

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE KIRCHNER

EDICIÓN PREPARADA POR EL
CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO / C.E.R.I.R.

Alfredo Bruno BOLOGNA
Graciela BONOMELLI
Anabella BUSO
Marta CABEZA
Miryan COLACRAI
María Julieta CORTES
Carlos CHERNIAK
José FERNANDEZ ALONSO
Gladys LECHINI
María Elena LORENZINI
Carla OLIVA
Ruben PAREDES RODRIGUEZ
Laura VILOSIO
Graciela ZUBELZU

VOLUMEN I - Tomo IV



CERIR
CENTRO DE ESTUDIOS EN
RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO

UNR
EDITORIA
COLECCIÓN
ACADÉMICA

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE KIRCHNER

**TOMO IV
Volumen 1**

Edición preparada por el CERIR
Centro de Estudios en Relaciones Internacionales
de Rosario

UNR Editora
Universidad Nacional de Rosario
Rosario - Argentina

La política exterior del Gobierno de Kirchner : tomo IV. volumen 1 /
dirigido por Alfredo Bruno Bologna - 1a ed. - Rosario:
UNR Editora - Universidad Nacional de Rosario, 2006.
v. 1, 298 p. ; 23x16 cm.

ISBN 950-673-582-4

1. Política Exterior. I. Bologna, Alfredo Bruno, dir.
CDD 327

Obra Completa

ISBN 10: 950-673-581-6

ISBN 13: 978-950-673-581-4

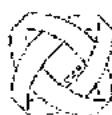
ISBN 10: 950-673-582-4

ISBN 13: 978-950-673-582-1

© Alfredo Bruno Bologna (Director). 2006
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

El CERIR agradece la colaboración de la Fundación para los Estudios Internacionales.
Diseño del logo del CERIR: *Arquitecta Patricia Lechini*

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Impreso y hecho en Argentina. Printed and made in Argentina



IMPRESO EN LA ARGENTINA / PRINTED IN ARGENTINA
UNR EDITORA - EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
SECRETARÍA DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

ÍNDICE

Prólogo	7
---------------	---

INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

• Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la «Autonomía».	
<i>Miryam Colacrai</i>	13
• La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post default.	
<i>José Fernández Alonso</i>	31
• MERCOSUR 2003-2004: un período de impulso y estancamiento	
<i>Laura Vilosio</i>	89
• Argentina-Brasil. ¿Alianza, sociedad o asociación estratégica?	
<i>María Julieta Cortes</i>	121
• Relación bilateral entre Argentina y Uruguay (2000-2004): una etapa difícil.	
<i>Carlos Cherniak</i>	151
• La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales.	
<i>Miryam Colacrai y María Elena Lorenzini</i>	181
• La cuestión Malvinas: una lectura desde lo económico	
<i>Alfredo Bruno Bologna</i>	219
• La política antártica argentina 2001-2004: continuidades y logros en un contexto de desafíos internos y externos	
<i>Miryam Colacrai</i>	267
• De los autores	295

PRÓLOGO

El Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) presenta el cuarto tomo del Programa de Seguimiento de la Política Exterior Argentina donde se abordan los dos primeros años de la Administración Kirchner.

La conflictiva situación por la cual atravesó nuestro país desde la renuncia del presidente Fernando De la Rúa en diciembre de 2001 y los frecuentes cambios en el ejecutivo hasta las elecciones de abril de 2003 mostraron un cuadro de inestabilidades que complicó el seguimiento de ese período.

De todos modos en cada uno de los capítulos temáticos se hace referencia a la gestión desarrollada por los gobiernos anteriores al del presidente Kirchner. El impacto que tuvo esta discontinuidad en la gestión ejecutiva, también generó ciertos retrasos en la edición de este nuevo volumen, si se toma como referencia lo acontecido con los tres primeros.

La obra que se presenta es el resultado del trabajo en equipo con la colaboración de miembros de la carrera del investigador científico, becarios y personal de apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), como así también de docentes de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales que intervienen en el Programa 202 de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Asimismo y siguiendo la tradición de años anteriores, se incluye en este tomo la participación de autores invitados a quienes queremos expresar nuestro agradecimiento por su colaboración.

También deseamos reconocer la tarea desempeñada por las Magíster Lidia Gatti y Carla Oliva, y desde la secretaría del CERIR a Laura Marsol, por el apoyo operativo y las revisiones de estilo para esta publicación.

ALFREDO BRUNO BOLOGNA
Director Ejecutivo

LA POLÍTICA EXTERIOR DE KIRCHNER

**INTRODUCCIÓN A LA
POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA**

PENSAR LA POLÍTICA EXTERIOR DESDE UNA LECTURA RENOVADA DE LA «AUTONOMÍA»

Miryam Colacrai

Algunas consideraciones iniciales

Para los países de menor desarrollo relativo ha sido una constante interrogarse acerca de las condiciones y posibilidades para conducir sus Políticas Exteriores de modo autónomo y consistente con su interés nacional. Esos planteos y conjeturas generaron una prolífica discusión, sobre todo en el ámbito latinoamericano, la cual ha transitado por diferentes variantes. Algunas de ellas, tuvieron un fuerte contenido nihilista, otras se expresaron con un optimismo casi utópico. También se elaboraron esquemas conceptuales que ponían el acento en aspiraciones de maniobrabilidad, acorde con los condicionantes u oportunidades propios del escenario internacional y del orden prevaleciente en un momento histórico dado. De todos modos conviene resaltar que, en todos los casos, esta diversidad teórica sobre la autonomía ha dependido de las «percepciones» de sus formuladores y discípulos acerca del sistema internacional de ese momento.

De manera superlativa, ese debate se desarrolló en el transcurso de la década del setenta y los inicios de los ochenta (aunque esta preocupación estaba ya instalada) y comprometió tanto a académicos, políticos como tomadores de decisiones. La aspiración fundamental que la sustentaba era hallar modos alternativos de acción y revertir el estado de «periferismo» de los países de la región, de modo que éstos pudieran reconocerse como «sujetos» y no «objetos» en las relaciones internacionales. Sus postulaciones no son un mero recuerdo histórico, ya que dichas discusiones no han sido saldadas todavía, sólo basta apreciar que los estados latinoamericanos han enfrentado condicionamientos en diversos gra-

dos y continúan intentando hallar márgenes de maniobrabilidad, pero ahora deben hacerlo en un mundo sustantivamente más complejo e interdependiente.

