron los organismos internacionales de crédito. En consonancia, se continuó confrontando con el FMI y durante todo el mandato el país no dejó que el Fondo monitoreara su economía como lo establecía el artículo IV de su estatuto.

Pero al analizar los hechos específicos, encontramos una discrepancia entre las intenciones del gobierno y las acciones tendientes al desendeudamiento que efectivamente pudieron llevarse a cabo. La prioridad para Cristina Fernández era afrontar la deuda en cesación de pagos con el Club de París. En septiembre de 2008 la presidente anunció la decisión de cancelar la totalidad de la deuda con dicho foro, pago que se realizaría de una única vez con reservas del Banco Central. Desde el gobierno, se percibía que esta deuda era un obstáculo para que el sector empresario argentino pudiera obtener financiamiento a la vez que contribuiría a mejorar poco a poco la visión que el mundo tenía del país en vías de lograr la reinsertión financiera. Con todo, el despertar de la crisis internacional a finales de 2008 y la incertidumbre de la misma, produjo que el gobierno desistiera de llevar adelante la operación en este período como hubiese deseado.

Además del Club de París, para septiembre de 2008, comenzaron a plantearse el arreglo de otras deudas existentes como los llamados “préstamos garantizados”. Estos respondían a títulos

---

<sup>19</sup> En este sentido, Miguel Torres (2009) plantea que el gobierno de Cristina Fernández asumió frente al endeudamiento externo una actitud pragmática complementado con un discurso ideológico mezclado con posturas autonomistas.

emitidos en 2001 durante el gobierno de la Alianza que fueron captados por diversas instituciones como bancos, las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en la operación conocida como el Megacanje y que tenían vencimientos inmediatos, vale decir entre 2009 y 2012 y por ello mismo no se programó en el gobierno de Kirchner. Aún no se encontraban en cesación de pagos pero era necesario reestructurarlos. En este caso concreto, dada a la menor complejidad de la operación el gobierno decidió llevarla adelante en enero y febrero de 2009 a pesar del contexto de dificultades financieras internacionales. La negociación previó el canje de los títulos originarios por un nuevo bono a cinco años, Bonar 2014, y se realizó en dos fases. Primero, la reestructuración en el mercado local, donde se esperaba mayor adhesión, y finalmente se consiguió el 99,5% de aceptación. Segundo, con los acreedores internacionales donde apenas se alcanzó la adhesión del 40 %. En definitiva, en el total, el gobierno logró el canje del 42,8 % de los préstamos garantizados.<sup>20</sup>

Por último quedaba la cuestión más compleja: la reestructuración de la deuda con los bonistas que habían quedado fuera del canje en 2005. Si bien los primeros planteos para resolver el problema datan de septiembre de 2008, es a partir de septiembre y octubre de 2009 que se adopta la decisión y comienza tomar forma la reapertura del canje. Hasta ese momento, y con independencia del contexto financiero internacional, había una puja interburocrática sobre cómo proceder. De un lado, los sectores políticos del gobierno consideraban a la cuestión como cerrada, mientras que los cuadros económicos del gobierno se mostraban más proclives a mejorar la imagen externa del país y reinsertarse en el mercado de capitales<sup>21</sup>.

El canje se reabrió en 2010 logrando la aceptación del 70,2 % de los bonistas rebeldes<sup>22</sup>. De los \$18.300 millones de dólares quedaron sin reestructurar \$5.450 millones en la misma moneda. La negociación se llevo a cabo en dos etapas. Una primera que se concentró en los acreedores mayoristas, esto es los grandes fondos de inversión, como Gramercy, Aberdeen Assets, Maratón, Fidelity, Constellation Capital. Una segunda etapa, donde se persuadió a acreedores minoristas, tomando principal protagonismo los pequeños bonistas japoneses e italianos. En definitiva, entre los canjes de 2005 y 2010 Argentina logró reestructurar el 92,4 % de su deuda, manteniendo litigios judiciales con los holdouts que no ingresaron a los sucesivos canjes.

---

<sup>20</sup> En el global se canjearon \$9.100 millones de los \$23.800 que correspondían a los préstamos garantizados.

<sup>21</sup> Contra tales propósitos algunos obstáculos fueron los juicios llevados adelante por los fondos buitres y bonistas particulares ante el Juez Thomas Griesa, algunos de los cuales dieron lugar a provisorios embargos de reservas del Banco Central en Nueva York. También existieron pedidos y presiones políticas de gobiernos y el FMI ante Buenos Aires en favor de los bonistas rebeldes.

<sup>22</sup> Para profundizar ver: “Canje de deuda: 70,2% de aceptación”, en Diario Clarín, 6.7.2010.

## **I. C\_ La reedición de la desconfianza con Estados Unidos.**

La relación bilateral con los Estados Unidos puede dividirse en dos etapas bien diferenciadas: una primera, que va desde el inicio de la gestión Kirchner hasta el canje de deuda con los acreedores privados en 2005 caracterizada en forma excluyente por las negociaciones financieras, y una segunda etapa en donde se destaca en buena medida la ampliación de temas en la agenda bilateral pero simultáneamente en forma paradójica con un progresivo deterioro en el vínculo presidencial y luego a nivel interestatal.

El primer período de la relación bilateral con los Estados Unidos estuvo condicionado y concentrado por un tema único: la renegociación y reprogramación de los pagos de la deuda externa argentina en default. Washington colaboró en la relación argentina con el FMI puesto que entre estos no había voluntad ni posibilidad de entendimiento. En este marco, la administración Bush, por medio del subsecretario del Tesoro, John Taylor, ofició como interlocutor entre Argentina y los actores vinculados al default. En este capítulo, la muy especial relación interpersonal entre el funcionario norteamericano y el ministro de Economía, Roberto Lavagna produjeron la confianza y las condiciones necesarias para que el primero condujera una compleja y tensa relación triangular.

Un claro ejemplo es la complicidad norteamericana en el canje de bonos a los acreedores privados puesto que puso frenos a los juicios que los fondos buitres norteamericanos presentaron ante el juez Thomas Griesa. De haber prosperado este reclamo, hubiera tenido lugar un embargo de fondos, lo que hubiera paralizado la operación que comenzaba a efectuarse en 2005.

En el transcurso de las negociaciones, Kirchner no emitió críticas a Estados Unidos, todos sus discursos endurecieron su postura exclusivamente contra el FMI, por considerarlo corresponsable por lo sucedido en el país. Mientras que la administración Bush, por su lado, no presionó ni exigió nada referido a otros temas o cuestiones. Esto por dos razones. Primero, consideró que Argentina solo debía preocuparse de renegociar su deuda en default y darle solución a los asuntos derivados de la salida de la convertibilidad como las tarifas de servicios públicos y los contratos con las empresas privatizadas. En segundo lugar, y motivo fundamental, este apoyo norteamericano tuvo un objetivo estratégico claro: intentar contrabalancear el creciente poder de Brasil en la región, o en otras palabras, evitar que siga extendiéndose el desequilibrio de poder regional en favor de ese país.

En concordancia con esta percepción, existieron dos gestos diplomáticos de la gestión norteamericana que paralelamente a las negociaciones financieras apuntaron a sostener al gobierno argentino. En primer lugar, excluye a la Argentina de la lista de países que se verían privados de recibir pertrechos militares norteamericanos como consecuencia de no participar en la intervención en Irak y negarse a brindar inmunidad diplomática a sus soldados. Un número de 35 Estados fueron incluidos en la lista, entre ellos cabe destacar a Colombia con quien mantiene una relación muy particular en asuntos de seguridad y defensa. Cabe recordar en este punto que Argentina es un aliado extra-OTAN, lo cual significó una suerte de fundamentación implícita para no tomar represalias. Aún así hay que resaltar que en referencia a la cuestión iraquí, Argentina no acompañó pese a que hubo presiones diplomáticas para que se interviniera en el conflicto, principalmente del secretario de Estado, Colin Powell, y del subsecretario de Asuntos Interamericanos, Roger Noriega. En cuanto a la negativa a otorgar inmunidad diplomática a tropas norteamericanas, esto motivó la suspensión de los ejercicios militares conjuntos entre ambas fuerzas aéreas, y con participación de los países del Mercosur, denominados Águila III que estaban previstos para octubre de 2003 en las provincias de Mendoza y San Luis. En esta oportunidad, el Congreso de la Nación se opuso a conceder los requerimientos de Washington, no aprobando el proyecto de ley impulsado por el canciller Rafael Bielsa y el Ministro de Defensa José Pampuro.

En segundo término, Estados Unidos incluyó en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) 15 productos argentinos, los cuales podían ingresar al mercado norteamericano sin pagar arancel. En su mayoría se trató de productos lácteos.

Argentina planteó su relación con los Estados Unidos en términos muy diferentes a los que lo hizo durante las gestiones de Menem y De la Rúa. En este caso, Kirchner pudo responder a las urgencias financieras lo que le permitió evitar vincular cuestiones no vinculadas. Eso le valió construir cierto margen de maniobra en la relación bilateral que le permitieron disentir en algunos temas sin costo alguno<sup>23</sup>. Prueba de ello es la abstención a la condena a Cuba en la comisión de derechos humanos de Naciones Unidas de Ginebra y la posición argentina junto a Brasil en 2003 tanto en la ronda Doha de la OMC en Cancún como en la Cumbre del ALCA en Miami contrario a los intereses norteamericanos.

---

<sup>23</sup> Para Simonoff (2007: 86-88) la agenda con Estados Unidos aparece multilateralizada tanto desde un punto de vista político como económico. Ejemplo del primero son la participación en misiones de paz, y la lucha contra el terrorismo. En lo económico destaca las negociaciones en el ALCA y la OMC.

Es importante destacar que en esta primera etapa, no solo la relación bilateral fue enmarcada como positiva sino que incluso el vínculo entre ambos presidentes aunque mínimo fue al menos cordial. Los encuentros en julio de 2003 en Washington donde Bush animó a Kirchner a negociar con dureza con el FMI, y en septiembre del mismo año en la Asamblea General de la ONU donde lo llamó eufóricamente “conquistador del fondo” dan prueba de este argumento.

En el año 2005, Argentina logra realizar el canje de deuda con los bonistas privados y en enero de 2006 cancela su deuda con el FMI. Estos logros argentinos permiten a los Estados Unidos rediseñar la relación bilateral y dar comienzo a una segunda etapa. Simultáneamente, en enero de 2005 comienza el segundo mandato presidencial de George W. Bush que trajo como cambio más relevante la llegada de Condolezza Rice a la Secretaría de Estado en lugar de Colin Powell.

Desde Argentina se buscó redefinir la agenda, hacerla más amplia y positiva. Amplia para salir de las cuestiones exclusivamente financieras, y positiva para converger y armonizar en todos los temas que fuera posible. No obstante, Bush comienza a exigir algunas cuestiones. En esta etapa, plantea una agenda de seguridad que va en sintonía con la securitización de la agenda internacional.

Con respecto al terrorismo, el ejecutivo argentino consiguió que el congreso de la nación ratificara en marzo de 2005 dos convenciones que desde Washington se consideraban imprescindibles en la relación bilateral aun pese a las objeciones de consideración por parte de los partidos de oposición en el parlamento como la Afirmación para una República Igualitaria (ARI), la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Socialista (PS). Estos instrumentos fueron la Convención Internacional para la Represión del Financiamiento del Terrorismo de las Naciones Unidas de 1999, y la Convención Interamericana contra el Terrorismo de la OEA de 2002.

En cuanto al narcotráfico, la DEA consideraba que el puerto de Buenos Aires servía de paso de drogas desde Colombia. En consecuencia el canciller Rafael Bielsa y el embajador norteamericano Lino Gutiérrez llegaron a un acuerdo en septiembre de 2004 para efectuar reformas en dicho puerto con el objetivo de combatir dicho tráfico. Aquí también es necesario destacar la inquietud norteamericana acerca de la radarización del espacio aéreo argentino. La insuficiencia y prácticamente nulo control del espacio aéreo mediante radares condujo a pedidos y presiones norteamericanas para la compra de estos equipos que serían fabricados por la compañía norteamericana Northrop Grumman. No obstante, en este punto, Kirchner se comprometió a dar solución a la problemática aunque no del modo deseado por los Estados

Unidos. Desde el gobierno se dejó en claro que Argentina no compraría radares sino que los produciría internamente.

Otra de las preocupaciones norteamericanas era el combate contra el lavado de dinero. En este punto, la Argentina tuvo una actitud de fuerte compromiso constituyendo y participando de la “Unidad de Transparencia Comercial” junto a Brasil y Paraguay en la zona de la Triple Frontera. Esta entidad entró en funcionamiento desde comienzos de 2006 y presenta como novedad que sería coordinada por la agencia norteamericana de la Oficina de Ejecución de Leyes de Inmigración y Aduanas. Sin embargo, las mayores presiones norteamericanas estuvieron enfocadas en la reforma de la “Ley contra el Lavado de Dinero y la Financiación de las Actividades Terroristas”, o mejor de conocida como la “ley Carrió”. El pedido norteamericano estuvo destinado a que Argentina profundice el accionar de la Unidad de Información Financiera y con ello terminar con el financiamiento del terrorismo tanto en forma directa como indirecta. El gobierno argentino manifestó expresamente su intención trabajar en esa dirección. Por último, a modo de detalle, cabe destacar que es en este momento que se produce una normalización de los ejercicios militares conjuntos entre ambos países.

En definitiva, el gobierno argentino no planteó divergencias, ni mucho menos desafíos a los Estados Unidos en la dimensión estratégica militar de la agenda bilateral. A pesar de ello, tampoco se tradujo en un seguidismo o alineamiento automático. Por el contrario, existieron divergencias en asuntos económico-comerciales. El ejemplo más evidente fue la negativa Argentina junto al resto de los Estados parte del Mercosur y Venezuela al proyecto de constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005. Por otra parte, existieron puntos de disenso en ámbitos multilaterales como la abstención argentina a condenar a Cuba por la violación de derechos humanos en los distintos foros internacionales (marcando un punto de continuidad con el último año de la gestión Duhalde y en sintonía con la postura brasileña); y posturas contrarias como las expresadas en la ronda Doha correspondientes a la Organización Mundial de Comercio (OMC). De todos modos, cabe destacar que ninguna de estas diferencias entorpeció la relación con Estados Unidos. Las divergencias no pasaron del ámbito diplomático.

No obstante, pese a no plantear desafíos estratégicos, en esta segunda etapa la relación con Estados Unidos estuvo signada por “la tensión y la desconfianza” (Llenderozas, 2011: 253). En primer lugar, a causa de la problemática relación interpersonal entre los presidente Kirchner y Bush lo cual ocasionó el desconcierto y la incertidumbre por parte de la administración

norteamericana y sectores especializados de dicho país acerca de cómo calificar y percibir al gobierno argentino y de comprender si se trataba de una relación cooperativa o conflictiva. Ejemplo de ello son la participación del gobierno argentino en la organización de la cumbre de los pueblos o contracumbre previa a la cuarta cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005 en donde el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías desató toda su furia antinorteamericana, y también remarcar, ya en la misma cumbre, el estilo poco habitual de un gobernante anfitrión para con otro presidente, tal como fue el entredicho entre Kirchner y Bush, produjeron la posterior falta de reuniones bilaterales entre ambos mandatarios. Nunca más volvieron a reunirse luego de ese incidente. Un hecho semejante volvió a repetirse en marzo de 2007, fecha en que el presidente Bush visitó Montevideo y Kirchner volvió a ofrecer a Chávez una plataforma para un nuevo acto antiimperialista. Los hechos marcaron o al menos repercutieron en la relación bilateral entre ambos países a tal punto que “(...) el Departamento de Estado bajó la calificación de la relación argentino-estadounidense de “excelente” a “positiva” (...)” (Russell, 2008: 94).

Al margen del deterioro del vínculo entre presidentes, entendemos que el problema de fondo radicó en la negativa norteamericana a permitir a la Argentina retornar al mercado de capitales luego de la reestructuración de la deuda en default en la medida en el gobierno de Buenos Aires buscó cambiar las reglas de juego y no aceptar la dependencia en ese ámbito de Washington. Miranda (2012a: 3 y 4) sostiene que “mientras la Casa Rosada cuestionó la actitud norteamericana ante el default e ignoró a los organismos financieros internacionales, la respuesta de la Casa Blanca fue entorpecer el acceso de Argentina al poder inversionista sabiendo que este país dependía de fuentes de financiamiento externas para su economía en crecimiento”. Para el autor, Argentina debía someterse al artículo IV del FMI para normalizar el vínculo con el organismo. Como represalia, Estados Unidos utilizó ante los inversionistas norteamericanos el vínculo entre Kirchner y Chávez como imagen del mal clima de negocios e inseguridad jurídica que presentaba Argentina con el fin de persuadirlos de no hacer inversiones en dicho país. Esta sanción política continuó de Bush a Obama y abarcó a ambos gobiernos kirchneristas.

El gobierno de Cristina Fernández no escapó a esta lógica que Busso (2010) denominó situación cíclica de acercamiento-crisis-intento de recomposición. Más aún, esta tendencia se acentuó. Pese al énfasis de Fernández tanto como candidata y como presidente de mejorar el vínculo con el país del norte, pronto se topó con obstáculos para cumplir con dicho objetivo. Ejemplo de ello fueron el caso de Antonini Wilson, la agenda financiera pendiente, el discurso y las acciones percibidas como populistas por Washington y finalmente en 2011 el episodio del avión militar

norteamericano el cual encontrándose en una misión de adiestramiento de la policía federal en el país fue objeto de un operativo de la aduana argentina en el que se confiscó equipamiento de carácter militar desatando un incidente bilateral. Por lo tanto, la expectativa de que podía llevarse adelante un nuevo entendimiento con la entrante administración demócrata –sobre todo por los valores que esta representaba- pronto se esfumaron. Obama nunca se reunió oficialmente con la presidente Argentina, por el contrario recibió a otros presidentes de la región y realizó giras por Sudamérica sin aterrizar por Buenos Aires<sup>24</sup>.

Como corolario, creemos que Argentina perdió relevancia para Estados Unidos. Ya no era un actor importante, ni siquiera para la estabilidad regional o al menos para contener a Venezuela que era el objetivo que Washington perseguía en ese momento. En consecuencia, en este período el país no pudo regularizar su relación con Estados Unidos. No supo construir una relación madura y positiva como medio para reinsertarse en el sistema internacional luego de la crisis de 2001. Cuando con posterioridad de la salida del default en 2005, hubo una oportunidad para ampliar la agenda existieron problemas que repercutieron en la relación bilateral y por consiguiente en la posición contraria que Estados Unidos adoptó para facilitar el retorno de Argentina al sistema financiero internacional. En definitiva, se trató de un retorno a la tradicional desconfianza entre ambos países.

#### **I. D. La distancia en las relaciones con Europa.**

Los vínculos con los países europeos se deterioraron notablemente luego del default y la brusca salida del régimen de convertibilidad. La recomposición de los mismos quedó en manos del gobierno de Néstor Kirchner. Sin embargo en la práctica esta tarea se encontró con múltiples dificultades y condicionamientos.

Una de las primeras preocupaciones para los países europeos era la situación de las empresas que habían realizado inversiones en el país en la década del noventa, principalmente en el sector servicios. El problema se planteó con posterioridad a la devaluación cuando el gobierno argentino, primero el interino de Duhalde y luego continuado por Kirchner, transformó los contratos a pesos y congeló las tarifas creando malestar en los inversores que acudieron a sus gobiernos de origen para reclamar y presionar a Buenos Aires. El drástico cambio de las condiciones y del clima de negocios llevó a las empresas en forma masiva a iniciar acciones

---

<sup>24</sup> Solo puede mencionarse la sorpresiva visita de la secretaria de Estado Hillary Clinton en marzo de 2010 a Buenos Aires luego de intensas gestiones de la diplomacia argentina. Inicialmente la funcionaria solo tenía previsto una gira por Brasil, Uruguay y Chile.



legales principalmente en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Algunas se retiraron del país, otras mantuvieron con el gobierno argentino tensas negociaciones para reestructurar los contratos. En algunos casos se logró retirar los reclamos del organismo internacional a cambio nuevas concesiones o de la extensión de las ya existentes. Sin embargo, gran cantidad de demandas continuaron (De la Balze, 2010: 127). Finalmente, otro de los cuestionamientos y malestares ha sido la inflación o más aún la falta políticas antiinflacionarias.

Otro de los temas álgidos instalado en la agenda era la deuda con el llamado Club de París<sup>25</sup>. Se trata de deudas estatales que en su conjunto corresponden mayoritariamente a países europeos y Japón. Aunque a decir verdad en su origen más del 65% pertenecen a las agencias de crédito a la exportación<sup>26</sup> que después de cierto período de tiempo sin saldarse transfieren la deuda no pagada a los tesoros nacionales. Como consecuencia esto deriva en un reclamo gubernamental y en una posible controversia bilateral. Dichas líneas de crédito no han sido restablecidas e incluso proyectos de inversión que requerían de dichos créditos a largo plazo y tasas bajas para efectivizarse no ha podido realizarse, perdiéndose una interesante fuente de financiamiento. Sin embargo, en 2008 durante el gobierno de Cristina Fernández se anunció el pago al Club de París aunque el intento no prosperó al desatarse la crisis financiera internacional que tuvo como episodio simbólico la caída del Banco Lehman Brothers. Otro de los obstáculos ha sido la constante negativa Argentina a un acuerdo previo y seguimiento de las negociaciones por el FMI, algo que exige el Club de París.

Además, el último de los temas de interés para los países europeos se centró en los bonistas que no ingresaron al canje de deuda de 2005. Gran parte de los tenedores de títulos de deuda pública en default o holdouts, eran de origen italiano, alemán y japonés destacándose principalmente pequeños y medianos ahorristas. La composición social y económica de los acreedores impactó en los medios masivos de comunicación y como consecuencia traccionó sobre los gobiernos que reclamaron una nueva reestructuración de deuda. En respuesta a ello el gobierno argentino reabrió el canje de deuda pública en 2010 ingresando gran parte de los acreedores en cuestión, aunque continua sin reestructurar cerca del 7% del total de bonistas privados (muchos de ellos europeos), que no han aceptado el canje de deuda.

---

<sup>25</sup> El club de París fue creado en 1956 como consecuencia de las dificultades argentinas para pagar su deuda. Es un foro que oficia de marco para la renegociación de la deuda entre los países deudores y los acreedores gubernamentales. Este club no presenta miembros fijos, se rige a través del trato simétrico entre todos los acreedores y es regla un previo acuerdo con el FMI. Para el año 2008 Argentina registraba deuda vencida y por vencer de aproximadamente \$6.700 millones de dólares (sin incluir posibles intereses punitivos) repartida entre 17 países. El 30% de la deuda era con Alemania, 25% con Japón, 9% con Holanda, 8% con España, 8% con Italia y 7% con EE.UU., entre los principales acreedores.

<sup>26</sup> Por ejemplo Hermes en Alemania, Coface en Francia, Sace en Italia, y Cesce en España.

En el marco de las relaciones bilaterales, se mantuvieron en todo el período con un bajo perfil, desconfianza y distaron de ser buenas (con niveles de tirantez en algunos casos). Aún así es posible mencionar y distinguir algunas peculiaridades. El vínculo bilateral con España pasó de ser positivo e intenso durante el gobierno de Kirchner a una de las relaciones más tensas y conflictivas durante la administración de Cristina Fernández. España se convirtió en el segundo inversor en el país en la década del noventa beneficiándose con la privatización de los servicios públicos. El default y el fin del régimen de convertibilidad pusieron en primer plano la renegociación de los contratos con las compañías, muchas de las cuales recurrieron al CIADI demandando a la Argentina. El objetivo argentino era normalizar el vínculo con las empresas españolas<sup>27</sup>. Para ello, Kirchner inició una diplomacia intensa aunque dura por momentos para distender luego e intentar conciliar<sup>28</sup>. Adquirieron relevancia en la relación bilateral la por entonces primera dama Cristina Fernández de Kirchner, el jefe de Gabinete Alberto Fernández y el ministro de planificación federal Julio de Vido. El discurso oficial hizo referencia a la “amistad hispano-argentina” y a la “permanente solidaridad española en momentos difíciles” para la Argentina. Incluso llegó a hablarse de “diálogo fluido” con el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. En contrapartida y en forma paradójica desde España se percibió al nuevo gobierno argentino como un interlocutor confiable. Tal es así que la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) elogió al país por las garantías a la estabilidad económica y jurídica, creando un apropiado clima de negocios<sup>29</sup>. Incluso en 2006 se llegó a un acuerdo bilateral sobre la refinanciación de la deuda argentina para con Madrid que no se llevó a cabo ya que las reglas del Club de París no permiten negociar por separado. Sin embargo, para el año 2007 y con mayor precisión durante el mandato de Cristina Fernández el vínculo bilateral se volvió tenso y difícil a causa de las nacionalizaciones que Argentina llevó a adelante con las empresas españolas, particularmente las AFJP, Aerolíneas Argentinas bajo control del grupo Marsans sin el cual se haya efectuado una indemnización, y también el creciente deterioro del vínculo con la compañía Repsol por Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

---

<sup>27</sup> Por ejemplo se firmaron cartas de entendimiento que permitían aumento tarifario con la constructora Aventis (que disponía de participación accionaria en Autopistas del Sol y Autopistas del Oeste), y Endesa (propietaria de Edesur), también con Telefónica y Gas Natural Ban. En estos casos las empresas accedieron a retirar sus demandas internacionales contra Argentina. Casos más complejos fueron entre otros el de Aguas de Barcelona (accionista de Aguas Argentinas y Aguas Cordobesas) y Marsans donde desde el comienzo el gobierno argentino siempre pretendió incrementar el paquete accionario estatal.

<sup>28</sup> Para Arce Suarez (2004), Kirchner en un primer momento mostrando firmeza acusó a las empresas españolas de connivencia con el menemismo para llegar a la desastrosa situación financiera que atravesaba el país mientras que simultáneamente enviaba a sus ministros a negociar y distender la situación. Paradójicamente, en su segundo viaje seis meses después se convirtió en el hombre que garantizaba el marco que las empresas deseaban.

<sup>29</sup> Una lectura diferente desarrolla Celestino Del Arenal (2011: 378) presentando este período por el deterioro bilateral, caracterizado por “la ausencia total de sintonía personal entre los mandatarios” y la “incompatibilidad absoluta de los planteamientos políticos existentes” entre ambos gobiernos. Para el autor el hecho distorsivo fue la política neopopulista de Kirchner que desarrolló medidas contraproducentes para los capitales españoles, teniendo como consecuencia un clima de inseguridad jurídica.

Mientras que las relaciones de Argentina con Alemania, Francia e Italia comenzaron frías y muy distantes, intentaron recomponerse en el mandato de Cristina Fernández aunque sin muchos resultados. Con Alemania, la crisis heredada por el caso Siemens y la deuda al Estado alemán y a tenedores privados obstaculizó la relación. Hubo un intento de Cristina Fernández de acercar posiciones con sucesivos viajes -tanto como candidata y como presidente- al país europeo pero sin mayores logros. Con Francia la controversia más resonante se planteó por la estatización de la empresa Aguas Argentinas cuya concesión pertenecía al grupo francés Suez que recurrió a los tribunales internacionales para resolver la controversia. El episodio ocurrido en 2005 produjo que el presidente Chirac excluyera a la Argentina de su gira por Sudamérica marcando distancia entre ambos países. Con la llegada de Cristina se buscó reconstruir el vínculo primero a través de un acercamiento al nuevo presidente francés Nicolás Sarkozy con el cual se trabajó conjuntamente en el área de los derechos humanos, y posteriormente con el ambicioso proyecto bilateral para la instalación de trenes de alta velocidad entre las ciudades de Rosario y Buenos Aires, con posibilidad de extensión hasta Mar del Plata. El llamado “Tren Bala” que sería provisto tecnológicamente por la compañía francesa Alstom, resultaba extremadamente costoso y produjo un fuerte debate y críticas de la opinión pública, la clase dirigente y especialistas en la materia<sup>30</sup>. Finalmente, con Italia el lazo se caracterizó por una distancia inicial ilustrada en la ausencia del presidente Kirchner en Roma durante su gira por Europa en 2004. La recomposición, aunque tenue, comenzó a producirse con la apertura del segundo canje de deuda en default en 2010 donde ingresaron un porcentaje considerable de pequeños ahorristas italianos. Como complemento se hizo hincapié en los tradicionales vínculos históricos y sociales entre ambos países.

Por último, tampoco durante el período estudiado se concretaron avances en las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea respecto a un tratado de libre comercio. Las rondas llevadas a cabo en 2004 fracasaron y tras el cambio de Brasil en la votación de la ronda Doha en la Organización Mundial de Comercio en 2008 las perspectivas de retomar las negociaciones y acercar posiciones parecieron restablecerse aunque sin resultados concretos<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Para 2008 algunas señales de una lenta recuperación fueron el retorno de inversiones de algunas empresas que ya se encontraban en el país como Peugeot, Sanofi y Louis Dreyfus.

<sup>31</sup> En la ronda Doha, Brasil votó paradójicamente con los países desarrollados y no con el G22 con la intención de tender un “puente” en las negociaciones a fin de evitar ser acusado por los países desarrollados del principal obstáculo del acuerdo. No obstante, dicha ronda de negociaciones quedó sumida en una parálisis, sin acuerdo, polarizada en dos grupos.

## **I. E La diversificación de la política exterior: La República Popular China.**

El comienzo del siglo XXI trajo aparejado un cambio en el orden internacional, o al menos una transición de un orden unipolar a un mundo con una tendencia multipolar. Es importante remarcar que uno de los aspectos en que se manifestó esta nueva tendencia fue en la aparición de Estados con economías emergentes, que crecieron a tasas significativas en la primera década del nuevo siglo e impulsaron drásticamente los niveles del comercio internacional y modificaron los flujos del mismo.

En este sentido sobresale el rol de la República Popular China (China en adelante) quien desde la década del noventa se ha convertido en la “fábrica del mundo” (Oviedo, 2013) produciendo un “cambio en el centro de gravedad del comercio mundial y la producción” (Moneta, 2006). Este fenómeno no puede entenderse en forma aislada sino que comprende a Asia como sistema en su conjunto. En esta región se ha producido un proceso de reestructuración económica (productiva, comercial y financiera)<sup>32</sup>. De este modo la relevancia de China y, a nuestro entender de Asia en general, a comienzos del siglo XXI significó un “cambio tectónico” en la dinámica misma de las relaciones internacionales puesto que por primera vez en cinco siglos, el centro del poder y la riqueza mundiales se desplazó del Atlántico al Pacífico (Halliday, 2005).

Esta emergencia de China fue significativa para América Latina porque se erigió en un punto de apoyo indispensable para diversificar sus mercados de bienes y servicios pudiendo atenuar la dependencia estructural que la región presentaba de sus mercados tradicionales, vale decir Estados Unidos y la Unión Europea. El país oriental se convirtió en un gran importador de materias primas, energía y productos agrícolas ayudando a mejorar sustantivamente los términos de intercambio y creando un entorno internacional sumamente favorable (Labaqui, 2011). La alternativa China, dado su espectacular y sostenido crecimiento, “contribuyó significativamente a la permisividad internacional para que otros actores pudieran moverse con mayor margen de maniobrabilidad diplomática y comercial” (Miranda, 2012b: 73).

El nexo preponderante fue el comercio. China se convirtió en un comprador clave de alimentos, hidrocarburos y materias primas<sup>33</sup> para América latina y el Caribe y posteriormente en

---

<sup>32</sup> La emergencia China ha producido una reestructuración industrial en Asia y el pacífico y un consiguiente cambio de dinámicas en las relaciones. China ha desplazado a los países asiáticos en productos intensivos de mano de obra convirtiéndose en el principal exportador mundial de los mismos. Por lo tanto, los países asiáticos han elevado su productividad para venderle a China bienes intermedios para su producción mientras que Japón la provee de bienes de alta tecnología, de alto valor agregado. El financiamiento y las inversiones a China provienen de Estados Unidos, Europa, Japón, Taiwán y la vasta comunidad China dispersa por el mundo.

<sup>33</sup> En 2008 China publicó el Libro Blanco sobre América Latina donde dejó en evidencia sus intenciones de adquirir e invertir en sectores ligado a la energía, alimentos y minerales.

exportador o abastecedor de productos manufacturados. Los principales beneficiarios de las compras chinas fueron los países sudamericanos. No es de sorprender que en 2005 se estableciera un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre China y Chile, el primero con un país latinoamericano, a lo que luego emularon y consiguieron Perú y Costa Rica. Para el año 2009 China se convierte en el principal socio comercial de Brasil, desplazando de este lugar a los Estados Unidos, lo que luego aconteció también con Chile y Perú. Asimismo ocupó un lugar relevante en el comercio de Argentina, Paraguay y Venezuela. Como contrapartida, la excepción a este nuevo relacionamiento lo constituye México (y en menor medida Centroamérica) quien presenta una economía competitiva con China y percibiendo en este actor una amenaza hacia sus productos. Existen numerosas trabas comerciales a productos industriales en ambas direcciones y también problemas para exportar a terceros mercados como por ejemplo en el sector textil el cual es intensivo en mano de obra y los costos laborales chinos son inferiores a cualquier otro país. En definitiva, el vínculo latinoamericano con China es fundamentalmente comercial, con incipientes y selectivas inversiones<sup>34</sup> y con escasos niveles de cooperación y concertación diplomática, a excepción del lazo con Brasil<sup>35</sup>.

Por su parte, el caso argentino no escapa a la regla general. El país hizo del comercio exterior uno de los pilares del vertiginoso crecimiento económico posterior a la crisis. El hecho más destacable y novedoso en este aspecto es la relevancia que ha adquirido China en particular<sup>36</sup> y Asia en general. Se trata de economías que no son competitivas sino complementarias. El país oriental se convirtió en comprador compulsivo de productos primarios, especialmente de commodities de origen agrario, sobre todo soja (semillas o porotos, aceite y posteriormente biodiesel) y maíz. De este modo, Argentina se vio beneficiada en sus ventas tanto por el incremento de cantidades y de precios aunque no pudo diversificar el origen de sus exportaciones. Argentina no logró trascender esta barrera y vender mercancías o productos con valor agregado, sino que por el contrario, se ha convertido en importador de manufacturas chinas<sup>37</sup>. El comercio total pasó de \$3.171 millones de dólares en 2003 a \$16.746 millones de dólares en 2011. La balanza comercial fue superavitaria para Argentina de 2003 a 2007, mientras

---

<sup>34</sup> Escudé (2011) detalla cuantiosas inversiones y proyectos de inversiones de China en Venezuela, Brasil, Argentina Ecuador y Perú hasta 2011. Plantea que la gran recepción de capitales se produjo en 2009 justo cuando más hacía falta en América Latina ya que como consecuencia de la crisis financiera internacional comenzaron a escasear los capitales de fuentes tradicionales.

<sup>35</sup> El grupo BRICS, y el G-20 comercial que participa en la OMC son ejemplos donde ambos países han cooperado política y diplomáticamente.

<sup>36</sup> La relación tomó un impulso inusitado y decisivo luego de la gira del presidente chino Hu Jintao por Sudamérica, incluida Argentina, en noviembre de 2004. Cabe destacar también que en ese mismo año Buenos Aires reconoció a China como economía de mercado en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

<sup>37</sup> Algunas opiniones consideran que Argentina debe procurar incorporarse al comercio industrial con China, buscando la forma de proveerle productos intermedios. Moneta (2006) sostiene la posibilidad de formar una “canasta estratégica” con productos ligados a la “biología aplicada a los alimentos, tecnología nuclear con usos pacíficos, sistemas de software parasatelitales, medicina” y aprovechar alguna otra posibilidad.

que en 2008 la situación fue revertida favoreciendo a China y aumentando la tendencia año tras año llegando a 2011 a presentar un desequilibrio de \$4.400 millones de dólares<sup>38</sup>.

El peso específico de la relación pasó por la dimensión comercial. No hubo inversiones cuantiosas ni de relevancia, teniendo escasa incidencia en el sector productivo. Sólo tres grandes inversiones se contabilizan, todas ellas en sectores estratégicos previstos en el Libro Blanco de 2008 y realizadas durante el mandato de Cristina Fernández. Ellas son: la reapertura del yacimiento de hierro de Sierra Grande en Río Negro en 2008 por la empresa China Metallurgical Group Corporation (MCC), la compra del 49% del paquete accionario de la compañía petrolera Bidas en 2010 de la China National Offshore Oil Company (CNOOC), y el inicio del proyecto de construcción de un sistema de riego en Río Negro en 2011 por parte de la China Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group. Aún así, en poco tiempo, el gigante asiático se convirtió en tercer inversor extranjero directo en Argentina para 2010 detrás de la Unión Europea (España principalmente) y Estados Unidos. Asimismo, se vislumbró una incipiente cooperación bilateral en sectores del alta tecnología como el “Acuerdo Marco de Cooperación Técnica para el Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre” de 2004 entre Hu Jintao y Néstor Kirchner que dio inicio a la cooperación bilateral en el sector satelital y de comunicaciones; y además quedó de manifiesto el interés chino en INVAP con la visita del presidente chino en 2004 en la cual se comprometió a comprar reactores argentinos en el futuro.

Desde nuestro punto de vista, el vínculo bilateral no operó como una fuente de diversificación política, es decir, un punto de apoyo para establecer coincidencias y convergencias políticas y diplomáticas que colaborasen en pos de sostener una estrategia autonomista. Para Argentina, la agenda estuvo determinada por la variable comercial. Sostenemos que a raíz de la importancia que fue cobrando la misma con el transcurrir del tiempo, y sumado al ascenso chino en la estratificación internacional como potencia mundial, el contenido de la relación trascendió lo estrictamente comercial y comenzó a experimentar otras áreas como finanzas, inversiones, cooperación en sectores estratégicos y una primaria agenda política<sup>39</sup>.