En función de esas consideraciones de partida, apunto con este trabajo a un doble propósito: por un lado, recorrer el contenido de aquellas visiones precursoras que le proporcionaron un lugar relevante en el pensamiento latinoamericano. Y, por otro, retomar el análisis sobre la marcha de ese debate a la luz de algunas visiones renovadas que, aunque todavía en estado incipiente como para constituir un «cuerpo teórico», constituyen aportes interesantes para ayudar a reflexionar sobre la Política Exterior. En el contexto de esta segunda reflexión, procuro sentar un interrogante para la discusión, cual es si la gestación de espacios regionales, como el MERCOSUR —o en algún sentido, la incipiente Comunidad Suda-mericana— conducen, o sería conveniente que así fuera, a una transformación en el contenido y el cómo de la Política Exterior que sobrepase la dimensión estrictamente nacional. En ese caso, la pregunta sería también, si puede resultar conveniente visitar la categoría de análisis de la autonomía, insertándola en el marco de la regionalización.

Finalmente, habiendo recorrido las diferentes visiones —viejas y nuevas— sobre la autonomía y reflexionado sobre cómo ella puede jugar en la mejor inserción internacional de nuestros países, intento recuperar ciertos componentes internos esenciales que deberían tenerse en cuenta para repensar la Política Exterior en clave autonómica.

Un recorrido histórico sobre la gestación de las teorías autonomizantes

Con la finalidad de hallar modos alternativos de acción para los estados «sin poder» y para revertir ese «periferismo permanente»¹, se ejercitaron en América Latina una serie de conceptos y expre-

1 La expresión puede hallarse en PUIG, Juan Carlos (compil), *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, Vol.1, «Introducción», G.E.L., Buenos Aires, 1984, pág. 35. El autor emplea la idea de Douglas Chalmers, «Developing on the Periphery» en ROSENAU, James, *Linkage Politics. Essays on the Convergence of National and International Systems*, The Free Press, New York 1969, pág.71.

siones como «políticas exteriores independientes», «autonomización», «búsqueda de autonomía», «márgenes de maniobra»: todas ellas constituían aspiraciones estatales y eran empleadas para darle contenido a sus políticas exteriores. Particularmente en el contexto sudamericano², sobre todo, después de la segunda posguerra, la aparición de estas reflexiones apuntaron a desarticular o, al menos poner en discusión aquellos principios realistas clásicos que auguraban a los países más débiles siempre la posición de «unidades adscriptas», lo cual parecía conformar una «regla irreversible».

Surge así una suerte de «escuela doctrinaria sobre la autonomía latinoamericana» liderada fundamentalmente por Juan Carlos Puig en la Argentina y Helio Jaguaribe en Brasil. Alrededor de ellos se nucleó un buen número de pensadores y académicos de la época quienes se dedicaron a analizar la situación latinoamericana en el sistema internacional y a ponderar el contexto regional como parte de la estrategia que debían llevar adelante los Estados Latinoamericanos³.

- 2 Esta interesante observación ha sido extraída del trabajo de RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Gabriel «De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur», en *Postdata*, mayo 2001, nº 7, pág. 80. Allí los autores argumentan que, a diferencia del resto de América Latina, los estados sudamericanos y particularmente los del Cono Sur no estuvieron sujetos a anexión territorial ni intervenciones directas desde Washington y gozaron de relativamente mayores márgenes de acción en lo diplomático, comercial y cultural. Consideran que esto explica que el asunto de la autonomía fuese un tema más ligado a ellos. A esta mirada que privilegia a mi entender la lejanía geográfica, la no pertenencia al «espacio contiguo», le agregaría un argumento apoyado en la autopercepción tanto de Brasil como de la Argentina acerca de sus «capacidades relativas» en dirección a confrontarlas con la hegemonía norteamericana (particularmente en etapas históricas de auge nacionalista)
- 3 Aquí me refiero a un meduloso análisis realizado por Celso Lafer y Félix Peña, jóvenes académicos pertenecientes a esta línea, cuya publicación conjunta fuera prologada por Helio Jaguaribe y editada simultáneamente en sus respectivos idiomas. Ver al respecto LAFER, Celso; PEÑA, Félix, *Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais*, Livraria Duas Cidades, São Paulo, 1973 / LAFER, Celso; PEÑA, Félix, *Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales*, Editorial Nueva Visión, Buenos Aires, 1973, Colección fichas nº 17. En ese trabajo, los autores impulsaban el «cambio del modelo de vinculación externo y la diversificación de sus relaciones externas». El fortalecimiento de la región vía la integración lo enmarcaban como un esfuerzo de «agregación de poder para alterar las reglas del sistema internacional en cuanto a la bi-segmentación» (versión en español, pág. 51).

Tanto Puig como Jaguaribe –cabezas más visibles de esta corriente– deseaban ofrecer marcos explicativos y propositivos superadores de la denominada «teoría de la dependencia» y sobre todo de aquella de sus vertientes que impulsaba el cambio revolucionario⁴. De allí que, sus trabajos y reflexiones dinamizaron el análisis desde la propia situación de dependencia, pero con la atención puesta en la posibilidad de superar tanto las visiones hegemónicas paralizadoras de la acción de los estados débiles como también el nihilismo intrínseco en las visiones dependentistas. Así comenzó a trabajarse el concepto de «autonomía», se lo analizó en vinculación con otros factores y condiciones, de modo que pudieran ensayarse estrategias a implementar por los estados débiles, como la finalidad de reducir su vulnerabilidad. En ese sentido, Puig y Jaguaribe⁵ dieron el puntapié inicial de la «perspectiva autonómica» y definieron para la década del setenta y principios de los ochenta, algunas estrategias autonomizantes, revalorizando los recursos de poder de los países medianos y pequeños de la región. Puig, definió a la autonomía como la «capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma»; pero aclaró que, para que esto no se convierta en un terrible simplificador haría falta «partir de una adecuada comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema internacional para poder desentrañar los reales condicionamientos que de él fluyen⁶. La existencia de un contexto internacional que condiciona y que cuenta con «supremos repartidores», no es por sí solo incompatible con la progresiva autonomización de los pueblos. Esta visión, que podría ser calificada como optimista, no es ingenua, ya

4 Recuérdese que lo específico de la teoría de la dependencia es el análisis de los patrones estructurales que vinculan asimétrica y regularmente las economías centrales a las periféricas, introduciéndose desde lo político la noción de «dominación» del poderoso respecto del débil. Desde esa perspectiva resulta inviable toda posibilidad de desarrollo autónomo.

5 Basta recordar trabajos como los siguientes; PUIG, Juan Carlos, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1980; JAGUARIBE, Helio (et al.), *Dependencia y autonomía en América Latina*, Edit. Siglo XXI, México, 1969; JAGUARIBE, Helio, «Hegemonía céntrica y autonomía periférica» en Eduardo HILL y Luciano TOMASSINI, *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1982.