No obstante, reconocemos que la trascendencia que ha alcanzado la relación bilateral con China en la política exterior argentina ha sido de tal magnitud y relevancia que ha despertado el debate

---

<sup>38</sup> Las cifras son tomadas del texto de Oviedo (2015: 74) en base a datos del INDEC.

<sup>39</sup> Oviedo (2011) plantea que la agenda bilateral está constituida por temas políticos, económicos y culturales. En los asuntos políticos se encuentran los mutuos apoyos en ámbitos multilaterales al caso de Malvinas y el apoyo a la posición China ante Taiwán, el intento de esbozar posiciones comunes ante una eventual reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y en el G-20 en el orden financiero. A su vez, Argentina ha tomado una posición proclive a China en materia de derechos humanos frente a las condenas internacionales al régimen chino. En los temas económicos, el énfasis se encuentra en lo comercial y no en las inversiones mientras que en el plano cultural existe el desafío de progresar en una mayor interacción en los diferentes aspectos desde una profunda base de amistad y cooperación desde el establecimiento de relaciones en 1945.

tanto en ámbitos políticos, académicos y los medios de comunicación en torno a los rumbos que debe adquirir la vinculación. Uno de los análisis más comunes consiste en presentar el nexo con China como una reedición de la relación que entre 1880 y 1914 se produjo con Gran Bretaña (Escudé, 2011; Labaqui, 2011; Suazo-Rohmer, 2014) en la cual Argentina exportaba e intentaba exportar la mayor cantidad de productos primarios (carnes, granos y cereales) a los mejores precios posibles e importaba productos manufacturados. Se trata de economías complementarias que “como Gran Bretaña en el primer período, China necesita del producto que nosotros exportamos competitivamente” (Escudé, 2011: 4). También se recibieron cuantiosas inversiones dirigidas a obras de infraestructura (ferrocarriles, puertos, frigoríficos) que optimizaban y garantizaban el comercio bilateral. En este sentido, Escudé (2011: 4) sostiene que este tipo de vínculo se está recreando en una escala menor cuando señala que “un ejemplo del tipo de cooperación que debería multiplicarse es el acuerdo marco entre nuestra provincia de Río Negro y la provincia china de Heilongjiang. Su objetivo es ampliar la superficie productiva por medio de inversiones en irrigación”.

Otra de las visiones en perspectiva histórica que pueden encontrarse es asimilar el actual vínculo con China a la relación que surgió en los setenta durante el tercer peronismo y persistió casi hasta 1989 con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas emergiendo este país como un importante comprador de granos primero y luego también de carnes<sup>40</sup>. No obstante, coincidimos con Miranda en que el contexto actual de globalización y multipolarismo político difiere sustancialmente del bipolarismo de la Guerra Fría que restringía notablemente la permisividad internacional limitando en este caso el vínculo a la esfera comercial. Además, Argentina pretende trascender del ámbito estrictamente comercial y ampliar la agenda a otros campos por lo que el vínculo adquiriría una perspectiva distinta (Miranda, 2012b).

En consecuencia, desde nuestro punto de vista, la creciente relevancia china y su irrupción en la política exterior argentina se constituyen en una oportunidad para favorecer políticas de autonomía heterodoxa e incidir positivamente en la reducción de la doble dependencia<sup>41</sup> en que ha caído el país en el siglo XXI. Sin embargo, para que esta construcción sea posible es necesario que algunas variables contextuales continúen constantes, vale decir, *ceteris paribus*. En primer lugar, este incremento del margen de maniobra que brinda hoy el sistema internacional depende de los tonos que adquiera el estado de la relación bilateral entre Estados Unidos y

---

<sup>40</sup> Ver VÁZQUEZ OCAMPO, José, “Política Exterior Argentina. 1973-1983”. Tomo I. Buenos Aires, CEAL, 1989.

<sup>41</sup> Sobre el concepto de doble dependencia ver: FIGARI, Guillermo, “De Alfonsín a Menem Política Exterior y Globalización”. Buenos Aires, Memphis, 1997.

China<sup>42</sup>. Este vínculo se ha caracterizado por una interdependencia creciente dentro de un proceso de acercamiento iniciado en 1972. En la dimensión económica el nexo ha alcanzado impensados desequilibrios comerciales pero aún así se la concibe como una relación de “desequilibrios estables” (Moneta, 2006; Subacchi, 2008), que consiste en que China con su abrumador superávit comercial con los Estados Unidos compra bonos de deuda norteamericana. “En la medida que China siga comprando bonos del Tesoro, va a poder venderle al país del norte y Estados Unidos comprarle al asiático. Es un juego que funciona y tiene a ambos jugadores como rehenes” (Moneta, 2006). En cuanto a la perspectiva político-diplomática ambos han construido un vínculo positivo, sin conflicto con signos de cooperación evidente. El nexo se caracteriza por la necesidad mutua aunque Estados Unidos pretenda mantener la supremacía aplicando estrategias de contención al país oriental mientras que China aspira a una transición hegemónica<sup>43</sup> pero ha evitado la confrontación diplomática a la vez que no ha disputado explícitamente el patio trasero norteamericano más allá de su progresivo interés.

En segunda instancia, observamos que las oportunidades y atractivos que China presenta han sido compartidos abiertamente por Sudamérica en general. Eso ha significado hasta el momento que no se encuentra en riesgo el clima de buena vecindad o amistad regional, y la “concordia geopolítica sudamericana” (Escudé, 2011: 5). La cooperación, concertación e integración sudamericana y latinoamericana han avanzado paulatinamente sin que sus miembros compitan por una relación privilegiada con China, ni la potencia oriental haya actuado como un factor perturbador en dicho proceso. Esta relación difiere sustancialmente con la sostenida por los Estados Unidos para la región desde fines del siglo XIX y acentuadas fundamentalmente con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial cuando sus políticas tendían a seguir las máximas realistas de “equilibrio de poder” y “divide et impera” produciendo competencia, rivalidades y desconfianza entre los estados.

Finalmente, resulta elemental para el mantenimiento de la relación bilateral de estabilidad la complementariedad económica entre Argentina y China. Para describirla Oviedo (2013) utiliza los conceptos de Robert Keohane de armonía y cooperación. La armonía se establece puesto que el gigante asiático ha logrado desarrollar un modelo “productivo exportador”, permitiendo que una cadena de países se conviertan en proveedores del mismo, como es el caso argentino aunque abasteciéndolo de alimentos y demás productos primarios. En este esquema, las controversias

---

<sup>42</sup> Tanto Miranda (2012b) como Escudé (2011) desarrollan en forma sintética las diferentes análisis y percepciones de los distintos enfoques teóricos sobre las relaciones xino-norteamericanas.

<sup>43</sup> Para explicar este proceso muchos análisis recurren a la tesis de transición del poder que Kenneth Organski esbozara en *World Politics* en 1958.



que surgieran podrían ser resueltas por la cooperación bilateral como fue el cierre de las importaciones del complejo soja en 2009 por el gobierno chino. Por el contrario, un problema más complejo podría surgir si Argentina decide modernizar su estructura productiva y comenzar a competir en algunos sectores con China poniendo fin a la armonía e introduciendo un clima de incertidumbre sobre el futuro del nexo.

## Sección II

### La Integración Deseada. Mercosur: De la Euforia a la Desilusión

La integración subregional fue uno de los pilares fundamentales de la política exterior argentina desde el retorno de la democracia en 1983. Todos y cada uno de los gobiernos, cualquiera sea su partido político, apostaron por la política de integración aún cuando la misma tuvo significados y contenidos diferentes para cada uno de ellos. Por eso entendemos que Argentina llevó adelante hacia el Mercosur algunos rasgos de lo que es una “política por impulsos” en donde se varió de intensidad según los períodos, gobiernos y proyectos de inserción externa (Lechini, 2006: 46).

Siguiendo a la autora se define por impulsos a las “(...) acciones externas, generalmente discontinuas, que explicitaron momentos de acercamiento (...)”, en este caso hacia el bloque subregional y sus Estados parte “por períodos cortos” coincidiendo en gran medida con los distintos mandatos presidenciales. En cierta forma podemos sostener también aunque dentro de una impronta integracionista general que “estos impulsos estaban vinculados a una necesidad u oportunidad contingente, directa o indirecta que era el sustento del acercamiento”. “Como se deriva de ello, el objetivo pretendido terminaba convirtiéndose en el contenido de la acción política”<sup>44</sup>.

La política de integración no respondió a la construcción de una política exterior sustentada en el tiempo y por los distintos gobiernos. Fue algo paradójico. A pesar de la alta prioridad y centralidad para todos los gobiernos democráticos, primó la discontinuidad y el cambio en la concepción política hacia el mismo. Pretendió ser para la Argentina una política de Estado pero no logró plasmarse como tal. No hubo un diseño, una concepción del Mercosur. Por el contrario, hubo distintas visiones que no tuvieron constancia en el tiempo. Terminaron siendo diferentes

---

<sup>44</sup> No desconocemos que Lechini utiliza el concepto de política por impulsos para aplicarlo a un área de baja prioridad o importancia secundaria para la política exterior argentina como es el caso de África. Lo contraponen a lo que denomina la construcción de una política exterior y teniendo como especial referencia a la política brasileña hacia ese continente. Nosotros admitimos que el Mercosur es un caso absolutamente diferente ya que se trata de un área central, de alta prioridad para la política exterior argentina. Dejamos un margen al debate de si es posible ser impulsivo para un país en áreas de importancia central y/o estratégica. Aún así intentamos extrapolar el concepto sosteniendo que la clase dirigente Argentina ha intentado construir una política de Estado hacia el bloque y sigue haciéndolo aunque creemos que ha primado una tendencia a una política por impulsos.

“impulsos” siguiendo objetivos particulares de cada gobierno en las cuales hubo variación del énfasis y las dimensiones a abordar. Por ejemplo, en un primer momento primaron las coincidencias políticas y el sector de bienes de capital. Luego en la primera mitad de los años noventa el comercio y las inversiones. En la segunda mitad de esa década consolidar la institucionalización y finalmente la ampliación y la profundización del bloque, por citar sucintamente algunas cuestiones.

Se remitió siempre a impulsos que no fueron más que un episodio de “stop and go”. Así a cada momento de entusiasmo, armonía o ilusión en el transcurso del Mercosur le seguían inexorablemente períodos de signos de fatiga, estancamiento o hibernación. Ante cada crisis la respuesta fue poner énfasis en otra dimensión a fin de “reimpulsar” la situación. En general, las cuestiones irresueltas no encontraron solución, quedando en la mayoría de los casos pendientes. Pero en todo este período desde el 1983 hasta el 25 de mayo de 2003, al margen de los objetivos de cada gobierno argentino, hubo un factor determinante que se situó en una variable externa, la cual respondió a las posturas y actitudes de Brasil.

## **II. A\_ Convergencia política e impulsos institucionalistas.**

El gobierno de Kirchner no fue la excepción a lo descrito anteriormente. Desde la percepción del nuevo gobierno la convergencia de factores estructurales y coyunturales le otorgaban a la integración subregional un valor especial que la colocaban como una prioridad en el diseño de la agenda externa.

Entre los factores estructurales destacamos dos de trascendencia. En primer lugar, una cada vez mayor tendencia mundial al multilateralismo. En consecuencia el mundo se ha caracterizado en forma creciente por el agrupamiento de los Estados en bloques que favorecen y mejoran sustancialmente su capacidad de negociación. Estos bloques permiten amplificar la voz de los Estados a la vez que sus posturas ganan fuerza y consistencia en términos relativos, fortaleza que de otra forma difícilmente podrían obtener. La participación argentina en múltiples ámbitos multilaterales, organizaciones internacionales, foros y demás negociaciones han creado la necesidad de pertenecer, consolidar e integrarse en bloques. En ese sentido el canciller Bielsa (2004: 6 y 13) expresaba que “nuestro paradigma es integración o intrascendencia”, destacando “(...) el fortalecimiento de la cooperación, de la solidaridad y de la concertación de posiciones con países con los cuales compartimos intereses, valores y visiones. En un espacio global interdependiente, la capacidad de actuar de manera concertada –obrar en común- en una lógica de suma positiva, es un recurso de poder que debemos ser capaces de aprovechar y maximizar”.

En segundo lugar, un elemento sustancial que impulsó en forma constante a la integración fue el sinceramiento por parte del gobierno argentino y de los principales partidos políticos de “haber asumido definitivamente su pertenencia a América Latina” lo que significó todo “un salto cultural de trascendencia” (Miranda, 2009a: 16). Creemos que este pronunciamiento latinoamericano del nuevo gobierno justicialista no fue una mera diferenciación con la política seguida en la década del noventa (toda una constante del discurso kirchnerista) cuando el alineamiento con los Estados Unidos llevó a la clase dirigente a vislumbrar que el país podía ingresar al primer mundo dado las transformaciones que estaban aconteciendo a nivel global y por ello ocupar un lugar privilegiado en el nuevo orden internacional<sup>45</sup>. Sino que además fue un reconocimiento realista, genuino y objetivo de que el país pertenecía al subsistema latinoamericano y era naturalmente el ámbito propicio para llevar adelante la integración<sup>46</sup>.

Por otra parte, yacía una variable contextual de enorme impacto que condicionaba y hasta en algunos casos determinaba las conductas del nuevo gobierno que comenzaba su mandato en mayo de 2003. Se trataba de la crisis institucional que vivió el país y que tuvo una repercusión directa en la política exterior. Como resultado de la misma, la Argentina quedó en el plano externo desinsertada, despotenciada y extremadamente vulnerable. En otras palabras, Argentina era un país irrelevante para los centros de poder políticos y económicos mundiales<sup>47</sup>. Gozaba de escasos márgenes de permisividad. Esta situación produjo que el país centrara su atención e intentara recuperar parte de su iniciativa diplomática y atributos de poder en América Latina, lugar donde históricamente contó con una capacidad de influencia relativa. Además esta región fue el núcleo de la solidaridad, apoyos y sostenes en los momentos más difíciles de la crisis<sup>48</sup>.

Era natural que con estas percepciones y realidades la relación bilateral con Brasil cobrara un valor esencial, estratégico. Brasil era el actor relevante para la recuperación del país<sup>49</sup>. De esta forma la relación bilateral se erigió en un pilar fundamental para la superación de la crisis que

---

<sup>45</sup> Russel y Tokatlian (2003) establecen como una característica constante en la Argentina de posguerra hasta nuestros días lo que califican como “el problema de la identidad internacional de la Argentina”, que consiste en un debate interminable sobre nuestra identidad internacional. Prácticamente todos los gobiernos tuvieron la necesidad de definir su lugar de pertenencia, su identidad.

<sup>46</sup> Cabe remarcar que tanto el partido Justicialista como la Unión Cívica Radical han tenido por tradición políticas tendientes a un mayor acercamiento con Latinoamérica. No obstante, pueden encontrarse diferencias sustanciales entre gobiernos de ambos partidos y paradójicamente entre gobiernos de un mismo partido a lo largo de la historia.

<sup>47</sup> Miranda (2003) plantea que la irrelevancia argentina fue producto de un proceso. Primero siendo irrelevante desde un punto de vista estratégico y económico, para con posterioridad a la crisis de 2001 serlo también desde la dimensión política. Como consecuencia, el país se encontraba en un estado de “indefensión internacional” con una “creciente vulnerabilidad externa” relacionada con la “tenencia de un Estado débil, de economía quebrada y de sociedad empobrecida”.

<sup>48</sup> Cabe destacar que Brasil y Chile, eran los principales compradores de productos argentinos al momento del default. Ambos junto a México fueron además los principales sostenes externos ante las negociaciones de Argentina con el FMI. Con posterioridad, también Venezuela brindó un sólido apoyo principalmente desde la dimensión financiera.

<sup>49</sup> Distintos análisis coinciden en que el país carecía de opciones más que acompañar las iniciativas internacionales de Brasil a fin de recuperar capacidades propias (Miranda, 2004; Cortés y Creus, 2010). Por su parte, Torres del Sel (2008) se refiere a “Brasil como referente constante en la agenda kirchnerista”.

atravesaba la política exterior después de 2001. Tanto el gobierno provisional de Duhalde en un primer momento, como la gestión Kirchner optaron por Brasil para recomponer la situación internacional del país. Y era precisamente desde el proceso de integración subregional, el Mercosur, el ámbito donde desde la percepción argentina se canalizaría el vínculo bilateral. Por ello se apostaba por “privilegiar el fortalecimiento del bloque cercano” (Bielsa, 2004).

Desde la nueva administración argentina se idealizaba una nueva concepción del Mercosur. Para Kirchner el proceso de integración debía basarse en un “Mercosur político”. La política debía ser el elemento esencial para revitalizar el bloque. La variable política era el motor que lo vigorizaría y le daría el contenido estratégico a la relación con Brasil. Era el camino por el cual se podía llegar a establecer un núcleo de coincidencias básicas esenciales a partir de los cuales avanzar hacia las demás áreas, alcanzando así una perspectiva multidimensional. La clave en esta concepción del bloque era recuperar el rol del Estado dotándolo de presencia en la economía y en temas ligados al desarrollo, asuntos sociales, educativos, culturales y de seguridad entre otros. Además, se percibía como relevante la participación activa de las sociedades civiles como complemento a la actividad de los Estados.

Para el canciller Bielsa el bloque debía era entendido como un “proyecto político y estratégico de vasto alcance y no solo como un bloque comercial” y su objetivo era convertirse en un “espacio económico, político y cultural unificado”. En otras palabras, el Mercosur era un “fin en sí mismo”. Para Miguel Torres (2007: 302) “se trata de concebir al esquema de integración en términos políticos y sociales, no exclusivamente económicos, identificándolo como un impulso para el desarrollo”.

Además, este diseño desde la óptica del gobierno daría lugar a lograr coincidencias diplomáticas y posturas comunes ante los distintos foros y organismos internacionales fortaleciendo sustancialmente la capacidad de negociación de los Estados parte.

Esta forma de percibir el Mercosur lo distanciaban plenamente de la visión que en los años noventa se practicó sobre el mismo. En sintonía con los postulados neoliberales, el consenso de Washington, el regionalismo abierto<sup>50</sup> y las teorías del Estado Comercialista (Rosecrance, 1986) reinantes en el período, Argentina percibió a Brasil como un “socio económico clave” pero no como un aliado estratégico. Ese rol le correspondía a los Estados Unidos con el cual se practicó

---

<sup>50</sup> El concepto hace referencia a procesos de integración regional que se construyen en forma paralela a la liberalización multilateral del comercio sin obstaculizarla.

un férreo alineamiento político (Russel y Tokatlian, 2003). Primó un criterio economicista de la integración.

Por el contrario, el diseño que el kirchnerismo pretendía se vinculaba más a los orígenes mismos del bloque de mediados de la década del ochenta cuando tomó impulso una visión cooperativa de Brasil. Los puntos de contacto con el gobierno radical de Alfonsín se plasmaban en el valor de la política como variable ordenadora de la integración. En aquel momento, el contexto de incipiente redemocratización en ambos países sumado a la presencia de dificultades económicas comunes fomentaron el acercamiento bilateral, y la posibilidad de entablar un nuevo diálogo, el cual Kirchner pretendía recobrar. De alguna forma también se rescataba la noción de recuperar el eje franco-alemán como referencia obligada o incluso modelo de integración a emular, pensamiento nodal en la relación Alfonsín-Sarney. Para Kirchner había que reconstruir y consolidar definitivamente el eje de poder Buenos Aires-Brasilia.

Asimismo, se evidenciaron puntos en común con la visión del gobierno de la Alianza (1999-2001). La apuesta kirchnerista por dinamizar y vigorizar el Mercosur podía asimilarse a la propuesta aliancista de refundar y relanzar el bloque el cual según su percepción había sido descuidado en los noventa como “prioridad estratégica para la política y la economía de la Argentina” (Miranda, 2003: 14). En aquel momento, se consideraba que el vínculo con Brasil estaba pasando por su más bajo punto histórico y en consecuencia el Mercosur atravesaba por un “período de hibernación”. Para revertirlo, el presidente De la Rúa proponía profundizar la integración llevándola a áreas como educación y defensa así como la ampliación del bloque con especial énfasis en incorporación de Chile al mismo. En concordancia con esta visión, para la administración Kirchner, la prioridad era profundizar la integración más allá del aspecto económico-comercial y en modo secundario mantener las puertas abiertas ante posibles incorporaciones.

Por último, la administración provisional de Duhalde constituye el antecedente inmediato y el punto de partida hacia una nueva relación de acercamiento hacia Brasil que en los momentos más difíciles de la crisis fue visto como un compañero fiel. Una vez evidenciada la convergencia política e ideológica entre el presidente interino Duhalde y el nuevo gobierno de Lula Da Silva que les permitió anunciar un nuevo impulso al Mercosur, el Brasil se convirtió para nuestro país primero en un “modelo de desarrollo alternativo” al implementado en los noventa y como la “principal carta” de inserción internacional para luego en plena campaña electoral el Frente para

la Victoria lo concibiera como un “socio político” en un empeño a realizar en común (Russell y Tokatlian, 2003).

Por lo tanto, desde la asunción misma, el gobierno de Kirchner tanto desde el discurso como desde las acciones intento acercarse y resguardarse en Brasil. No obstante, los primeros episodios no manifestaron la aparente sinergia entre ambos mandatarios. El primer contacto presidencial se produjo el 11 junio de 2003 cuando el presidente Kirchner, en su primera visita oficial al exterior, visitó Brasilia. Más allá de una retórica cordial y de un sólido apoyo de Brasil hacia la situación argentina, la nueva administración brasileña demostró bajo perfil y hasta indiferencia frente a Kirchner, puesto que se trataba de un presidente con escasa legitimidad y por esta razón desde el Planalto se procuró compatibilizar una muestra de soporte a la situación argentina con la prudencia y moderación necesarias hasta percibir y comprender con mayor nitidez al nuevo gobierno argentino. En esta ocasión no se alcanzaron compromisos concretos, solo declaraciones donde se afirmó la necesidad de fortalecer la estructura institucional del Mercosur, la necesidad de entrada en vigor del protocolo de Olivos como mecanismo para la resolución de las controversias y la promesa de continuar avanzando en normas ágiles que garanticen la seguridad jurídica de los estados parte, de los actores privados y de la sociedad civil. Además comenzó a hablarse del deseo de recuperar la alianza estratégica entre ambos países.

Un segundo hecho de desencuentro surgió del disgusto brasileño como consecuencia del acuerdo de reestructuración de deuda entre Argentina y el FMI en septiembre de 2003. Después de arduas y tensas negociaciones, se logró un acuerdo de mediano plazo que fue celebrado y apoyado fuertemente por la comunidad internacional y regional, destacándose en esta última la solidaridad de Chile y México. No obstante, la posición brasileña fue diferente a la vez que llamativa para Buenos Aires. Brasilia no emitió opinión alguna, solo un “inquietante silencio” (Russel y Tokatlian, 2004: 23). La razón se encontró en el diferente criterio del FMI para con Brasil en el acuerdo celebrado en agosto de 2003.

Pese a todo, la convergencia deseada por Kirchner llegaría en octubre de 2003 con el llamado “Consenso de Buenos Aires”<sup>51</sup>. Este episodio simbolizó la conciliación entre los dos países. Fue el hecho determinante de la sinergia y armonía bilateral (Arce Suarez, 2004). A la relación interpersonal entre los presidentes, con este documento se la revistió con una cobertura interestatal. La declaración constó de 22 puntos en el que se acordaron diversos temas como

---

<sup>51</sup> En esa ocasión el presidente Lula Da Silva visitó la República Argentina siendo la primera visita oficial brasileña, vale decir de Estado, desde 1996. Fue un gesto claro en pos de reforzar la “alianza estratégica” entre ambos países celebrada en 1997.

educación, cultura, integración física, circulación de personas y otros. Pero consideramos relevante destacar el valor que se le atribuyó a la democracia como una herramienta para combatir la pobreza y el desempleo, identificando al Estado como el actor responsable para llevar adelante estas tareas así como en implementar políticas de desarrollo teniendo en cuenta las diversidades regionales. En lo referido a la coordinación de posturas se comprometieron a realizar esfuerzos conjuntos para afianzar un orden multilateral basado en la igualdad soberana de los Estados, ya sea en las Naciones Unidas como en la OMC. Y fundamentalmente expresaron que el Mercosur no se limitaba a la dimensión económica sino que además significaba un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. Para ello se reconoció que era necesario fortalecerlo, perfeccionar sus instituciones, promover e incentivar la participación de la sociedad civil y la ampliación del bloque a nuevos países.

La coordinación política-diplomática entre ambos gobiernos comenzó a evidenciarse inmediatamente como consecuencia del acompañamiento argentino a las iniciativas brasileñas. En realidad, el primer episodio se presentó unas semanas antes de la cumbre presidencial de octubre en Buenos Aires. En septiembre de 2003, en la quinta Conferencia Ministerial de la OMC, correspondiente a la Ronda Doha celebrada en Cancún, Argentina siguió la propuesta Brasil negociando desde el naciente G-20 y contraponiéndose a las posiciones de los países desarrollados. Este grupo fue creado bajo el liderazgo de Brasil, India y China acaparando a otros 19 países, entre ellos 12 países latinoamericanos y otros de importancia relativa como Sudáfrica, Indonesia, Egipto y Pakistán. El hecho destacable fue el viraje en la estrategia de negociación por parte de Buenos Aires, cambiando al Grupo Cairns por el G-20. Poco tiempo después en noviembre, en la reunión ministerial del ALCA realizada en Miami, Argentina apoyó la proposición de Brasil de negociar este acuerdo coordinadamente con y desde el Mercosur, estableciendo una posición definitiva y abandonando la indeterminación suscitada en las administraciones de Menem y De la Rúa sobre la modalidad de negociación.<sup>52</sup>

Un efecto inmediato de este seguimiento a las posturas brasileñas en ámbitos multilaterales fue que Argentina fortaleció su por entonces magra capacidad de negociación a la vez que otorgó al gobierno y al país cierta dosis de “legitimidad y credibilidad externa” que había sido seriamente afectada luego de la crisis.

---

<sup>52</sup> Existieron paralelamente coincidencias diplomáticas en temas de política internacional o regional como la condena al unilateralismo norteamericano de intervenir en Irak sin la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, la postura de “no intervención, no injerencia” en el conflicto colombiano -evitar intervenir para combatir el narcotráfico y la guerrilla salvo que sea expresamente solicitado por el gobierno de Colombia-, y la coordinación de una misión diplomática conjunta enviada a Bolivia en octubre de 2003 para garantizar una salida institucional y democrática a la crisis suscitada en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Finalmente, ambos participaron en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) creada por la resolución 1542 del Consejo de Seguridad de la ONU y que actuaba bajo el mando militar brasileño.



La aproximación continuó y se intensificó a comienzos de 2004 con la visita de Kirchner a Río de Janeiro el 16 de marzo, momento en que se plasmaron el Acta de Copacabana<sup>53</sup> y la Declaración Conjunta sobre Cooperación para el Crecimiento Económico con Equidad<sup>54</sup>. Fue la confirmación de un nuevo momento de optimismo en la relación bilateral.

Esta nueva sinergia, esta “luna de miel” (Llenderozas, 2011: 254) consistente en el reforzamiento inusitado del vínculo entre ambos países contribuyó a que desde Argentina se viviera un momento de “euforia” con respecto a las oportunidades que se presentaban. Este optimismo se trasladaba a la posibilidad concreta de vigorizar el Mercosur. Bielsa (2004: 19) sostenía que el proceso de integración atravesaba un momento que merecía ser aprovechado en el cual los estados parte se encontraban ante una “oportunidad histórica”.

Es en este clima cuando la Argentina va a insistir con el planteo de robustecer el Mercosur. En primer lugar desde la Casa Rosada se pensaba que el proceso de integración subregional debía consolidar y fortalecer su institucionalización. Se trataba de uno de los puntos débiles desde la misma conformación del bloque, cuestiones de fondo suscitadas sobre todo desde 1994 y en su mayoría respondían a una situación de “déficit institucional”<sup>55</sup>. En segundo lugar, era necesario avanzar en la profundización de las áreas de integración. Se buscaba de este modo un proceso de integración mayor que pueda avanzar hacia “la unidad política y a la articulación efectiva de las distintas dimensiones de esta integración” (Miranda, 2005: 102).

El planteo argentino quedó reflejado en el discurso de Kirchner. En la Cumbre de Montevideo de diciembre de 2003 Kirchner llamó a que el Mercosur sea “lo más vigoroso posible”, proponiendo dinamizarlo “hacia adentro” cuanto antes. La frase hacía referencia no sólo terminar de definir los temas comerciales pendientes sino también a abordar aquellos asuntos que aún no habían sido afrontados. En este sentido expresó que el bloque regional debía dar un “salto cualitativo definitivo”. A pesar de ello, no encontró respuesta en Brasil quien lejos de responder a las

---

<sup>53</sup> Se basó básicamente en tres puntos: en primer lugar, el establecimiento de consulados conjuntos, por otro lado, se dio un nuevo impulso a obras de infraestructura fundamentales y finalmente establecieron que todos los 30 de noviembre se celebre el Día de la Amistad Argentino-Brasileña, en honor al encuentro que en esa fecha en 1985 llevaron a cabo los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney firmando la Declaración de Iguazú.

<sup>54</sup> Documento en el que se concluye la necesidad de un desarrollo sostenido luego de analizar la situación económica y financiera internacional. Para lograrlo era vital diseñar y establecer mecanismos acordes para afrontar posibles crisis financieras internacionales y realizar acciones conjuntas para mantener la estabilidad macroeconómica en ambos países garantizando de alguna forma la estabilidad regional.

<sup>55</sup> Hubo avances de envergadura en este aspecto con la creación y entrada en vigencia del Protocolo de Olivos que dio nacimiento a un tribunal permanente que oficiaría como organismo de resolución de controversias del bloque. También se logró la creación de un sector de asesoría técnica en la Secretaría del Mercosur y la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM). No obstante, quedaban pendientes temas de enorme importancia como la incorporación de la normativa del Mercosur a los ordenamientos jurídicos de los Estados parte –o presentado como la cuestión de la supranacionalidad-, y resolver problemas arancelarios y del Arancel Externos Común que hacían del bloque una “unión aduanera imperfecta y una zona de libre comercio incompleta” (De La Balze, 2000).

demandas de institucionalización se mostró avocado en primer lugar al ingreso de Perú como Estado Asociado al Mercosur –tercer país en obtener este status detrás de Bolivia y Chile-, y en segundo lugar, puso especial énfasis en concluir en esta reunión el acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones proyectando crear una zona de libre comercio en 10 años<sup>56</sup>.

El presidente argentino volvió a insistir con mayor énfasis en la institucionalización y profundización –esta vez en calidad de anfitrión- en la Cumbre de Puerto Iguazú en julio de 2004, actitud que produjo tirantez en la relación con Brasil. De por sí el encuentro se realizó en un contexto problemático a causa de lo que se denominó la crisis de los electrodomésticos<sup>57</sup>. Kirchner intentó discutir el Mercosur del futuro procurando establecer incluso “la nueva agenda de la integración”. En cuanto a las indefiniciones del bloque expresó “el principal capital que debemos acumular es la confianza mutua. Esto no se alcanza con declaraciones de buena voluntad, sino a partir de acciones que garanticen el eficaz funcionamiento de las instituciones regionales”. Finalizó con toda una definición de lo que se pretendía argumentando “estamos discutiendo algo superior a un tratado de libre comercio”, hablaba de lograr “una unidad política”. Lo ambiciosos pedidos no encontraron respuestas positivas en la delegación brasileña<sup>58</sup>.

Inmediatamente después, en septiembre, se produce la más firme y concreta proposición argentina para institucionalizar y modificar el Mercosur. Ya no era solo discurso, sino una acción concreta, una iniciativa. En esa ocasión el ministro Lavagna en Brasilia formaliza una propuesta al canciller brasileño Celso Amorim para realizar modificaciones al bloque. Esta iniciativa estaba en sintonía con el planteo doméstico de “re-industrializar” el país y reconstruir un “capitalismo nacional” que por esos días enarbolaban el discurso presidencial. Esta propuesta incluía fundamentalmente tres tópicos. Primero, negociar un reparto equitativo de las inversiones entre ambos países. Esto significaba que Brasil aplicara condicionamientos a las inversiones que directamente decidían radicarse allí, y se pretendía además crear un código de conducta para las empresas multinacionales a fin de evitar su traslado de un país al otro. Segundo, el establecimiento de un sistema de salvaguardas para detener las importaciones en sectores

---

<sup>56</sup> “Kirchner quiere un Mercosur vigoroso”, en Diario La Gaceta, Tucumán, 17.12.2003.

<sup>57</sup> En el año 2004 con claridad comienza a apreciarse un creciente descontento en el empresariado argentino ante el cada vez mayor flujo de bienes importados proveniente de Brasil que afectaba en parte la industria nacional. Ante esta situación el Ministro de Economía Roberto Lavagna comenzó a aplicar en forma unilateral medidas proteccionistas que afectaron primero textiles y luego sobre todo a la denominada línea blanca, vale decir heladeras, lavarropas, cocinas, televisores, etc.

<sup>58</sup> Discurso de Néstor Kirchner en la cena ofrecida a presidentes y ministros del Mercosur, asociados e invitados especiales en la ciudad de Puerto Iguazú, Misiones, 7 de julio de 2004, disponible en:

[http://constitucionweb.blogspot.com.ar/2012/06/discurso-de-nessor-kirchner-en-la-cena\\_3472.html](http://constitucionweb.blogspot.com.ar/2012/06/discurso-de-nessor-kirchner-en-la-cena_3472.html)

decadentes. Se impondrían instrumentos tales como cuotas o restricciones a las importaciones cuando surgieran desequilibrios estructurales o sectoriales en el comercio bilateral. Tercero y último, la coordinación de políticas industriales.

Ante este incomodo e imprevisto pedido, el gobierno brasileño hizo nuevamente silencio. Fue a nuestro entender la gran oportunidad argentina para desde el seno mismo del bloque regional impulsar una nueva dinámica y una más equilibrada lógica de funcionamiento que tienda a considerar las asimetrías entre ambos países. Por eso mismo llamó la atención la “forma” en cómo se plantearon las cosas. Fue llamativo lo fugaz de la iniciativa y la solitaria presencia del ministro de Economía, no sustentadas por una mayor presencia presidencial y la escasa participación del Canciller Bielsa en todo el debate suscitado en ese momento. Fue un ejemplo más de “improvisación y amateurismo” (Torres del Sel, 2007) con que se llevo adelante la política exterior durante la administración Kirchner.

La insistencia y paciencia del gobierno argentino para con la laxitud brasileña a sus planteos tuvieron como último escenario la Cumbre de Ouro Preto de diciembre de 2004. La coyuntura era muy peculiar puesto que en forma casi paralela a la misma se llevaría a cabo la reunión de Cuzco que daría nacimiento a la Comunidad Sudamericana de Naciones, un objetivo codiciado por Itamaraty. Al mismo tiempo, Argentina pretendía respuestas a la propuesta que Lavagna había formulado poco tiempo atrás. En Buenos Aires se anhelaba restablecer el “espíritu de Ouro Preto” que en 1994 había logrado dar el punta pie inicial a la institucionalización del bloque. Pero ello era una utopía. Lula, con especial atención a los debates internos de su país<sup>59</sup>, no respondió a ninguno de los pedidos argentinos y concentró su atención en mostrar avances en el establecimiento del Fondo de Convergencia Estructural (FCE), asociar a Colombia, Ecuador y Venezuela, instalar el Parlamento Común para fines de 2006 y finalizar los acuerdos comerciales con la India y Sudáfrica.

Frente a esta indiferencia, Kirchner exhibió su tradicional discurso de línea dura para cuestionar el estado del bloque y defender su idealización del mismo. En referencia a ello expresó “hay que rescatar el Tratado de Asunción de entre los papeles del archivo y ponerlo en plena vigencia. No servirá avanzar en otras cuestiones institucionales si la base misma del acuerdo no es revalorizada”. Finalmente, para sorpresa de todos lanzó un riguroso ataque, todo un desafío

---

<sup>59</sup> Por esos momentos en Brasil existían intensos debates en torno a los planteos argentinos y el futuro del Mercosur. La oposición decidida del sector empresarial a cualquier tipo de concesión ganó peso progresivamente. Más aún, desde esos sectores se hablaba de la “muerte del Mercosur” y de que era necesario su reconversión a una zona de libre comercio que permitiera flexibilidad para negociar tratados comerciales con terceros actores. Para gran parte de la opinión pública brasileña, ese país no era responsable por las asimetrías provocada por la diferencia de tamaño en ambos mercados, ni porque el capital internacional decida invertir en un país y no en otro.

exclamando que “si no se respetan los acuerdos macroeconómicos fundacionales del bloque, de 1991, no habrá Mercosur, ni institucionalización y habrá que olvidarse de la Comunidad Sudamericana de Naciones”<sup>60</sup> <sup>61</sup>.

Para 2005 Kirchner percibió con toda claridad que el Mercosur ya no sería lo que originariamente había pensado. La muestra era la escasa y hasta nula atención que Brasil había dado a sus planteos y su cada vez más elevado perfil en otros ámbitos internacionales. Brasil estaba en otra sintonía.

A nuestro entender esto se debió dos causas fundamentalmente. En primer lugar, a un error de autopercepción del país, es decir, de la situación que Argentina presentaba y de sus capacidades reales. El gobierno iniciado en mayo de 2003 percibió, desde un enfoque realista, que luego de la crisis de 2001 el país se encontraba en una posición de gran debilidad internacional y por lo tanto era extremadamente vulnerable. No obstante, paradójicamente no se percibió que el país se encontraba en una posición de debilidad o desigualdad con Brasil sino que se lo vio como un vínculo equilibrado donde la desventaja era algo circunstancial, pasajera que se matizaría con la salida de la crisis. No fue casual que en los primeros momentos del gobierno de Kirchner, el canciller Bielsa hablara de “paridad estratégica” entre ambos países. Por eso fue llamativo que con esa lectura argentina intentara “modificar el ejercicio del poder en la relación entre ambos países” (Miranda, 2009c). En segundo lugar, hubo un error de percepción sobre Brasil y sus intereses en materia de política exterior. Argentina no hizo una lectura correcta de la nueva situación internacional de su vecino. El mismo estaba haciendo una transformación de país latinoamericano relevante a la de país sudamericano con liderazgo regional (Hakim, 2002). Comenzaba a ser un actor emergente en el escenario mundial por lo que explicitó una intensa actividad diplomática regional e internacional. Su objetivo inmediato era el liderazgo en Sudamérica.

Lo cierto era que ambos se encontraban en una situación estratégica distinta, con un evidente desequilibrio de poder bilateral en perjuicio de Argentina. En ese marco una puja con Brasil por una posible renegociación del Mercosur suponían expectativas desmedidas, lejanas, inalcanzables en la práctica. La negativa constante de Itamaraty a negociar produjo un cimbronazo en la dirigencia argentina. La euforia inicial de un Mercosur fuerte y nuevo dio paso

---

<sup>60</sup> “Kirchner criticó con dureza a Brasil y al Mercosur”, en Diario La Nación, 18.12.2004.

<sup>61</sup> En la reunión quedó en evidencia la posición argentina contraria a la actual tendencia en la composición del intercambio comercial destinando a la Argentina un lugar cada vez más significativa como proveedor de materias primas. Lavagna manifestó: “No queremos una Argentina desindustrializada y proveedora de materias primas en el Mercosur”. Ver: “Las claves del debate que estalló entre Néstor y Lula”, en Diario Página 12, 15.12.2004.

a un gradual desencanto para finalmente expresar una profunda decepción en el bloque de integración.

El problema de fondo era que el curso del Mercosur estaba condicionado por una variable externa a la Argentina. De este modo el bloque estaría orientado a grosso modo por lo que Brasilia dispusiera. El gobierno de Lula esgrimió en un primer momento un fuerte contenido político al proceso de integración regional. Esto fue lo que entusiasmó a Kirchner. Sin embargo, el mismo tenía una relevancia política singular para Brasil. Significaba dos cosas estrechamente ligadas entre sí. Primero, que el Mercosur era el medio fundamental para llegar a la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, fin deseado por Itamarty. Segundo, para que este proyecto fuese posible, era imprescindible dirimir la puja con el proyecto competidor: el ALCA. Sirviendo a tal propósito es que Lula revitalizó el contenido político del bloque, con el fin de convertirlo en el “núcleo duro” de resistencia al ALCA. Las coincidencias políticas y diplomáticas de Brasil con sus socios del Mercosur servirían para convertir al proceso regional en la principal línea de defensa contra la iniciativa norteamericana. Esto no podía hacerse desde la incipiente y endeble CSN<sup>62</sup>. En consecuencia, la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en noviembre de 2005 representó la muerte del ALCA, pero también el final del “Mercosur Político”. En adelante, para la clase dirigente brasileña el valor de las iniciativas y convergencias políticas se trasladarían del Mercosur a Sudamérica y se canalizarían a través de la CSN.

Las expectativas argentinas por esta nueva oportunidad histórica pronto se desplomaron. La relevancia política tenía distinto sentido para uno y otro país. Ahí radicó la confusión Argentina. Había coincidencias políticas y diplomáticas pero distintos objetivos e intereses políticos y estratégicos. No se percibió que desde el Planalto no se buscaba reordenar e institucionalizar el Mercosur sino que el mismo era el medio para oponerse al ALCA y desarrollar la CSN. Por eso no fue casual que a raíz del malestar argentino evidente en 2005, el canciller Celso Amorim intentara enérgicamente gestionando ante el empresariado paulista avanzar en un régimen de salvaguardas para satisfacer a su aliado necesario con vistas a la Cumbre de las Américas en Mar del Plata.

En definitiva se observa que Argentina recurrió primero a una iniciativa institucionalista para vigorizar el Mercosur. La propuesta estaba cercana a los postulados de la escuela idealista de las

---

<sup>62</sup> Cabe recordar que algunos países tenían tratados de libre comercio con Estados Unidos como Chile, y otros estaban en proceso de negociación o lo serían prontamente negociados como Perú y Colombia. Ello significaba un poder de influencia para Washington nada despreciable, y por lo tanto no eran contrarios al libre comercio hemisférico. Al respecto Moniz Bandeira (2004) hace especial referencia al “cerco de Estados Unidos al Mercosur y defeción de Chile”.

relaciones internacionales que sostenía que a través de las instituciones se podía constreñir, limitar y canalizar las asimetrías de poder entre los distintos actores<sup>63</sup>. Sin embargo, la misma fracasó como intento para encauzar la relación bilateral con Brasil a través de un Mercosur revitalizado. Fiel a su tradición, Brasil continuó reacio a aceptar instituciones que impliquen niveles de supranacionalidad o suprainstitucionalidad ya que esto implicaría cesión y pérdida de soberanía y por lo tanto una reducción de su margen de acción. La ausencia de supranacionalidad le permitía hacer valer las asimetrías existentes en las negociaciones entre gobiernos brindándole mayor comodidad y conveniencia para defender sus intereses. Toda una constante en Itamaraty.

Empero, a poco de insistir con abordar la problemática de la institucionalidad, desde Buenos Aires se pensó que esto no era suficiente. En efecto con la propuesta de septiembre de 2004 se intentó modificar el funcionamiento mismo del bloque, atacando en forma directa algunas de las fuentes responsables de las asimetrías entre ambos Estados. Fue un intento ambicioso por tratar de alterar lo que desde la teoría realista de las relaciones internacionales pueden denominarse las bases duras del poder. En este caso se buscaba matizar el desequilibrio producido por el tamaño y competitividad del parque industrial brasileño así como la inequidad en la distribución y radicación de capitales extranjeros. De haberse concretado hubiese dado lugar una redistribución de poder y a un nuevo equilibrio bilateral y regional. No fue así.

## **II. B En busca del equilibrio perdido: El recurso a la ampliación.**

Al comenzar el año 2005, desde la Casa Rosada se percibió con claridad que su idealización originaria ya no podía ser plasmada en la realidad, pues el Mercosur era un “espacio agotado en sí mismo” (Miranda, 2011a). Por lo tanto, el objetivo de institucionalizar el bloque regional comenzó a perder prioridad para el gobierno. Además, en marzo de ese año se evidenció el malestar argentino ante el exceso de protagonismo brasileño en Sudamérica generando tensión. En ese sentido, todo un gesto fue el muy bajo perfil y hasta desinterés manifestado por Kirchner en la cumbre de Asunción en junio de 2005.

La reacción argentina fue la búsqueda de un nuevo socio o aliado que le permitiera aspirar a un nuevo equilibrio de poder regional y balancear la gravitación sudamericana de Brasil. En el marco del Mercosur esto se tradujo en priorizar la ampliación del bloque por sobre la

---

<sup>63</sup> En esos momentos Russell y Tokatlian (2004) desde un enfoque neoinstitutionalista liberal planteaban la posibilidad de formar una esfera de cooperación en el ámbito sudamericano entre Estados Unidos, Brasil y Argentina. La misma se inscribe dentro de la tradición teórica de raíz grociana y supone que la interdependencia, la democracia y las instituciones constriñen las arbitrariedades de poder y facilitan la cooperación entre los estados”. Oponían este concepto a la categoría clásica de Esfera de influencia.

institucionalización. El actor escogido para esta tarea fue la República Bolivariana de Venezuela. Este país no fue un actor de relevancia en los dos primeros años de la presidencia de Kirchner, sino por el contrario fue una relación a nuestro entender distante aunque moderada. En la práctica “las desavenencias con Brasil llevaron hacia un deslizamiento hacia Caracas” (Simonoff, 2007: 90).

Este nuevo vínculo fue uno de los hechos novedosos de la política exterior argentina ya sea tanto por los tópicos que abarcó y la acentuación que adquirió. La originalidad de esta alternativa se encuentra en que ante situaciones semejantes, los gobiernos argentinos en anteriores ocasiones siempre acudieron a otras opciones como han sido Chile o México. Algunos autores como Simonoff (2007) creen que estas opciones se presentaban como más próximas a Washington y además en ambos casos se habían producido controversias en las relaciones bilaterales que las volvían poco posibles y deseables.

Pero, ¿Por qué Venezuela? Este país se constituyó en uno de los actores relevantes de América Latina a comienzos del siglo XXI. Para Briceño Ruiz (2010), la llegada de Hugo Chávez a la presidencia terminó con el denominado “consenso de las elites” establecido por el Pacto de Punto Fijo y la implantación del Socialismo del Siglo XXI. Su emergencia cobró fuerza con posterioridad al intento de golpe de Estado en abril de 2002, el paro nacional a fines de 2002 y principios de 2003 y fundamentalmente después del referéndum revocatorio de 2004 cuando en el plano exterior se plasmó en una confrontación directa con los Estados Unidos planteando un desafío inédito como nunca antes había ocurrido en sus relaciones bilaterales. También su creciente antiimperialismo vigorizó la concepción estructuralista del presidente Chávez como un medio para cambiar drásticamente el orden internacional desde una perspectiva periférica, tercermundista.

A estos fines promovió la diversificación de sus vínculos exteriores con actores no tradicionales como Rusia, China, Bielorrusia, Irán, países árabes y africanos. Estos vínculos abarcaron las más diversas dimensiones como la política, la diplomática, la comercial e incluso la estratégica militar. Igualmente fomentó el multilateralismo y la cooperación Sur-Sur en el Grupo de los 15, el G-77 y el movimiento No Alineados. Es importante señalar que este esquema se vio beneficiado por el constante incremento en los precios internacionales del petróleo, principal producto de exportación venezolano, y a propósito del mismo la importancia y el rol destacado que el gobierno bolivariano ha otorgado a la Organización de Países Exportadores de Petróleo

(OPEP). Primero, impulsando y restableciendo el sistema de cumbres suspendidas desde 1990 y luego, construyendo una rígida alianza con Irán y Libia en el seno del organismo.

Finalmente, erigió su protagonismo regional a través de un “esquema de influencia política” en Latinoamérica (Miranda, 2007b). De este trabajo la entendemos como la “faz ofensiva” (Russell, 1994) de su política exterior. La peculiaridad de sus iniciativas fue que no distinguió entre una América latina del Norte y otra del Sur como la mayoría de los enfoques y percepciones estratifican a la región, sino que se relacionó indistintamente con actores sudamericanos, centroamericanos y caribeños. La principal iniciativa de poder desarrollada desde diciembre de 2004 fue la concreción de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA)<sup>64</sup>, la cual representaba un proyecto de integración donde la variable ideológica jugaba un rol central. Era un espacio contrapuesto a la lógica neoliberal y apoyado en principios de cooperación, solidaridad y complementariedad, además con fuerte énfasis en los valores sociales. Al mismo tiempo, gran parte de sus iniciativas generaron injerencias en los asuntos internos de los países regionales como en las campañas electorales de Ecuador, Perú, y Bolivia en 2006 apoyando candidatos afines ideológicamente. Estas respondieron a un intento de sumar miembros a este bloque y consolidar su esfera de influencia regional, nada menos que el ámbito donde podía construir poder por sí mismo o poder autónomo<sup>65</sup>.

Estos hechos no pasaron inadvertidos para el gobierno argentino quien percibió en Venezuela un interlocutor posible para redefinir el equilibrio de poder sudamericano. No obstante, dos cuestiones fueron vistas con particular interés. Por un lado, la postura del gobierno bolivariano en contraposición al proyecto norteamericano del ALCA, cabe aclarar que primero en soledad y con posterioridad junto al Mercosur cuando comenzó su acercamiento y luego el proceso de incorporación al mismo. En segundo lugar, la voluntad y necesidad de Chávez de entenderse con los grandes países de Sudamérica como forma de obtener permisividad para llevar adelante su proyecto de política exterior.

Por ello, en marzo de 2005 con motivo de la asunción presidencial de Tabaré Vázquez en Uruguay se consumó el principio de acercamiento entre Argentina, Brasil y Venezuela. Si bien desde Caracas ya se especulaba con el alejamiento de la Comunidad Andina de Naciones y su incorporación al Mercosur, este episodio dio inicio a dicho proceso. Por el lado argentino la incorporación de Venezuela permitiría incluir un nuevo actor a la mesa chica del Mercosur que

---

<sup>64</sup> Cabe remarcar que con posterioridad el ALBA cambió su nombre pasando a llamarse Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

<sup>65</sup> Es necesario recordar también el Acuerdo Petrocaribe firmado en junio de 2005 por iniciativa venezolana y que la erige en proveedora de petróleo a precio preferencial a 14 países del Caribe y América Central.



ayudaría distender más la cada vez más tensa relación con Brasil, sobre todo en lo referente a la toma de decisiones dando lugar a la posibilidad de hacer causa común con Caracas. Además, se percibía que el bloque regional se fortalecería con Venezuela, especialmente por el aporte energético que este país podía hacer. También se pensaba que se este recurso de la ampliación del Mercosur podía potenciarlo y así disminuir el apogeo del proyecto sudamericano en torno a la CSN. Por ello, con motivo de la Cumbre del Mercosur en Montevideo en diciembre de 2005 Kirchner afirmó que “Venezuela es una gran nación, un gran país y debe ser miembro pleno del Mercosur”.<sup>66</sup>

En este contexto, Kirchner siguiendo una lógica pragmática intensificó su relación con Venezuela apoyándose desde la teoría un enfoque claramente realista (Corigliano, 2008). Cabe aclarar que si bien se compartieron algunos supuestos teóricos como el nacionalismo, el regionalismo, la vocación integracionista, y postulados estructuralistas como una visión despectiva del FMI y del capitalismo salvaje, en ningún momento argentina planteó su entendimiento con Venezuela desde la dimensión ideológica. No adhirió al Socialismo del siglo veintiuno que pregonaba Chávez ni tampoco se buscó ingresar al ALBA<sup>67</sup>.

En este acercamiento lo que primó fue una acentuación del bilateralismo, entendimiento que resultó pragmático complementado con una creciente relación interpersonal entre los presidentes Kirchner y Chávez. Por un lado, fue pragmática porque no solo intentó servir a los fines del equilibrio de poder sudamericano sino que fue funcional al país para sobrellevar los urgentes problemas financieros que afrontaba y dar respuesta a las incipientes dificultades energéticas en el nuevo contexto de crecimiento.

Lo significativo fue el cambio en el discurso y las acciones argentinas en el ámbito del Mercosur. La prioridad dejó de ser la institucionalización del bloque. El énfasis se colocó en la ampliación, con un férreo apoyo e intensa actividad diplomática para el ingreso como socio pleno de Venezuela. Y también en la profundización de los temas a integrarse, destacando en la agenda los asuntos energéticos, las fuentes de financiamiento al desarrollo y las cuestiones sociales. Es de destacar como el discurso argentino se adaptó y acomodó a los asuntos que Venezuela era relevante y podía aportar beneficios. Desde la Cumbre de Montevideo en 2005, Chávez expresó que “el grupo debe ser más político”, debía constar de un “proyecto político y de los pueblos”,

---

<sup>66</sup> <“Kirchner: “El futuro del Mercosur depende más de los objetivos políticos que de los económicos de la región”>, en Diario 26, Buenos Aires, 9.12.2005.

<sup>67</sup> Desde este trabajo no compartimos las idealizaciones como las de Cárdenas y Cisneros (2008) acerca de un alineamiento con Venezuela y el eje bolivariano, o más precisamente de una “relación carnal” y “forzosa dependencia financiera”.

entendiendo por esto un “proyecto colectivo y no de las elites”<sup>68</sup>. Toda una definición política e ideológica.

Lejos de tomar el camino ideológico Kirchner trato de promover aquellas áreas donde Caracas tenía mayor fortaleza. En la cumbre de Córdoba en julio de 2006, Kirchner exclamó que "la opción estratégica debe ser profundizar y extender" el Mercosur, lo que implicaba "un proceso complejo", y admitió que "las tensiones y divergencias son resultado de la necesidad de atender todos los puntos de vista". Y con respecto a los medios por los cuales debía llevarse a cabo, expresó que “la solidaridad debe ser la bandera que rijan nuestras acciones”<sup>69</sup>. En la Cumbre de Río de Janeiro de enero de 2007 tomaron relevancia los proyectos del Gasoducto del Sur<sup>70</sup> y el Banco del Sur<sup>71</sup>, y en menor medida comenzó a plantearse la necesidad de desdolarizar el comercio intramercosur. En Asunción en junio de 2007, el presidente argentino hizo referencia a que “en el tema de la integración energética, el Mercosur está a prueba, porque el desarrollo que tienen nuestros países en forma continuada, después de mucho tiempo de retroceso, está demandando en forma permanente, mayores recursos energéticos” y que “debemos demostrar a nuestras sociedades que somos capaces de coordinar una estructura política conjunta, y de construir solidaridades que permitan ayudarnos para superar la crisis energética que tenemos por el crecimiento permanente y por las inversiones que no se hicieron en otra etapa”. Su ya clásico duro discurso fue muy crítico contra las empresas del sector en este sentido. Además, celebró la incorporación de Uruguay al Banco del Sur y ponderó este instrumento como forma de combatir las "presiones corporativas de determinadas empresas".<sup>72</sup>

Si bien la temática de la energía se fue adueñando de las cumbres por las necesidades de los Estados parte y las potencialidades que Venezuela podía llegar a proveer, estos proyectos eran de largo plazo y demasiado complejos para dar respuestas inmediatas y así lograr potenciar el bloque e intentar una nueva correlación de fuerzas. Además, durante el año 2007 se hizo evidente la competencia y el choque de proyectos regionales entre Brasil y Venezuela. Argentina

---

<sup>68</sup> “Chávez pidió que no le tengan miedo a su incorporación”, en Diario La Nación, 9.12.2005.

<sup>69</sup> “Kirchner inauguró la reunión de presidentes”, en Diario Página12, 21.7.2006.

No por casualidad en esta reunión tuvieron especial énfasis y se registraron avances en el llamado Mercosur Social y Mercosur Político. Paralelamente, Venezuela formalizó su ingreso al Mercosur. El protocolo de adhesión se firmó en Caracas julio 2006 a la vez que formaliza su propuesta de retiro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Con brevedad, los congresos argentino y uruguayo ratificaron el acuerdo, no así los congresos brasileño y paraguayo.

<sup>70</sup> Argentina se incorporó al proyecto de acuerdo del anillo energético sudamericano de iniciativa venezolana en 2005. Era el gran proyecto del Gasoducto del Sur que finalmente se frustró dada la complejidad de la obra. En realidad no se trataba de un gran gasoducto, como desde los medios de comunicación se presentó sino de la interconexión de los distintos mercados energéticos: Argentina-Bolivia y Brasil-Venezuela.

<sup>71</sup> Existieron importantes debates en Brasil sobre esta cuestión. Este país no mostró interés en el Banco del Sur. Veían en él una más de la gran variedad de fuentes de financiamiento al cual tendrían acceso y no la gran fuente de financiamiento, de la que además estaba llamado a ser su principal contribuyente. Aún así, el desinterés se debía a la idea de Brasilia de reformular la Corporación Andina de Fomento, organismo financiero de la CAN, aunque finalmente esta idea no tuvo lugar.

<sup>72</sup> “Kirchner instó a una mayor cooperación energética”, en Diario La Gaceta, Tucumán, 30.6.2007.

no apoyó a Venezuela en esta competencia, se mantuvo neutral, en lo que hubiese sido una oportunidad concreta de contrabalancear el poder brasileño. Pero no lo hizo por dos motivos. Por un lado, las connotaciones ideológicas que ello traería serían demasiado costosas siguiendo un esquema de costos-beneficios, sobre todo teniendo en cuenta que el acercamiento a Caracas ya había quitado al país capacidad de atracción internacional. Además del episodio de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, Kirchner no adhirió a la política norteamericana de intentar aislar a Venezuela de la región, sobre todo a partir de la política de influir en los procesos electorales de otros países<sup>73</sup>. Segundo, Argentina sostenía la integración del Mercosur y percibió que para Chávez el bloque era irrelevante, quedando en evidencia cuando el presidente venezolano lo llamó “mecanismo de integración viejo”, que “hace aguas”, y que Venezuela “no estaría interesado en ingresar al viejo Mercosur”, sino a uno “nuevo”<sup>74</sup>. La paradoja consistía en que Chávez criticaba al mismo bloque que pretendía ingresar. Por distintas maneras, la estrategia de equilibrar el poder de Brasil a través de una alianza con Venezuela no dio los resultados que desde Buenos Aires se esperaban.

Como contrapartida, este nuevo acercamiento tuvo una tendencia a debilitar los esfuerzos argentinos hacia la institucionalización del Mercosur. Venezuela con su visión revisionista y crítica, poco interesada estaba en fortalecer y respetar reglas, acuerdos e instituciones. Por el contrario era común su postura o llamado a revisar, corregir y modificar organismos y regímenes internacionales. Más aún era acusada de desestabilizar los procesos de integración regional. Se hacía referencia a que Chávez “desestabilizó” y destruyó la CAN para luego incorporarse e intentar destruir el Mercosur, y que el bloque regional perdía “credibilidad” y “capacidad de atracción”. Roberto Russell (2006) planteaba que el ingreso de Venezuela al bloque “es un problema, y un factor de disgregación antes que de unión”. Expresó que “los que creen que Venezuela equilibrará las cosas porque frenará la eventual hegemonía de Brasil no entienden nada”, puesto que “el bloque necesita institucionalizarse y esta Venezuela no lo ayudará”. De igual modo, De La Balze (2010: 131) sostiene que “hay una multitud de razones para pensar que la incorporación de una Venezuela chavista, poco propensa al respeto del Estado de derecho y a las reglas de la democracia representativa, no encaja con los objetivos declarados del Mercosur.”

---

<sup>73</sup> En este sentido es ilustrativa la misión que arribó a Buenos Aires en febrero de 2007 encabezada por Nicholas Burns, subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, y Tom Shannon en la que entre otros temas de agenda tenía el objetivo de lograr que el gobierno argentino procurara también contener a Chávez y bajase el perfil en la relación bilateral con Venezuela. Aún ante las presiones, Kirchner rechazó estas pretensiones y defendió su vínculo con este país diferenciándose de Brasil quien tendió a satisfacer el pedido de los funcionarios norteamericanos.

<sup>74</sup> “Críticas de Chávez al “viejo” Mercosur”, en Diario La Nación, 21.7.2007.

Argentina aún a sabiendas de esta situación continuó haciendo referencia a institucionalizar el bloque pero sin desarrollar estrategias e iniciativas diplomáticas para llevarlo adelante. Primó un discurso de sostén de la institucionalización pero sin impulsar políticas destinadas a ello. Se percibía que la estructura institucional avanzaba a cuentagotas pero la calidad de las instituciones era baja y los problemas pendientes no se resolverían. Por ello, se le quito prioridad y énfasis a los reclamos.

En enero de 2006 Kirchner ante el congreso brasileño habló de fortalecer la integración a través del Mercosur subrayando especialmente las asimetrías existentes entre los miembros, especialmente con los dos socios menores y llamó a disminuirlas, y además pidió establecer una matriz legal para por un lado canalizar las relaciones entre los estados parte a fin de evitar la sobrevaloración política de las controversias comerciales, y por el otro evitar que todo diferendo solo pueda ser solucionado a través del mecanismo de la diplomacia de los presidentes, el cual se ha convertido en un aspecto normal en la práctica del bloque.

La problemática de las asimetrías fue una constante del discurso presidencial en los años 2006 y 2007. Con motivo de la Cumbre del Mercosur celebrada en Córdoba en julio de 2006, Kirchner expresó que "las asimetrías merecen ser tenidas en cuenta. Se deben contemplar salvaguardas y compensaciones" añadiendo que "ningún problema es tan grande que no pueda ser vencido con esfuerzo y voluntad política de integración". En esta reunión se trabajó intensamente para implementar el FOCEM, el cual había sido creado anteriormente pero aún no se encontraba operativo<sup>75</sup>. En la cumbre de Asunción en junio de 2007 el presidente remarcó la necesidad de "imprimirle dinamismo y potencia" al Mercosur y enfatizó que cada uno de sus países miembros debe entender "puertas adentro que hace falta el Mercosur y la integración latinoamericana"<sup>76</sup>.

El ejemplo más claro de sostén institucional se produjo cuando Kirchner intentó prestar sus buenos oficios entre Venezuela y Brasil cuando en junio de 2007 surgió una controversia entre ambos países a raíz de la cancelación de la licencia de un medio de comunicación por parte de Chávez. Esta situación no pasó desapercibida por el Congreso, principalmente el Senado, y la

---

<sup>75</sup> El FOCEM fue creado por el Consejo de Mercado Común, máxima autoridad del MERCOSUR. Fue el primer instrumento financiero del bloque destinado a remediar las diferencias en el desarrollo de los miembros, aportando fondos para infraestructura, para garantizar que los beneficios de la ampliación de los mercados puedan ser aprovechados. Financiaría proyectos que favorecieran el crecimiento de las regiones menos desarrolladas. Su financiación contaría con el 70 % por parte de Brasil, 25% por parte de la Argentina y el resto estarían a cargo de Paraguay y Uruguay, siendo los fondos no reintegrables. Los objetivos del Fondo son: promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional, así como el fortalecimiento del proceso de integración. En: ¿Qué es el FOCEM? Disponible en: [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

<sup>76</sup> <"La cumbre fue muy positiva" aseguró Kirchner>, en Agencia Federal de Noticias, Argentina, 29.6.2007 disponible en: [http://archivo.derf.com.ar/despachos.asp?cod\\_des=151874&ID\\_Seccion=33&fecemi=29/06/2007&Titular=la-cumbre-fue-muy-positiva-aseguro-kirchner.html](http://archivo.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=151874&ID_Seccion=33&fecemi=29/06/2007&Titular=la-cumbre-fue-muy-positiva-aseguro-kirchner.html)

prensa brasileña que reaccionaron con dureza contra el gobierno venezolano. Kirchner aprovechó la situación para intervenir moderadamente recalcando que estaba en juego los logros de la integración regional. En este sentido, se enmarcan las gestiones de Kirchner en la Cumbre de Asunción procurando distender la tensión entre ambos socios en nombre de la preservación de un Mercosur con buena salud.<sup>77</sup>

También existieron algunas excepciones que hicieron necesario bajar el perfil a las políticas de institucionalización y condicionaron el buen funcionamiento del bloque. Entre ellas sobresalen la aparición y creciente implementación de barreras no arancelarias a la libre circulación de bienes que fueron fundamentalmente denunciadas por los socios menores, Uruguay y Paraguay, y fundamentalmente la controversia bilateral que se desató con Uruguay por la instalación de una planta productora de pasta papel en la margen oriental del río Uruguay y que trajo como consecuencia el cierre del puente internacional que une las ciudades de Gualeguaychú y Fray Bentos afectando la libre circulación.

El acercamiento a Venezuela, independientemente de los magros resultados respecto de los objetivos perseguidos en lo estrictamente relacionado al Mercosur, dio paralelamente lugar a un bilateralismo especial con Caracas<sup>78</sup>. Entre 2005 y 2007, años en los que Argentina estaba excluida del crédito internacional, Venezuela compró bonos de deuda argentinos no negociables en el mercado internacional por \$5.100 millones de dólares a una tasa de interés superior a la del mercado. Además, desde diciembre de 2006 otorgó un crédito a la empresa láctea argentina SanCor de \$135 millones de dólares para paliar la seria dificultad financiera de la empresa. Con esta operación la compañía siguió siendo administrada por una cooperativa y evitó caer en manos de un consorcio internacional cuya cabeza visible era el empresario norteamericano George Soros. En contrapartida la empresa devolvería el dinero a 15 años en principalmente a través de leche en polvo.

Por el otro lado, Venezuela se convirtió en un soporte externo para el sector energético argentino el cual comenzaba a mostrar crecientes dificultades. Entre 2004 y 2009, Venezuela

---

<sup>77</sup> Un episodio semejante aunque no estrictamente en el ámbito del Mercosur, aconteció con motivo de una controversia bilateral entre Brasil y Bolivia como consecuencia de los modos en que se efectuó la promesa de nacionalización de las compañías de hidrocarburos. El nuevo gobierno indigenista de Evo Morales asumido en 2006 estatizó bruscamente y sin mediar comunicación alguna las plantas y tierras de la empresa estatal brasileña Petrobras. La medida, sobre todo por sus formas, causó malestar en el Planalto y en Itamaraty quien reaccionó escalando en una crisis bilateral. Esto repercutió en la Cumbre de Río de Janeiro en enero de 2007 cuando Evo Morales criticó a Lula por la escasa solidaridad de los países grandes a los chicos, declarando que “se la pasa hablando de solidaridad” pero al mismo tiempo “no es posible que Bolivia le siga subvencionando el gas”. En una actitud análoga a la que se planteó entre Venezuela y Brasil, Kirchner trató de interceder, prestar sus buenos oficios, acercar y moderar las posiciones. Nuevamente Kirchner mostró su rol estabilizador.

<sup>78</sup> Uno de los datos más peculiares para analizar la dimensión que alcanzó el vínculo bilateral en este período es la cantidad de tratados firmados entre ambos países. Entre 2003 y 2007 se celebraron 52 acuerdos y entre diciembre de 2007 y 2010 se firmaron 94 convenios. Fue el actor con que Argentina firmó más tratados.

vendió a la Argentina aproximadamente 5 millones de toneladas de fuel oil que serían utilizadas en centrales térmicas y demás usinas eléctricas.<sup>79</sup>. Además se establecieron acuerdos entre las empresas estatales PDVSA y ENARSA para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Golfo de San Jorge y la Faja Petrolífera del Orinoco. También se acordó la construcción de una planta regasificadora de gas natural licuado (GNL) en Argentina que procesaría el gas venezolano y se localizaría en la localidad de Bahía Blanca. Asimismo, se anunciaron la instalación de una serie de estaciones de servicio de PDVSA en Argentina, anuncio que no pudo concretarse. Solo se emplazaron dos y por un breve tiempo.

El otro gran beneficio de este vínculo para la administración Kirchner, además del financiero y el energético, fue el extraordinario incremento del superávit en la balanza comercial en favor de la Argentina. Existía una sinergia de potencias como se refería el por entonces canciller Alí Rodríguez Araque, “Venezuela, una potencia energética con grandes excedentes exportables, pero con carencias alimentarias; y Argentina, una potencia alimentaria con grandes excedentes exportables, pero con carencias energéticas” que se complementaban perfectamente<sup>80</sup>. Lo cierto es que las exportaciones argentinas a Venezuela aumentaron exponencialmente. El comercio bilateral pasó de \$140 millones de dólares en 2003 a \$1.424 millones de dólares en 2010. Las exportaciones argentinas se incrementaron de \$131,9 millones de dólares a \$1.402 millones de dólares en el mismo período<sup>81</sup>.

A pesar de este nuevo recurso del equilibrio de poder intentado por Argentina, tampoco hubo una correcta percepción de la variable externa que representaba Brasil. Por un lado, desde el Planalto e Itamaraty también se desplegó un acercamiento a Caracas, el cual fue inusitado para lo que fue su historia diplomática. La relación llegó a convertirse en especial con el establecimiento de una “alianza estratégica” en 2005. De manera análoga a lo sucedido con Argentina, entre Venezuela y Brasil proliferaron una gran cantidad de acuerdos en las más distintas áreas como comercio, salud, industria, transporte, cooperación transfronteriza, etc. A punto tal que Lula Da Silva consideró a este país como un “socio excepcional”.

Como marcáramos anteriormente existía un choque de proyectos entre Brasil y Venezuela, una superposición de liderazgos. En el fondo, el objetivo brasileño era contener el protagonismo y la

---

<sup>79</sup> Estas compras fueron cuestionadas por ex ministros de energía argentinos puesto que se adjudicaron en forma directa y a precios superiores que en el mercado internacional. También denunciaron que 60 % de las mismas eran innecesarias ya que podrían haberse sustituido por fuel oil local de menor valor y mejor calidad que la cual fue exportada. En: “Importaciones que sumarían más de US \$500 millones anuales”, en Diario Clarín, 7.3.2013.

<sup>80</sup> Prensa latina/ABN; 17.4.2006.

<sup>81</sup> El Comercio Exterior Bilateral Argentina-Venezuela; Junio 2011, Documento de trabajo Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, disponible en: [http://www.mecon.gob.ar/peconomica/dnper/documentos/Venezuela\\_Jun2011.pdf](http://www.mecon.gob.ar/peconomica/dnper/documentos/Venezuela_Jun2011.pdf)

influencia desestabilizadora de Chávez enmarcándolo en un esquema neoinstitutionalista. Por ello Lula y el canciller Amorim apoyaron el ingreso de Venezuela al Mercosur, y después trabajaron intensamente para conseguir la aprobación del Senado que se negaba aprobar dicho ingreso. Simultáneamente Lula presionó a al gobierno bolivariano para que preserve la institucionalidad y el régimen democrático de su país. Paradójicamente, más allá de los intentos por preservar las instituciones de ese país, Chávez era funcional a Lula para mantener un Mercosur con baja institucionalidad y así no dar lugar a las demandas argentinas sobre ese asunto. Por momentos fue una relación tensa aunque la tensión fue provisoria puesto que Venezuela no pudo sostener la confrontación por mucho tiempo.

En realidad, creemos que la cuestión de fondo radicó en un error de percepción argentino que limitó sus propósitos e idealizaciones. Por ello coincidimos con Briceño Ruiz (2010: 459) en que Caracas nunca se presentó como un factor de equilibrio de poder entre Argentina y Brasil dentro del Mercosur sino que pretendió ser una fuerza renovadora en este proceso de integración del cual a la vez que solicitaba su ingreso paralelamente consideraba que el bloque debía ser reformateado. A Buenos Aires le costó mucho comprender esta realidad que echaba por tierra sus objetivos.

Por otro lado, Argentina no percibió que a la vez que Brasil quitaba relevancia política al Mercosur, acentuaba el perfil económico del mismo. Desde su óptica fue un momento de negocios en el bloque. Argentina fue vista como socio comercial y de inversiones. Por ejemplo, Brasil sacó provecho de un gigantesco superávit comercial con Argentina. Para 2005 duplicó ese superávit convirtiéndose en el máximo histórico: \$3.676 millones de dólares. Sus exportaciones a ese país crecieron un 34,5 % destacándose las manufacturas de origen industrial<sup>82</sup>. Pero lo más llamativo fue la importancia que Brasil le dio a al bloque subregional como principal destino de sus inversiones en el exterior. Este no era un fenómeno nuevo pero el dato fue que en 2006, 2007 y 2008 Argentina se convirtió en el principal destino de inversiones brasileñas superando a Uruguay, aunque no en el global acumulado (Perrotta, Fulquet e Inchauspe, 2011). Lo sugerente era el lugar que Argentina ganaba como socio receptor de inversiones para Brasil pese a la carencia de IED en general y la continua pérdida de atractivo para los inversores extranjeros. Claro que esta tendencia economicista mostrada desde Brasil no lo era del todo. Tenía excepciones con rebrotes fuertemente políticos como por ejemplo la firmeza política y discursiva

---

<sup>82</sup> Un dato ilustrativo de lo adverso de la relación comercial bilateral lo demuestra el hecho de que para la Argentina en 1996 Brasil representaba el 28 % de sus exportaciones y el 22% de sus importaciones. Mientras una década después, en 2006, este país significaba el 17 % de sus exportaciones y un 35 % de sus importaciones. En: POLONSKY, Mariángeles, "Estructura del Comercio Exterior Argentino del año 2006", Revista del Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto, 2007, 8: 7-26.

con que los grandes del bloque plantearon la negativa a los deseos uruguayos de firmar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos hacia fines de 2005 y 2006. El Mercosur impedía a cada estado parte firmar TLC con terceros actores en forma individual.

## **II. C \_ El ajuste: Un Mercosur de baja intensidad.**

La llegada a la presidencia de Cristina Fernández significó a nuestro entender un sinceramiento del estado de agotamiento en que el bloque se encontraba. En consecuencia la mandataria produjo un nuevo ajuste en su política hacia el mismo. Fue el momento de mayor apatía, de desencanto, y la desilusión hacia lo que el bloque podía representar en la política exterior argentina. Ya no se realizaron intensas gestiones para intentar revitalizar e institucionalizar el bloque, ni se continuó con el esbozo de un esquema de equilibrio de poder para contrapesar las ambiciones brasileñas. Por el contrario, se percibió que el Mercosur representaba un medio más donde plasmar la política exterior y no el fin último a alcanzar. Por ello se exhibió un bajo perfil hacia el mismo.

En un primer momento, la política exterior pareció tomar un nuevo impulso desligándose y autonomizándose de la política doméstica. Sin embargo, este nuevo intento pronto se desvaneció producto del surgimiento de controversias en la política interna. La crisis con “el campo”, el más pujante sector económico del país, como consecuencia de la fijación de un nuevo monto de impuesto a la exportación -retenciones-, volvió a ubicar a la primacía de la política interna por sobre la externa.