6 PUIG, Juan Carlos, «Introducción», *op. cit.*, págs. 42-43

que se interroga acerca de la oportunidad histórica, de los medios con que se cuenta y las finalidades que se persiguen (al mejor estilo aroniano). No creía que las únicas opciones para este tipo de naciones fuese meramente las de «adscripción» o «alineamiento pragmático» con las Potencias. Y, en cambio, reconocía la posibilidad de estos actores menos relevantes para alterar los regímenes en diversas áreas temáticas o crear nuevos regímenes, desde los cuales pudiesen generarse limitaciones a los actores más poderosos del sistema.

De hecho, si se analiza el contenido dado al concepto de «autonomía heterodoxa», Puig ponía atención a las capacidades que el Estado podía aprovechar en el marco de un orden bipolar, y hasta dónde podía definirse por sus propias opciones de políticas, sólo con la salvedad que el límite de la heterodoxia era no deslindarse de los compromisos estratégicos correspondientes a su bloque (no llegar, en todo caso, a la autonomía secesionista). Esas advertencias indican claramente que no se pensaba en la ruptura revolucionaria, sino a una autonomización progresiva con lo cual, como he señalado en otros trabajos, bien podría caracterizarse su pensamiento como realista-reformista desde una perspectiva periférica⁷.

También resulta reveladora su focalización en cuestiones internas. El comportamiento que asuman las «élites» es fundamental, ellas pueden operar tanto como facilitadoras o minimizadoras del fenómeno de la dependencia. Si ellas actúan de modo disfuncional —es decir, no funcionales al interés nacional— se convertirán en correas de transmisión del poder de los sectores dominantes de los países centrales. Esa contribución, a nivel teórico, introduce la noción de que el fenómeno de la dependencia es en gran medida estructural en sentido humano, no en sentido material⁸.

Jaguaribe, por su parte, pone especial énfasis en la necesidad de «movilizar recursos de poder en un marco de permisividad internacional» y teniendo en cuenta aspectos internos como la «viabilidad nacional» y el necesario compromiso de las «élites» para

7 Para profundizar algunas reflexiones al respecto ver COLACRAI, Miryam «Perspectivas teóricas en la Bibliografía de Política Exterior Argentina» en RUSSELL, Roberto (ed), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la Política Exterior*, RIAL- G.E.L., Buenos Aires, 1992, págs. 32-36.

8 PUIG, Juan Carlos, *Doctrinas internacionales...*, op. cit., pág.148.

llevar adelante proyectos autonomizantes. Como se desprende de allí, están claramente definidos tres elementos cruciales para la fórmula de la autonomía: 1) un marco internacional que sea, en cierta forma, permisivo; 2) condiciones objetivas de viabilidad del Estado, fruto de recursos y capacidades que lo habiliten para jugar ese juego; y 3) un componente de tipo político-ideológico-volitivo, que debe estar presente en las élites gubernamentales.

No pretendo realizar un análisis completo de la trayectoria de ambos pensadores —y creadores de una escuela doctrinaria— sino destacar la articulación de los factores por ellos realizados como cruciales para la construcción de la autonomía. En general, las llamadas *estrategias autonomizantes* han procurado la potenciación y sumatoria de capacidades para lograr una mayor viabilidad y un estatus que les permita, a los más débiles, adquirir mejores niveles de negociación e influencia en el ámbito internacional, fundamentalmente en su relación con los más poderosos⁹.

Los años setenta y, en menor medida, los ochenta muestran diversos ejemplos sobre estrategias de concertación, de actuación en bloque a nivel multilateral, formación de bloques regionales, creación de organizaciones de productores, para señalar algunos¹⁰. La efectividad de medidas de este tipo y su aplicación en el marco de ciertos regímenes internacionales aparece como tema de debate en importantes estudios realizados por académicos del «norte». Así, el intento por reemplazar las reglas de algunos regímenes internacionales por otros más autoritativos, en la búsqueda de «poder,

9 Sólo para ofrecer algunos ejemplos de trabajos que siguieron esta línea y proponen alianzas y coordinaciones de políticas para disminuir las vulnerabilidades de los débiles pueden citarse MUÑOZ, Herald, «Dependencia estratégica y no estratégica: materias primas y relaciones internacionales en la perspectiva de la crisis petrolera» en *Estudios Internacionales*, n° 33, enero-marzo 1976, págs. 71-108; DALLANEGRA PEDRAZA, Luis «Principios de Teoría de las Relaciones Internacionales de los Países Sur» ponencia presentada en VIII Congreso de la Asociación Argentina de Derecho Internacional AADI, La Plata 26-28 setiembre, 1985, mimeo (luego publicado en *Revista Signos Universitarios*, n° 15, enero-junio 1989).

10 El Movimiento de No Alineados, las Discusiones sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, la IIIª Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, OPEP y otras Organizaciones Internacionales de Países Productores, Nuevo Orden Internacional de la Información, Sistemas Generalizados de Preferencias, el intento del Club de Deudores, entre otros.

control y riqueza» —lo cual es perseguido por todos los estados— fue reconocido por Stephen Krasner como estrategia utilizable por el Tercer Mundo. De ese modo, la lógica del «metapoder», apunta a cambiar las reglas de juego en diversas áreas temáticas internacionales, dado que la mayoría de los países del Sur no pueden enfrentar las vulnerabilidades que padecen, a menos que cuestionen los principios, las normas y las reglas preferidas por los países industrializados¹¹.

Si se hace una mirada retrospectiva al concepto de autonomía y su funcionalidad para la época en que esas ideas fueron escritas, podría señalarse que lo autonómico (o su aspiración) califica al tipo de política exterior estatal, con lo cual importa hallar vías de agregación de poder, influencia, maniobrabilidad internacional para que los Estados de la región accedan a una situación de «autonomía nacional».

De ese modo, el contenido de aquélla y las estrategias autonomizantes estaban siendo pensadas en función del reforzamiento de las capacidades estatales para actuar en el medio internacional, y particularmente, para disminuir las vulnerabilidades frente a la potencia hegemónica del área. La integración y diversas medidas de concertación aparecían como estrategias que podían contribuir en esa dirección¹².

La marginalidad del debate teórico sobre la «autonomía» en los años noventa

La década del 90, con la que se inauguraba un mundo que supuestamente arribaba al «final de la historia», donde se erigía la hegemonía de un modelo único, que traería aparejado un mundo más ordenado, alentó la reflexión hacia formas de inserción inter-

11 Es el núcleo central de su obra *Conflicto estructural: El Tercer Mundo contra el liberalismo global* (trad. Mirta Rosenberg) G.E.L., Buenos Aires, 1989.