Ante las dudas e inquietudes que generó en Argentina y el exterior la sucesión matrimonial de la presidencia y la pronta crisis con el sector agropecuario, Cristina Fernández utilizó al Mercosur y la relación con Brasil como una herramienta para legitimar su figura interna y externamente (Cortés y Creus, 2009).

Por una parte, desde el inicio de su mandato Cristina Fernández intentó recomponer el vínculo con Brasil a través de un nuevo acercamiento. Pero esta aproximación fue más cauta, no significó reproducir el acompañamiento como sucedió en los años 2003 y 2004. Por un lado, se trató de establecer un vínculo interestatal e intergubernamental cordial intentando resaltar las coincidencias políticas y diplomáticas tanto a nivel regional como internacional. Por otro lado, si hubo una intensa relación interpersonal entre Cristina y Lula que fue funcional a ambos. Para la presidente argentina significaba legitimar su mandato ante el líder más prestigioso y uno de los más populares de Latinoamérica y del mundo. Para Lula representaba volver a entenderse con su



principal socio regional luego de las desavenencias con Kirchner y a su vez evitar nuevas fricciones para lograr estabilidad en la relación con Argentina con el objetivo de resguardar las significativas inversiones que su país había realizado en esos años en su vecino del sur convirtiéndolo en uno de los principales receptores de capitales brasileños.

En este contexto la postura del nuevo gobierno ante el Mercosur se caracterizó en sus primeros años de mandato por buscar coincidencias sobre todo frente a temas coyunturales. No fue un hecho menor ya que en forma paralela hubo significativas e importantes diferencias y controversias, algunas que heredaba el nuevo gobierno y otras que surgieron en ese período. Lo sustantivo fue que el discurso y las acciones no se centraron en lo que faltaba hacer, en las materias pendientes ni en las asimetrías. Solo fueron mencionadas a modo de rutina pero el énfasis se centró en puntos en común que planteaban los nuevos desafíos.

En julio de 2008 en la Cumbre de San Miguel de Tucumán que se produjo en un contexto muy particular signada por la crisis con el campo en Argentina y la suba de los precios internacionales de alimentos y el petróleo, la presidente expresó que “si para nosotros la integración antes fue un desafío, ahora es una necesidad y es una necesidad de carácter estratégico, no solamente de crecimiento, sino de defensa de nuestros recursos naturales”, recalcando que “la situación en los precios de alimentos y de energía, nos colocan a la región frente a una oportunidad inédita si sabemos aprovecharla en términos de solidaridad y de integración regional.”<sup>83</sup>

Inmediatamente después en septiembre, Cristina Fernández visitó por primera vez oficialmente Brasil donde destacó que el comercio bilateral llegaba a los \$30 mil millones de dólares aunque reconociendo “algunas asimetrías que aún quedan”. Por sobre todas las cosas sostuvo que “la integración no es una opción, es el único camino posible para remontar una historia de desencuentros y fantasmas que intentaron sembrar entre la Argentina y Brasil”. A raíz de este encuentro, se llegó al denominado “convenio del sistema de pagos en moneda local” que en el mes de octubre comenzó a operar y que fue calificado por ambos presidentes no sólo como una cuestión económica sino como un tema “cultural”<sup>84</sup>. Además se estableció un acuerdo de cooperación entre el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil y el

---

<sup>83</sup> Discurso de Cristina Fernández de Kirchner en el acto de apertura de la XXXV Cumbre del Mercosur, en la ciudad de San Miguel de Tucumán el 01 de julio de 2008, disponible en:

<http://www.cfkargentina.com/discurso-de-cristina-en-la-cumbre-del-mercosur-2008/>

<sup>84</sup> El mecanismo establecía que los Bancos Centrales de Argentina y Brasil crearían un sistema bilateral de pagos en monedas locales para facilitar las transacciones entre los dos países y reducir así el número de operaciones en dólares. La consecuencia sería el abaratamiento del costo de las transacciones y además facilitaría el acceso al comercio exterior de las pequeñas y medianas empresas. Con posterioridad este acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil, se extendió al Mercosur en la Cumbre de Asunción (julio de 2009) donde se acordó la utilización de monedas nacionales en las transacciones intrabloque, eliminando el dólar como moneda de referencia.

Banco Nación y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) de Argentina para financiar proyectos de infraestructura binacionales comenzando por la represa hidroeléctrica Garabí.

Cuando nuevamente la agenda del Mercosur se vio alterada por acontecimientos mundiales y regionales, el gobierno Argentino rápidamente adaptó su discurso y sus acciones. El hecho más relevante fue la crisis financiera internacional a mediados de 2008. Ante la misma, en primer lugar, Cristina Fernández en Costa de Saúipe en diciembre de 2008 culpó a los países desarrollados y llamó al bloque subregional a tomar medidas conjuntas para evitar los efectos perturbadores de dicha crisis. En segundo lugar, desde la casa rosada, y en menor medida desde el Planalto, se aplicaron una serie de barreras no arancelarias al comercio extra e intrazona que agravaron las controversias comerciales que ya estaban presentes en el bloque<sup>85</sup>. En particular se trató de licencias “no automáticas” que antes de ser otorgadas implicaban revisar si un producto importado podía generar daño en la industria local generando una demora de hasta noventa días aproximadamente en dicho proceso. Los productos y posiciones arancelarias sometidas a dichas licencias fueron incrementados sustancial y progresivamente. Esta tendencia se mantuvo hasta finalizar el período estudiado en diciembre de 2011. A nuestro entender se trató de un episodio más de lo que Bouzas y Kozakoff (2010) llamaron “visión defensiva” o “políticas defensivas” y que en su opinión no representan una “respuesta adecuada y sostenible en el mediano plazo”<sup>86</sup>. Esta asimetría creciente entre Argentina y Brasil tuvo justamente –a pesar de medidas proteccionistas- su máximo histórico en 2011 cuando Argentina padeció un déficit de balanza comercial superior a los \$5 mil millones de dólares<sup>87</sup>.

Otros temas de coyuntura los cuales atrajeron la atención del bloque con coincidencias y la especial atención del gobierno argentino fueron el golpe de Estado en Honduras y su condena en la Cumbre Asunción, el rechazo a las elecciones en el mismo país en la Cumbre de Montevideo de diciembre de 2009, y también enérgicos discursos contra las causantes de la Gripe A y las posibilidades de afrontar el problema durante 2009.

El gobierno argentino que asumió el 10 de diciembre de 2007 entendió que el Mercosur se había eclipsado, había perdido prioridad en términos políticos y no valía hacer grandes esfuerzos y

---

<sup>85</sup> Es destacable el hecho de que en el año 2009 el comercio bilateral entre Argentina y Brasil se redujo a \$23 mil millones de dólares cuando en el año 2008 había llegado a su máximo histórico de aproximadamente \$30 mil millones de dólares. Fuente: Ministerio de Industria, disponible en:

<http://www.industria.gob.ar/wp-content/uploads/2012/12/Intercambio-Comercial-Argentina-Brasil.pdf>

<sup>86</sup> Es necesario recordar también que en junio de 2008 se celebró un acuerdo con respecto al sector automotriz estableciendo un nuevo régimen de comercio administrado que se extendería desde el 1° de julio de 2008 hasta el 31 de junio de 2013. El mismo incluía pautas de Inversión, Producción y Comercio. Pero el dato era que este nuevo acuerdo resultaba más benévolo para Argentina que el que expiraba en ese momento ya que le permitía exportar una mayor una mayor cantidad de automóviles y autopartes a Brasil. Como contrapartida, Argentina se comprometía a liberalizar totalmente el comercio para 2013.

<sup>87</sup> Ministerio de Industria, Óp. Cit.

desgastar la relación bilateral con Brasil para solucionar los problemas pendientes. No obstante, se percibió que el bloque no se encontraba estancado sino cada estado parte tenía sus tiempos, sus intereses, su realidad y por consiguiente se avanzaba lentamente<sup>88</sup>. Era un nuevo impulso institucionalista de relevancia pero que terminó resultando aislado.

Por ello, no fue casualidad que después de años de arduas y sigilosas negociaciones se aprobara el Código Aduanero del Mercosur en agosto de 2010 en la Cumbre de San Juan<sup>89</sup>. Este elemento fundamental para el perfeccionamiento de la unión aduanera, esta legislación básica estaba pendiente desde 1991 y consta de 200 artículos aproximadamente que regulan las operaciones comerciales. Solo quedaba pendiente la aceptación o rechazo de los congresos de los Estados parte. Dos fueron los datos relevantes: por un lado, la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común para los productos que entran fuera desde fuera del bloque y lineamientos para una gradual distribución de la renta aduanera. Para Lula Da Silva "Esta fue la reunión del Mercosur más importante desde Ouro Preto", haciendo referencia a la celebrada en 1994.

Por último, existieron también en este período diferencias significativas entre los socios del Mercosur y sobre todo entre Argentina y Brasil principalmente en el frente externo. La más relevante de ellas se produjo en julio de 2008 en la reunión ministerial correspondiente a la Ronda Doha en el marco de la OMC. En dicha oportunidad, Brasil cambió su postura y se distanció de Argentina y el G-20 (en especial de India, Sudáfrica, Indonesia, Venezuela, etc.) cediendo a la propuesta del Director General de la OMC, Pascal Lamy, con el objetivo de evitar el fracaso de las negociaciones. Su estrategia consistió en tender un "puente" entre las posiciones de los países desarrollados y el G-20 aceptando de este modo reducir la protección sobre sectores industriales a cambio de una tenue apertura del sector agrícola<sup>90</sup>. Esta posición fue considerada inaceptable para Argentina. Las repercusiones en el Mercosur se pusieron de manifiesto en la

---

<sup>88</sup> A nuestro entender son ilustrativas de esta situación y de este funcionamiento las palabras de Lula en una entrevista concedida a Clarín (7.9.2008) con respecto a la insistencia de Chávez para la concreción del proyecto del banco del Sur: "Chávez comprende que dentro de Venezuela los tiempos no son los de Brasil ni los de Argentina. Cada país debe lidiar con su propia realidad económica, política, con la realidad de su Congreso."

<sup>89</sup> Gran parte de la normativa se encontraba lista desde 2004. No obstante, hubo un tema central que generó posturas encontradas y trabó las negociaciones: la reticencia de Uruguay a la forma en que se aplican los derechos de exportación –retenciones. Montevideo pretendía la autoridad que las aplique fuera el Mercosur, mientras que Argentina, Brasil y Paraguay pretenden que se fije de manera autónoma. Finalmente se llegó a una fórmula de compromiso donde esta última postura fue la que prevaleció. Una de las causas políticas de este logro fue la predisposición de Lula que no quería en su último año de mandato abandonar el gobierno sin algún logro en este ámbito.

<sup>90</sup> Lula sobre esta situación explicó: "En un ambiente de negociación llega una hora en que usted acepta o rechaza, no tiene términos intermedios. Ocurre que Brasil trabajó todo el tiempo teniendo en cuenta que Doha debería tener un instrumento: favorecer a los más pobres del mundo, que dependen casi exclusivamente de la agricultura y con un mercado europeo prácticamente cerrado para ellos. Lo que nosotros queríamos es que ese mercado se abriera un poco". Agregó posteriormente, "lo que queríamos, por un lado, un poco más de oportunidad para esos países, por el otro, exigir que EE.UU. disminuya los subsidios. Nuestra contrapartida era flexibilizar los productos industriales en un acuerdo a 10 años y que daba el tiempo suficiente para que pudiéramos en el ámbito de la relación Brasil-Argentina hacer las compensaciones que fueran necesarias para no poner obstáculos a nuestra industrialización". Ver: Clarín, 7.9.2008.

Cumbre de Costa de Sauípe en diciembre de 2008 cuando con posterioridad de que el presidente uruguayo Tabaré Vázquez afirmara que Brasil “representó el pensamiento del Mercosur” en las negociaciones en la OMC, Cristina Fernández replicó que “No todos hemos tenido la misma posición en el grupo de los 20”.<sup>91</sup>

También se evidenciaron disensos en las votaciones en el ámbito de la FAO en Roma en la Cumbre de junio de 2008. En esa oportunidad Argentina votó en contra de la resolución final que condenaba entre otras cuestiones las limitaciones que algunos países imponían a las exportaciones agrícolas ya que pueden traer como consecuencia la distorsión de los mercados y elevar los precios de los alimentos. La posición argentina se distanció por un lado de sus socios del Mercosur (y del resto del mundo) y se acercó al ALBA votando junto con Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. Por otro lado, la conducta del gobierno cambió drásticamente con referencia a la posición tradicional que sostuvo el país condenando el proteccionismo agrícola de los países desarrollados. Argentina se mostró históricamente en favor del libre comercio agrícola. El motivo de este giro se debió a causas internas: fue sostener las retenciones a las exportaciones agrícolas que constituye una de las principales fuentes de financiamiento del fisco.

Por otra parte, la relación con Venezuela ya no fue utilizada como un recurso para contrapesar a Brasil. Desde la Casa Rosada, se procuró atenuar la intensidad del vínculo político característico del los años 2005 a 2007 y se acentuó el carácter pragmático del mismo. Ejemplo de ello es la declaración de Cristina Fernández, aún como candidata a la presidencia en su gira por Europa, de que Venezuela, al igual que Bolivia, es “estratégica para la ecuación energética latinoamericana”. Agregando que “América Latina necesita a Chávez como Europa a Putin”<sup>92</sup>.

El vínculo continuó siendo intenso y amplio aunque evidenció más precaución en el acercamiento político a la vez que se produjeron algunos hechos incómodos que ocasionaron distancia o bien tensión. En primer lugar, episodios con implicancias de corrupción tales como el conocido como “caso Antonini Wilson”, “escándalo de la valija” o llamado en Venezuela el “maletinazo” ocurrido en agosto de 2007 que enfrió sustancialmente el vínculo bilateral durante buena parte del año 2008<sup>93</sup>. Otros episodios de este tenor fueron la denuncia en 2010 del ex

---

<sup>91</sup> “Lula arrancó la cumbre del Mercosur sin Cristina porque otra vez llegó tarde”, en Diario La Capital, Rosario, 16.12.2008.

<sup>92</sup> Entrevista a Cristina Fernández, en Diario El país, España, 26.7.2007.

<sup>93</sup> En un contexto de campaña electoral en Argentina, el empresario venezolano Guido Alejandro Antonini Wilson fue detenido el Aeroparque Jorge Newbery de Buenos Aires en el 4 de agosto de 2007, portando una valija que contenía aproximadamente 800 mil dólares y que no habían sido declarados ante las autoridades aduaneras. El vuelo de Antonini Wilson que provenía de Caracas fue contratado por la compañía estatal argentina ENARSA y en él se encontraban funcionarios argentinos y venezolanos, la

embajador en Venezuela Eduardo Sados acerca de una “diplomacia paralela” en donde alertó sobre situaciones de corrupción por la falta de 90 millones de dólares de un fideicomiso<sup>94</sup>, que derivó en un proceso jurídico contra el funcionario y posteriormente en pujas interburocráticas en Argentina, especialmente en la cancillería (entre el canciller Timerman y el subsecretario de Integración Económica Americana y Mercosur, Eduardo Sigal) y entre la cancillería y el Ministerio de Planificación Federal.

En segundo lugar, uno de los episodios más tensos se produjo con la estatización de la compañía Siderúrgica del Orinoco (Sidor) en abril de 2008, cuyo principal accionista era el grupo empresario italo-argentino Techint<sup>95</sup>. El hecho se produjo en una coyuntura de sucesivas nacionalizaciones del gobierno bolivariano en sectores estratégicos de su economía como cementeras, telefonía, electricidad, aluminio y otras áreas. La peculiaridad fue la ausencia de comunicación previa al gobierno argentino pese a la buena relación entre ambos gobiernos aunque finalmente en agosto pudo llegarse a un acuerdo sobre la indemnización que el gobierno reclamaba por exigencia de actores domésticos principalmente del empresariado nacional nucleado en la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Asociación Empresaria Argentina (AEA). Paralelamente, en el ámbito doméstico renacieron los debates acerca de la conveniencia de la incorporación de Venezuela al Mercosur como socio pleno.

Lo paradójico de este acontecimiento fue el diferente trato que recibieron las empresas brasileñas por parte del gobierno venezolano. En reiteradas oportunidades tanto Chávez como otros funcionarios venezolanos destacaron que las compañías brasileñas no serían estatizadas, y aún más, las mismas eran calificadas de “benévolas” y “solidarias” con el pueblo venezolano. Vale destacar que para 2008 ambos países habían superado la crisis bilateral ocurrida el año anterior y se encontraban relanzando fuertemente el vínculo. Para junio de 2008 Chávez y Lula ya habían firmado más de 20 acuerdos correspondientes a energía, alimentos e infraestructura. Pero lo más relevante fue los síntomas de debilidad que comenzó a manifestar Venezuela que lo relegó en su competencia por el liderazgo con Brasil, y más aún incrementó su dependencia del mismo. La

---

mayoría perteneciente a PDVSA. El polémico hecho devino en sospechas, denuncias cruzadas entre el oficialismo y la oposición y procesos judiciales en Argentina, Venezuela y Estados Unidos.

<sup>94</sup> Eduardo Sados fue embajador en Venezuela desde octubre de 2002 durante el gobierno de Eduardo Duhalde hasta mayo de 2005 cuando fue reemplazado por Nilda Garré luego de que en enero de ese año enviara un cable interno a la cancillería bajo el rótulo de “Fideicomiso grave situación”.

<sup>95</sup> SIDOR fue privatizada en el año 1998 cuando fue adquirida por el consorcio Amazonia, cuyo principal accionista es Ternium, perteneciente al grupo Techint, y participando también Usiminas como socio minoritario. Desde ese momento, Amazonia dispuso del 60 % del capital accionario, quedando 20% al Estado Venezolano y 20% a los trabajadores y ex trabajadores de la planta. Se trata de la principal siderurgia de Venezuela y la tercera más importante de América Latina después de las compañías Gerdau y Arcelor-Mittal. Se especializa en la producción de aceros planos destinados a la construcción, los electrodomésticos y autos entre otras cosas. Tiene su planta cerca de Puerto Ordaz, sobre la margen derecha del río Orinoco. Luego de un prolongado y severo conflicto laboral de más de un año de duración fue reestatizada en 2008.

debilidad venezolana se expresó en el ámbito económico y se fue acentuando con el devenir de la crisis financiera internacional en la segunda mitad de 2008. En ese marco de necesidad, Brasil progresivamente fue convirtiéndose en prestamista e inversor de Venezuela.

No obstante, la relación entre Buenos Aires y Caracas continuó siendo positiva y hasta muy buena, caracterizándose por la gran intensidad y la amplitud de la misma. Un claro indicador de ello fue la gran cantidad de acuerdos bilaterales así como la diversidad de áreas que los mismos abarcaron. En este sentido el vínculo fue superador de lo acontecido durante el mandato de Kirchner<sup>96</sup>. También, Venezuela junto a Brasil fueron los países con que se produjeron la mayor cantidad de cumbres presidenciales.

---

<sup>96</sup> Un estudio de investigación del Centro de Estudios de Nueva Mayoría remarca que en poco más de 2 años y medio de mandato de Cristina Fernández (diciembre de 2007 a julio de 2010), Argentina y Venezuela habían firmado 90 acuerdos bilaterales casi triplicando los firmados con Chile y Brasil (35 y 30 respectivamente). En: LÓPEZ BELSUÉ, Milagros, “Argentina firma con Venezuela 7 veces más de tratados que con Estados Unidos”, en Nueva Mayoría, 21.7.2010.

## **Sección III**

### **El Cambio de Escenario:**

#### **El Auge de la Comunidad Sudamericana de Naciones**

Argentina ha concebido y diagramado históricamente a la región en dos niveles: por un lado, su contexto contiguo o más próximo en el Cono Sur de Sudamérica, y por el otro, un ámbito más genérico y amplio en América Latina.

El Cono Sur estuvo caracterizado hasta avanzada la década del ochenta en el siglo XX por la rivalidad y el equilibrio de poder entre los Estados. Con el restablecimiento de las democracias, la solución de las controversias limítrofes que aún continuaban sin resolver fue cambiando la visión del otro posibilitando a su vez la realización de la integración. El resultado para la Argentina fue primero el Proceso de Integración y Complementación Económica con Brasil y luego la conformación del Mercosur. El gobierno de Kirchner –como se describió en la sección anterior- hizo constante referencia a la prioridad otorgada a Brasil y al Mercosur.

El segundo nivel, el latinoamericano, espacio más general, más vasto y heterogéneo es el que la gran mayoría de los gobiernos democráticos desde la Guerra Fría hasta la actualidad han elegido para definir su identidad y priorizar sus políticas tanto desde el discurso como desde las acciones. Del mismo modo, Kirchner asumió esta identidad latinoamericana<sup>97</sup> buscando recuperar esa tradición que en los años noventa se había atenuado como consecuencia del alineamiento político con los Estados Unidos y el distanciamiento progresivo de los principios y las posiciones diplomáticas sostenidas por los países latinoamericanos. En ese sentido intentó recuperar algunos objetivos que se había propuesto el gobierno radical de Alfonsín<sup>98</sup> tales como

---

<sup>97</sup> Miranda (2009a: 16) destaca la “gestión integracionista” del gobierno de Kirchner ya que siempre buscó la cooperación e integración latinoamericana a pesar que el escenario fundamental fue Sudamérica. Para el autor lo sustancial fue que Argentina “concilió esa idea de integración con el hecho de haber asumido definitivamente su pertenencia a América Latina. Esto fue un salto cultural de trascendencia política.”

<sup>98</sup> Para Russell (1994) Desde el gobierno radical se estableció como un eje estructurante el fortalecimiento de las relaciones con América Latina, particularmente con los países de Cono Sur. A nuestro juicio, nos interesa remarcar lo que el autor destaca como la “faz ofensiva de la política exterior” tendiente a superar algunos problemas del subdesarrollo, y que consistió en la integración

buscar mayor coincidencia diplomática con América Latina, el fortalecimiento la integración regional, y “actuar de manera concertada –de obrar en común- en una lógica de suma positiva” (Bielsa, 2004: 6) en los foros internacionales.

Esta idealización que priorizó la política exterior hacia el Mercosur en particular y en segunda instancia hacia América Latina era coincidente en el fondo con la tradición de los gobiernos democráticos en la política exterior argentina y además gozaba de un importante consenso interno –a excepción de unas pocas fuerzas políticas y grupos de poder identificados con el modelo teórico del realismo periférico practicado durante las administraciones de Menem- que priorizaban “vivir en sintonía con la época”, es decir, con los Estados Unidos (Bologna y Busso, 1994: 46-47). También cabe remarcar que el apoyo diplomático, comercial y financiero que la administración provisional de Duhalde y luego el gobierno de Kirchner recibieron en los momentos más críticos de la crisis después de 2001 provinieron de América Latina.

No obstante, esta concepción regional presentó limitaciones. Desde este trabajo entendemos que esta idealización resultó anacrónica, fuera de contexto. La misma había sido válida hasta hacia poco tiempo atrás<sup>99</sup> pero poco a poco se fue desvaneciendo y perdía significancia producto de los cambios en el escenario regional que iban diseñando otra configuración geopolítica. La limitación tuvo que ver, a nuestro juicio, con que los diseñadores de la política exterior no percibieron la progresiva escisión de América Latina en dos subespacios diferentes: Por un lado, una América Latina del Norte –que incluía a México, Centroamérica y el Caribe- más apegada política y económicamente a los Estados Unidos, y una América del Sur que recortaba progresivamente su dependencia económica y política de los Estados Unidos y presentaba mayores márgenes para llevar adelante políticas exteriores autónomas.

Desde la disciplina de las relaciones internacionales, muchos fueron los trabajos y analistas que abordaron esta diferenciación. Rojas Aravena (2006: 125-126) intenta construir “el nuevo mapa político latinoamericano”, estableciendo entre los puntos de partida una “división entre una

---

con los vecinos y en la concertación regional. Para ello pone énfasis en cuatro premisas básicas: dar prioridad a las variables políticas en la integración; que la autonomía política y el desarrollo económico dependían cada vez más de la región y menos de los países en forma individual; no se podía ser indiferente ante la existencia de bloques económicos en todo el mundo, por lo que América Latina constituía “la única alternativa que quedaría en el mundo para constituir algo parecido a otro espacio económico”; la concertación y cooperación con los “socios regionales” eran esenciales para aumentar la masa crítica frente a los países poderosos y “regionalizar los problemas y sus soluciones”.

<sup>99</sup> América Latina ha sido objeto de análisis desde diferentes enfoques. A nuestro entender un trabajo significativo es el de Pope Atkins (1991) “América Latina en el Sistema Político Internacional” en donde el autor analiza el “Subsistema Regional Latinoamericano” desde distintos aspectos y dimensiones. A los fines de este trabajo nos interesa resaltar los diferentes subsistemas en los que divide a América Latina. Ellos son México, El círculo del Caribe (donde incluye al Istmo de América Central, las islas del Caribe, Guyana, Surinam, Venezuela e incluso Colombia aunque esta última puede ser considerada como país del Pacífico), y el Cono Sur (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Uruguay, Paraguay, Perú y, a veces, Ecuador). Con esto queremos significar que Sudamérica no ha sido considerada como un espacio geopolítico y geoeconómico común sino hasta épocas recientes.



América Latina del Norte y una del Sur”. El autor considera que a causa del peso de la economía, la influencia de Estados Unidos, las migraciones y el flujo de remesas se están configurando dos Américas latinas -norte y sur- que se distinguen una de otra, manteniendo como punto de contacto los “lazos culturales”. En la del norte, Estados Unidos es el principal comprador e inversor y el actor fundamental para el desarrollo de la maquila. Para ello ha sido fundamental la conformación de procesos de integración económica como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y EEUU (CAFTA, por la sigla en inglés).

Además, Aravena plantea que en Sudamérica se aprecia un mayor nacionalismo, más sentido crítico a las diferentes dimensiones de la globalización, a la vez que se observa un mayor sentimiento antiestadounidense y de cuestionamiento a sus políticas, resaltando particularmente el rechazo por parte de los países de mayor tamaño al unilateralismo exhibido en el caso de la intervención de Irak en 2003.

En un sentido análogo Abraham Lowenthal (2006) aunque desde un enfoque norteamericano hacia la región sostiene que hay que ir “más allá de la idea del Hemisferio occidental”, concepto influyente durante décadas en la política exterior norteamericana. Hace referencia a que EEUU ya no diseña una política hacia América Latina, ni tampoco puede hacerlo en la práctica dadas las grandes diferencias de estos países entre sí. Sin embargo, en la actualidad las diferencias entre los países latinoamericanos se han acrecentado, en particular en lo que respecta a sus relaciones con Washington resaltando cuatro dimensiones distintas: la naturaleza y el grado de interdependencia económica y demográfica con EEUU; la medida con que los países han comprometido sus economías con la competencia internacional; las capacidades relativas de sus instituciones estatales, y la solidez de las normas y las instituciones democráticas. A raíz de estas variables afirma que el concepto de América Latina resulta de “dudosa utilidad”, y “es probable que oscurezca más de lo que ilumina”. De acuerdo a ello, diferencia a “México, América Central y el Caribe” como aéreas de preferencia para el diseño de la política exterior e incluso como “órbita” de Estados Unidos, y “América del Sur” para la cual deben formularse y tenerse en cuenta otros criterios. Aún así hace en Sudamérica hace una distinción entre el “Mercosur” y la “región andina” las cuales muestran importantes diferencias entre sí.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Un análisis desde un enfoque similar aunque con posterioridad realiza Luis Maira (2008). Distingue tres etapas en las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. Una primera caracterizada por la expansión territorial norteamericana por México y su presencia en Centroamérica y el Caribe. Un segundo momento a partir de 1933 en donde Washington practicó la idea de tener principios comunes para toda América Latina. Una tercera etapa después del 11-S de 2001 en la cual volvió a distinguir entre una “América Latina del Norte” y una “América Latina del Sur” separadas por el Canal de Panamá pero esta vez

En esta subdivisión analítica de América Latina, nos interesa remarcar la valorización que ha alcanzado Sudamérica a nivel mundial particularmente en el nuevo siglo. Un modo de “tomar conciencia” a cerca de la importancia que fue tomando América del Sur para el mundo es la mayor preocupación que para los Estados Unidos genera la creciente presencia e influencia China en esta subregión tanto desde el ámbito “comercial y de inversiones, como militar” (Miranda 2007b). A eso puede agregarse también los vínculos con otros países como Rusia, India e Irán que han utilizado a la subregión como un punto de apoyo no tradicional para diversificar sus relaciones exteriores.

Al gobierno argentino le costó comprender esta nueva realidad regional. Mientras los diseñadores de la política exterior siguieron percibiendo al Mercosur en particular y a América Latina en general como ámbito privilegiado de sus políticas, Sudamérica se iba erigiendo en el nuevo escenario de significación subregional, en la configuración geopolítica y geoeconómica emergente. Fue un error de percepción donde al gobierno de Kirchner le costó adaptarse a la nueva realidad.

El problema para el gobierno de Kirchner se planteó cuando su visión chocó con el proyecto de integración político y económico que Brasil tenía para Sudamérica, y que se encontraba en proceso de implementación desde la realización de la Primera Cumbre de Presidentes de Sudamérica en Brasilia en septiembre de 2000. El proyecto sudamericano de Brasil cobró fuerza y entusiasmo rápidamente, presentando importantes progresos, mientras que como vimos el Mercosur se estancó y las relaciones de Argentina con México y Cuba, los principales sustentos del latinoamericanismo, se erosionaron y deterioraron significativamente.

No obstante, hubo un hecho contextual que a nuestro entender potenció la iniciativa brasileña y en cierta forma aceleró los tiempos de su concreción. Se trató de la competencia entre el proyecto brasileño de concretar una Comunidad Sudamericana de Naciones y la iniciativa hemisférica norteamericana para establecer un área de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Estos dos proyectos si bien no eran desde un punto de vista técnico excluyentes<sup>101</sup>, para Brasil eran geopolíticamente incompatibles. En consecuencia Itamaraty traccionó y alineó al Mercosur como principal línea de defensa frente a la iniciativa norteamericana mientras

---

a causa de criterios de seguridad. Nos interesa destacar aquí la particular situación de Sudamérica la cual –a diferencia de la América Latina del Norte- goza de un carácter marginal en el conjunto de los intereses norteamericanos en el mundo. Describe que esta subregión se caracteriza por la “no política” de Estados Unidos hacia la misma, la proliferación de iniciativas integracionistas y la diversificación de los vínculos económicos y comerciales con la región de Asia-Pacífico.

<sup>101</sup> Los países del pacífico, en particular Chile, Perú y Colombia, mostraron su entusiasmo hacia ambas opciones. Combinaban una fuerte tendencia al libre comercio a la vez que su vocación y compromiso con la integración regional. A diferencia del Mercosur, para ellos no se trataba de opciones excluyentes.

paralelamente se esforzó por vincular al Mercosur ampliado con la CAN para dar nacimiento a una nueva entidad regional.

En este marco, desde este trabajo sostenemos que la Argentina participó activamente en la oposición al ALCA desde el Mercosur. Una vez desbaratada esta propuesta, el Mercosur comenzó a despotenciarse mientras que la visión latinoamericana mostró una constante debilidad y por momentos estuvo muy lejana de plasmarse como tal. En consecuencia, y más allá de la resistencia argentina, con el énfasis de Brasil en la propuesta Sudamericana, el gobierno kirchnerista quedó encerrado y subordinado a esta propuesta incómoda para sus intereses. De esta manera se perpetró un cambio de escenario.

### **III. A La preponderancia del proyecto brasileño.**

Creemos significativo hacer algunas consideraciones de Brasil como actor condicionante para Argentina. Este país ha logrado insertarse a nivel mundial. Se destaca entre los países latinoamericanos por mantener una orientación en su política exterior. Dicha política pública, construida en base a consensos internos, ha adquirido continuidad en el tiempo constituyéndose en una verdadera política de Estado<sup>102</sup>. El objetivo ha sido desde siempre ganar autonomía decisoria con respecto a los grandes centros de poder mundial pese a que en muchas ocasiones los contextos fueron poco permisivos. Para ello ha recurrido a herramientas y recursos como el institucionalismo<sup>103</sup> y la diversificación de sus relaciones externas no solo con los grandes potencias mundiales sino también poniendo énfasis en la cooperación Sur-Sur<sup>104</sup>. Pero por encima de todo, lo que cobraba valor como punto de partida de una política exterior autónoma era el predominio de su región.

---

<sup>102</sup> Es importante señalar la gravitación de las burocracias que permiten dicha continuidad, en especial el Ministerio de Relaciones Exteriores, Itamaraty, que concentra el diseño de la política exterior, y el Ministerio de Defensa. También un jugador de importancia es la Federación de Industriales del Estado de San Pablo (FIESP) sobre todo en lo concerniente al modelo económico neodesarrollista. A pesar de todo, de tiempo en tiempo resurgen pujas en la mesa nacional entre los sectores nacionalistas y autonomistas versus sectores aperturistas y liberales.

<sup>103</sup> La tradición institucionalista liberal brasileña tiene sus orígenes en la Conferencia de Paz de Versalles en 1919 que entre otras cosas dio origen a la Sociedad de la Naciones. Con posterioridad, su diplomacia se caracterizó por una “larga presencia y activa participación en foros y negociaciones internacionales” (Gratius, 2007). En la actualidad, Brasil detenta un alto perfil pregonando por una reforma que democratice las Naciones Unidas, principalmente el Consejo de Seguridad, y por modificar las instituciones del Sistema de Bretton Woods (BM y FMI) otorgando otro reconocimiento a los países emergentes aunque el rol del G-20 financiero es considerado el camino correcto en ese sentido. Además, lleva adelante una activa participación en la OMC a través del G-20 comercial.

<sup>104</sup> Brasil presenta un equilibrio en su comercio exterior el cual se encuentra repartido en porciones semejantes entre América Latina, Estados Unidos, Europa y Asia, e incluyendo crecientemente a África. Por otra parte, es el país del mundo con mayor cantidad de relaciones diplomáticas, disponiendo de vínculos con todos los países miembros de la ONU. Es importante destacar su alianza extrarregional en el marco del Foro IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) creado en 2003 permitiéndole concertar posturas comunes en organismos internacionales y la posterior creación del “grupo de países emergentes” denominados BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) que comenzó a gestarse en 2006 y se oficializó con la Cumbre de Ekaterinburgo en 2008. La pertenencia a este grupo simboliza el ascenso brasileño. También destacamos la invitación a participar como invitado en el G-8 junto India, China, Sudáfrica y México. Por último, formó parte del Grupo de los 4 junto a Alemania, Japón e India que tiene por fin la ampliación del CS de la ONU y el ingreso de estos países como miembros permanentes.

A diferencia de la visión argentina, Brasil nunca concibió a América Latina como su campo de acción donde desplegar su poder e influencia. Por el contrario, este país termina “rompiendo con la idea de una sola América latina” (Torres Del Sel, 2009: 199) limitando su esfera de influencia a América del Sur. La clase dirigente ha establecido y asumido su identidad de país sudamericano, determinando a esta subregión como el objetivo “constante” y “permanente” de su política exterior. Más aún, es el medio para trascender e insertarse en el mundo. Siguiendo Cortés y Creus (2010: 385) “América del Sur es el espacio desde donde Brasil pretende proyectar su poder y acrecentar su protagonismo” a nivel mundial.

De acuerdo a Moniz Bandeira (2003: 143-146) “El concepto de América del Sur estuvo latente en todo momento en la política exterior brasileña, al contrario de la noción de América latina, demasiado genérica y sin consistencia respecto de los reales intereses económicos y políticos brasileños, que siempre se restringieron, particularmente, a los países de la Cuenca del Plata, o sea Argentina, Uruguay y Paraguay”. Desde los orígenes mismos del Imperio (1822-1889) la percepción de dos Américas, diferentes no por sus orígenes étnicos o idiomas sino por la geografía, fue el elemento que de algún modo configuró la política exterior brasileña, expresada en el hecho que “desde el siglo XIX se abstenía de cualquier involucramiento en América del Norte, América Central y el Caribe mientras que resguardaba a América del Sur como su área de influencia”. Esta orientación continuó y terminó de calibrarse con la visión del Barón de Río Branco (1903-1912) quien consideró “las Américas como una especie de condominio en el que Brasil ejercía libremente su influencia sobre el Sur, mientras Estados Unidos mantendría bajo su tutela el Norte, el Centro y el Caribe”.

No obstante, la política exterior brasileña implicó un proceso en el cual es imprescindible comprender y tener cuenta a Estados Unidos como principal variable externa interviniente y condicionante en América Latina. Cabe recordar que con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, Brasil cambió su alianza principal en materia externa distanciándose de Gran Bretaña y aproximándose con Estados Unidos, país emergente que comenzaba a tener injerencia en todo el hemisferio pese a que Gran Bretaña aún predominaba en Sudamérica. Este vínculo con Washington se estrechó con motivo de la Segunda Guerra Mundial cuando se erigió entre ambos una alianza estratégico militar. Al finalizar la misma, Estados Unidos se erigió en superpotencia

mundial y en el Estado hegemónico del hemisferio convirtiendo a Brasil en un actor preferencial de su diseño regional<sup>105106</sup>.