12 En opinión de Bernal Meza, Puig se acercaba a la integración, en la medida que ésta podía ser instrumental y siempre y cuando sus objetivos fueran autonómicos y se apoyara en modelos de desarrollo congruentes. La implementación de la política exterior apuntaba, entonces, a lograr esta instrumentalización y a alcanzar una «solidaridad estratégica» con otros países que aspiraran a la autonomía (BERNAL-MEZA, Raúl, *América Latina en la Economía Política Mundial*, G.E.L., Buenos Aires, pág.179).

nacional no centradas en la aspiración de acciones autonómicas. Así, el perfil que asumieron algunas perspectivas teóricas que le darían sustento a las Políticas Exteriores de nuestros países en ese período, podrían ser enroladas dentro del pragmatismo y el utilitarismo. El cálculo racional de medios y fines, la atención puesta en costos y beneficios como determinantes a la hora de fijar una política o tomar una decisión, se convirtieron en la clave del análisis que adquiere notoriedad y provee de «*think tanks*» a algunos gobiernos de la región¹³; en el caso argentino esto queda claramente reflejado en el pensamiento de Carlos Escudé¹⁴.

Parecía, entonces que el planteo autonómico se iba diluyendo por «inconducente», sobre todo porque «el mundo percibido» era unipolar, y éste constituía un escenario que claramente le restaba importancia a América Latina desde la óptica estratégica y económica.

Habiendo sido un crítico consecuente de las concepciones autonómicas, Escudé que consideraba defectuosa la concepción de dependencia y autonomía con que se había trabajado en la bibliografía de los años sesenta y de los setenta, propone que estos conceptos sean analizados desde la óptica realista¹⁵. Dicha óptica es la del costo-beneficio para los países dependientes, debiéndose

13 En Colombia, como un aporte notorio, merece destacarse DREKONJA, Gerhard, «Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa» en *Documentos Ocasionales del CEI* (Colombia), n° 31, julio-setiembre, 1993, págs. 10-21. Lo más llamativo es que produjo una significativa reformulación y replanteo de sus ideas «autonomizantes», con las que se identificaban sus trabajos sobre Política Exterior —particularmente referidos a Colombia— de finales de los setenta y gran parte de los ochenta. De la adhesión a la «escuela autonomista» con análisis y propuestas enraizadas en el estilo de Puig y Jaguaribe, pasa a una definición e interpretación pragmática de los cursos de acción exterior que pueden seguir los estados latinoamericanos, cuya inserción internacional debe estar del lado y en la misma línea de las políticas norteamericanas.

14 Las obras que condensan los conceptos más fuertes de estos autores son: ESCUDÉ, Carlos, *El realismo de los estados débiles: la Política Exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las Relaciones Internacionales*, G.E.L., Buenos Aires, 1995.

15 Mayores precisiones sobre la gestación del llamado «realismo periférico» y su contenido, así como diferencias esenciales con definiciones acuñadas por otros académicos argentinos pueden consultarse en COLACRAI, Miryam, *Op. cit.*, págs. 42-43.

además incorporar al análisis «el costo de los desafíos» para los Estados vulnerables. Enfatiza que la «reducción de costos y riesgos debe ser el *principal objetivo* de la Política Exterior de un Estado dependiente y es un principio básico para un «realismo periférico»¹⁶. Ese calificativo provee orientación para elaborar una teoría que pretenda contener las «estrategias de política exterior de los Estados periféricos, dependientes, vulnerables y esencialmente poco relevantes para los intereses vitales de las grandes potencias»¹⁷. Aparecen en sus trabajos giros como «autonomía de uso» para contraponerla a «autonomía de consumo» y el trazado de una serie de falacias a partir de las cuales considera que, en el caso particular de Argentina, se equivocó muchas veces el rumbo en Política Exterior y se confrontó inútil y costosamente. No cree que los «costos del poderoso» equivalgan a la libertad del débil, tampoco cree en la supuesta generación del desarrollo a partir de la autonomía. En función de ello, a la hora de definir uno de los principios básicos del «realismo periférico»¹⁸ con respecto a la autonomía, considera que ésta debe *redefinirse en términos de los costos relativos de la confrontación. La autonomía se medirá en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción frente a un problema determinado. Debe distinguirse la inversión de autonomía del consumo de autonomía.*

Las dos perspectivas abordadas hasta aquí, que polarizan la

16 ESCUDÉ, Carlos «De la irrelevancia de Reagan o Alfonsín hacia el desarrollo del "realismo periférico"» en Roberto BOUZAS; Roberto RUSSELL, *Estados Unidos y la transición argentina*, Edit. Legasa, Buenos Aires, 1989.

17 Ver ESCUDÉ, Carlos, *Realismo periférico. Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1992 y del mismo autor «La Política Exterior de Menem y su sustento teórico implícito» en *Carta América Latina/Internacional*, vol.8, n° 27, enero-marzo de 1991

18 De acuerdo con Tokatlián, éste fue el inicio de un modelo que fue llamado «Aquiescencia Pragmática» y que representó «la adaptación de una política exterior basada en la percibida falta de alternativas y la conformidad autoimpuesta para subordinar esta política a un actor externo. A diferencia de lo que muchos académicos sostienen, este modelo no ha sido una adaptación en versión periférica del realismo. La experiencia demuestra que se trató tanto de una percepción ingenua del neoliberalismo como de un imprudente utilitarismo», en «Relaciones bilaterales Argentina-EE.UU.: Perspectiva histórica y futuros desafíos», mayo 2003, ver <http://www.wics.si.edu/topics/pubs.boletin8.pdf>.

cuestión de la autonomía, convocan a una reflexión desapasionada. Hoy, la autonomía como «confrontación» y juego de suma cero no parece viable, tampoco las visiones nihilistas acerca de la imposibilidad de generar alternativas de políticas o la adopción acrítica de líneas de acción que ya vienen determinadas en agendas cerradas. En medio de todo ello, también debe considerarse lo inviable de las retóricas de la intransigencia. Desde una óptica más genérica, podría rescatarse la definición que aporta Luciano Tomassini con relación a la «autonomía», a la cual entiende como «un objetivo de políticas que se puede alcanzar en forma gradual e incrementalista mezclándose, en dosis variables, con situaciones de dependencia, interdependencia y condicionamiento externo»¹⁹. De allí que, si a la autonomía se la puede leer en dosis variables, sería muy beneficioso vincularla específicamente con áreas temáticas y no forzar su empleo para connotar o valorar la totalidad de una Política Exterior.

¿Un nuevo giro para pensar la autonomía? La importancia de la región

Ya ingresando en el nuevo milenio, la discusión en términos teóricos comienza a darse casi simultáneamente con cierta recuperación del valor que los propios gobiernos latinoamericanos vuelven a otorgarle a cuestiones como la coordinación de políticas y la adopción de posiciones comunes. Aparecen en ese contexto, diversos intentos por reconceptualizar la autonomía, recuperar su discusión como una preocupación académica y que pueda servir para la política, quitándole su tono confrontacionista.

En algunos foros académicos dedicados a analizar el estado del debate contemporáneo en la relaciones internacionales, Roberto Russell y Juan Tokatlian²⁰, propusieron continuar el debate acerca de la autonomía. Con miras a la elaboración de un nuevo giro,

19 TOMASSINI, Luciano, *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1989, pág. 302 (corresponde al Glosario que el autor incorpora en su obra).

20 Estas ideas fueron presentadas de manera preliminar en el Workshop «El estado del debate contemporáneo en Relaciones Internacionales», *Universidad Torcuato Di Tella*, Buenos Aires, 27 y 28 de julio de 2000. Posteriormente aparecen publicadas en RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan G., «De la autonomía.... op. cit., págs. 86-91.

más acorde con los tiempos, comenzaron a referirse a la «autonomía relacional» que constituiría la capacidad y disposición de los estados para tomar decisiones con otros en forma independiente y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras.

Parten en su análisis de un supuesto fuerte, como es que «el aumento del nivel de autonomía de nuestros países no puede resultar hoy de políticas nacionales o sub-regionales de aislamiento, de autosuficiencia o de oposición»²¹. Por lo cual, la posibilidad de pensar en este tipo de «autonomía relacional» para América Latina no debe evaluarse —como en la visión de los setenta— en función de la capacidad para confrontar u oponerse a Estados Unidos, dado que esta nueva visión no descarta las coincidencias con la potencia hegemónica. Supone, el trabajo coordinado, la negociación en regímenes internacionales y la dimensión regional, siendo el primer círculo para su ejercicio, la propia región latinoamericana. La autonomía que involucra tanto las áreas política, económica cuanto la militar, se procura mediante estrategias de internacionalización y regionalización, más que de nacionalización. Por otra parte, se ve facilitada en ese momento histórico por la democratización de la región y la experimentación de procesos de integración regional.

Asimismo, en sintonía con estas ideas, se han dado otros trabajos académicos que promueven el desarrollo de una «autonomía concertada»²² así como la adquisición de una «nueva personalidad y autonomía» a partir de la profundización de la cooperación y la integración regional²³. A su vez, es posible recoger conceptos que van en la misma dirección a la apuntada, en una variedad de foros

21 *Ibidem*, pág. 88.

22 La propuesta corresponde a trabajos realizados por académicos venezolanos y colombianos que introducen la idea de procesar en forma conjunta estrategias de concertación y no de confrontación, aún para el tratamiento de cuestiones con Estados Unidos. Ver Grupo Académico Binacional. «Colombia-Venezuela. Análisis de la Agenda del siglo XXI», en *Análisis Político*, Edición Especial, 1999, págs. 59-60.

23 VACCHINO, Juan M. «La Cumbre Suramericana y el desarrollo de una utopía» en *Capítulos del SELA*, n° 61, enero-abril de 2001, pág. 50. Hace especial mención a la cooperación no sólo en el plano comercial sino en otras áreas como el desarrollo de inversiones recíprocas, infraestructura y capacidad científico-tecnológica.

y discursos políticos. Por ejemplo si uno revisa el contenido conceptual y programático expresado en el «Comunicado de Brasilia»²⁴, es posible hallar, al menos, dos ejes que contribuyen al nuevo diseño de la autonomía para la región: uno de ellos, está referido al compromiso con la integración como meta de política externa incorporada a la propia identidad nacional de los países del área; el otro, contiene una finalidad estratégica vinculada con la posibilidad de encarar los desafíos de la globalización, mediante la profundización de la integración y actuando coordinada y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda económica y social internacional.

Si se sigue esta idea a través de algunos discursos oficiales brasileños, aparece planteada la denominada «autonomía por la integración», en el contexto de la política exterior del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, por parte el entonces Canciller Luiz Felipe Lampreia²⁵. En una mirada retrospectiva recuerda que la vieja concepción de «autonomía» subrayaba la autosuficiencia y la adopción de posiciones confrontacionistas²⁶. En cambio, hoy la autonomía en lugar de ser aislacionista, debe estar articulada con el medio internacional. Sus palabras son elocuentes en el sentido que venimos indicando: «*Acabaram-se os tempos de isolacionismo e de auto-suficiencia. A soberania nacional deixou de ser argumento para comportamentos que atentam contra os valores fundamentais*» «*A autonomia pela integração significa apoio aos regimes internacionais*».

Estas proposiciones que se dan casi simultáneamente en la Argentina y Brasil conservan, por cierto, bastante similitud en su

24. Contiene los resultados de la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, convocada por el Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso y celebrada en Brasilia entre el 31 de agosto y el 1º de setiembre de 2000. Estuvieron presentes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

25. Ver LAMPREIA, Luiz Felipe, «A Política externa do Governo FHC: continuidade e renovação», en *Revista brasileira de Política Internacional*, 1998, nro. 2, pág. 11.

26. En referencia a la misma idea, el Embajador Gelson Fonseca Junior diferencia la «autonomía por la distancia» de la «autonomía por la participación». (Gilberto DUPAS y Tulio VIGEVANI (compil.) *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*, Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1999, págs. 17-42).

contenido. Ellas permitirían conjeturar que esa redefinición de la autonomía, incorpora la dimensión regional como parte sustancial de ella y no como mera «agregación». Implicaría también que ella es constitutiva de la autonomía y no solamente un factor potenciador o facilitador de aquélla²⁷, lo cual parece quedar de manifiesto en el «Consenso de Buenos Aires»²⁸ cuando, entre otras cosas, los mandatarios ratificaron su «profunda convicción de que el MERCOSUR no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido...».

Si se rescata el sentido político que tiene la integración, la fórmula podría ser apuntar a una «integración políticamente gobernada», como ha sostenido el subsecretario de la Cancillería argentina, Eduardo Sigal²⁹. Ésta también constituye la aspiración manifiesta en la IIIª Cumbre Sudamericana celebrada en Cuzco, el 8 de diciembre de 2004, que refuerza la idea de conformar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que apunte a fortalecer la identidad propia de América del Sur. La labor de concertación política entre los estados de la región, de compatibilización de sus intereses y aspiraciones viene a jugar un rol de relevancia.

La Política Exterior sigue siendo una esfera de la política pública de los Estados que se proyecta y diseña teniendo en cuenta objetivos nacionales, demandas internas y condiciones que provie-

27 COLACRAI, Miryam, «Políticas Exteriores, Regionalización y Autonomía: revisitando categorías de análisis», ponencia presentada en la Mesa sobre Políticas Exteriores Comparadas de Argentina, Brasil y Uruguay. Análisis de alternativas de inserción internacional, en Seminario Internacional de Ciencia Política, Universidad Federal do Rio Grande do Sul- AUGM, Porto Alegre, 3, 4 y 5 de outubro de 2001.