Por lo tanto, la idealización brasileña fue en la práctica de difícil aplicación puesto que esta condición de alineamiento y subordinación con Estados Unidos actuó como limitante no permitiendo la subdivisión del hemisferio. No obstante, por un lado esta relación especial fue esencial para el éxito del modelo económico de crecimiento endógeno basado en la industrialización y exportación de manufacturas en donde la inversión extranjera principalmente norteamericana desempeñó un rol fundamental. Por otro lado, el “milagro brasileño” fue esencial para diferenciarse del resto de los Estados latinoamericanos y obtener el reconocimiento explícito de la clase dirigente norteamericana. En tal sentido, “en 1971, Nixon declaró que el resto de América Latina iría adonde fuese Brasil”; y en 1976, el por entonces secretario de Estado y diseñador de la política exterior norteamericana, Henry Kissinger expresó ante el Congreso de los Estados Unidos que “Brasil se está volviendo una potencia mundial” (Moniz Bandeira, 2003: 157)<sup>107</sup>.

A partir de 1975, Brasil cambió su orientación en la política exterior en pos de lograr una política más autónoma. Por un lado, produjo ajustes en su relación con Washington recortando la relación especial e intentando mayor margen de maniobra. No fue casual que en 1974 el embajador brasileño en Washington, João Augusto de Araújo Castro, expresara que “Brasil estaba dispuesto a ir a hacia una relación especial con Estados Unidos en la medida exacta en que Estados Unidos deseara una relación especial con Brasil”. Además, agregó que “Brasil jamás consideró sus relaciones con Estados Unidos como un capítulo de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, marcando su resistencia a diluirse dentro de la subregión” (Moniz Bandeira, 2003: 157 y 145). Por otro lado, comenzó a aplicarse en forma paralela lo que se conoce como el paradigma globalista de la política exterior brasileña consistente en una amplia

---

<sup>105</sup> Este vínculo con Washington corresponde a lo que desde la historiografía y los análisis brasileños denominan el “Paradigma de la Relación Especial”.

<sup>106</sup> A modo de contraste, es importante señalar que mientras que el ascenso norteamericano fue sustancial para el despegue de Brasil a través de la conformación de esta “Alianza de poder” (Escudé, 1986), la progresiva pérdida de peso relativo de Gran Bretaña en los asuntos mundiales significó el paulatino declive de la Argentina. En todo este período Argentina estableció una relación preferencial con Gran Bretaña a la vez que confrontó y por momentos desafió a Washington. Como consecuencia, a nivel regional se invirtió poco a poco el equilibrio de poder en el cono sur del continente en favor de Brasil.

<sup>107</sup> Interesante es el análisis de Paradiso (1993: 163) al analizar la percepción que la clase dirigente argentina hacía de la relación entre Brasil y Estados Unidos en ese momento histórico, es decir, a comienzos de los años setenta. El enfoque enmarcado en la Teoría de la Dependencia observaba a Brasil como un “contra modelo” a la Argentina, en donde incomprensiblemente “parecía sentirse cómodo en su situación de subordinación y dispuesto a jugar el papel de gendarme regional en beneficio de las aspiraciones hegemónicas de Washington a cambio de lo cual recibía un generoso flujo de capitales y solícitas consideraciones especiales”.

diversificación de sus vínculos exteriores, tanto hacia la Unión Soviética y el por entonces bloque del Este como por la novedosa y exitosa Cooperación Sur-Sur<sup>108</sup>.

Es a fines de la década del ochenta con el inicio de la integración con Argentina y sobre todo en la década del noventa con el fin de la Guerra Fría cuando Brasilia empieza a percibir la viabilidad del proyecto sudamericano. De acuerdo a Sennes (2008), en ese período acontece un nuevo ajuste en la relación con los Estados Unidos que recorta todavía más la relación especial producto de transformaciones mundiales que llevan a un “inusitado acomodo geopolítico” entre ambos. Luego de una década de importantes diferencias –como la participación de Estados Unidos en el conflicto centroamericano, la controversia sobre el régimen político y la violación de los derechos humanos en Brasil al igual que su ambicioso plan nuclear, etc.- la agenda bilateral presenta mayores coincidencias geopolíticas. Llega incluso a alcanzarse entre ambos un “acuerdo tácito” sobre Sudamérica que “consiste en delegar a Brasil el papel de interlocutor preferencial, ya sea porque Estados Unidos no tiene intereses vitales en juego en esos países o porque se siente cómodo con la nueva función de Brasil”.

A nuestro entender, este acomodamiento suscitado en la inmediata post Guerra Fría no fue otra cosa que el reconocimiento norteamericano efectuado a Brasil como su “Estado Pivot” en América del Sur (Miranda, 2004), considerándolo su interlocutor válido en esta subregión<sup>109</sup>. Esta condición le permitió a Brasilia mostrar y asumir por un lado su compromiso estratégico acentuando las convergencias y asumiendo responsabilidades regionales, y por otro, establecer discrepancias y diferencias sin que ello afecte o diera lugar a confusión en el vínculo bilateral. En otros términos, se hizo evidente entre ambos la existencia de un vínculo de “divergencia limitada” (Soares de Lima y Hirst, 2006) que se plasmó específicamente en cuestiones económicas y comerciales ya que Itamaraty se cuidó especialmente de que no trasciendan a temas sensibles como los ideológicos o los estratégico-militares. Aún con discrepancias, Brasil continuó siendo interlocutor de Estados Unidos.

En este marco que Brasil reivindicó lo que ha sido su objetivo invariable en política exterior a lo largo de la historia, es decir, construir un esquema de influencia en América del Sur. Este proyecto se caracterizó por la permanente competencia con las políticas norteamericanas hacia

---

<sup>108</sup> Este cambio en la política exterior brasileña comienza en 1974 a partir del cuarto gobierno militar presidido por Ernesto Geisel. En ese sentido el canciller Azeredo da Silveira procuró velar por una política exterior universal ecuménica y pragmática.

<sup>109</sup> Miranda (2004) identifica a Estados Unidos como Estado hegemón y a Brasil como Estado pivot siguiendo el modelo teórico de Chase, Hill y Kennedy de 1996. Justifica esta categorización argumentando que Brasil reúne importantes atributos tales como extensión territorial, población, producto bruto interno, desarrollo industrial, valor geopolítico, etc. que lo distinguen del resto de Sudamérica. Pero más trascendente para ser un Estado pivot es que dispone de la “capacidad de afectar la estabilidad regional e internacional” y su colapso originaría serios problemas en su entorno inmediato o contiguo.

América Latina las cuales presentaban nuevos aspectos y modalidades acerca de como ejercer la hegemonía. Estas ya no reproducían las propuestas limitadas a las dimensiones ideológicas o estratégico-militares que habían sido características de la Guerra Fría sino que estaban ligadas a temas económicos, ya sea comercio o inversiones.

Por eso, de acuerdo a Moniz Bandeira (2003: 148-149), no fue casual que la constitución del Mercosur en 1991 se hiciera bajo el recelo que significaba la Iniciativa para las Américas lanzada en 1990 por el presidente George Bush. En 1992, Brasilia lanzó la Iniciativa Amazónica como respuesta a la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este proyecto fue reforzado y ampliado cuando en octubre de 1993 el presidente Itamar Franco y el canciller Celso Amorim en el Grupo de Río dieron comienzo a “negociaciones para armar una red de acuerdos de libre comercio con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y crear un en un plazo de 10 años el Área de Libre Comercio Sudamericana (Alcsa)”. Probablemente esta iniciativa haya sido un factor para que el presidente Bill Clinton intentara revitalizar el proyecto de su antecesor impulsando en 1994 la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como una suerte de ampliación del Tlcán abarcando todo el hemisferio para 2005. Pero sin perder de vista el objetivo, el Presidente Fernando Cardoso volvió a insistir aunque sin éxito en el proyecto Alcsa en 1996.

La perseverancia de Itamaraty logró su primer gran resultado cuando en agosto de 2000 en Brasilia tuvo lugar la primera Cumbre de Presidentes de América del Sur. En esa oportunidad Cardoso propuso una zona de libre comercio, pero a diferencia de 1993 y 1996 modificó la estrategia de negociación optando esta vez por acercarse al Mercosur ampliado a través de un acuerdo con los países de la CAN e incorporar progresivamente a Guyana y Surinam. Con esta iniciativa decidida dejó en claro rol de liderazgo que Brasil pretendía en la subregión. Un dato llamativo fue que la cumbre se realizó apenas algunos días después que Clinton anunciara la puesta en marcha del Plan Colombia introduciendo nuevamente la variable estratégica-militar en la subregión, con la justificación de combatir al narcotráfico y la guerrilla en aquel país.

El proceso de integración sudamericana no solo continuó sino que tomó nuevo vigor con la llegada de Lula Da Silva a la presidencia. Su rol protagónico fue fundamental para acelerar los tiempos. La creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en Cuzco en diciembre de 2004 fue la culminación de una política de Estado que pregonaba el liderazgo brasileño. Este proceso, a nuestro entender, además fue posible porque se apoyó sobre tres pilares que le permitieron a Brasil construir “poder por sí mismo” o “poder autónomico”.

En primer lugar, el activo rol que adquirió Brasil como estabilizador político de la subregión. Brasilia se erigió en el sostenedor de la institucionalización e incluso mediador ante las sucesivas crisis regionales que acontecieron en los noventa y en especial a comienzos del siglo XXI. Las crisis suscitadas en Venezuela en 2002-2003, Bolivia en octubre de 2003 y marzo de 2005 fueron claros ejemplos en donde Brasil cooperó, en algunos casos junto a otros actores, en mantener la paz interna y buscar una salida institucional al conflicto<sup>110</sup>. Pero por sobre todo, su participación adquirió relevancia en la crisis acontecida en Ecuador en abril de 2005 cuando de manera unilateral propuso una salida al conflicto a través de la naciente CSN<sup>111</sup>. Lo significativo de estos casos fue la anuencia explícita o implícita norteamericana ante esta nueva función. Más aún su reconocimiento fue expreso cuando delegó en Brasil la conducción militar para comandar la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) en 2004 organizada por el Consejo de Seguridad.

En segundo orden, desde Itamaraty se ensayó un acercamiento económico y político sin precedentes hacia Sudamérica. El incremento del comercio con los países sudamericanos ha sido exponencial. Pero el dato más significativo es el patrón de intercambio. Brasil provee principalmente de manufacturas y compra preferentemente productos primarios y materias primas, recreando de ese modo un patrón de intercambio similar al que caracteriza al de los países desarrollados con los países en desarrollo o a los países del Norte con los del Sur. La excepción es el vínculo con Argentina donde hay mayor nivel de comercio intraindustrial aunque este país representa su principal destino de manufacturas. Por ello, no es casual que Brasil haya aumentado su oferta de líneas de crédito a la exportación para productos industriales, sobre todo a Argentina y Venezuela. De igual modo, esta subregión se convirtió en el área privilegiada de la radicación de inversiones de las compañías públicas y privadas brasileñas.

Por otro lado, desde la dimensión política y sobre todo con la llegada de Lula se profundizó la prioridad de Sudamérica y los vínculos con los países de la CAN. La modalidad elegida para ello

---

<sup>110</sup> Luego del fallido intento de golpe de Estado contra Chávez en abril de 2002 continuó la inestabilidad política en Venezuela propulsada por cuadros militares rebeldes y las cúpulas gerenciales de PDVSA y la agrupación empresaria Fedecámaras. En pos de sostener la institucionalidad Brasil tuvo un rol protagónico en la creación del “Grupo de Países Amigos de Venezuela” para mediar entre el gobierno y la oposición alcanzando una solución pacífica e institucional al conflicto. Estados Unidos estaba impedido de actuar por su accionar en el intento del golpe en 2002. En el caso de Bolivia, ante los conflictos originados en torno al sector gasífero que terminaron con los gobiernos Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa, Brasil envió como observador en ambas oportunidades al asesor presidencial Marco Aurelio García en calidad de garante de una salida institucional. El interés particular radicaba en las inversiones de Petrobras en este país y en el suministro de gas natural.

<sup>111</sup> Ante la destitución del presidente Lucio Gutiérrez a través de un juicio político el 20 de abril de 2005, Brasil actuó rápidamente concediendo asilo político al presidente destituido y obteniendo el correspondiente salvoconducto. Posteriormente veló porque la crisis sea monitoreada por la CSN y no por la OEA como querían inicialmente otros países de la región como Chile, México y Argentina. El viaje de Celso Amorim a Quito fue una muestra clara de los intereses de Itamaraty. El hecho se desencadenó luego de un largo período de protestas masivas y una polémica reforma de la Corte Suprema la que luego anuló los juicios contra los ex presidentes Gustavo Noboa y Abdalá Bucaram permitiéndoles regresar al país de su exilio.



fue el establecimiento y proliferación de “alianzas estratégicas” con estos países<sup>112</sup>. A modo ilustrativo, en 2003 se firmó la alianza estratégica con Perú y en 2005 con Venezuela.

En tercer lugar, Brasil ha tenido la capacidad de influir en la agenda de América del Sur. En otras palabras ha podido instalar distintos temas así como descartar otros asuntos que respondían a iniciativas de otros países y no eran considerados estratégicos por el Planalto. Como se señalara anteriormente, Brasil defendió la democracia y las instituciones en el subcontinente. Introdujo con énfasis los temas sociales en la agenda del subcontinente como la universalización de los planes sociales, un mayor acercamiento con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la participación en temas afines como la propuesta de la Cumbre Mundial contra el Hambre y la Pobreza realizada en 2004 en la ONU. Además fue el actor fundamental para introducir temas sensibles como seguridad y defensa, y más aún lograr su institucionalización a través del Consejo Sudamericano de Defensa. Por último, Brasil ha sido el referente político de la subregión detentando una “capacidad de convocatoria global” (Torres Del Sel, 2009: 198) que le ha permitido officiar de “nexo o puente” entre distintos polos de poder mundial, sobre todo emergentes, y la subregión posibilitándoles así la diversificar los vínculos exteriores e incrementar su capacidad de maniobra. Claros ejemplo de ello, es como su vínculo especial con China lo acercó sustancialmente a Sudamérica, así como también las Cumbres Árabe-Sudamericana en mayo de 2005 realizada en Brasilia y África-Sudamérica en 2006.

En otras oportunidades, por el contrario, Brasil bajó el perfil, no acompañó las iniciativas propuestas o bien manifestó su disconformidad a las mismas. A modo ilustrativo, demostró indiferencia ante la política argentina de derechos humanos evitando que se generalice, aunque en esta cuestión no es posible obviar la sensibilidad y complejidad interna que atraviesa este tema en Brasil. Del mismo modo y pese a la vigencia que adquirieron los asuntos energéticos comenzó a evidenciarse una fuerte discrepancia con las formas en que Venezuela planteaba las cuestiones (nacionalizaciones en Bolivia, Gasoducto del Sur, competencia PDVSA-Petrobras, etc.) y paralelamente una mayor convergencia con Estados Unidos sobre todo en lo referente a las energías alternativas en base etanol<sup>113</sup>. Por último, en materia financiera no fue considerada con suficiente énfasis la iniciativa Venezolana con apoyo argentino de la iniciativa crear el Banco del Sur.

---

<sup>112</sup> Moniz Bandeira (2003: 155) hace referencia a que Lula como candidato ya ponía el acento en “consolidar y profundizar el Mercosur” mientras se realizaban “esfuerzos agresivos para la construcción de alianzas con los países vecinos”.

<sup>113</sup> Para esta cuestión es interesante leer el artículo periodístico Carlos Chirinos, “Venezuela-Brasil: afinidades y competencia”, 26.3.2008 y “Sin Gasoducto al Sur”, 1.10.2008, en BBC Mundo.

Es a través de la autopercepción sobre sus atributos materiales de poder, sobre la misma dinámica que adquirieron de las relaciones entre Brasilia y Washington, y una política exterior diversificada que trasciende a América del Sur alcanzando presencia global, que Brasil se asumió como el único país en condiciones de rivalizar con Estados Unidos en Sudamérica. La resistencia primero y la oposición final al ALCA fueron la evidencia de ello. Sin embargo, pese a que Estados Unidos siguió insistiendo con una agenda centrada en la integración económica -esta vez en múltiples tratados de libre comercio-, con la llegada de Bush y en sintonía con su política exterior luego del 11-S fueron adquiriendo relevancia los temas de “seguridad nacional”. Esto fue notorio luego de la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005 y el fracaso del ALCA como pilar para América Latina.

Desde Brasilia se percibió claramente el intento de “securitización” de la agenda por parte de la administración republicana. El reforzamiento del Plan Colombia y su ampliación con la Iniciativa Regional Andina, sumados a los generalizados pedidos de inmunidad para los militares norteamericanos no pasaron desapercibidos. En poco tiempo recrudeció una suerte de armamentismo en Sudamérica donde Estados Unidos contribuyó a incrementar los gastos militares y enviar equipos material militar a Colombia y bloquear el envío de los mismos a Venezuela que reaccionó obteniéndolos de Rusia y China dando entrada a nuevos proveedores a la subregión. El cuadro se completó con la firma de un acuerdo entre Washington y Bogotá para el establecimiento de siete bases militares norteamericanas en Colombia sumándose a las cinco que ya disponía en la región, y finalmente con la reactivación de la IV Flota con base en Jacksonville, Florida, y destinada a América Latina y el Caribe. La misma se encontraba inactiva desde 1950.

Brasil se incomodó y discrepó ante este escenario moderadamente sin que las diferencias se conviertan en enfrentamientos o desafíos. Aún así, ha intentado resistir la hegemonía norteamericana y para ello fue esencial “contener” su presencia estratégica-militar en Sudamérica. Primero, Brasil lo hizo a través del fortalecimiento de sus propias capacidades militares y luego con su iniciativa de constituir e institucionalizar el Consejo Sudamericano de Defensa aunque su viabilidad ha sido posible con el asentimiento del Pentágono. Este fue un logro significativo, se trató del escalón necesario en función de alcanzar sus objetivos regionales y mundiales. Fue un cambio de enfoque, un cambio de paradigma en la materia. De acuerdo con Vitelli (2011: 138) “mientras que durante la década del '90 los documentos sobre defensa se referían al Hemisferio y en ocasiones al Cono Sur, a partir del impulso que da Brasil a la integración de América del Sur –con la conformación de la Comunidad Sudamericana de

Naciones y luego la UNASUR- comienza ya en 2007 el reconocimiento de *Sudamérica* como entidad geoestratégica”.

En definitiva, a nuestro entender Brasil ha logrado establecer a través de sus acciones en Sudamérica un liderazgo incipiente caracterizado por un estilo suave pregonando el dialogo, la cooperación y el consenso en función de favorecer sus iniciativas. Se trató de un proceso gradual que de acuerdo a Fernandes (2004: 90-93) avanzó en los años noventa con la idea de “autonomía por la integración”, evolucionando durante la presidencia de Lula Da Silva al concepto de “autonomía por el liderazgo” comprendiendo que se encontraban las condiciones políticas apropiadas para la integración de Sudamérica bajo el liderazgo brasileño.

### **III. B La resistencia argentina al proyecto sudamericano.**

La integración sudamericana a través de la CSN no tuvo deserciones aunque el supuesto liderazgo brasileño no fue una situación aceptada, asimilada y reconocida por toda la subregión, existiendo recelos en algunos países. El caso más emblemático fue el de Argentina. La reacción de la administración Kirchner entre 2004 y 2007 fue la resistencia ante esta iniciativa.

La falta de comunicación y dialogo previo por parte de Itamaraty acerca de sus planes y objetivos diplomáticos provocó descontento y malestar en la diplomacia del Palacio San Martín. Esto fue evidente cuando en diciembre de 2004 como resultado de la iniciativa brasileña se crea en Cuzco la CSN sin mediar previa comunicación a la Argentina. La ausencia del presidente Néstor Kirchner representó todo un símbolo de una postura de resistencia<sup>114</sup>. Se trató de una resistencia protocolar ante incomodidad que generaba el protagonismo brasileño con dicha iniciativa y la depreciación que esto significaba para el lugar estratégico que ocupaba Argentina hasta entonces.

Argentina quedó desconcertada, fue tomada por sorpresa y evidenció falta de reacción política y diplomática. A nuestro entender en esta situación se quedaron al descubierto problemas de percepción sobre la realidad regional e internacional del país.

En primer lugar, desde Buenos Aires no se percibió correctamente la “relación especial” entre Brasil y Estados Unidos, ni las implicancias de la misma. Justamente es a través de este entendimiento que América Latina se configura en dos áreas separadas por el canal de Panamá,

---

<sup>114</sup> También los presidentes de Paraguay y Uruguay estuvieron ausentes marcando las dudas del Mercosur hacia ese proyecto. La actitud Brasileña no fue distinta a la primera Cumbre de Presidentes celebrada en agosto de 2000 cuando tampoco hubo consulta previa a Buenos Aires. Argentina fue uno más entre los asistentes.

una del Norte ligada a los Estados Unidos y otra en el Sur quedando bajo el liderazgo de Brasil aunque este actué en última instancia como interlocutor de Washington. Por lo tanto, no se percibió que Brasil asumía nuevas responsabilidades, ganaba atribuciones y funciones, muchas de ellas con el consentimiento norteamericano y otras por peso propio disintiendo con este país. En otras palabras, las decisiones hacia Sudamérica dependían de ese vínculo preferencial o bien eran delegadas a Brasil. No había lugar para terceros actores. No podía establecerse como proponían Russell y Tokatlian (2004) una “esfera de cooperación” que incluyera a Argentina. Fue todo un condicionamiento que no fue apreciado en su justa medida. El reconocimiento de Estados Unidos al liderazgo de Brasilia se intensificó como marcáramos anteriormente una vez producida la competencia entre Brasil y Venezuela por sus respectivos proyectos y sus intenciones de liderar.

En segundo lugar, Kirchner tuvo una lectura errática sobre la valoración que Brasil hizo del Mercosur y la CSN. El discurso de Cardoso al igual que el de Lula e Itamaraty privilegiaba el vínculo bilateral con Argentina y al Mercosur como eje de la integración. Sin embargo, en el plano de las decisiones, las acciones se volcaron decididamente hacia Sudamérica por vía de la CSN. El Mercosur solo fue un medio para llegar a la CSN y ésta el medio sobre el cual Brasil se presentaría al mundo. En definitiva, ambos espacios se desarrollaron en una medida inversamente proporcional. A medida que el impulso inicial del Mercosur se desaceleró para luego estancarse, la integración Sudamericana fue tomando envión y vigor hasta convertirse en una realidad. El gobierno de Kirchner no pudo influir ni detener esta tendencia que producía desconfianza. Como expresara el canciller Taiana (2006: 11) ante el posible proceso de convergencia entre el Mercosur y la CAN en una CSN, “la Argentina observa con prudencia la eventualidad de duplicaciones de funciones y reuniones con los bloques preexistentes, así como la divergencia de compromisos con aquellos Estados sudamericanos signatarios de tratados de Libre Comercio con terceros países”.

En tercer orden, al gobierno argentino le costó interpretar cuál era el significado de la proliferación de alianzas estratégicas tanto regionales como extrarregionales que establecía Itamaraty. Para avanzar con el ambicioso proyecto de política exterior brasileña era necesario fijar nuevos objetivos. Desde ese momento la “alianza estratégica” con Argentina establecida en 1997 comenzó a debilitarse, entremezclarse y diluirse con el resto de las mismas. El vínculo con Buenos Aires poco a poco comenzó a perder centralidad para Brasilia en un momento en que paradójicamente para Argentina más se vigorizaba la relación por Brasil.

Por otra parte, y como se marcara anteriormente, un claro error de percepción quedó manifiesto cuando se concibió a la relación con Brasil en una situación de “paridad estratégica”. Para esos momentos el vínculo se caracterizaba por un acentuado desequilibrio de poder en donde Argentina atravesaba en perspectiva histórica un proceso de debilitamiento y descenso mientras que Brasil ascendía y se potenciaba constantemente.

Por último, y como consecuencia de las anteriores observaciones, la diplomacia argentina fue tomada por sorpresa por la forma en que Itamaraty llevó adelante su iniciativa. Ante este tipo de acciones se esperaba consulta previa y un tratamiento diferenciado hacia el Palacio San Martín en su calidad de socio y aliado preferencial. No obstante, el procedimiento fue unilateral e inconsulto teniendo en cuenta únicamente sus propios intereses y objetivos y agrupando y hasta confundiendo a Argentina con el resto de los países sudamericanos. Distinto fue el caso en la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en Monterrey, México, en enero de 2004 cuando Kirchner critica duramente al FMI. En esa oportunidad con anterioridad a la reunión intentó acercar posiciones con Lula en torno a la problemática de la deuda. En esa oportunidad hubo una consulta previa argentina. Sin embargo, Brasil no apoyó el planteo, no emitió opinión al respecto. El presidente del Banco Central Fernando Meirelles y el ministro de hacienda Antonio Palocci desestimaron la propuesta. También la diplomacia creyó conveniente no confrontar luego de las negociaciones en la Ronda Doha en Cancún en septiembre y el ALCA en Miami en noviembre de 2003.

Fue una cuestión de forma y de fondo al mismo tiempo. De forma porque con el unilateralismo no se respetó el eje Buenos Aires-Brasilia que conformaba la “mesa chica” del subcontinente y actuaría como motor de la integración. De fondo puesto que Argentina pretendía institucionalizar y resolver los problemas pendientes del Mercosur y no estaba en sus planes avanzar en la creación un nuevo organismo a nivel sudamericano.

En el gobierno argentino comenzó a esbozarse preocupación por la falta de coordinación sobre iniciativas referentes a la integración sudamericana, un creciente malestar con el accionar de su aliado estratégico, y una inquietante incomodidad por el protagonismo brasileño y la consecuente depreciación argentina a nivel subregional.

La crisis institucional ecuatoriana en abril de 2005 fue la confirmación de los nuevos modos de proceder de Itamaraty y significó el primer paso para dotar y definir contenidos y funciones concretas a la CSN. Fiel a su rol de estabilizador regional, Argentina intentó mantener un rol activo en el seguimiento del asunto. En primera instancia apoyó la postura de México y Chile

para que la OEA se hiciera cargo del asunto aplicando la Carta Democrática Interamericana establecida en 2001. Pero más allá del envío de una misión indagatoria a Ecuador, la OEA pronto finalizaría su participación con el rápido devenir de los hechos. La decidida y audaz participación de Brasil primero en soledad para darle asilo político al Presidente Gutiérrez y luego legitimándose en nombre de la CSN, junto con el apaciguamiento de la crisis a raíz de la asunción presidencial Alfredo Palacio (por entonces vicepresidente) conformaron a la mayoría de los países de la región. Ese no fue el caso para Argentina. Por el contrario, el canciller Bielsa insistió en la participación de la OEA y buscó presionar sobre ella a través del Grupo de Río con nulos resultados. Buscaba la coordinación de una posición común entre la OEA, el Grupo de Río y la CSN. Fue una nueva diferencia en las formas de proceder y una nueva impostura brasileña con incomodidad para Argentina.

A nuestro juicio el mensaje era claro: desde ese momento la CSN sería el foro apropiado para resolver las cuestiones referidas a la inestabilidad institucional en Sudamérica. Constituiría el ámbito donde se trabajaría en pos de garantizar la democracia, las instituciones y los derechos humanos. Las controversias intestinas de los Estados sudamericanos serían monitoreadas y solucionadas en Sudamérica y por los propios sudamericanos. No se llevaría adelante por la OEA con la presencia de Estados Unidos ni por el Grupo de Río –el foro privilegiado de concertación latinoamericana–, sino sería instrumentado a través de la CSN bajo el liderazgo brasileño. Fue todo un cambio geopolítico que Argentina se rehusaba a aceptar.

Ante todos estos hechos, el gobierno argentino manifestó su incomodidad por lo que considero un exceso de protagonismo brasileño expresándolo no a través del discurso sino por medio de acciones. Su reacción se direccionó en dos sentidos. Por un lado, y como se resaltara en la sección anterior, se intentó fortalecer el Mercosur, esta vez a través de la ampliación con la incorporación de Venezuela. El objetivo era “más Mercosur” para no dar lugar a la consolidación de la CSN. Primero, había que consolidar el Mercosur para recién después avanzar con otro proyecto de integración. El canciller Bielsa señaló al respecto: “Tenemos un déficit institucional en el Mercosur, que nos parece que está primero en tiempo para solucionar, antes que darle instituciones a la Comunidad Sudamericana de Naciones”<sup>115</sup>. Pese a todo, esta idea no prosperó.

Por otra parte, ante la incomodidad continuó con su postura diplomática de resistir ante la CSN. Esto no significó una oposición lisa y llana a este nuevo espacio, sino que se manifestó a través del bajo perfil político e incluso en indiferencia hacia la misma. Ejemplo de ello fue que con

---

<sup>115</sup> Informe sobre la Política Exterior Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), bajo la gestión del canciller Rafael Bielsa (2003-2005), CERPI-IRI-Universidad Nacional de la Plata, 2006, 28. Pág.22.

motivo de la Primera Cumbre de esta organización en septiembre de 2005 cuando después de un bajo perfil y escasa participación durante la misma, Kirchner se retiró rápidamente quedando suspendidos los encuentros presidenciales que la cancillería había preestablecido con anterioridad. En la Segunda Cumbre celebrada en Cochabamba en diciembre de 2006, Argentina estuvo representada por una delegación de menor rango puesto que el presidente no asistió restándole así relevancia a la misma. A la tradicional falta de interés que el presidente Kirchner expresaba hacia las cumbres multilaterales en general, se agregó una deliberada actitud de indiferencia con el objetivo de desacreditar a la nueva organización. Tomó más vigencia que nunca el planteo de Cárdenas y Cisneros (2008: 25-26) expresando que “(...) el doctor Kirchner se hizo famoso por su falta de cortesía, que incluye no asistir, o asistir desgana y brevemente, a las reuniones regionales a las cuales solía llegar último y retirarse primero (...)”. Fue toda una decisión que evidenciaba la apatía y la resistencia a la CSN.

En el trasfondo lo que colisionaron fueron los intereses nacionales de ambos países. Así como Brasil evitaba diluirse entre los países latinoamericanos para relacionarse con Estados Unidos, procurando una relación especial, la Argentina de Kirchner se resistía a diluirse entre los países de América del Sur a fin de vincularse con Brasil. Pretendía un tratamiento diferenciado tal como lo habían imaginado Alfonsín y Sarney en la segunda mitad de los años ochenta, lo ratificaba la alianza estratégica de 1997 y lo ponía en práctica aunque de modo efímero el consenso de Buenos Aires. Por el contrario, la CSN quebraba el eje Buenos Aires-Brasilia consolidando el liderazgo brasileño en Sudamérica y confundiendo a la Argentina con el resto del subcontinente. Lo que Kirchner intentó fue resistir a la configuración de este esquema geopolítico. Intentó defender el interés nacional pujando por el lugar que históricamente le correspondía a Argentina. No fue suficiente.

### **III. C\_ La inconsistencia de la visión latinoamericana.**

América Latina era considerada el punto de apoyo necesario para la diversificación internacional. Para la Argentina constituía un segundo anillo de vinculaciones regionales por detrás del Mercosur, el objetivo permanente, constante de su política exterior. Desde lo económico, los países nucleados en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) fueron desde siempre un polo para desconcentrar el comercio exterior, sobre todo en productos de valor agregado. Desde lo político, era el ámbito donde se buscaba mayor nivel de coincidencias políticas y diplomáticas. Estos vínculos se intensificaron en el contexto de la crisis argentina de 2001 y 2002.

En este marco, Kirchner intentó sostener y enfatizar la integración latinoamericana aunque lo hizo de forma selectiva, acercándose a México y a Cuba. No obstante, fue un intento ambivalente puesto que con aquellos países que se buscaba cooperar devinieron situaciones de conflicto y se terminó confrontando. En la práctica esta política integracionista fue débil y desprolija y el resultado fue un progresivo distanciamiento de América Latina<sup>116</sup>.

México fue uno de los países que apoyó a la Argentina en las negociaciones con el FMI por el proceso de reestructuración de los vencimientos de la deuda externa que finalizaron con el acuerdo de septiembre de 2003. La buena sintonía entre ambos países se expresaba por sobre todo en el campo económico. En ese mismo año comenzaron las tratativas para ampliar y profundizar el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) vigente entre ambos países. No obstante, luego de tres postergaciones el acuerdo se frustró por diferencias técnicas. Aún así el vínculo comercial continuó en alza y con superávit comercial en beneficio de Argentina<sup>117</sup>.

A pesar del acercamiento económico y el entusiasmo diplomático, la lejanía fue exclusivamente política. Ambos países se encontraban en situaciones distintas. México a partir de la crisis de la deuda de 1982 cambió lo que había sido su tradicional orientación de política exterior, reformando su economía en un sentido aperturista basado en las exportaciones y acercándose progresivamente a Estados Unidos hasta convertirse en una prioridad. En 1994, luego más de 4 años de negociaciones entró en vigor el TLCAN (o NAFTA por sus siglas en inglés)<sup>118</sup>. Del mismo modo, siguiendo esta nueva sintonía ingresa a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en mayo de 1994 convirtiéndose en el primer país latinoamericano en este organismo que aglutina a los países más ricos del mundo. Participa también aunque recientemente como invitado a las Cumbres del G-8. El otro aspecto ha sido la diversificación comercial en la que se convirtió en un verdadero Estado comercialista suscribiendo acuerdos de libre comercio con 49 países. Entre otros datos ingresa al Foro de

---

<sup>116</sup> Entendemos en este apartado a América Latina como la América Latina del Norte, esto es, México, Centroamérica y el Caribe excluyendo Sudamérica.

<sup>117</sup> El flujo de comercio bilateral en 2002 representó \$828 millones de dólares, mientras que en 2010 su valor fue \$3.044 millones de dólares. El saldo comercial fue superavitario para la Argentina hasta 2007 convirtiéndose en deficitario a partir de 2008, tendencia que se profundizó con posterioridad. Para 2010 el déficit fue de \$549 millones de dólares. Durante este período Argentina exportó principalmente automóviles y material de transporte terrestre e importó de México automóviles y material de transporte terrestre, y material eléctrico.

Ver: El Comercio Exterior Bilateral Argentina-México; documento de trabajo, Ministerio de Economía, 2011, disponible en: <http://www.mecon.gob.ar/peconomica/dnper/documentos/MEXICO%20-%20Oct%202011.pdf>

<sup>118</sup> Atkins (1991) planteaba que México destaca por su especial estructura de relaciones bilaterales con Estados Unidos, donde la densa agenda temática en las relaciones bilaterales es tal que pueden ser consideradas un subsistema en sí mismo. Después del TLC, la economía mexicana se convirtió en dependiente de la norteamericana realizando con este país 85% su comercio exterior y recibiendo por encima del 50% de su inversión extranjera directa. Parte de su economía gozó de una modernización y especialización de su estructura productiva principalmente en el norte y centro del país, mientras que el sur fue la región menos beneficiada.



Cooperación Asia Pacífico (APEC) en 1993 y tiene en vigor un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea desde 2000.

En el plano regional se ha concentrado en acercarse a Centroamérica alejándose cada vez más de América del Sur. América Central y el Caribe es el ámbito donde ha jugado un papel protagónico tanto en la mediación de los conflictos como a través de iniciativas de integración política y económica. La cooperación política tiene sus orígenes en la segunda mitad de la década del setenta y los ochenta con la firma del Pacto de San José con Venezuela con objeto de suministrar petróleo y derivados a los países centroamericanos y la posterior creación del Grupo de Contadora con el fin de colaborar en la resolución del conflicto centroamericano. En la década del noventa, México buscó institucionalizar la cooperación y concertación estableciendo en 1991 el Mecanismo de Diálogo y Concertación Tuxla-Gutiérrez o conocido como “Mecanismo de Tuxla” que establecía un proceso de cumbres presidenciales periódicas. En ese ámbito se llevaron adelante iniciativas como el Plan Puebla Panamá (PPP) en 2001, reconvertido en 2008 a Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica<sup>119</sup>. Además, México firmó TLC con Costa Rica, Nicaragua y en el 2000 con Guatemala, Honduras y El Salvador. Además, se encuentra negociando otro con Panamá, con lo cual estaría vinculada comercialmente a toda Centroamérica.

El vínculo de subordinación con los Estados Unidos y la presunción de liderazgo en Centroamérica, tradicional área de influencia norteamericana, ubican a México en un lugar muy peculiar. Por esta razón se hace referencia de un “liderazgo subordinado” en América Central en la cual intenta llevar adelante sus propios intereses políticos y económicos sin contradecir los intereses norteamericanos (Torres del Sel, 2009: 196). México se erigió de este modo en un nexo entre Norteamérica y Centroamérica. Este denso y complejo acercamiento con Estados Unidos significó paralelamente un distanciamiento con América del Sur. Es por este alejamiento con buena parte de América Latina que Samuel Huntington (1991) conceptualizó a México como un “Estado desgarrado”<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> El PPP o posteriormente Proyecto Mesoamérica es un espacio político de alto nivel que articula proyectos de cooperación, desarrollo económico e integración vinculados a infraestructura e inversiones en diversos sectores de la economía y de la sociedad. Forman parte del mismo Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, los Estados del Sur y Sureste de México (Campeche, Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán), e ingresaron Colombia en 2006 y República Dominicana en 2009.

<sup>120</sup> Son países que poseen un nivel considerable de homogeneidad cultural, pero se encuentran divididos por la cuestión de si su sociedad pertenece a una u otra civilización. Sus líderes intentan desarrollar una estrategia de *banwagoing* e incorporar sus países a Occidente, pero la historia, la cultura y las tradiciones de sus países no son occidentales. En este caso, México dejó de definirse por oposición a Estados Unidos y por el contrario busca imitarlo. Para Huntington sus líderes desean transformarlo de un país latinoamericano a un país norteamericano. Esto no sin resistencia de elementos significativos de la sociedad. Otros casos que plantea son el de Turquía y Rusia.

Este alejamiento se hizo evidente en la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005 con la divergencia entre las posturas mexicanas y del Mercosur en cuanto al ALCA. Particularmente en el caso argentino, al disenso estatal se le agregaron las diferencias interpersonales entre los presidentes Kirchner y Vicente Fox (2000-2006). En esta cuestión la distancia fue ideológica. El mexicano que profundizó el alineamiento con Estados Unidos era partidario del ALCA y fue el interlocutor encargado de persuadir a los países latinoamericanos para sumarse a la iniciativa que sostenía Washington. Kirchner no sólo se distanció de estas posturas sino que protagonizó un entredicho con Fox<sup>121</sup>. Como consecuencia de ello, fue suspendida una reunión bilateral que estaba prevista entre ambos.

La relación bilateral recién pudo adquirir nuevo impulso político con la asunción de Felipe Calderón Hinojosa. El nuevo acercamiento se produjo en julio de 2007, momento en que el presidente argentino viajó a México estableciendo con su par mexicano un acuerdo de “asociación estratégica”. En esta oportunidad se focalizó en el comercio y las inversiones. Además como una forma simbólica de reprochar el alejamiento mexicano de Latinoamérica y su acercamiento a Estados Unidos en su discurso ante el parlamento mexicano Kirchner hizo referencia al muro levantado desde el país del norte en perjuicio del pueblo mexicano. De ahí en adelante comenzó un tenue reacercamiento.

La otra apuesta con el fin de fomentar el latinoamericanismo fue la relación con Cuba. Se trataba de un país simbólico, tradicional, con una historia particular en América Latina. Kirchner ratificó el cambio político que había hecho Duhalde hacia la isla rechazando la política de condena diplomática que practicaron los gobiernos de Menem y De la Rúa. De este modo hubo un acercamiento político reflejado por la presencia de Fidel Castro en la asunción de Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003 tras haber sido invitado por el presidente interino Duhalde. Argentina continuó rechazando condenar en materia de derechos humanos al régimen cubano en foros multilaterales y llevó adelante la quita del 75% de la deuda que Cuba tenía con Argentina. Finalmente la participación de Castro en la Cumbre del Mercosur en Córdoba en 2006 fue un gesto en dirección hacia la búsqueda de una nueva relación.

No obstante, un tema conflictivo surgió a raíz del caso de Hilda Molina. Es una médica, neuróloga cubana, que fue diputada y tuvo estrecha relación interpersonal con Fidel Castro hasta

---

<sup>121</sup> Las crisis diplomáticas durante el gobierno de Fox no fueron sólo con Argentina. Episodios semejantes se sucedieron con Cuba que comenzó por cuestiones ligadas a los derechos humanos escalando hasta el retiro de embajadores, y con Venezuela luego de la Cumbre de las Américas en Mar del Plata. Autores plantean que las mismas se desataron a causa de la pretensión de Fox de acercarse a Estados Unidos, la concentración del proceso decisorio en pocos funcionarios y las declaraciones imprudentes. Ver: Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez (2007), y Rafael Velázquez Flores (2008: 148-153).

1994, año en que se distanció del régimen cubano. Después de esa fecha fue considerada disidente. Su hijo, Roberto Quiñones, dejó el país y se radicó en Argentina donde se caso y tuvo dos hijos. Este fue quien reclamó al gobierno argentino que interceda a fin de que Hilda Molina pudiera visitarlos. Kirchner en dos cartas -2004 y 2006- pidió formalmente a Fidel Castro que la autorice a viajar a Argentina pero sin éxito. Como consecuencia de este hecho, el vínculo perdió intensidad para quedar luego estancado y paralizado. Recién en 2008 con Cristina Fernández como presidente, Hilda Morejón, madre de la médica, pudo viajar y reencontrarse con su familia. En 2009 Cristina visitó la Habana aunque el vínculo continuó con bajo perfil.

Tampoco hubo por parte del gobierno argentino un diseño ni intención de acercarse política y comercialmente al resto de los países centroamericanos y caribeños, constituyéndose un vínculo mínimo con esos países. Del mismo modo, el Grupo de Río no fue un ámbito utilizado por el gobierno argentino como lugar de convergencia latinoamericana sino que por el contrario pasó casi desapercibido. Es verdad que este mecanismo permanente de consulta y concertación política con el objetivo primordial de defender la democracia tuvo una relevancia menor en la primera década del siglo XXI que la realizada en la década del noventa. No se avanzó en su institucionalización ni se ocupó de grandes crisis regionales. Solo tuvo en su haber participar en la controversia originada por Colombia en 2008 cuando violó la integridad territorial de Ecuador con motivo de reprimir un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En esa oportunidad el Grupo de Río que se encontraba sesionando en Santo Domingo, República Dominicana, intercedió a fin de evitar un conflicto armado entre ambas naciones.

Para Argentina este vínculo era estratégico. Necesitaba una Latinoamérica unida para evitar caer en un escenario sudamericano, proyecto que Brasil sostenía. Sin embargo, fue llamativa la debilidad con que Argentina llevó adelante su vinculación con América Latina, destacando por encima de la cooperación los diferentes intereses nacionales, ideologías contrarias y cortocircuitos interpersonales. El vínculo con México es el caso emblemático. Ha sido el actor fundamental para contener los excesos de protagonismo brasileño por ejemplo en la oposición conjunta a la pretensión brasileña de acceder a un asiento permanente en el consejo de seguridad de la ONU. Por ello sostenemos que la intensidad de la política argentina hacia la región fue dispar, resultando inconsistente hacia Centroamérica y el Caribe y más acentuada y fluida con Sudamérica. El resultado fue acompañar involuntariamente la fragmentación de América latina en dos subregiones y la integración de América del Sur, escenario que tanto incomoda y al que Argentina se resistía a caer.

## Sección IV

### Unasur: La Nueva Realidad Regional

Sobre el final de su mandato, Kirchner reconoció y asumió el nuevo escenario sudamericano. A pesar de su resistencia, Argentina no tuvo más opciones que ceder ante la política de hechos consumados que proponía Brasil. La CSN era una realidad, un nuevo ámbito desde donde pensar la gobernanza sudamericana. Como consecuencia, hubo un cambio en Kirchner. Hubo otra postura diplomática argentina la cual ya no mostraba resistencia sino que apoyó y acompañó sin reparos la integración de Sudamérica. Este cambio quedó reflejado en la 1ª Cumbre Energética Sudamericana realizada en la Isla Margarita en abril de 2007 en donde lejos de presentar logros en los temas de energía que se habían preestablecido en la agenda, lo que se acordó fue la transformación de la CSN en la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur). Para Brasil esto significó avanzar en la institucionalización de la integración sudamericana y Argentina adhirió a la propuesta.

Desde este trabajo sostenemos que el cambio se trató de un ajuste, es decir, de pequeñas modificaciones en las formas tanto del discurso como en las acciones. Kirchner siempre sostuvo un discurso principista sobre los anhelos de la integración aunque en el caso la CSN fue más prudente, moderado y hasta desconfiado. En la Cumbre Energética aunque con bajo perfil volvió a la retórica principista sobre la “realización de la integración”. En cuanto a las acciones, Kirchner nunca se opuso, sólo resistió a la CSN, más que nada por la forma en que Brasil llevaba adelante la iniciativa y la incomodidad sobre el rol insignificante que tenía la Argentina. En el fondo, Kirchner con diferentes intensidades y matices había promovido una diplomacia integracionista y ante la propuesta de institucionalizar la CSN acompañó esta vez sin reproches. Se había perpetrado de este modo “la cooptación” (Miranda, 2011b).

Cristina Fernández continuó con esta línea de conducta acompañando el proceso de integración Sudamericano desde un lugar de subordinación. En la Cumbre de Brasilia en mayo de 2008 se firmó el tratado constitutivo de la Unasur con el cual el organismo adquirió personalidad jurídica internacional y pudo darle a la subregión el reconocimiento político a nivel mundial que tanto

pretendía Brasil. Además, comenzaron a delinearse funciones, objetivos y la estructura institucional del mismo<sup>122</sup>. En todo el proceso Argentina no fue un contratiempo o un obstáculo aunque su accionar presentó a nuestro juicio algunas innovaciones.

A pesar de reconocer el liderazgo brasileño y escoltar la Unasur, Cristina Fernández tuvo otra actitud en el juego intrarregional. Presentó desde el primer momento un rol más activo, con mayor participación e intentando desplegar mayor iniciativa política y diplomática con el objetivo de contrarrestar el peso de Brasil. En cierta forma de acuerdo a Medeiros Filho (2009: 10) para Argentina “la idea es extrapolar la experiencia de cooperación de Mercosur a la Unasur”, es decir, así como comparte con Brasil el liderazgo en Mercosur, intentar también plasmar ese modelo en la Unasur (Flemes, Nolte y Wehner, 2011).

Los resultados fueron escasos, no alcanzando para revertir o equilibrar la correlación de fuerzas pero reafirmaron la vocación kirchnerista por la integración regional y evidenció un entusiasmo hacia la integración de Sudamérica no manifestado hasta ese momento. También, desde el gobierno argentino se intentó asignarle una función pragmática a modo de cambiar el eje de temas que a Brasil le interesaban. No fue casual que en un clima de optimismo generalizado, la presidente argentina con cautela expresara en su discurso “tenemos que ser pragmáticos, prácticos y operativos” y apuntara a “mejorar la calidad de vida” de los sudamericanos que viven en países ricos “pero muy desiguales”<sup>123</sup>.

El gesto de mayor entusiasmo hacia el nuevo organismo fue la sorpresiva propuesta de Cristina Fernández para que Néstor Kirchner fuera el primer Secretario General. La oportunidad se presentó por la renuncia en la reunión de Brasilia del ex presidente de Ecuador Rodrigo Borja quien había sido elegido originariamente. Esta iniciativa, arriesgada puesto que se realizó sin consultas previas, se encontró con el veto del presidente de Uruguay Tabaré Vázquez quien la rechazó por el accionar del ex presidente argentino durante la crisis de las pasteras e incluso amenazó con retirarse de la Unasur si era aceptado. Fue recién con la asunción de José Mujica que Uruguay modificó su posición permitiendo que Kirchner asumiera como primer Secretario

---

<sup>122</sup>Art 2. Los órganos son el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados, y la Secretaría General. La Presidencia del organismo sería ejercida de modo pro tempore alternando entre cada uno de los miembros y se realizaría por orden alfabético. La Secretaría General, que tendría su sede en Quito, se encargaría de ejecutar los mandatos que le confieren los órganos de de la Unasur y ejercería su representación. También se provee un Parlamento Sudamericano situado en Cochabamba.

<sup>123</sup> “Un raro encuentro, sin disputas”, en Diario Clarín, 24.5.2008, pág. 37.

General. En cierta forma, creemos que para el gobierno argentino este era el lugar que Argentina debía ocupar, un rol destacado y diferenciado del resto<sup>124</sup>.

Desde este trabajo consideramos tres ejes desde los cuales Cristina Fernández intensificó su accionar en el marco de la Unasur: la proliferación de bilateralismos, las nuevas formas de preservar la paz y la estabilidad institucional, y por último la instalación de temas en la agenda subregional de particular interés para Argentina.

#### **IV. A. Nuevos y viejos bilateralismos.**

Algunos análisis sostienen que pese a la retórica política y diplomática por la integración desde una dimensión multilateral, esto no ha sido reproducido en la práctica. Por el contrario, la integración sudamericana se sostuvo y sostiene por medio de una red de bilateralismos fuertes (Miranda, 2008b). Especialmente los bilateralismos han proliferado a modo de “alianzas estratégicas”. Los mismos no han respondido en función del interés regional sino que se trató más que nada de un fortalecimiento del interés nacional de cada país y de mejorar su posicionamiento internacional.

Argentina no ha estado exenta de esta tendencia. La progresiva sudamericanización de su agenda ha llevado al país a interactuar con mayor frecuencia con los países de la subregión convirtiéndola en un punto de apoyo ineludible de su política exterior. Simultáneamente a la CSN y en su marco fueron fortaleciéndose viejas relaciones bilaterales y surgiendo otras nuevas que intentaron dar pistas acerca de cómo lidiar ante la asimetría de poder que generaba el liderazgo brasileño materializada ya a través de la Unasur.

La relación bilateral entre Argentina y Chile se convirtió en una relación especial en el siglo XXI. Se trataba de una vieja relación pero con algunas características novedosas. El giro fue el Tratado de Paz y Amistad celebrado en 1984 con la mediación de la Santa Sede como solución al conflicto del Beagle. Con posterioridad, el advenimiento de la democracia en Chile fue el punto de partida de un vínculo de mutua confianza, de cooperación y del abandono de las percepciones geopolíticas, o bien, de la superación de un modelo basado en el “equilibrio de amenazas”<sup>125</sup>. Colacrai (2010) sostiene que en la década del noventa ambos países configuraron un “nueva relación” amparadas en una vocación de entendimiento y definida por la cooperación, complementación e interdependencia. En este proceso la variable política fue el pilar sobre el

---

<sup>124</sup> Elsa Llanderroz (2011: 260) sostiene que “sobre UNASUR el gobierno cambió el frío inicial por un caluroso respaldo, aceptando la propuesta ecuatoriana de que Néstor Kirchner fuera su Secretario General.”

<sup>125</sup> Concepto de Stephen Walt empleado por Colacrai (2010: 321) para describir la relación histórica argentina-chilena.

que se asentó el vínculo permitiendo establecer un “núcleo básico de coincidencias”<sup>126</sup> que configuró lo que la autora denomina una “nueva cara” del nexo bilateral o incluso “la nueva política”. Luego el lazo se extendió a los demás ámbitos. El corolario de este proceso fue la declaración conjunta en el 2000 de los presidentes Ricardo Lagos y Fernando de la Rúa en el que ambos países se reconocían mutuamente como aliados estratégicos.

Es en este marco en que se inscriben los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Ambos han dado un hilo de continuidad a la política de cooperación e integración bilateral. Chile brindó su apoyo sostenidamente a las negociaciones que el ministro de Economía Roberto Lavagna, tanto durante el gobierno interino de Duhalde como en el de Néstor Kirchner, llevaron adelante con el FMI en la reprogramación de los pagos de la deuda en default. Cabe recordar que en esos momentos Argentina era el principal receptor de inversión extranjera directa (IED) de Chile, especialmente en el sector servicios, llegando a superar los \$1.500 millones de dólares en el año 2004. La tendencia se mantuvo hasta 2007 año en que Perú primero y Brasil después sobrepasaron a la Argentina<sup>127</sup>.

Asimismo, el comercio bilateral adquirió gran relevancia sobre todo para la Argentina puesto que Chile se convirtió en el segundo destino de sus exportaciones detrás del lugar ocupado por Brasil. Para el 2006, el 11% de las exportaciones totales se dirigían al país trasandino, destacándose los hidrocarburos en general y el gas natural (hasta el comienzo de las restricciones) en particular, seguido de bienes de consumo. Sin embargo, para Chile Argentina no fue un gran mercado para sus exportaciones alcanzando el sexto lugar en el período 2003 y 2007. En consecuencia, es llamativo e impactante el superávit de balanza comercial en favor de Argentina que rondó los \$4 mil millones de dólares para 2011<sup>128</sup>. Es importante resaltar en este punto el rol empresario que en 2005 estableció el Consejo empresarial Binacional Permanente Chile-Argentina, fundamentalmente constituido por la Asociación Empresaria Argentina (AEA) y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).

En sintonía con este clima bilateral pueden destacarse la profundización de los vínculos políticos y diplomáticos. En el plano político sobresalen la continuidad de las cumbres bilaterales o diplomacia presidencial que se establecen como una función dinamizadora entre ambos países, a la vez que también se registran reuniones ministeriales (particularmente entre cancilleres) y

---

<sup>126</sup> Puede mencionarse entre otros el apego a la democracia y el Estado de Derecho, el respeto por los derechos humanos, la solución pacífica de las controversias y el compromiso con la paz, la seguridad y estabilidad regional.

<sup>127</sup> Chile se transformó en el cuarto inversor en Argentina detrás de Estados Unidos, España y Francia.

<sup>128</sup> Para algunos datos del vínculo comercial consultar: Página de Prochile y también SOFOFA, disponibles en: [http://www.prochile.gob.cl/wpcontent/blogs.dir/1/files\\_mf/13958370242013Argentinaok.pdf](http://www.prochile.gob.cl/wpcontent/blogs.dir/1/files_mf/13958370242013Argentinaok.pdf)  
[http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/Eventos/2013/01/17\\_Iris%20Boeninger\\_SitArgentina.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2013/01/17_Iris%20Boeninger_SitArgentina.pdf)

diálogos entre parlamentarios de ambos Estados. Además cabe resaltar que el buen estado de las relaciones se extendió a otras áreas como la integración física, a través del establecimiento de comités de integración y frontera con el propósito de mejorar el tránsito transfronterizo y otras cuestiones como las aduaneras, sanitarias y migratorias entre ambos países. Uno de los grandes acuerdos es el Tratado de Maipú en octubre de 2009 por Michelle Bachelet y Cristina Fernández de Kirchner creando nuevos mecanismo de consulta permanente y se estableció el marco para analizar la construcción de pasos fronterizos utilizables todo el año<sup>129</sup>. Igualmente se han registrado avances en la cooperación antártica, el apoyo chileno al reclamo argentino por las islas Malvinas, a la vez que acercamientos a nivel cultural y en el ámbito científico-tecnológico. No menos significativo es el capítulo de política subnacional donde pueden reconstruirse diversos y novedosos vínculos entre provincias argentinas y regiones chilenas, encontrándose inclusive misiones comerciales conjuntas<sup>130</sup>.

Finalmente, el área de mayor progreso en la cooperación donde se aprecian avances sustantivos es el área de seguridad y defensa. Los inusitados niveles de diálogo y coordinación, intercambio de información y medidas de confianza mutua<sup>131</sup> en temas militares comienzan a vislumbrar entre ambos países lo que se conoce con el concepto de “seguridad cooperativa”. Continuaron la realización de ejercicios militares conjuntos entre las distintas fuerzas armadas<sup>132</sup> y sobresale la participación de ambos en misiones de las Naciones Unidas como la Misión de Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP)<sup>133</sup> y la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH). Aunque sin lugar a dudas el hecho nuevo y más trascendente lo aporta la creación de una Fuerza Binacional Conjunta en 2006, denominada “Cruz del Sur”<sup>134</sup>, aunque la misma se encuentra en proceso de conformación, y para tales fines se constituyó un Estado Mayor Conjunto Combinado (EMCC) con sede rotativa entre ambos Ministerios de Defensa.

No obstante, existieron episodios caracterizados por conflictos, tensiones y desencuentros concretos y visibles, algunos de ellos de gran relevancia como lo que ha dado a conocerse como

---

<sup>129</sup> Hace referencia precisamente al Ferrocarril Trasandino Central, el Paso de las Leñas en la provincia de Mendoza y el Paso de Agua Negra en la provincia de San Juan. Cabe recordar que muchos de los pasos vigentes no son permanentes puesto que son cerrados durante el invierno.

<sup>130</sup> Un ejemplo de ello es la misión conjunta que sostuvieron la provincia de Mendoza y la V Región de Valparaíso que visitó Shangai, Hong Kong y Seúl a fines de 2004.

<sup>131</sup> Uno de los hitos de esta nueva relación es el nivel de institucionalización que se ha adquirido en estas áreas. En 2007 se celebró una década de trabajo tanto de la Comisión Permanente de Seguridad (COMPERSEG) como del Mecanismo de Diálogo 2+2 entre los Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Defensa. Ver: <Chile y Argentina, a diez años del “dos más dos”>, Nueva Mayoría, 8 de Agosto de 2007.

<sup>132</sup> Miranda (2011b: 41) menciona que entre 2002 y 2008 se contabilizaron 10 ejercicios conjuntos y combinados, 35 ejercicios combinados y 135 cursos e intercambios.

<sup>133</sup> Chile es parte de la misión argentina en este país desde 1998.

<sup>134</sup> El primer paso en esta dirección lo dieron el 29 de agosto de 2005 los Ministros de Defensa José Pampuro y Jaime Ravinet firmando el Protocolo de Entendimiento relativo a la creación de una fuerza de paz combinada.



la “crisis del gas” que por momentos pareció restablecer la cultura de desconfianza entre ambos países. Aún así, estas controversias no llegaron a comprometer la “alianza estratégica” ni el vínculo especial entre ambos países. Vale decir que finalmente que algunas de estas contrariedades fueron solucionadas y otras superadas honrosamente.

El primer capítulo ocurrido en noviembre de 2003 fue el caso de espionaje en el consulado argentino de Punta Arenas protagonizado por miembros del servicio de inteligencia chileno los cuales fueron descubiertos durante el acto. El incidente no pasó a mayores por la rápida reacción efectuada por el Presidente Lagos interviniendo, identificando y sancionando a los responsables<sup>135</sup>.

En segundo lugar, consta el apoyo diplomático que canciller Rafael Bielsa le brindó a Bolivia en enero de 2004 en favor de su histórico planteo soberano de recuperar su salida al mar que provocó la reacción chilena. El hecho no escaló y pudo ser resuelto a través de la diplomacia presidencial.

El tercer acontecimiento generador de rispideces fue el artículo “Nuestros Vecinos Argentinos” escrito por Ignacio Walker y publicado en el diario chileno el Mercurio siendo reproducido por el diario Clarín en argentina en octubre del mismo año a raíz de que Walker asumiera como canciller en Chile. En el artículo abrió juicios críticos contra el Partido Justicialista y en especial contra el Presidente Néstor Kirchner que trajeron como consecuencia duras réplicas del otro lado de la cordillera. El incidente fue matizado gracias a las gestiones del la ex canciller María Soledad Alvear, el ex Ministro del Interior José Miguel Insulza y el canciller Bielsa entre otros funcionarios.

En cuarto lugar, el cimbronazo más álgido en la relación bilateral fue lo que desde la política, el ámbito académico y los medios de comunicación denominaron “la crisis de gas”. A diferencia de las anteriores controversias esta no pudo ser resuelta a través de la diplomacia presidencial ni por el espíritu de entendimiento imperante en la relación. La crisis fue desatada en marzo de 2004 cuando desde Buenos Aires se decidió unilateralmente por medio de la Resolución 265/2004 y la Disposición 27/04 de la Secretaría de Energía de la Nación restringir la exportación de ese hidrocarburo a Chile sin mediar aviso o comunicación previa.

La dificultad de la situación reveló los problemas internos en ambos países. Por un lado, la propia crisis del sector gasífero en Argentina que repercutió en forma directa en un sus

---

<sup>135</sup> Lorenzini y Ceppi (2010) caracteriza este hecho como un ejemplo o al menos un resabio de la “vieja relación” caracterizada por la desconfianza, la rivalidad y el equilibrio de poder.

compromisos externos, en este caso para con Chile. Tras la devaluación, el gobierno pesificó las tarifas de servicios públicos y las congeló. Esto trajo aparejado un derrumbe de los precios en el sector mientras que simultáneamente aumentó la demanda de energía producto de la recuperación y luego del crecimiento de la economía. Dado el bajo coste del gas y escaso margen de rentabilidad no se realizaron nuevas inversiones en el sector para incrementar la oferta. Conviene destacar el elevado riesgo que suponen las inversiones en exploración. En consecuencia, la administración Kirchner decidió priorizar el mercado doméstico por sobre sus compromisos externos recortando el envío de gas natural a Chile.<sup>136</sup>

Por otro lado, Chile puso de manifiesto en primer lugar su vulnerabilidad externa con respecto al suministro de gas natural proveniente de Argentina. Basado en su tradición legalista, Chile acusó a Buenos Aires por violar el acuerdo y no respetar el principio de no discriminación entre los consumidores de ambos lados de la cordillera y del principio de proporcionalidad establecido en el art.7 del Protocolo Gasífero de 1995 según el cual si se interrumpía el suministro, los recortes debían realizarse proporcionalmente en ambos países.

Planteada la situación sin posible solución, los mandatarios se concentraron en “desgasificar” la relación bilateral pese a que los recortes de gas continuaron<sup>137</sup>. Se procuró desconcentrar el diálogo hacia otras áreas temáticas tales como infraestructura, Antártida, turismo, comercio e inversiones entre otras<sup>138</sup>. Con respecto a los problemas energéticos, Argentina negoció un acuerdo de gas natural con Bolivia para paliar su situación pero con la exigencia de no enviar a Chile “ni una molécula de gas”. Por su parte, Chile luego de un profundo debate interno de su situación resolvió construir dos plantas regasificadoras e importar gas natural licuado (GNL).

Finalmente, pueden identificarse dos últimas controversias ya durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Primero, el repentino cambio de embajador chileno en Argentina luego de que Miguel Otero esbozara una defensa del gobierno de Pinochet que resultó inaceptable para Buenos Aires. Inmediatamente, el flamante presidente Sebastián Piñera lo sustituyó por Adolfo Zaldívar Larraín poniendo fin al entredicho. Por último, otro de los grandes contrapuntos que generaron tensión entre ambos países fue el refugio político que el gobierno argentino le otorgó a

---

<sup>136</sup> El art.2 del Protocolo Gasífero de 1995 estipula que la exportación a Chile se llevara a cabo siempre y cuando no corra riesgo el abastecimiento del mercado doméstico argentino.

<sup>137</sup>, Para Paz Milet (2007:100) el problema radicaba en el origen mismo de los acuerdos ya que se habían planificado sobre un potencial entonces inexistente. Por lo tanto “los errores cometidos por Argentina en el sector energético, a mediano plazo convertirían a este país en un importador neto de gas y en ningún caso podría responder a la demanda real de Chile”.

<sup>138</sup> La apertura del mercado interno aeroespacial argentino a LAN Chile (empresa chilena de bandera), la licitación internacional para reactivar el Ferrocarril transandino y el énfasis en la minería son algunos de los temas que se vigorizaron.

Galvarino Apablaza en octubre de 2010 y causó gran malestar en la clase dirigente trasandina y principalmente en el partido de gobierno.<sup>139</sup>

Al margen de pequeños desencuentros puntuales, se sostiene que por el grado de intensidad, profundidad y densidad de temas de agenda puede hablarse de una relación singular en Sudamérica, sin ningún parangón con otras existentes (Colacrai, 2010). Además, se trata de un vínculo “autónomo”, es decir, no determinado o adscripto a ninguna clase de influencia de terceros actores como Estados Unidos o Brasil<sup>140</sup>. Por el contrario, puede observarse como en el ámbito de la Unasur hubo una cooperación y coordinación especial entre ambos países en algunos aspectos. Esto fue particularmente elocuente durante la coincidencia de las presidencias de Cristina Fernández y Michelle Bachelet.

Fue interesante apreciar como en la reunión de Brasilia en mayo de 2008 Bachelet, quien posteriormente en 2009 asumía la presidencia pro t mpore, retomó algunos conceptos que había utilizado previamente la presidente argentina en su discurso. Hizo referencia a la “injusticia” y a las “desigualdades” que padece la subregión, y a la necesidad de plantear discusiones y soluciones desde la política y la economía.

Del mismo modo, en noviembre de 2008 con motivo de la crisis interna en Bolivia, Chile y Argentina tomando la iniciativa llamaron rápidamente a una reunión extraordinaria en Santiago de Chile para tratar el caso tomando por sorpresa a Lula y a Itamaraty. Al final, -como se verá en el próximo apartado- Brasil pudo recobrar el liderazgo y establecer las condiciones luego aprobadas por la Unasur para sostener la institucionalidad en Bolivia y llegar a una salida pacífica a la controversia interna.

Por último, los importantes avances bilaterales en el área de seguridad y defensa han llevado a ambos países a concertar posturas comunes en torno al Consejo Sudamericano de Defensa. Como señalan Flandes, Nolte y Wehner (2011: 117) “Chile ha buscado jugar un rol de líder emprendedor e intelectual junto a Argentina en el cds (CSD para nosotros), ya que ambos han llevado a este Consejo sus experiencias exitosas de cooperación bilateral en seguridad y

---

<sup>139</sup> Galvarino Sergio Apablaza Guerra pertenecía al Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) y fue acusado por la Justicia chilena de ser el autor intelectual del asesinato del senador Jaime Guzmán en 1991 y del secuestro de Cristián Edwards. A pedido de la Justicia chilena, se extendió una orden de captura a Interpol en su contra en junio de 2004. Fue detenido en la localidad de Moreno (provincia de Buenos Aires). La justicia argentina había concedido el pedido de extradición. No obstante, paralelamente, el acusado pidió asilo político a la Argentina que finalmente fue concedido por la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE).

<sup>140</sup> Miranda (2011b) destaca que Chile nunca adhirió al ABC o al proyecto sudamericano de Brasil sino que su estrategia se basó en desarrollar una estrategia “regionalismo abierto” tejiendo una numerosa red de bilateralismos orientándose preponderantemente al pacífico. Ello permitió y dio lugar al excepcionalismo del bilateralismo argentino-chileno, diferenciándose de otras relaciones bilaterales como con Venezuela y Ecuador donde fue posible para interceder a Itamaraty.

defensa”. Argentina intenta ser un “poder equilibrador” de Brasil y dentro de este esquema neoinstitucionalista intenta constreñir el accionar de Brasil mediante un acercamiento con Chile. Por su parte, Chile si bien percibe con cierta distancia los procesos de integración regional prefiriendo los entendimientos bilaterales, reconoce en el CSD una doble herramienta. Por un lado la necesidad de que Brasil contenga el proyecto Venezolano aunque también tiene el interés de contrabalancear a Brasil y para eso es funcional el acercamiento a Buenos Aires. En realidad busca múltiples puntos de apoyo para esa función como México y Estados Unidos en el plano hemisférico<sup>141</sup>.

Otro de los objetivos de la política exterior del período ha sido el énfasis en aumentar cuantitativa y cualitativamente los vínculos con los países sudamericanos aprovechando los espacios que brindaba el proceso de integración subregional. Se trataba de trascender el vínculo con Brasil y los países limítrofes. El acercamiento a Venezuela fue un paso en esa dirección. Asimismo, hubo otros casos de aproximación como fue el vínculo con Ecuador. Era una nueva relación, un nuevo bilateralismo, con un énfasis muy particular originado como consecuencia directa de la CSN.

Es cierto que una primera aproximación comenzó a gestarse en la década del noventa cuando la Argentina experimentó un cambio de alianzas en el Pacífico acercándose a Chile y distanciándose progresivamente de Perú, su tradicional punto de apoyo en esa esfera. La relación especial entre Chile y Ecuador así como la situación de rivalidad y hasta de tensión entre ambos con Perú generaron un espacio propicio para impulsar el vínculo con Argentina. En 1994 se contrajeron acuerdos de cooperación bajo la modalidad “Sur-Sur” y en 1995 luego de la venta ilegal de armas por parte de Argentina en el contexto del conflicto militar entre Ecuador y Perú, el vínculo se fortaleció así como entró en una prolongada crisis con el gobierno de Lima. No obstante, no se alcanzó un vínculo intenso, permaneció modesto. Sobresale el asesoramiento que economistas argentinos, principalmente el ex ministro de Economía Domingo Cavallo, brindaron a este país en su plan de Convertibilidad en 1996 y posteriormente en el plan de dolarización en el 2000<sup>142</sup>.

En el plano político y diplomático la nueva y más intensa relación comenzó en 2006 cuando coincidieron los gobiernos de Néstor Kirchner y Rafael Correa y se consolidó con la asunción de Cristina Fernández en diciembre de 2007. El clima de integración regional y las relaciones

---

<sup>141</sup> Chile es uno de los principales compradores de equipos militares norteamericanos en América Latina.

<sup>142</sup> “Las huellas de los hombres de Cavallo en Ecuador”, en Diario Clarín, 15.3.1999. También: “Hombres de Roque y de Cavallo en Ecuador”, en Diario Clarín, 22.1.2000.

interpersonales entre los mandatarios fueron un factor decisivo. Temas como migración y la cada vez más importante comunidad ecuatoriana que estudia en las universidades argentinas son temas de agenda. También la cooperación técnica en la que se enmarca el “Programa de Cooperación Técnica 2011-2013”.

En el plano económico, las relaciones comerciales crecieron significativamente. En 2005, Argentina exportó por \$346 millones de dólares hasta llegar a \$543,7 millones de dólares en 2011, mientras que importó por \$43 millones de dólares y \$89,1 millones de dólares en las mismas fechas respectivamente. Se destaca la diversificación de productos que Argentina provee sobresaliendo entre ellos manufacturas industriales como tubos de acero y vehículos para transporte. También se han realizado incipientes inversiones argentinas en Ecuador por \$25 millones de dólares en 2009 en el sector comercio, en actividades inmobiliarias, actividades de servicios e industrias<sup>143</sup>.

El acercamiento y la sintonía política entre ambos gobiernos llegó a ser tal que al momento de renunciar como Secretario General de la Unasur el ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja, Rafael Correa propuso en agosto de 2008 al ex presidente Néstor Kirchner para reemplazarlo aún cuando el mismo puesto correspondía a Ecuador. La moción formal para el cargo fue inmediatamente apoyada por Bolivia y Venezuela aunque encontró por un tiempo la oposición de Uruguay, cambiando el veto por la abstención en mayo de 2010. Tampoco Colombia y Perú se mostraron dispuestos a aceptar a Kirchner en un primer momento. Argentina también condenó enérgicamente el intento de golpe a Correa en 2010 en el marco de la Unasur.

No obstante, fue una relación que no pudo trascender el liderazgo de Brasil. Este país fue un actor determinante para matizar las crisis institucionales de Ecuador tanto en 2005 como en 2010 así como para evitar el progresivo detrimento en la calidad de las instituciones. También desde Brasilia se prestó especial atención a la situación de cesación de pagos en que entró Ecuador en 2008 pidiendo un esfuerzo a Quito para cumplir con las obligaciones contraídas<sup>144</sup>. Se debe recordar que Brasil era uno de los acreedores de Ecuador, poseyendo el BNDES una deuda impaga de \$234 millones de dólares y que había sido declarada ilegítima. Como respuesta, Lula

---

<sup>143</sup> Las cifras han sido obtenidas de: “Las relaciones económicas del Ecuador y Argentina”, Publicación quincenal del economista Luis Luna Osorio, 26.5.2011, disponible en:

<http://solocquenadacyllunao.blogspot.com.ar/2011/05/las-relaciones-economicas-del-ecuador-y.html>

También en “Argentina y Ecuador acuerdan profundizar sus relaciones bilaterales”, en DiarioU de Chile, 15.7.2012, disponible en: <http://radio.uchile.cl/2012/07/15/argentina-y-ecuador-acuerdan-profundizar-sus-relaciones-bilaterales>

<sup>144</sup> En noviembre de 2008 y enero de 2009 Ecuador suspendió el pago de su deuda con motivo de la realización de una auditoría sobre la legalidad de la deuda contraída. Se trató de los Bonos 2012 y 2030 que entre ambos sumaban \$3.375 millones de dólares y que fueron considerados ilegítimos e ilegales. Después de presiones internacionales se lanzó un plan de reestructuración sobre dicha deuda.

llamó a consulta a su embajador en Quito aunque finalmente la controversia fue superada. Brasil no solo ha prestado a Ecuador sino que también posee inversiones, principalmente en el sector de hidrocarburos, en ese país.

#### **IV. B. Otro medio para de defender la democracia y la estabilidad institucional.**

En el período 2003-2007, Argentina actuó como un factor de estabilidad regional, erigiéndose en un fuerte defensor de la democracia, de las instituciones y de la paz en la subregión. Sin embargo, con frecuencia sus propuestas quedaron desairadas por la iniciativa brasileña. En general hubo convergencia en el fondo de la cuestión pero disensos en la forma de abordar las crisis. Desde la constitución de la Unasur, Argentina comprendió que ese era el ámbito predilecto para tratar dicha problemática. De este modo también se coincidió en la forma aunque eso significase subordinarse al proyecto y por ende al poder brasileño. Ya no se intentó recurrir a la OEA ni al Grupo Río. Aún así, Buenos Aires mostró un perfil más activo intentando no ceder demasiado protagonismo en este ámbito.

Un primer ejemplo de ello fue la crisis política desatada en Bolivia en Septiembre de 2008. El origen del conflicto se suscitó con la aprobación en 2007 de un proyecto de Constitución Política del Estado en la Asamblea Constituyente sin la participación de la oposición. En respuesta las provincias de Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni no solo rechazaron la medida sino que promovieron la autonomía de sus regiones preparando respectivos referendos a fin de lograr sus estatutos autonómicos que incluían entre otras cuestiones la petición al presidente Evo Morales de la devolución del tributo por la explotación de hidrocarburos. La Corte Nacional Electoral ordenó suspender los referendos aunque no tuvo éxito. En consecuencia se sucedieron enfrentamientos violentos entre los distintos actores que ocasionaron más de treinta muertos, caos y la posibilidad de fragmentar Bolivia.

En este contexto, Michelle Bachelet, a cargo de la presidencia pro tempore de la Unasur, convocó rápidamente a una reunión del organismo para buscar una solución pacífica al conflicto. La presidente Cristina Fernández apoyó inmediatamente la iniciativa. Era una actitud novedosa. Argentina aceptaba sin reproches dar tratamiento a la controversia en el organismo que Brasil había diseñado para tal efecto y en el que se sentía más cómodo. Pero más aún, Argentina mostraba coordinación e iniciativa con Chile que sumado a la eufórica reacción de los países del ALBA, particularmente Venezuela que buscaba una acción veloz para evitar que su socio se desestabilice, tomaron por sorpresa a Brasil, quien en primera instancia pareció carecer de reacción.