28 Firmado en Buenos Aires, el 16 de octubre de 2003, por los presidentes Néstor Kirchner e Inacio Lula da Silva.

29 Manifestaciones vertidas por el Subsecretario de Integración Económica de la Cancillería, el 11 de agosto de 2004, en representación de la Argentina ante el «Encuentro para Obispos sobre Tratado de Libre Comercio» (San Pablo), organizado por el Consejo Episcopal Latinoamericano. Sigal se refirió a las políticas neoliberales aplicadas en el pasado y sus implicancias en los procesos de integración: «La apertura indiscriminada y la integración librada a los designios del mercado tuvieron consecuencias negativas para la región» —y puntualizó— «en Argentina esas políticas nos llevaron a un 47% de pobreza» (Ver MRECIC-Información para la prensa n° 287/04).

nen del marco externo. Pero, si se coincide en considerar la naturaleza interdependiente y el carácter «inter-méstico» de la mayor parte de los temas, del peso de los desafíos que plantea el entorno internacional y las respuestas posibles a una diversidad de condicionalidades externas, resulta casi evidente la necesidad de una mayor coordinación y consenso a escala regional para poder aspirar a un posicionamiento diferente de la región en su conjunto. Asimismo, habrá que preguntarse en qué medida este proceso debe estar necesariamente acompañado por conductas internas que sean consistentes con las estrategias autonomizantes.

¿Cuánto debería incorporar de cuestiones internas una nueva concepción de la autonomía para repensar la Política Exterior Argentina?

La debacle que se desató en la Argentina a fines de diciembre de 2001, sumada a la incierta sucesión de nombramientos presidenciales, constituyeron hechos históricos que en sí mismos y más allá de connotaciones ideológicas y perfiles políticos, pusieron en blanco sobre negro la necesidad de producir importantes golpes de timón en la política. Más aún, evidenciaron que la desconexión entre la inserción internacional del país y los efectos que ella produjo, habían estado fuera del cálculo estratégico que todo estado debería tener entre sus preocupaciones centrales.

Como se ha sostenido «la despreocupación por ese equilibrio, acentuada por el modo en que se intentó adaptar el país al sistema internacional durante el último tramo del siglo XX, es una de las principales causas de las dificultades que nos abruma e inmovilizan al comienzo del siglo XXI. Por consiguiente, se requiere diseñar y poner en práctica una estrategia diplomática que economice daños externos, sepa distinguir inversiones de gastos, potencie nuestras disminuidas fortalezas, advierta con lucidez las posibilidades que se nos ofrecen y se sirva de ellas en beneficio de los intereses nacionales»³⁰.

Entonces, si retomamos lo visto en páginas precedentes, al abordar la gestación de las teorías autonomizantes, salta a la vista que Puig y Jaguaribe, otorgaban relevancia al comportamiento asu-

30 Ver «Política Exterior: Nuevo Modelo» por José Paradiso, Roberto Russell y Juan G. Tokatlian, en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 20 de febrero de 2002.

mido por las élites, sobre todo a su capacidad y compromiso para llevar adelante proyectos consecuentes con el desarrollo y la viabilización nacional como meta. Antes como ahora, la búsqueda de vínculos, la ampliación de los márgenes de maniobra y la puesta en marcha de proyectos estratégicos de inserción internacional están indisolublemente ligados a la conciencia de los gobiernos y de la sociedad civil para encararlos y hacerlos sustentables en el tiempo. La concepción de desarrollo, es fundamental en este caso y requiere estar fuertemente anclada en una dinámica de crecimiento interno, que integre decididamente y de manera eficaz el desarrollo económico y social.

El contexto externo es el escenario, no puede esperarse todo de él, tampoco «externalizar» las frustraciones haciendo que la vista esté siempre puesta afuera. Los actores y el libreto dependen de una activa, responsable y coherente vinculación Estado-sociedad civil, que trabaje por la superación de los problemas de una sociedad que se ha vuelto crecientemente heterogénea y fracturada.

El Estado, en el marco de la globalización, no debe ser un estado ausente sino un estado activo (y no meramente reactivo) que fomente, incentive y oriente en términos de reducción de las vulnerabilidades. Se ha sostenido con mucho acierto que «la mayor densidad y complejidad de las relaciones internacionales, exigen estructuras estatales más sofisticadas y un más alto nivel de desarrollo institucional. Las sociedades nacionales deben empeñarse en institucionalizar el proceso político y social; de lo contrario, la ausencia de tales instituciones supone la *incorporación asimétrica* al proceso de transnacionalización que hoy vive el mundo»³¹.

Una lectura renovada de la autonomía, que pueda servir de guía a la Política Exterior no debe dejar de lado ninguno de los roles del Estado, tanto en lo relativo a su inserción internacional como a su compromiso con la sustentabilidad interna. En ese sentido, el desarrollo de prácticas de transparencia internacional conjugadas con institucionalidad interna, deben ir acompañadas con una acción severa y firme contra las prácticas proteccionistas, convenientemente ancladas en una orientación clara de su comercio exterior dotado de previsibilidad y competitividad. La Argentina debe, por

31 BALMELLI, Carlos, «Los procesos internos y la globalización», en *Estudios Internacionales*, octubre-diciembre 1996, n° 116, págs. 435.

tanto, hacer una fuerte apuesta a su relación con el mundo, teniendo como objetivo la promoción de sus intereses de largo plazo.

Del mismo modo que se requiere un ambiente de transparencia y previsibilidad en el ámbito interno, la Política Exterior no puede pensarse en un contexto internacional caótico. Elocuentemente Villagra Delgado³² ha considerado que: «a la Argentina no le da lo mismo cualquier orden internacional, sino aquel que sirva para promover la democracia, el desarrollo económico y social en libertad, los derechos humanos y la paz».

Entonces también cabe preguntarse si nuestro país cuenta con una estrategia, con un diseño de políticas que apunte al largo plazo y potencie posibilidades, intereses y valores. La respuesta ha sido claramente expuesta por Tokatlian quien, manifestándose escéptico y no menos realista, considera que la Argentina «carece de estrategia». Una gran estrategia implica el entendimiento de tres cosas. Uno, que no puede divorciarse la política exterior de la política de defensa porque están íntimamente vinculadas. Dos, que es imposible tener una buena política exterior sin una buena política interna. Tres, que el Estado solitariamente no puede ser el único y exclusivo artífice de una reinserción más creativa y más productiva, sino que requiere de actores no estatales involucrados en un proyecto más consensual. Lo que tenemos son pasos, eventos, giros oratorios, pero todavía Argentina no ha redefinido cómo quiere y puede insertarse en el sistema internacional³³.

Vincular la política interna con la internacional implica, además, tener en claro una «identidad ajustada a lo que realmente somos y a lo que podemos hacer a nivel internacional y evitaremos así la sobreactuación o la subvaloración»³⁴.

La Argentina puede realizar contribuciones sustantivas en el campo internacional, ya tiene importantes antecedentes en ello, ha

32 Exposición sobre «La Argentina, la Política Exterior y la Defensa. Reflexiones para la Defensa Nacional en la Agenda Democrática», reunión regional organizada por el Ministerio de Defensa, realizada en Rosario, 23 de agosto de 2004.

33 Ver al respecto, Juan G. Tokatlian, *Diario La mañana*, Neuquén, 25 de julio de 2004; además, «La Argentina carece de estrategia», en *Diario La Nación* (sección Enfoques), Buenos Aires, 28 de setiembre de 2003.

34 Tokatlian, Juan, *op. cit.* 2003.

participado y lo sigue haciendo en tareas que promueven la pacificación de la región y el fortalecimiento de la democracia. Con sus vecinos ha construido los pilares básicos para profundizar el tipo de vínculos para arribar a una sociedad estratégica, pero ello implicará también que haya podido generar el tipo de sociedad interna que constituya la infraestructura básica que aquélla necesita. Una sociedad muy fragmentada, que exhibe dificultades a la hora de generar consensos, que transita permanentemente por «momentos fundacionales» tiene escasas posibilidades para desarrollar y ejecutar políticas activas a largo plazo. Esas grietas, que son el producto de la falta de continuidad, hacen al país menos previsible y generan mayor vulnerabilidad, todos fenómenos potenciadores de la pérdida de autonomía.

Reflexiones finales

La motivación principal de este trabajo ha sido intentar desenmarañar diferentes concepciones, ascensos y descensos de la consideración de la cuestión de la «autonomía» como una condición y una aspiración de la acción externa de nuestros países. En esta reflexión ha habido una clara intencionalidad de retomar el debate sobre la autonomía, pensando en su redefinición y su adecuación a los nuevos momentos históricos, haciendo especial hincapié en que toda redefinición deberá incluir la dimensión regional. Por ello gran parte de los nuevos giros que aparecen se refieren a «autonomía concertada», «relacional» y «de la participación», entre los más elocuentes. Implica, además, trabajar en pos de nueva autopercepción y una identidad que se perfila a partir de la necesidad de coordinar y concertar políticas desde la región, que contribuyan a reducir sus vulnerabilidades y actuar en un escenario internacional que deja escaso margen a las acciones individuales de los estados medianos y pequeños.

Pensar que la generación de mayor autonomía vendrá de la mano de la concertación regional y de cuán permisivo sea el marco externo, es sólo una parte de ecuación. La otra dimensión, la interna, convoca a una mirada introspectiva y responsable para evaluar cualitativamente las instituciones, las élites, los diferentes niveles de ejercicio del gobierno (nacional, provincial, local) de un estado federal y su relación con la sociedad-civil en la gestación de consensos necesarios una adecuada inserción internacional del país.

RESUMEN

Este trabajo pretende reflexionar sobre la Política Exterior y su articulación con una visión renovada de la «Autonomía». Para ello recorre aquellas visiones precursoras que le proporcionaron al tema de la autonomía un lugar relevante en el pensamiento latinoamericano y retomar el análisis sobre la marcha de ese debate a la luz de nuevas visiones. En este sentido, rescata el concepto de «autonomía relacional» que, a diferencia de la autonomía confrontacionista o de oposición, apunta a la inserción de los estados del Cono Sur en el mundo globalizado y en el marco de la regionalización.

Considerando la inextricable relación entre lo interno y lo externo, plantea una serie de preguntas que conducen a asignarle centralidad a ciertos componentes internos, como las élites gubernamentales, el funcionamiento de las instituciones, la transparencia y la calidad de la democracia, que deberían tenerse en cuenta para repensar la Política Exterior en clave autonómica.

Palabras claves: POLÍTICA EXTERIOR - AUTONOMÍA - VIABILIDAD - AUTONOMÍA RELACIONAL - REGIONALIZACIÓN - DESEMPEÑO DE LAS ÉLITES - FACTORES DOMÉSTICOS.

ABSTRACT

The aim of this article is to reflect about Foreign Policy within the scope of a re-newed vision about Autonomy. Due to that point, it describes and analyzes the forerunner thoughts about autonomy coined by latin-american authors during the 70's.

From that starting point it suggests some comparisons with new approaches dealing with globalization and regionalization. In this way the article underlines the rise of new concepts, like «relational autonomy», highlighting how different it is from the use of autonomy as a mean of confrontation and opposition. It also suggests that in a new vision about autonomy the regional dimension would be included.

Taking into account the inextricable linkages between national-international level, several consideration are made to put in the center of the debate issues like the behavior of elites and institutions, transparency in public policies and quality of democracy, all of them pretty necessary when Foreign Policy is to be rethinking within a framework of autonomy.

Key words: FOREIGN POLICY - AUTONOMY - VIABILITY - RELATIONAL AUTONOMY - REGIONALIZATION - ELITES PERFORMANCE - DOMESTIC FACTORS.

LA REINSERCIÓN FINANCIERA COMO EJE RECTOR DE LA AGENDA EXTERNA ARGENTINA POST DEFAULT

José Fernández Alonso

El colapso argentino a fines de 2001 selló el agónico proceso de desinserción financiera gestado en concurrencia con el deterioro de la convertibilidad y la acentuación de los problemas de gobernabilidad suscitados durante el gobierno de la Alianza. Con una recesión de larga data y sucesivos episodios de inestabilidad a nivel político, Argentina transitaba desde hacía meses su progresiva marginación del sistema financiero internacional. Tras la declaración de la cesación de pagos y la salida desordenada del régimen de caja de conversión, el alejamiento de los circuitos financieros globales devino terminante. Se desdibujó entonces la representación de un mercado emergente exitoso, meritorio de los elogios más efusivos de la comunidad financiera internacional durante buena parte de la década del noventa. En rigor, el país modelo de las políticas impulsadas por el Consenso de Washington había caído en una crisis sin precedentes.

Lejos de las cualidades que le permitieron ser presentada como el paradigma de estabilización y reestructuración económica, Argentina se convirtió pronto en un paria de la escena financiera internacional¹. Los mercados privados de capitales, regidos siempre por su comportamiento procíclico, cercenaron su financiamiento a la espera de una solución para la deuda en cesación de pagos. Los organismos multilaterales de crédito, por su parte, encauzados en las directrices del Fondo Monetario Internacional (FMI), dejaron de lado sus otrora elogios para con el desempeño económico argenti-

1 La imagen de «paria» del sistema financiero internacional es planteada por LOYOLA CAMPOS, Alicia, «De la crisis, la pobreza y otros demonios: la economía argentina», *Comercio Exterior*, vol. 54. Núm. 10, México, 2004.

no y condicionaron su asistencia a la implementación inmediata de un «plan sustentable». La marginación financiera, sanción sistémica a un país contraventor de sus compromisos soberanos, amenazaba convertir a la crisis en un estadio de irreparable perpetuidad.