No obstante, Lula pronto recobró la iniciativa. Como expresa Serbin (2009: 151-152) la intervención de la Unasur en Bolivia se organizó a través de tres condiciones que impuso Brasil y fueron luego aprobadas en la cumbre de Santiago de Chile. Las mismas consistieron en que la intervención fuera solo a través de la solicitud del gobierno elegido democráticamente de Bolivia, que tuviera por objetivo consolidar el orden institucional democrático vigente y promover el diálogo entre las partes en conflicto -es decir, no permitiría la disgregación de la integridad territorial de Bolivia-, y que se omita toda clase de cuestionamiento a Estados Unidos. El último punto que dejó en claro el liderazgo de Brasil, fue pedido en alusión a posición que pretendía Venezuela luego de que este país junto a Bolivia retiraran sus embajadores de Washington y expulsaran a los embajadores norteamericanos de sus respectivos países con motivo de un supuesto apoyo de Estados Unidos a los secesionistas.

Fue un avance para Brasil y su proyecto Unasur. Sudamérica con éxito se hacía cargo de solucionar sus propias crisis internas y de garantizar la democracia<sup>145</sup>. El signo más claro fue la no participación de la OEA ni de Estados Unidos. Para ello mucho tuvo que ver el ajuste o pequeño cambio en las posiciones de Argentina y Chile quien en anteriores ocasiones ante situaciones similares en la región procuraron la participación de la OEA. Este no fue el caso<sup>146</sup>. Argentina intento participar de la iniciativa misma anticipándose y sin esperar que Brasil se hiciera cargo de la situación. Cuando Brasil reaccionó y asumió el liderazgo, Buenos Aires acompañó la medida pero no lideró. Ese rol le correspondió a Brasil.

Otro caso de conflicto regional se desarrollo en ocasión de la crisis entre Colombia y Venezuela en julio de 2010 poniendo en vilo la paz en la región. La relación bilateral desde la llegada de Chávez al poder siempre fue conflictiva acompañada de enfoques geopolíticos en especial por el rechazo de éste al Plan Colombia que en su visión alteraba el equilibrio de poder regional y generaba múltiples efectos colaterales en los países vecinos. Pero el hecho detonante fue el conflicto entre Colombia y Ecuador en 2008 en que Venezuela apoyó a Ecuador y condenó el modo de proceder de Colombia violando la soberanía de su vecino. La escalada continuó con el acuerdo por el cual Colombia permitía la utilización de siete bases a tropas norteamericanas en julio de 2008 y trajo como respuesta el congelamiento de las relaciones comerciales entre ambos países declarado por Chávez. Pero el episodio más áspero se produjo en julio de 2010 cuando el

---

<sup>145</sup> MÉNDEZ VALLE, Emilio, "Bolivia: el ejemplo positivo de UNASUR", en Diario El país, Madrid, 15.10.2008. El autor analiza la participación de Unasur en la crisis de Bolivia desde una mirada europea.

<sup>146</sup> Un hecho anecdótico fue la invitación realizada por Michelle Bachelet al Secretario General de la OEA José Miguel Insulza quien concurrió protocolarmente respondiendo más a una lógica de política interna chilena -y a una relación interpersonal con la presidente- que en calidad de funcionario de la organización hemisférica. Si bien en un principio Insulza especuló con una acción coordinada y conjunta entre la Unasur y la OEA, esa opción quedó prontamente desbaratada para quedar bajo tratamiento exclusivamente sudamericano.

presidente Álvaro Uribe denunció a Venezuela ante la OEA por la presencia de supuestos campamentos de las FARC y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en territorio venezolano con la anuencia de las autoridades y pidió una comisión internacional para corroborar el hecho in situ. Como consecuencia se rompieron relaciones diplomáticas, se desplegaron tropas en las respectivas fronteras y se hizo alusión a la posibilidad de una guerra<sup>147</sup>.

Inmediatamente con el objetivo de desligar a la OEA, Chávez denunció que Estados Unidos quería invadir a Venezuela desde Colombia y en ese marco pidió que fuese la Unasur quien tratase el problema. Sin embargo, desde la denuncia de Uribe comenzaron las gestiones de Unasur. Brasil, a sabiendas de los riesgos y costos de un conflicto militar en la región, desde el primer momento intentó mediar entre ambos países. Tanto Lula Da Silva como su asesor Marco Aurelio Garcia se comunicaron con ambos presidentes intentando acercar posiciones. No obstante, el perfil más alto lo exhibió Argentina a través del flamante Secretario General del organismo regional Néstor Kirchner y Cristina Fernández acompañó. Argentina volvió a presentar su postura de mediar en la región en favor de la paz, de la solución pacífica de las controversias así como de la estabilidad política e institucional. Nuevamente lo hizo desde la Unasur en detrimento de la OEA<sup>148</sup>. Como señalan Flandes, Nolte y Wehner (2011: 121) “Brasil y Argentina vieron esta deslegitimación de la OEA como una oportunidad para seguir institucionalizando el rol mediador de la Unasur y su CDS (Consejo de Defensa Sudamericano). En rigor, Brasil asumió un liderazgo menos mediático, dejando las cámaras para un debut como líder promotor del diálogo al recién elegido Secretario General de la Unasur, Néstor Kirchner. De hecho, fue este quien apareció junto al recién asumido Presidente de Colombia Juan Manuel Santos y a Hugo Chávez en la reunión de Santa Marta el 10 de agosto de 2010, donde ambos países reanudaron sus relaciones diplomáticas, buscando recomponer la confianza mutua”.

En definitiva, volvió a manifestarse la convergencia entre Buenos Aires y Brasilia tanto en la forma como el fondo. El liderazgo silencioso de Brasil y la activa participación de Kirchner colaboraron para restablecer el vínculo diplomático y preservar la paz en la región<sup>149</sup>. Para ello también fue importante la asunción como presidente de Colombia del ex ministro de Defensa Juan Manuel Santos quien se propuso como objetivo reconstruir sus vínculos con Venezuela y

---

<sup>147</sup> “Chávez rompió las relaciones con Colombia y aludió a una guerra”, en Diario Clarín, 23.7.2010, pág. 24.

<sup>148</sup> Rafael Correa por entonces presidente pro tempore de la organización convocó a una consulta extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores a la cual Kirchner no concurrió. También criticó a al Secretario General de la OEA, Insulza, por ser responsable directo del conflicto ya que debió aplazar la reunión de ese organismo para no permitir que Uribe radique la denuncia la cual desencadenó la crisis. Kirchner por su parte, se reunió con Santos en Buenos Aires, en su gira previa a la asunción como presidente, y luego con Chávez en Venezuela. La estrategia de mediación se basó en esperar la salida de Uribe y negociar con el entrante presidente.

<sup>149</sup> Tanto Brasil como los presidentes Santos y Chávez destacaron el rol de Néstor Kirchner para mediar en la controversia.



Ecuador. El resultado fue la consolidación de Unasur como actor encargado de velar por la paz y la estabilidad regional en desmedro de la OEA.

El último ejemplo es el intento de golpe en Ecuador el 30 de septiembre de 2010. El detonante fue la huelga y acuartelamiento de la policía en protesta por la aprobación de la Ley Orgánica del Servicio Público por parte la Asamblea Nacional que perjudicaba los derechos económicos de los servidores públicos, aunque vale decir que aún no había entrado en vigor y se buscaba el veto del ejecutivo. Ante el desguarecimiento real y eventual en la seguridad pública, el presidente Rafael Correa intentó intervenir directamente acercándose a uno de los lugares de la protesta, produciéndose un incidente el cual terminó con el mandatario detenido en el hospital de la policía en Quito donde estuvo nueve horas y debió ser rescatado en una operación realizada por militares y un grupo de policía de elite luego de un enfrentamiento con los sublevados. El secuestro del presidente por la policía erigida en nuevo actor político, la implicación de la oposición vinculada a Lucio Gutiérrez en el hecho, y los choques callejeros que dejaron un muerto más de cincuenta heridos dieron pie a la intervención de la Unasur.

Argentina jugó un rol protagónico en el resguardo de la democracia y la condena al intento de golpe. Cristina Fernández, quien detentaba la presidencia pro t mpore de la Unasur, en una vertiginosa reacción convocó a los presidentes a una reunión de emergencia a celebrarse en Buenos Aires el mismo día de los acontecimientos<sup>150</sup>. El Secretario General, Néstor Kirchner, también se hizo presente. El organismo regional emitió un comunicado condenando el intento de golpe y en apoyo de la democracia, volviendo a mostrar así un papel esencial en la resolución de los conflictos regionales que atañen a sus miembros. Además, por primera vez desde la existencia del organismo, se hace menc n a posibles medidas de presión como el cierre de fronteras y sanciones comerciales con el fin de restablecer el orden democrático. También se dispuso el inmediato viaje de los cancilleres a Quito como gesto de apoyo al gobierno elegido democráticamente. Por último, quedó planteado el tema de aligerar el establecimiento de un Protocolo Adicional al tratado constitutivo que contuviese la clausula democrática.

El alto perfil del gobierno argentino y la ausencia de Lula a la reunión de Buenos Aires dieron a la Argentina un rol protagónico en el episodio. Esa centralidad produjo ciertos recelos en Brasil. Por ello, no fue casual que desde Brasilia se expresara a modo de deseo que “tanto la Unasur, como el Mercosur, y la OEA debían dar una respuesta coordinada frente al hecho” (Flemes, Nolte y Wehner, 2011: 122), buscando de esta manera disminuir el reconocimiento regional a la

---

<sup>150</sup> “Reunión urgente de presidentes de la Unasur en Buenos Aires”, en Diario Clarín, 1.10.2010, pág.24.

rapidez y decisión que Argentina le imprimió a la cuestión. Si bien el Consejo Permanente de la OEA de manera unánime repudió “cualquier intento de alterar la institucionalidad democrática en el Ecuador” y llamó a los “sectores políticos y sociales a evitar todo acto de violencia”<sup>151</sup>, el accionar central fue de la Unasur. La asistencia de los presidentes a ese organismo marcó el toque de distinción y jerarquizó su resolución.

#### **IV. C\_ La profundización de las áreas de integración.**

A excepción de la década del noventa en donde predominaron criterios economicistas, Argentina siempre idealizó una integración más profunda, extendida a otras áreas y dimensiones. Esta visión cobró especial consideración durante el gobierno de la Alianza cuando se intentó reimpulsar el Mercosur promoviendo la integración en temas como educación y defensa. Los gobiernos kirchneristas compartieron el criterio de una integración profunda pero no encontraron viabilidad en el ámbito del Mercosur el cual permaneció despotenciado para llevar adelante este tipo de iniciativas, sino que el lugar propicio se desplazó hacia la Unasur que promocionaba Brasil.

Este nuevo proceso de integración sudamericano no priorizó en su agenda los temas económicos y comerciales. Resulta paradójico puesto que en sus inicios dicho proceso se idealizaba a través del establecimiento de una zona de libre comercio entre el Mercosur ampliado y la CAN. Sin embargo, Brasil le imprimió otro rumbo, procuró imponerle otra impronta. La política volvió a jugar un papel central en la toma de decisiones y además se revitalizó el rol del Estado el cual ganó centralidad con relación al espacio privado (Serbin, 2010; Bernal Meza, 2013: 11). Esta revalorización de la decisión política permitió deslizar la agenda de la integración regional hacia nuevos temas, algunos poco abordados hasta el momento los cuales revestían de especial interés para Brasil.

Inicialmente, y como complemento de la zona de libre comercio, el tema principal fue la infraestructura, sobre todo las obras orientadas al transporte y las comunicaciones. Este fue el sentido que se le asignó a la primera cumbre de Presidentes en Brasilia en 2000 con la creación del IIRSA que continuó su desarrollo con la CSN y la Unasur. Brasil fue el principal impulsor y a la vez el principal beneficiario de las obras de infraestructura recibiendo no sólo los proyectos más importantes sino también participando indirectamente en casi todos los proyectos en ejecución. Cabe aclarar que para el período 2005-2010 se previeron 31 proyectos de

---

<sup>151</sup> “Fuerte respaldo de los EE.UU., la OEA y la ONU a Correa”, en Diario Clarín, 1.10.2010, pág.25.

infraestructura, la gran mayoría vinculados a desarrollar corredores bioceánicos. El BNDES operó como el principal financista de algunos proyectos y las constructoras brasileñas las principales beneficiarias en la ejecución de las obras. Para Brasilia esta iniciativa debía procurar beneficiar primordialmente a su economía bajando los costos del transporte y otorgarle mayor conectividad<sup>152</sup>.

A la brevedad, la agenda de la organización comenzó a ampliarse incluyendo nuevos temas, adquiriendo especial relevancia las cuestiones energéticas y las financieras. Las iniciativas energéticas tuvieron una fuerte acogida aunque esta euforia fue declinando progresivamente. En la cumbre Energética Sudamericana celebrada en la Isla Margarita, Venezuela, en diciembre de 2007 se creó el Consejo Energético Sudamericano que se ocuparía principalmente de la integración en los sectores de petróleo, gas, energía hidroeléctrica y combustibles no convencionales (biocombustibles, energía eólica y solar). No obstante, poco se avanzó en este ámbito. Primaron las iniciativas particulares de determinados países.

Venezuela desde una perspectiva geopolítica clásica jugó su “carta petrolera” con el objetivo de ejercer su influencia en la región, intentando emular ese rol en el sector gasífero. Su estrategia se basó en garantizar el suministro de petróleo tanto en lo referente al flujo como proveerlo a precios preferenciales a países de la región. Incluso llegó a proponer “Tratados de Seguridad Energética” (TSE) ante la voracidad de petróleo que presentaba Estados Unidos, que poseyendo el 5% de la población mundial consumía el 20% de la energía del planeta. En cuanto al gas, Venezuela intentó promover la construcción del Gran Gasoducto del Sur que lo convertiría en el principal proveedor de Sudamérica junto a Bolivia aunque Brasil –al igual que Chile y Argentina- se mostró poco entusiasmado con esta idea priorizando el transporte naviero de gas natural licuado y la construcción de plantas regasificadoras con la correspondiente realización de las reformas portuarias y en la red local de gas<sup>153</sup>, intentando contener así las pretensiones de Caracas.

---

<sup>152</sup> Pese a las previsiones solo 10 de los 31 proyectos habían comenzado a ejecutarse para 2011 y apenas uno solo de ellos pudo concretarse, justamente el puente sobre el río Acre que hace a la carretera bioceánica entre Brasil y Perú. Además del BNDES, otros aportantes han sido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fonplata y la CAF.

<sup>153</sup> “Florecen las plantas regasificadoras en Sudamérica”, Enernews, 12.7.2011. Para 2011, Argentina y Chile disponían de tres plantas regasificadoras y Brasil de dos (Bahía de Guanabara y Ceará) con proyección de una tercera (Bahía). Este proceso comenzó en Sudamérica en 2006 con la puesta en marcha de la planta de Quintero, Chile. Si bien esta modalidad resulta más costosa que obtenerlo de la tierra, es significativamente más económico que importar directamente gas oíl o fuel oíl. Disponible en: <http://www.enernews.com/nota/229596/florecen-las-plantas-regasificadoras-en-sudamerica>

La rivalidad entre estos dos países volvió a quedar en evidencia con la apuesta de Brasil por los biocombustibles, en particular el etanol<sup>154</sup>. Este país es el mayor productor y exportador de etanol en base a caña de azúcar. Esa condición lo acercó a Estados Unidos con quien creó una sociedad estratégica para la producción e investigación del etanol en marzo de 2007, con el emblemático encuentro entre Bush y Lula Da Silva en Camp David. Asimismo, consolidó su “diplomacia del etanol” promoviéndolo por México, Honduras y Guatemala, Nicaragua –países por los que Lula realizó una gira especial en 2007. Previamente en el año 2006 llegó a crearse un Consejo Interamericano de Etanol nombrándose no por casualidad al frente del mismo al ex secretario de agricultura de Brasil, Roberto Rodrigues.

El débil apoyo brasileño a los proyectos petroleros y gasíferos de integración sudamericana desataron la crítica de Chávez. El ataque tuvo como blanco al pacto sobre el etanol con Estados Unidos exclamando que “utilizar la tierra para cosechar combustible en vez de comida podría provocar hambrunas”<sup>155</sup>. En su juicio no era ético alimentar automóviles a costa de hambre para la humanidad. La diferencia se apaciguó con una fórmula de equilibrio en donde ambos criticaron simplemente el etanol en base a maíz producido por Estados Unidos dejando inmune el producido en base a caña de azúcar que practica el país sudamericano<sup>156</sup>.

En cuanto a la cooperación financiera, la creación del Banco del Sur creó expectativas y fue un avance pero el bajo impulso brasileño lo condenó al rol de un actor complementario con los demás organismos existentes en materia financiera. Además, la aún no ligazón institucional con la Unasur moderaron las expectativas regionales al respecto pese al progreso realizado.

La agenda también se extendió a otras temáticas como desarrollo social, el combate contra la pobreza, desigualdad y exclusión, hasta alcanzar asuntos tales como educación, poniendo énfasis

---

<sup>154</sup> El etanol es un alcohol o compuesto químico que puede utilizarse como combustible o mezclarse con el mismo sustituyéndolo parcialmente. Es considerado un biocombustible o combustible verde y representa un 90% de los mismos a nivel mundial. Estados Unidos y Brasil constituyen el primer y el segundo productor de etanol en la actualidad. El 10% restante de los biocombustibles está representado por el biodiesel que se obtiene a través de aceites vegetales o grasas animales, siendo las bases más experimentadas hasta el momento la soja, el girasol, la colza y la palma.

<sup>155</sup> “Lula y Chávez: diferencia combustible”, BBC Mundo. com, 17/4/2007, disponible en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_6562000/6562181.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_6562000/6562181.stm)

<sup>156</sup> Marco Aurelio García (2007) planteaba que los biocombustibles no compiten con la producción de alimentos. Afirmaba que en Brasil existían planificadas específicamente zonas para la producción de alimentos y zonas para la producción de biocombustibles, por lo tanto la producción de etanol no debería afectar la seguridad alimentaria ni la preservación del medio ambiente. Diferenciándose de Estados Unidos y acercándose a Venezuela decía que el etanol con base en maíz, a diferencia de la caña de azúcar, puede perjudicar la seguridad alimentaria además de no ser rentable económicamente. En su opinión la “diplomacia del etanol” y la “diplomacia del petróleo” sostenida por Venezuela no eran competitivas sino convergentes. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/ENTREVISTAS/?file=070817.html>.

Ver también: Daniels, Alfonso, “Brasil y Venezuela hacen la pases”, BBC Mundo.com, disponible en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_6566000/6566371.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_6566000/6566371.stm)

en el acceso al conocimiento, investigación y desarrollo tecnológico<sup>157</sup>. Incluso han quedado planteadas cuestiones relativas al medio ambiente, la salud y la cultura. Argentina participó en cada una de estos puntos de la agenda pero sin tanto protagonismo a excepción quizás del interés por las cuestiones sociales y un intento por promover el Banco del Sur en un comienzo.

No obstante, en forma tardía en Sudamérica comenzaron a cobrar relevancia las cuestiones de defensa<sup>158</sup>. Brasil reduciendo su inicial impulso a las temáticas señaladas, se interesó y promovió especialmente para el año 2008 la creación de un Consejo Sudamericano de Defensa. Significativo fue el apoyo del presidente, que se conoció como el “empuje del presidente Lula” (Ugarte, 2009: 8). Ante esta proposición, Argentina no se resistió sino que en sintonía con su nuevo posicionamiento en favor de la Unasur acompañó e intentó jugar un rol más activo pretendiendo realizar aportes de su propia experiencia en el sector de la defensa nacional<sup>159</sup>.

A modo de contextualizar, El sector defensa en Argentina había experimentado grandes transformaciones desde el retorno de la democracia. Con posterioridad al conflicto de Malvinas y fundamentalmente en los años noventa, el país fue diseñando un “un perfil no conflictivo” (Diamint, 1992) hasta desembocar en un novedoso “experimento pacifista” (Escudé, 2010). La principal característica fue el desarme unilateral, algo inusual en la historia del país, combinado con actitudes y posturas responsables en la materia. Sin embargo, en simultáneo, el proceso de paz desarmada que propone Argentina y perdura hasta la actualidad, se contrapone el modelo armamentista de los demás países sudamericanos, principalmente Brasil, Chile y Venezuela.

Dada la sensibilidad de la temática y la desconfianza hacia sus intereses, Brasil concebía que su iniciativa podía presentar dificultades para obtener el consenso entre los países de Sudamérica. A tal efecto, desde Itamaraty y el Planalto se decidió disponer de una especial consideración para Argentina, Chile y de alguna manera también para Venezuela a fin de evitar el fracaso de la iniciativa. Primó un enfoque cooperativo de la diplomacia integracionista.

---

<sup>157</sup> Maira (2010: 215-217) describe que para definir las tareas del nuevo proceso de integración debía establecerse por lo menos un mínimo común denominador entre los doce Estados participantes. Con ese fin se creó en 2003 una Comisión Asesora Presidencial de Alto Nivel destinada a establecer los objetivos y la estructura institucional del bloque. En 2006, la comisión identifica cuatro propósitos centrales: A) El avance de la conectividad y las obras de infraestructura; B) El avance en la coordinación y conexión energética; C) La lucha contra la pobreza y la desigualdad; D) Un esfuerzo coordinado para encarar los retos de la sociedad del conocimiento. El plan de acción fue aprobado por unanimidad en la cumbre del la CSN en Cochabamba en 2006.

<sup>158</sup> Ante la pretensión norteamericana de securitizar la agenda incluyendo temas como terrorismo, narcotráfico y otros asuntos internos de los Estados, Brasil se limitó hablar de defensa, excluyendo estos tópicos. Reuniones como la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica de México en 2003 con definiciones multidimensionales del concepto seguridad no volvieron a repetirse. Sostenemos que en Sudamérica hubo una primacía del concepto defensa por sobre el de seguridad.

<sup>159</sup> Ejemplos de cooperación recientes son la participación conjunta de países del Mercosur ampliado (Chile) en la misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y el Procedimiento especial de cooperación y trabajo conjunto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas entre Argentina y Brasil que implicaba que cuando uno de estos países ocupen una membresía no permanente en el organismo, un diplomático del otro país formará parte de la delegación.

En ese sentido, Argentina fue el primero en conocer los planes de Brasil cuando el 24 de febrero de 2008 Lula en su visita de Estado a Buenos Aires planteó la idea de la CSD y tuvo una rápida aprobación de parte del gobierno Argentino. También en abril de 2009 y previo a la gira sudamericana del ministro de Defensa Nelson Jobim, la propuesta recibió el apoyo personal de Michelle Bachelet ante los presidentes del Mercosur y Estados asociados. La presidente exclamó en alusión a la propuesta brasileña que “como ex ministra de Defensa me gustaría invitarlos a que pudiéramos ir un poco más allá, que podamos pensar juntos los gobiernos y las Fuerzas Armadas en una política de seguridad y defensa común entre un número cada vez más creciente de países de la región, porque el tipo de desafío y los roles de las Fuerzas Armadas están jugando en apoyo a los propios procesos de desarrollo de esos países es sumamente importante” (Garay Vera, 2009).

Un condicionamiento principal para el lanzamiento era la percepción que Estados Unidos podía tener de la propuesta. No debía significar un desafío hacia la potencia hegemónica. Sin embargo, Brasil irradiaba confianza para Washington. Como planteamos anteriormente, había una relación especial entre ambos. Para los norteamericanos, el país sudamericano representaba una “potencia benigna, cooperativa” (Gratius, 2008: 4). No en vano la secretaria de Estado, Condolezza Rice, en visita a Brasil el 13 de marzo de 2008, manifestó que no solo no tenía problemas con la propuesta de creación del CSD sino que confiaba en Brasil para llevarla a cabo (Moreira, 2008). Inmediatamente después, el ministro de Defensa, Nelson Jobim, viajó a Estados Unidos invitado por el gobierno norteamericano a exponer la propuesta del CSD ante la Junta Interamericana de Defensa (JID) donde no recibió reproches.

El último paso fue presentar la iniciativa y definir los detalles con los países sudamericanos. Tampoco se trataba de una tarea fácil. Había distintas resistencias y dudas. Por eso a su retorno, Jobim realizó durante el mes de abril su gira por los 11 países de Sudamérica comenzando simbólicamente por Venezuela, quien en materia defensa había propuesto en ocasiones anteriores una alianza militar<sup>160</sup>. Sin embargo, otro era el contexto regional y en especial para Venezuela. Tanto sus necesidades financieras y la cada vez mayor dependencia de Brasil, así como la delicada coyuntura regional en materia de seguridad y defensa luego del incidente entre Colombia y Ecuador, permitieron que Caracas no fuera un obstáculo al CSD ni insistiera con su idea sino que por el contrario intentara promover este nuevo proyecto. Creemos que se trató de

---

<sup>160</sup> Gratius (2008) plantea que “con antelación a la propuesta brasileña hubo varios intentos separados desde Brasilia y Caracas de avanzar en materia de seguridad y defensa sudamericana. En 2003, el presidente Hugo Chávez propuso crear la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), una especie de “OTAN sudamericana”.

un caso en el que los planteos de Chávez fueron asimilados, digeridos y hasta reformulados en función de los intereses brasileños (Serbin, 2010; Sanahuja, 2010).

Por lo restante, pese a una postura más cautelosa de Perú y Uruguay que pidieron un tiempo para estudiar la propuesta solo se registro la reticencia de Colombia, lo que obligó a postergar la creación de la CSD que en principio debía coincidir con la constitución de la Unasur en mayo de 2008. Mientras tanto se constituyó un grupo de estudio compuesto por ministros de Relaciones Exteriores y Defensa para avanzar sobre la materia. El problema radicó en la insistencia del gobierno colombiano en el reconocimiento y el combate a las nuevas amenazas a la seguridad principalmente a los grupos armados por fuera de la ley, haciendo especial alusión a la guerrilla, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado<sup>161</sup>. Finalmente para lograr su viabilidad, el CSD en una fórmula de equilibrio debió reconocer todas estas cuestiones aunque sin perder de vista el criterio de flexibilidad para no colisionar con otros Estados. Piénsese en la sensibilidad para Bolivia en cuanto a las relaciones entre el cultivo de coca, la producción y el tráfico de drogas.

Después de todo, el CSD fue finalmente creado el 16 de diciembre de 2008 en una cumbre extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de Unasur en Salvador de Bahía, Brasil, como un órgano “de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa”. Fue sin dudas un éxito de la diplomacia brasileña. Coincidimos con Gratius (2008: 3) que esta propuesta brasileña “es otro ejemplo de su liderazgo ambivalente que oscila entre su proyecto global (o interés nacional) y su proyecto sudamericano (interés colectivo)”.

La posición argentina fue muy peculiar. Lejos de representar un obstáculo, su postura diplomática fue de acompañamiento a la iniciativa brasileña. No resistió, acompañó. No obstante, Argentina percibió que los intereses de Brasil podían no estar claros. En ese sentido, condujo su diplomacia por dos caminos. De un lado, procuró contener las iniciativas destinadas a fomentar el proyecto global (o interés nacional) de Itamaraty, como por ejemplo utilizar el CSD para presentarse como líder regional y así por ejemplo ingresar como miembro permanente al Consejo de Seguridad de la ONU. En segundo lugar, procuró fomentar y participar activamente en el CSD en cuanto “proyecto sudamericano” (interés colectivo) tanto desde posiciones principistas como aportando elementos de la práctica diplomática experimentada con otros países. En definitiva, se percibía que ambos caminos se encontraban. La creencia era que el

---

<sup>161</sup> Moreira (2008: 10) plantea que Álvaro Uribe solo aceptaría ingresar a la CSD si se cumplían tres condiciones: que las decisiones se adoptarían por consenso, que en la constitución del organismo se reconozca explícitamente a las fuerzas institucionales consagradas en la Constitución de cada país, y la declaración explícita de rechazo a todas las organizaciones violentas y/o fuerzas irregulares armadas, sin importar su origen.

fomento de la integración regional (el interés colectivo) tendería a contener el interés nacional de Brasil.

En consecuencia, Argentina se aferró a posturas principistas adaptándose a un esquema neoinstitucionalista. A modo de ejemplo, Buenos Aires coincidió con Brasil en cuanto a la fijación y a la defensa de los objetivos del organismo. Se puso especial énfasis en consolidar una zona de paz sudamericana. Para ello se consideró primordial trabajar en la prevención y resolución de los conflictos regionales, principalmente entre Estados como lo ocurrido entre Colombia y Ecuador en marzo de 2008 y la crisis diplomática entre Colombia y Venezuela en 2009. No obstante, también hubo otro hecho que causó gran preocupación y llamó la atención argentina, producido con motivo de la firma del Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad por el cual Colombia cedió siete bases militares a Estados Unidos. Para Cristina Fernández las bases podrían ser un "factor de perturbación", manifestando a Colombia la "inconveniencia" de permitir las y exclamando la necesidad de bajar "el nivel de voltaje político y la conflictividad en la región"<sup>162</sup>. Pese a los esfuerzos diplomáticos y del tratamiento del tema en las cumbres de Unasur en Quito y de manera extraordinaria en Bariloche intentando revertir la decisión de Colombia, no se condenó el acuerdo y se debió ceder ante el hecho consumado. Nunca se desafió a Estados Unidos. Lo máximo que pudo obtenerse ante la falta de transparencia, diálogo e información brindada por el gobierno de Uribe, fue su condición de que se "informaría" sobre las actividades y además accedió a dar a publicidad el borrador del acuerdo<sup>163</sup>. No obstante, en la reunión del CSD en Quito con presencia de los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa en septiembre de 2009, los funcionarios colombianos se negaron a brindar datos específicos del acuerdo con Estados Unidos. A pesar del compromiso inicial de los miembros de informar sobre cualquier acuerdo de defensa que se realicen con países extraregionales, no se presionó en este caso para preservar tanto la Unasur como el CSD ante la posibilidad de una fractura con la eventual defección colombiana o del riesgo de un conflicto diplomático con Estados Unidos. A raíz de este episodio Tokatlian (2009) calificó al CSD como un "tigre de papel".

A nuestro entender el tratamiento de las bases militares norteamericanas en Colombia evidenció el deseo y la voluntad de la región, fundamentalmente de Argentina y Brasil, de trabajar por la

---

<sup>162</sup> Clarín, 6.8.2009, pág. 28

<sup>163</sup> Carlos Pérez Llana (2009) describió la Cumbre de Bariloche como una victoria política del presidente Uribe. En el documento de la misma estaban ausentes la condena a Colombia, el rechazo a las bases militares y el discurso antiimperialista. En realidad se trató de evitar la fractura. No condenar a Colombia ni apoyar los planteos más radicales de Venezuela y Ecuador. Pero tanto el fondo como las formas dejaron en claro que Brasil fue incapaz de ejercer el liderazgo regional al no lograr incluir en el comunicado una convocatoria a Obama, idea que en público Uribe descartó. El autor cuestionó en esta ocasión la pretensión brasileña de convertirse en interlocutor de Washington.



paz como un interés colectivo. Más allá de los magros resultados prácticos, el valor de este caso residió en el intento de velar por la paz evitando potenciales conflictos y quedó expreso en una posición de equilibrio entre los intereses colombianos y las actitudes recalcitrantes de Venezuela y Ecuador.

Otro de los objetivos que se persiguió fue la construcción de una “identidad sudamericana” en materia de defensa. Consistía diseñar un nuevo “*ethos*” para este sector. Es decir por su significado etimológico, se buscaba crear una “*costumbre*” diferente, y con ello lograr otra “*conducta, carácter, personalidad*”. En ese sentido, Argentina adhirió y hasta colaboró con la postura brasileña de canalizar e institucionalizar de acuerdo a sus intereses la propuesta de Chávez de crear la OTAS. No se consideraba sino que se descartaba una pretensión militarista, ni la creación de una fuerza armada sudamericana como una característica y un interés propio de la organización. Tampoco se trataba de una iniciativa confrontativa, ni tenía el objeto de defenderse de un Estado en particular, solo de cooperar, complementar y aportar experiencias particulares de cada miembro en materia de defensa. Se procuró establecer una agenda para el CSD y para ello se estableció en Santiago de Chile en marzo de 2009 el Plan de Acción 2009/10.

Argentina respaldó al organismo como un espacio de diálogo que intentaba acercar posiciones manteniendo un discurso común sostenido en la Teoría Constructivista de las relaciones internacionales que planteaba un proceso de construcción de una identidad colectiva, de una cultura. Esto significaba que “(...) un grupo de estados que acuerdan consultarse y consensuar ideas y prácticas sobre la mejor manera de mantener la paz entre ellos, defender sus recursos naturales y combatir de manera conjunta las amenazas que traspasan las fronteras nacionales del grupo.” (Vitelli, 2010: 5). Propuestas consensuadas eran fundamentales. Se procuraba reducir la desconfianza entre los diferentes países generando medidas de transparencia y confianza mutua<sup>164</sup>. Se sostuvo a ultranza el control civil de las fuerzas armadas. Por último y fundamentalmente, una identidad regional implicaba necesariamente una formación militar propia de la región, un adiestramiento propio con la creación de un centro de formación militar, y el intercambio técnico y académico entre los países. A tal fin, a modo de ejemplo, se creó por iniciativa de Argentina el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa en marzo de 2009 con sede en Buenos Aires. De este modo, se intentaba contrarrestar la influencia norteamericana dentro de

---

<sup>164</sup> Para Isaac Caro (1994: 2) las medidas de confianza mutua “(...) se refieren a una regulación de la actividad militar de los Estados con el fin de impedir el empleo de la fuerza en conflictos internacionales. Incluyen medidas de información (intercambio de datos sobre fuerzas y actividades militares), de anuncio de ejercicios y maniobras militares, de comunicación entre potenciales adversarios (para una mayor comprensión de las intenciones mutuas), de acceso (con el fin de derribar las barreras que impone el secreto), de notificación de actividades militares y principales programas de armas, de verificación (a través de intercambio de observadores), de restricción (prohibiendo actividades militares concretas).”

la formación de las fuerzas armadas sudamericanas, así como enviar militares a Estados Unidos como había sido por ejemplo la experiencia en la Escuela de las Américas.

El gobierno Argentino coincidió plenamente con Brasil en los postulados del organismo. La relación bilateral se erigió en uno de los pilares de la paz y la estabilidad de Sudamérica. Sin embargo, luego de los acuerdos de cooperación en materia nuclear<sup>165</sup> el vínculo se profundizó gradualmente sin demasiado énfasis en el sector defensa<sup>166</sup>. La relación se reavivó con el CSD. Aún así, Buenos Aires buscó elementos diferenciadores a fin de evitar quedar alineado con Brasilia y mantener márgenes relativos de autonomía. Para ello pretendió aportar experiencias exitosas genuinas o compartidas con otros países para atenuar el peso brasileño. El actor escogido fue Chile, el otro integrante del triángulo de estabilidad sudamericana (ABC).

En ese sentido, Gisela Armerding (2009: 20) plantea que “puede presentarse una lectura emanada del realismo clásico y sostener que el alto grado de cooperación alcanzado entre Argentina y Chile en materia de defensa, es producto de la necesidad de equilibrar el poder de Brasil en la esfera subregional, y con proyección al ámbito global”, el cual estaría simbolizado en utilizar a la CSD como medio para llegar al CS de la ONU.

Entre ambos países trasandinos han adoptado múltiples medidas de confianza mutua que podían servir de referencias a la CSD. Algunas de ellas son la publicación de los libros de defensa; intercambio de personal militar; realización conjunta de actos de significación histórica, protocolar y cultural; y la cooperación técnico científica. Existen también otras iniciativas con mayor nivel de institucionalización como el mecanismo “dos más dos”, las reuniones del COMPESEARG, reuniones de consulta de los Estados Mayores Conjuntos y desde 1997

---

<sup>165</sup> El 30 de noviembre de 1985 ambos países firmaron la Declaración de Iguazú que establecía la cooperación pacífica en el ámbito de la energía nuclear. Luego el 28 de noviembre de 1990 suscribieron la Declaración Conjunta de Política nuclear común Argentino Brasileña en Foz de Iguazú que dio nacimiento al Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC) cuyo objetivo era garantizar que las actividades nucleares de ambos países fueran realizadas exclusivamente con fines pacíficos y además daba la posibilidad de realizar enmiendas al Tratado de Tlatelolco para la proscripción de armas nucleares en América Latina negociando con la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) para su entrada en vigor. Como consecuencia, se alcanza en julio de 1991 en Guadalajara el Acuerdo Bilateral para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear el cual crea la Agencia Argentino Brasileña para la Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) con el fin de administrar el SCCC. Esta agencia bilateral tiene el status de organismo internacional y permitió salvaguardas bilaterales y controles recíprocos. Por último, se firma en Viena el 13 de diciembre de 1991 el Acuerdo Cuatripartito entre Argentina Brasil, la ABACC y la OIEA el cual implicó el control de la última sobre los dos países y la ABACC institucionalizando la verificación trilateral.

La Adhesión de ambos al Tratado de No Proliferación Nuclear en 1994 y el compromiso de Mendoza en 1991 comprometiéndose a no desarrollar, almacenar, ni utilizar armas químicas ni biológicas son también dignos de mención en materia de cooperación en defensa.

<sup>166</sup> Para Rosendo Fraga “(...) Brasil no ha demostrado demasiado interés en avanzar operativamente en la relación militar con Argentina, como sí lo ha demostrado Chile, que ha expuesto un interés político mucho mayor en dar pasos formales en la relación bilateral con nuestro país. Brasil prefiere no asumir compromisos que le quiten libertad de acción; ésa es una política histórica de Itamaraty...”. La frase aparece citada del texto de Armerding pág.20. Originariamente en FRAGA, Rosendo, “Este año será decisivo para el futuro de la región”, Revista DEF, N° 5, Informe Especial (enero 2006), p. 4.

conferencias bilaterales a nivel de cada una de las fuerzas (los ejército dos veces al año, armadas y aeronáuticas una vez al año).

Más allá de la relevancia de las medidas anteriores, dos hechos fueron lo que impactaron a nivel regional y hasta resultaron novedosos a nivel internacional. Por un lado, la puesta en marcha en noviembre de 2001 de la Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa. Este mecanismo fue elaborado por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) a pedido de ambos países y permite comparar los gastos de defensa de uno y otro. Se aspiraba a que esta iniciativa sirva como referencia al grupo de trabajo creado en CSD con el objetivo de constituir una metodología para contabilidad de gastos militares.

Por otro lado, se destaca la Fuerza de Paz Binacional denominada “Cruz del Sur”. Significó la primera experiencia de este tipo en la región. Comenzó a crearse en 2005 como una Fuerza de Paz Combinada (FPC), aunque aún no se ha conformado plenamente. “Se encuentra integrada al sistema de reserva de la ONU (UNSAS), es decir, se apunta a que la fuerza binacional actúe como una “stand-by force”, preparada para ser desplegada sin demora en cualquier punto del planeta donde Naciones Unidas lo requiera” (Armerding, 2009: 19). Esta clase de iniciativa disponía de un gran atractivo para el creciente organismo y la posibilidad concreta de ser emulado por otros países de la región.

Finalmente, para Argentina representaba un capítulo especial la idea de reimpulsar y replantear la industria militar de región con vistas a crear un complejo industrial militar sudamericano. Teniendo en cuenta que Brasil dispone el mayor parque de Sudamérica en este rubro y es el principal proveedor de estos insumos, el gobierno argentino debía tomar precauciones para evitar que la industria militar argentina no caiga absorbida por la brasileña. Para Brasil, la industria regional significaba la “(...) construcción de intereses comunes sumando a otros integrantes ofreciéndole una adecuada participación y significativas ventajas” (Ugarte, 2009).

Paradójicamente luego de un continuo y constante declive ocasionado por la contracción del Estado en esta área durante la década del noventa, su consecuente privatización y el cada vez más magro presupuesto destinado a la defensa nacional, este sector estaba experimentando un nuevo reacomodamiento promovido por Néstor y Cristina Kirchner<sup>167</sup>. Por lo tanto, se percibió con dudas al grupo de trabajo regional destinado a este cometido.

---

<sup>167</sup> A modo de ejemplo pueden citarse la reestatización de los Astilleros Tandano y Almirante Storni por medio del decreto del presidente Kirchner el 30 de marzo de 2007, componiendo ambos el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) y al cual se ha dotado de creciente presupuesto y tareas como la reparación de del rompehielos Almirante Irizar luego de su incendio en abril

El dilema para Cristina Fernández radicaba en aprovechar esta oportunidad que presentaba un parque industrial regional para complementar la recuperación del complejo militar argentino sin que esto signifique convertirse en un mero apéndice de la industria militar brasileña. Planteado de otro modo, cabe preguntarse si los complejos industriales se complementan o compiten, o bien cuál sería el límite o equilibrio entre ambas posibilidades.

El gobierno argentino afrontó el hecho con prudencia. Existían proyectos militares bilaterales terminados y otros por terminar pero no sin presentar cierto grado de desconfianza desde Buenos Aires. Por ejemplo existían construcciones militares conjuntas como el vehículo de transporte ligero “VLEGA Gaucho”<sup>168</sup> cuyas piezas se producen casi en su totalidad en Sudamérica fundamentalmente en Argentina y en menor medida en Brasil, y hasta el momento –período en estudio- sólo se ensamblaban en el primero de estos países. La desconfianza radicaba en el escaso valor que le asignaban las fuerzas armadas brasileñas a dicho proyecto, puesto que paralelamente a su puesta en práctica desarrolló en forma unilateral una unidad similar<sup>169</sup>, con las mismas funciones y posiblemente más avanzado en el plano técnico que estaba llamado a representar la mayoría de los encargos de las FFAA brasileñas y la casi nula venta de vehículos argentinos a ese país.

De otro lado, sobrevolaba la idea de que la Fabrica Argentina de Aviones, en medio de un período de recuperación, se convierta en proveedor de piezas y bienes intermedios para la Empresa Brasileña de Aeronáutica (Embraer), en sintonía con su emergencia regional e internacional. La pretensión de la compañía argentina de erigirse en proveedor oficial de este gigante de la aviación le serviría como antecedente de prestigio para diversificar y ampliar sus contactos con otras empresas a fin de impulsar la actividad<sup>170</sup>. Por lo tanto, en febrero de 2008 con la visita de Lula a Buenos Aires se firmó entre otros asuntos un acuerdo de cooperación aeronáutica que incluía a FAdeA y que consistía en la fabricación de partes y componentes para

---

del 2007, así como la media vida del submarino ARA San Juan. También hubo un creciente apoyo a los Astilleros Río Santiago – bajo control de la provincia de Buenos Aires- en su intento de reimpulsar las reparaciones y construcciones de unidades militares. Asimismo se retomó el control del Estado sobre la Fábrica Militar de Aviones en 2009 –en poder hasta ese momento de la Lockheed Martin Aircraft- constituyéndose la Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” (FAdeA). Por último, destacamos que en el año 2006 comenzó un proceso de reinversión y modernización estatal en la industria Fabricaciones Militares recuperando para 2011 algunas de sus antiguas capacidades técnicas y productivas.

<sup>168</sup> El Vehículo Ligero de Empleo General Aerotransportable (VLEGA) gaucho comenzó como proyecto en 2004 empezando a producirse en 2006 y finalizándose la primera serie en 2007. Se fabrica únicamente en Argentina. Su planta de ensamblaje se encuentra en Boulogne, provincia de Buenos Aires Es un 4x4, todo terreno, blindado con capacidad de transporte de carga y tropas.

<sup>169</sup> Se trata del Vehículo VLEGA Chivunk semejante en sus funciones al Gaucho. Fue diseñado por el Centro Tecnológico del Ejército y la empresa paulista Columbus. Hasta 2011 solo continuaba como un proyecto aunque se barajaba comenzar a producirlo.

<sup>170</sup> No fue casualidad que en esta nueva etapa de FAdeA asumiera como gerente general el ingeniero Mario Ferroni, ex ejecutivo de Embraer. Todo un gesto del rumbo que se deseaba seguir. Ver: “Embraer, clave para el futuro de FAdeA (comienza la etapa de Marcelo Ferroni)”, Infonegocios, Argentina, 8.3.2010, disponible en:

<http://www.infonegocios.info/nota.asp?nrc=19006&nprt=1>

el nuevo avión de carga militar brasileño KC 390 de Embraer cuyo objetivo es competir con el norteamericano Hércules C-130. Posteriormente las empresas debían ultimar los detalles del contrato que todavía no estaba cerrado al terminar el período de estudio.

A pesar de esta oportunidad que se presentaba, inmediatamente surgían nuevas situaciones de desconfianza sobre los planes de ambos países. Ante la idea del CSD de diseñar y producir un avión de entrenamiento primario, Argentina elevó inmediatamente el perfil con su iniciativa de presentar su propio modelo, el IA 73 o “Unasur”, a ser construido eventualmente por FAdeA. Más allá de la retórica de acompañamiento y compromisos de apoyo financieros, Brasil no se ha mostrado entusiasta con este proyecto. Lo más llamativo resultó ser que no tendría previstos incorporarlos a su fuerza aérea ya que paralelamente tenía su propio proyecto para reemplazar a su flota de aviones entrenadores básicos<sup>171</sup>. Chile, otro de los grandes compradores regionales de armas tampoco se había mostrado muy participativo. Solo Venezuela y Ecuador demostraron un interés relativo.

Lo que para Argentina eran proyectos estratégicos en función de relanzar su industria militar para Brasil era simplemente contribuir financieramente con iniciativas regionales que sin su ayuda difícilmente podrían realizarse pero que eran secundarias para este país. El gobierno Argentino percibió claramente que Brasil estaba en otra sintonía -solamente el avión de carga KC-370 fue percibido como estratégico. Por ello, hubo una prudente decisión de no centrarse solo en Brasil.

Por ello y paralelamente a todos estos emprendimientos que incluían al ejército y la fuerza aérea, se pretendió que la armada y el sector naval se vincularan preferentemente con Chile. La ocasión se presentó con la invitación chilena a adherir a su proyecto de construir su propio modelo de un Patrullero Oceánico Multipropósito (POM)<sup>172</sup>. El 20 de noviembre de 2007 ambos gobiernos firmaron un memorándum de entendimiento y en diciembre de ese año la Armada Argentina y los Astilleros y Maestranzas de la Armada de Chile (ASMAR) establecieron el contrato por el que Argentina podía acceder a la ingeniería básica del barco. Finalmente, contando con los derechos en su poder se ordenó la construcción de cuatro unidades, lo cual significaba a priori el mayor gasto en equipamiento en defensa en más de una década. En consecuencia, se dispuso en 2009 que el astillero Tandanor construyera las primeras unidades aunque al finalizar el período analizado no había sido botada ninguna nave a diferencia de Chile que contaba con dos

---

<sup>171</sup> Se trata del proyecto de avión Novaer T-Xc Pilgrim que suplantaría al Neiva T-25 “Universal” en servicio. Sería fabricado por la empresa brasileña Novaer Craft.

<sup>172</sup> El proyecto fue licitado y adjudicado a la compañía alemana Fassmer quien diseñó la ingeniería básica del buque y fue construido por ASMAR dentro del plan naval chileno Danubio IV que contemplaba la construcción de cuatro unidades.

embarcaciones. En este caso de cooperación, el objetivo era compartir el diseño para abaratar los costos de ingeniería y en un futuro poder comercializar el mismo e incluso construir el buque con el resto de los países de la región.

Lamentablemente, entendemos que este interesante intento de diversificación y equilibrio en la industria militar resultó incompleto principalmente a causa de factores domésticos que radicaban principalmente en la debilidad de la industria local y sus capacidades limitadas. Tampoco hubo ni se proyectó como objetivo lograr transferencias tecnológicas para tales fines.

Pese a todo, los asuntos de seguridad y defensa (sobre todo experiencias propias e industria) constituyen un ámbito en el cual Argentina aún posee en términos relativos algunos elementos diferenciadores del grueso de los países sudamericanos, que le proveen cierto margen de acción para lidiar con la fuerte apuesta brasileña en este sector.

## Conclusión

### Hacia una modelización de la participación argentina en Sudamérica

La nueva configuración de poder regional no fue favorable para Argentina. No solo el país había atravesado un prolongado y constante declive a nivel internacional sino que además la crisis de 2001 ocasionó como consecuencia un estado de debilidad y vulnerabilidad extrema. Así, se hizo manifiesta la falta de atributos de poder con que el país contaba para hacer política exterior, encontrándose absolutamente despotenciado. Esta situación repercutió principalmente en la relación con Brasil donde se evidenció un progresivo desequilibrio de poder en detrimento de Argentina. De este modo no fue casual que la diplomacia argentina se viera completamente sorprendida frente al protagonismo exhibido por Brasil. Para nosotros lo llamativo fue la actitud del gobierno argentino. La característica central de la diplomacia fue la pasividad. Argentina permaneció llamativamente inactiva ante el estancamiento del Mercosur y el avance del proceso de la integración sudamericana representado por la CSN y la Unasur.

En este marco de pasividad, desde este trabajo pensamos que la participación argentina en los procesos de integración de Sudamérica se caracterizó por la falta de iniciativa diplomática, las conductas reactivas, el excesivo valor atribuido a la política y por la constante referencia a Brasil. Consideramos que estas características atravesaron a la política exterior del país tanto en el Mercosur, la CSN y la Unasur aunque con particularidades en cada caso.

En primer lugar, el elemento más relevante a nuestro juicio fue que Argentina careció de iniciativa diplomática. Las iniciativas fueron escasas y poco consistentes. En realidad, las iniciativas políticas, diplomáticas y económicas correspondieron fundamentalmente a Itamaraty. Fue el gran protagonista regional<sup>173</sup>. En todo este período, Argentina se caracterizó por una falta de concepción de la política exterior. La política hacia la región no fue la excepción, careció de diseño. Lo que primó fue la improvisación diplomática. Casi no hubo iniciativas propias, solo podemos destacar la propuesta que el ministro de economía Roberto Lavagna realizó en septiembre de 2004 que pretendía reformar el Mercosur. Caída la misma, no hubo otras

---

<sup>173</sup> Hubo otros actores regionales que dispusieron de iniciativa y tuvieron proyectos propios de poder regional como México, Venezuela e incluso Chile. No obstante, no entendemos que los mismos influyeran sobre la situación Argentina. Quizás por momentos el proyecto mexicano condicionó la política latinoamericana de argentina pero no fue determinante.

propuestas. Tampoco se visualizaron iniciativas alternativas a la integración de toda Sudamérica. No hubo propuestas alternativas para vincularse con los países del pacífico, ni tampoco con los llamados países pequeños pretendiendo conformar un nuevo bloque donde desplegar influencia política y diplomática.

En segundo lugar, sobresalieron las conductas reactivas. Esta actitud se deriva del punto anterior, es decir, de la falta de iniciativa. Las decisiones de la clase dirigente argentina no se expresaron en acciones sino mayoritariamente en reacciones. Argentina presentó un elevado componente reactivo que se tradujo en constantes cambios y giros en la política exterior. Las reacciones tuvieron por objeto dar respuesta a los efectos de poder ocasionados por las iniciativas de otros actores o a los cambios contextuales que surgían, ya sea acompañando o ajustando la conducta externa del país. Como ejemplo de ello observamos, por un lado, los permanentes virajes en la política hacia el Mercosur entre las posturas institucionalistas vinculadas a la escuela idealista y el equilibrio de poder concepto relacionado con la escuela realista de las relaciones internacionales. Por otro lado, también se produjo un cambio –ajuste- de posición política entre resistir a la CSN y aceptar o acompañar a la Unasur.

En tercer orden, los gobiernos kirchneristas atribuyeron un valor central a la política en todos los procesos de integración regional. Influenciados por lo que había acontecido en los años noventa, para la clase dirigente el Estado debía estar por encima del mercado para poder regularlo y decidir acerca de la orientación de los procesos. De esa manera, independientemente del ámbito de que se tratara, se ganaba mayor espacio de decisión con las que se sostuvieron firmes actitudes hacia la profundización de los temas a integrar que permitían mayor densidad en la agenda, y la ampliación de los bloques pretendiendo incorporar nuevos actores a los mismos. No obstante, entendemos que se trató de un valor excesivo asignado a la variable política puesto que Argentina contaba con una escasa y casi nula capacidad para influenciar en las decisiones políticas regionales. Para Argentina, las intenciones políticas quedaron en el plano discursivo sin sustento en las acciones o decisiones mismas.

Por último, la política exterior regional se desarrolló en constante referencia a Brasil. Este país se erigió en el actor relevante, en la variable central que condicionó y hasta determinó las conductas externas de Argentina en materia regional y subregional. Para nosotros, se trató una situación traumática. No fue posible para el gobierno argentino pensar a la región más allá de Brasil. Hubo una visión reduccionista que se centró en torno a las oportunidades y espacios que generaba este país. Lo que comenzó siendo una postura pragmática de apoyarse en Brasil para superar la crisis



terminó siendo un problema sin solución en el periodo estudiado. Por momentos, se vivió a la sombra de la “brasildependencia”. De esta forma Argentina quedó atado al Mercosur de baja institucionalidad que pretendía Brasilia y desilusionado con el mismo. Del mismo modo, se vio encapsulada al proyecto sudamericano que este país pregonaba representado primero en la CSN y consolidado en la Unasur.

En definitiva, la situación de crisis que atravesó Argentina luego de 2001 acrecentó la importancia de las variables domésticas en detrimento de la política exterior. Así, el Mercosur fue percibido como el ámbito donde resguardarse y reconstruir sus capacidades externas. Sin embargo, el país no pudo recuperar su poder relativo ni construir poder por sí mismo. Como consecuencia, sus visiones y escasas iniciativas no pudieron sustentarse ni cumplir los objetivos deseados. Las variables internas fueron cediendo ante las externas representadas en este caso por la iniciativa y el accionar de la política sudamericana de Brasil la cual no pudo ser contrapesada quedando Argentina subordinada a la Unasur. Por ende, sostenemos que los gobiernos kirchneristas debieron realizar un ajuste en sus posiciones políticas transcurriendo de la euforia con respecto al Mercosur a la pérdida de interés en el mismo, mientras se transitó de posturas iniciales de apatía e indiferencia a un apoyo decidido de la CSN y la posterior Unasur, espacios donde se estaba configurando una nueva realidad regional. De este modo, la gobernanza sudamericana está transitando un período caracterizado por un nuevo reparto de poder donde algunos actores ascienden y otros declinan. Argentina enfrenta el dilema sobre cuál será su nuevo lugar en dicha gobernanza.

# Bibliografía

## Libros y artículos académicos

ARCE SUAREZ, Alberto (2004), “El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?”, *Revista Cidob d'Àfers Internacionals*, 2004, 65.

ARMERDING, Gisela (2009), “La relaciones argentino-chilenas en el ámbito de la defensa y su contribución a la seguridad subregional”, *UNISCI Discussion Papers, N° 20*, Universidad Complutense de Madrid España, mayo 2009, pp. 10-22.

ATKINS, Pope. G (1991), “América Latina en el Sistema Político Internacional”, *GEL*, Buenos Aires, 1991.

BENITEZ MANAUT, Raúl (2008), “La seguridad contra la integración en América Latina”, en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, *cegre-ciei-ciem-cries*, 2008.

BERNAL-MEZA, Raúl (2013), “Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica.”, *Ibero-Online.de*, Instituto Ibero-Americano Fundación Patrimonio Cultural Prusiano, junio-2013.

BIELSA, Rafael (2004), “La política exterior argentina en el marco de la integración regional”, *DEF*, 2004,1.

BOUZAS, Roberto y KOSACOFF, Bernardo (2010), “Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil”, Universidad de San Andrés, 2010, Documento de Trabajo n°8.

BRICEÑO RUIZ, José (2010), “Venezuela y Argentina en la era Chávez y Kirchner: ¿coincidencia ideológica o pragmatismo?”, en Autores Varios, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. CERIR-Universidad Nacional de Rosario, 2010, Tomo V, pp.435-462.

BOLOGNA, Alfredo y BUSSO, Anabella (1994), “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación”, En Autores Varios, *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. CERIR-Universidad Nacional de Rosario, 1994, págs. 17-51.

BUSSO, Anabella (2006), “La persistencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos: más ajustes que rupturas”, en Autores Varios, *La política exterior del gobierno de Kirchner*. CERIR-Universidad Nacional de Rosario, 2006, Tomo I, pp.11-127.

BUSSO, Anabella (2010), “Política Exterior y Relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: tensiones entre los objetivos de la campaña electoral y el renacer de los condicionantes internos”, en Autores Varios, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. CERIR-Universidad Nacional de Rosario, 2010, pp. 269-317.

CÁRDENAS, Emilio y CISNEROS, Andrés (2008), “La Argentina en el mundo de hoy”, *Agenda Internacional*, Buenos Aires, 2008, 15: 16-47.

CARO, Isaac (1994), “Medidas de confianza mutua en Sudamérica”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, Vol. IX, N°2, 1994.

COLACRAI, Miryam (2010), “Argentina – Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional”, en Autores Varios, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. CERIR-Universidad Nacional de Rosario, 2010, Tomo V, pp.321-362.

CORIGLIANO, Francisco (2008), “Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: el caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner”, *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos*, CARI, Buenos Aires, 2006, n° 47: 8-10.

CORTÉS, María Julieta y CREUS, Nicolás (2009): “Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable”, en Lechini, Gladys; Klagsbrunn, Víctor y Gonçalves, William (Org/Comp): *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica/ Rio de Janeiro*, Revan, 2009.

CORTÉS, María Julieta y CREUS, Nicolás (2010), “Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil (2005-2009)”, en Autores Varios, *La*

*política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. CERIR-Universidad Nacional de Rosario, 2010, Tomo V, pp.363-394.

DE LA BALZE, Felipe (2000), «El destino del MERCOSUR: entre la unión aduanera y la “integración imperfecta” » en *El futuro del MERCOSUR entre la retórica y el realismo*, compilado por Felipe de la Balze, Buenos Aires, ABA-CARI, 2000.

DE LA BALZE, Felipe (2010), “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”, *Estudios Internacionales*, Buenos Aires, 2010, n°166:121-140.

DE LUCA, Miguel (2011), “Del Príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente”, en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (coord.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, 2011, pp.37-48.

DEL ARENAL, Celestino (2011), “Política Exterior de España y Relaciones con América Latina”, Fundación Carolina, España, 2011.

DIAMINT, Rut (1992), “Cambios en la política de seguridad. Argentina en busca de un perfil no conflictivo”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. VII, n°7, enero-marzo, 1992.

ESCODÉ, Carlos (1984), “La Argentina: ¿paria internacional?”, Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1984, pp. 1-165.

ESCODÉ, Carlos (1986), “La Argentina y las Grandes Potencias”, Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1986.

ESCODÉ, Carlos (1992), “Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina”, Buenos Aires, Planeta, 1992.

ESCODÉ, Carlos, (2004), “A río revuelto: autonomía periférica en un contexto de desorden global” en *Agenda Internacional*, Buenos Aires, no.21, 2004, pp.16-25.

ESCODÉ, Carlos (2010), “Un experimento pacifista: Las políticas exteriores y de seguridad de Argentina en el Siglo XXI”, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 426, Universidad del CEMA, Buenos Aires, Argentina, Julio-2010.

ESCODÉ, Carlos (2011), “China y la inserción internacional de Argentina”, *Serie Documentos de Trabajo*, No. 462, Universidad del CEMA, Buenos Aires, ISBN, 2011.

FERNANDES, Luis (2004), “Fundamentos y Desafíos de la política exterior de Lula”, *Revista Cidob d’Affairs Internationals*, N°65, Mayo-Junio 2004.

FERNÁNDEZ ALONSO, José (2006), “La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post-default », en Autores Varios, *La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner*. CERIR-Universidad Nacional de Rosario, 2006, V. 1, T. IV, 31-88.

FIGARI, Guillermo (1997), “De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización”. Memphis, cap. 3. Buenos Aires, 1997.

FLEMES, Daniel, NOLTE, Detlef y WEHNER, Leslie (2011), “Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa”, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2011.

GARAY VERA, Cristián (2009), “Consejo Sudamericano de Defensa: una estructura flexible, local y autóctona”, *Nueva Mayoría*, Universidad de Chile, marzo 2009.

GOMES SARAIBA, Miriam (2007), “Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes”, *América Latina Hoy*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2007, 45: 127-140.

GRATIUS, Susanne (2007), “Brasil en la Américas ¿Una potencia regional pacificadora?”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. *Documento de Trabajo*, 35. Madrid, 2007.

GRATIUS, Susanne (2008), “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”, FRIDE, abril 2008.

HAKIM, Peter (2002), “Dos formas de ser global”, *Foreign Affairs en Español*, primavera 2002.

HALLIDAY, Fred (2004), “El siglo XXI toma forma: 2004, un año a tres velocidades”, *Anuario Internacional Cidob* 2004, 2005, 13-20.

HUNTINGTON, Samuel (1993), “¿El choque de civilizaciones?”, En *Revista Ágora*, N° presentación, Buenos Aires, noviembre 1993.

LABAQUI, Ignacio (2011), “Las fuentes externas de la política económica 2003-2010”, *PREAL /UCA*. Ponencia preparada para el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la

Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27-30 de julio de 2011.

LECHINI DE ÁLVAREZ, Gladys (2006), “Argentina y África en el espejo de Brasil ¿política por impulsos o construcción de una política exterior?”, CLACSO, 1ª edición, ISBN 987-1183-43-7, Buenos Aires, 2006.

LLENDERROZAS, Elsa (2011), “La política exterior de los gobiernos kirchneristas”, en Autores Varios, *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires.: Eudeba, 2011, pp.251-261.

LÓPEZ COPPOLA, Sebastián y otros (2003), “La relación Argentina-Fondo Monetario Internacional: el uso de los costos recíprocos”. *Relaciones Internacionales*, IRI-Universidad Nacional de La Plata, 2003, n° 24:107-126.

LORENZINI, María Helena y CEPPI, Natalia (2010), “La crisis del gas en la relación argentino-chilena: impactos sobre el vínculo y el rol del hidrocarburo boliviano”, en Autores Varios, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. CERIR-Universidad Nacional de Rosario, 2010, Tomo V, pp.395-434.

LOWENTHAL, Abraham (2006), “Estados Más allá de la idea del Hemisferio Occidental”, *Foreign Affairs en Español*, Enero-Marzo 2006.

MAIRA, Luis (2008), <El próximo gobierno estadounidense y la “América Latina del Sur”>, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 8, n°4, 2008.

MAIRA, Luis (2010), “América Latina: El reto de una integración distinta en el Siglo XXI”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2010.

MEDEIROS FILHO, Oscar (2009), “Conselho de Defesa Sudamericano: Orígenes, Demandas e Propósitos”, Trabajo presentado en el III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa-abed, 28-31 julio, Londrina, 2009.

MILET, Paz (2007), “Argentina-Chile: ¿Una relación afectada por la crisis del gas?”, *Pensamiento Propio*, CRIES, n°26, 2007 pp.85-115.

MIRANDA, Roberto (2003), “Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003.”, Rosario: Ediciones PIA, 2003.

MIRANDA, Roberto (2004), “Hegemón y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina”, *Politikós*, ICP-Universidad Católica de Santa Fe, 2004, n° 3:77-95.

MIRANDA, Roberto (2005), “¿Por qué cambia la política exterior de un mismo gobierno? Algunas consideraciones sobre la gestión internacional de Néstor Kirchner”, *Temas y debates*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2005, 10:95-108.

MIRANDA, Roberto (2007a), “La transición inconclusa. Un aspecto del análisis de las relaciones externas de la Argentina entre 2003 y 2007”, *Anuario 2007 de Relaciones Internacionales (IRI)*, La Plata, 2007.

MIRANDA, Roberto (2007b), “Brasil, Venezuela y la inserción argentina en Sudamérica”, en *Autores Varios, El presente internacional de Argentina: cuestiones de su agenda de política exterior*, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Río Cuarto, 2007, 25-78.

MIRANDA, Roberto (2008a), “Entre el principismo y el pragmatismo. La Visión internacional de Argentina en relación a Brasil y Estados Unidos”, *IV Congreso de Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de La Plata, 2008.

MIRANDA, Roberto (2008b), “El retorno de Argentina al Mundo”, *Agencia Internacional*, Buenos Aires, 2008, 15:54-67.

MIRANDA, Roberto (2009a), “Paradoja en la vuelta a América Latina. Los problemas de Argentina en su vocación por la integración regional., entre 2002 y 2007”, en *Autores Varios, Avances y contrariedades. La política internacional argentina en América Latina durante la salida del default*, Editorial de la Universidad Católica de Santa Fe, 2009, 11-41.

MIRANDA, Roberto (2009b), “A responsabilidade da tomada de decisões no projeto de inserção da Argentina no mundo. Sua participação em conflitos intra-estatais regionais”, *Intellector*, Río de Janeiro, 2009, n° 11:11-31 (traducido al español).

MIRANDA, Roberto (2009c), “Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional”, *Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 2009, 37:169-186.

MIRANDA, Roberto (2011a), “Los cambios en la política latinoamericana y la nueva realidad internacional de Argentina”, *Espiral*, vol.18 no.51 Guadalajara, may./ago. 2011.

MIRANDA, Roberto (2011b), “La cooptación. Notas relacionadas con la vulnerabilidad internacional de Argentina”, *Invenio*, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, n° 27:27-42, 2011.

MIRANDA, Roberto (2012a), “Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina”, *Intellector*, Río de Janeiro, 2012, n° 16:11-30.

MIRANDA, Roberto (2012b), “Argentina y la bipolaridad Estados Unidos-China: implicancias de un escenario posible”, *Reflexión Política*, vol.14, numero 28, Universidad Autónoma de Bucaramanga, diciembre 2012, págs. 68-81.

MONETA, Carlos Juan (2006), “China cambió el centro de gravedad del comercio mundial”, en *Diario Clarín*, 15./2006, págs. 32 y 33.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2003), “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”, *Nueva Sociedad*, n°186, 2003.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2004), “Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur”, Buenos Aires, Norma, 2004.

MOREIRA, Ángela (2008), “Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una Integración Regional en Defensa”, *RESDAL*, diciembre 2008.

OVIEDO, Eduardo Daniel (2011), “Entrevista sobre la relación bilateral Argentina – China”. Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos (GEIC), 4.5.2011.

OVIEDO, Eduardo Daniel (2013), “No vender hoy a China lo que necesitaremos mañana”, Entrevista realizada en *Revista Mercado*, 14.1.2013.

OVIEDO, Eduardo Daniel (2015), “El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina”, *Estudios Internacionales*, n°180, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2015, 67-90.

PARADISO, José (1993), “Debates y trayectoria de la política exterior argentina”. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.



PÉREZ LLANA, Carlos (2006), “Este gobierno carece de política exterior”, en *Diario La Nación*, 2.9.2006.

PÉREZ LLANA, Carlos (2009), “Las contradicciones que jaquean a nuestra región”, en *Diario Clarín*, 10.9.2009. pág.29.

PERROTA, Daniela, FULQUET, Gastón e INCHAUSPE, Eugenia (2011), “Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿Integración o interacción?”, *Documentos Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 2011.

POLONSKY, Mariángeles, “Estructura del Comercio Exterior Argentino del año 2006”, *Revista del Centro de Economía Internacional*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto, 2007, 8: 7-26.

PUTNAM, Robert (1988), “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization*, 1988, vol. 42, n° 3:427-460. (En español: *Zona Abierta*, 1996, n° 74).

RAPOPORT, Mario y MADRID, Eduardo (2011), “Argentina-Brasil, de Rivaless a aliados. Política, economía relaciones y bilaterales”, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2011.

ROJAS ARAVENA, Francisco (2006), “El nuevo mapa político latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, n° 205, septiembre-octubre 2006.

ROSECRANCE, Richard (1986), “The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World”, Basics Books, New York, 1986.

RUSSELL, Roberto (1991), “Variables Internas y Política Exterior”, ponencia presentada en el taller de trabajo sobre “Cuestiones Técnicas y Metodológicas para el Estudio de la Política Exterior”, organizado por FLACSO –área Relaciones Internacionales-, Buenos Aires 18 y 19 de abril de 1991.

RUSSELL, Roberto (1994), “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina”. *América Latina / Internacional*, 1994, n°1.

RUSSELL, Roberto (2006), “Es difícil explicar a Kirchner”, en *Diario La Nación*, 24.09.2006.

RUSSELL, Roberto (2008), “La relación Argentina-Estados Unidos. Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2008.

RUSSELL, Roberto (2010), “Siempre hubo una diplomacia paralela en la Argentina”, en *Diario La Nación*, 11.7.2010.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan (2003), “El lugar de Brasil en la política exterior argentina”. México: Fondo de Cultura Económica, 2003, 45-71.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan (2004), “Argentina, Brasil y Estados Unidos: el desafío de una esfera de cooperación”, *Agenda Internacional*, Buenos Aires, 2004, 2:16-30.

SANAHUJA, José Antonio (2010), “Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional”, en Celestino Arenal y José Antonio Sanahuja compiladores, *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*. Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI, 2010, ISBN 978-84-323-1460-5

SENNES, Ricardo (2008), “Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 8, n°4, 2008.

SERBIN, Andrés (2009), “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?”, *Nueva Sociedad*, N° 219, enero-febrero de 2009. pp. 145.156.

SERBIN, Andrés (2010), “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos”, CRIES, *documento cries: 15*, Buenos Aires, 2010.

SIMONNOFF, Alejandro (2007), “La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos”, en Autores Varios, *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones de Argentina, Chile y México*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2007, 69-95.

SIMONNOFF, Alejandro (2009), “Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner”, *Confines*, Tecnológico de Monterrey, 2009, 10:71-86.

SOARES DE LIMA, Maria y HIRST, Mónica (2006), “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”. *International Affairs* 82(1): 21-40. 2006.

SUBACCHI, Paola (2008), “New power centres and new power brokers; are they shaping a new economic order?”, *International Affairs*, vol. 84, n°3; 485-498.

TAIANA, Jorge (2006), “Objetivos y Desafíos de la política exterior argentina”, *DEF*, 2006,4.

TOKATLIAN, Juan Gabriel (2009), “¿Bye bye Consejo Sudamericano de Defensa?”, en *Diario Página 12*, 7.8.2009.

TORRES, Jorge (2010), “La política exterior argentina en los tiempos del default”, Buenos Aires: Dunken, 2010.

TORRES, Miguel Agustín (2006), “En la búsqueda de la autonomía. La política argentina hacia el FMI durante el gobierno de Kirchner”, *Artículo presentado en el II Simposio de luchas sociales en América Latina*, Londrina, Paraná-Brasil, 2006.

TORRES, Miguel Agustín (2007), “Mercosur y su lugar en la política exterior argentina”, *Ciencia Política*, Bogotá, Año: 2007 p. 278 – 307.

TORRES, Miguel Agustín (2009), “Política exterior y deuda externa en Argentina. La posición del gobierno de Cristina Fernández”, *Reflexión Política*, Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2009, vol.11, n° 22:118-130.

TORRES DEL SEL, Micaela (2009), “América latina y la cuestión de los liderazgos: el ascenso de México y Brasil y la caída de la Argentina”, en Autores Varios, *Avances y contrariedades. La política internacional argentina en América Latina durante la salida del default*, Editorial de la Universidad Católica de Santa Fe. Santa Fe, 2009, 181-237.

UGARTE, José Manuel (2009), “El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas.”, Publicación de Fundación Friedrich Ebert, 2009.

VAN KLAVEREN, Alberto (1992), “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, *Estudios Internacionales*, Santiago, 1992, n° 98:169-216.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael y DOMÍNGUEZ, Roberto (2007), “México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela”, *Nueva Sociedad*, marzo-abril 2007.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael (2008), “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?”, *Política y gobierno*, Volumen XV, N° 1, I Semestre de 2008.

VITELLI, Marina (2010), “La identidad sudamericana de defensa y la crisis en torno al acuerdo entre Estados Unidos y Colombia”. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

VITELLI, Marina (2011), “El interés nacional como una construcción social: la política de defensa argentina en el período 2005-2009”, en Autores Varios, *Política exterior: conceptos y enfoques en torno a Argentina*. Rosario: Ediciones PIA, 2011, pp.113-149.

WALTZ, Kenneth (1970), “El hombre, el Estado y la guerra”, Buenos Aires: Nova, 1970.

ZUAZO, Natalia y ROHMER, Matías (2014), “Argentina y China: un matrimonio muy desigual”, *Le Monde Diplomatique*, Edición nº 181, julio de 2014.

## **Entrevistas e Informes**

Entrevista a Jorge Taiana (2007), “Los ejes de la política exterior Argentina”, realizada por Rodrigo Conde Garrido y Santiago Alles, Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2007.

Entrevista a Marco Aurelio Garcia (2007), “Lula-Ortega: la oferta de Brasil”, realizada por Carlos Chamorro, en *Nueva Mayoría*, 17.8.2007.

Entrevista a Luis Inacio Lula Da Silva (2008), “No existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo”, realizada por Cantelmi, Kirschbaum y Gosman, en *Diario Clarín*, 7.9.2008. págs. 31-34.

Informe sobre la Política Exterior Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), bajo la gestión del canciller Rafael Bielsa (2003-2005), CERPI-IRI-Universidad Nacional de la Plata, 2006, 28.

## **Sitios Web consultados**

BBC Mundo. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo>

Centro de Estudios Nueva Mayoría. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/>

Constitución Web. Disponible en: <http://constitucionweb.blogspot.com.ar/>

Consultora Abeceb. Disponible en: <http://www.abeceb.com/>

Cristina Fernández de Kirchner. Página Oficial. Disponible en: <http://www.cfkargentina.com/>

DERF Agencia Federal de Noticias. Disponible en: <http://www.derf.com.ar/>

Diario 26, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.diario26.com/>

Diario Clarín. Disponible en: <http://www.clarin.com/>

Diario El País, Madrid, España. Disponible en: <http://elpais.com/>

Diario Infonegocios. Disponible en: <http://www.infonegocios.info>

Diario La Capital, Rosario. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/>

Diario La Gaceta, Tucumán. Disponible en: <http://www.lagaceta.com.ar/>

Diario La Nación. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/>

Diario Página 12. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/>

Diario Uchile. Disponible en: <http://radio.uchile.cl/>

EnerNews. Disponible en: <http://www.enernews.com/>

Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos (GEIC). Disponible en: <http://www.geic.com.ar>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponible en: <http://www.economia.gob.ar/> o [www.mecon.gov.ar/](http://www.mecon.gov.ar/)

Ministerio de Industria. Disponible en: <http://www.industria.gob.ar/>

Ministerio Relaciones Exteriores y Culto. Disponible en: [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar)

Revista Nueva Sociedad. Disponible en: <http://nuso.org/>

Portal del Mercosur. Disponible en: <http://www.mercosur.int>

Portal de Unasur. Disponible en: <http://www.unasursg.org/>

Prensa latina. Agencia Informativa Latinoamericana. Disponible en: <http://www.prensa-latina.cu/>

Prochile. Disponible en: <http://www.prochile.gob.cl/>

SOFOFA. Sociedad de Fomento Fabril, Chile. Disponible en: <http://web.sofofa.cl/>

Solo “C” que nada “C”, Publicación quincenal del economista Luis Luna Osorio, de su participación activa del debate nacional sobre el futuro. Ecuador. Disponible en: <http://solocquenadachyllunao.blogspot.com.ar/>