Advertidas las gravosas consecuencias que el desacople financiero acarrearía para la realidad económica y la inserción internacional del país, los gobiernos surgidos en el período post-*default* identificaron a la normalización de las relaciones con los diversos agentes del sistema financiero internacional como un eje rector de la agenda externa argentina. En función de ello, vastas áreas y acciones de la Política Exterior pasaron a girar alrededor de la premisa de superar la marginación del sistema financiero internacional.

El presente capítulo propone un seguimiento de las políticas de las administraciones de Eduardo Duhalde y de Néstor Kirchner orientadas a la rearticulación de Argentina con los circuitos financieros globales. Con tal fin, revisa las principales notas que signaron a las relaciones con los organismos financieros internacionales —el FMI, en particular— y al proceso de renegociación de la deuda externa con los acreedores privados. De igual manera, da cuenta de las estrategias de vinculación proyectadas hacia los gobiernos de los países nucleados en el Grupo de los Siete (G-7), por ser éstos los de mayor peso en los mecanismos decisionales de los organismos multilaterales de crédito y los más interesados en la resolución de la reestructuración de la deuda en *default*.

A diferencia de la mayor parte de las cuestiones comprendidas por la Política Exterior —definidas y articuladas por antonomasia por el Ministerio de Relaciones Exteriores—, la problemática de la regularización de las relaciones de Argentina con los agentes financieros globales debió ser conducida por el Ministerio de Economía. Esta particularidad del objeto en análisis exige a nuestro estudio centrar la atención en el accionar del último. Sin embargo, no descuida por ello la participación de otros agentes gubernamentales (Cancillería, Presidencia, etc.) en los procesos decisionales vinculados con la formulación y ejecución de las políticas de reinserción.

El trabajo se contextualiza dentro del inconcluso debate sobre la «arquitectura del sistema financiero internacional». Es menester señalar que, desde hace años, académicos, instituciones y gobiernos deliberan sobre numerosos aspectos vinculados con el reordenamiento del sistema financiero global. El debate, surgido

como respuesta a la sucesión de crisis iniciada a mediados de los noventa, supuso reconocer las limitaciones de las instituciones internacionales para garantizar un orden financiero en un contexto harto lejano al conocido en Bretton Woods². El rol del FMI, los paquetes de rescate financieros y los mecanismos para la reestructuración de las deudas soberanas fueron –y son–, entre otros, objetos de esta surtida discusión. Sin dudas, asuntos de vital importancia para un país en crisis de inserción financiera.

A nuestro entender, el marco de este debate permitirá advertir que durante el período en cuestión, la reinserción financiera de Argentina no sólo debió sobrellevar los condicionantes domésticos propios del colapso, sino que también debió afrontar la crisis de las instituciones financieras internacionales.

Presentado en clave diacrónica, el capítulo indaga de modo sistemático este juego de condicionantes dobles. El recorrido cronológico, además de facilitar la lectura del artículo, permite delimitar los diversos estadios atravesados por el proceso de reinserción financiera de Argentina e identificar así también las continuidades y los cambios en las estrategias de las administraciones de Duhalde y Kirchner en la materia.

La administración Duhalde

Al reconocer que la desarticulación con los mercados financieros privados perduraría hasta el lejano momento en que pudiera regularizarse la deuda en *default*, el gobierno provisional de Eduardo Duhalde se encauzó en el objetivo primario de reparar las relaciones con los organismos multilaterales de crédito. Cabe subrayar que, notablemente afectadas en los últimos meses de la administración De la Rúa, las vinculaciones con estas instituciones se pre-

2 Cuando nos referimos a instituciones internacionales remitimos al trabajo de Robert Keohane, quien define a las instituciones como «conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas». Así pues, entiende que las instituciones comprenden: 1. organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales; 2. regímenes internacionales; y 3. convenciones. Véase KEOHANE, Robert, *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Grupo de Editores Latinoamericanos, Buenos Aires, 1993, págs. 16-17.

sentaban de hecho como el acceso excluyente al sistema financiero internacional.

Por entonces, los gobiernos de los países desarrollados habían descartado contundentemente toda alternativa de instrumentar una asistencia de tipo bilateral. De acuerdo con la postura generalizada en el mundo desarrollado, la magnitud del colapso argentino – exteriorizada en la declaración de cesación de pagos más importante de la historia de la economía global – exigía una respuesta integral, la cual sólo podía canalizarse a través de los organismos multilaterales de crédito³.

Respuesta semejante había sido esbozada, incluso, por los gobiernos latinoamericanos. Tras expresar las tradicionales fórmulas retóricas de solidaridad y destino común, los gobiernos de la región desacreditaron también la posibilidad de tender una asistencia directa al país, limitando sus compromisos a la intercesión ante los decisores de los países desarrollados y los organismos financieros internacionales. Desvirtuada había quedado la alusión primigenia del Presidente Duhalde para activar una negociación conjunta en el frente externo, tal cual lo ensayado a mediados de la década del ochenta en el marco del fallido «Consenso de Cartagena». Aunque fundada en las limitaciones políticas y financieras propias de la región, la respuesta de estos gobiernos no estuvo desvinculada del objetivo tácito de tomar distancia de una crisis que, en principios, aparecía circunscripta.

Constreñidos los canales para la reinserción financiera del país, la administración Duhalde resolvió mantener el estatus de acreedor privilegiado para los organismos multilaterales de crédito. La decisión, cuestionada al unísono por los tenedores de bonos en *default* y la pluralidad de actores –externos e internos– que identificaban a estos organismos como responsables del colapso, no aseguró, empero, un derrotero libre de obstáculos.

Tal como señalamos en los párrafos iniciales, al momento del estallido de la crisis argentina, el debate sobre la reforma de la ar-

3 El discurso de George W. Bush ante la Organización de Estados Americanos (OEA) expuso claramente esta posición generalizada cuando afirmó «una vez que Argentina se haya comprometido con un plan económico sólido y sostenible nosotros apoyaremos asistencia para la Argentina en las instituciones financieras internacionales», en «Bush: "EE.UU. está dispuesto a ayudar a la Argentina a capear la tormenta"», en *La Nación*, 17 de enero de 2002, pág. 8.

quitectura del sistema financiero internacional no había avanzado de modo decisivo en la redefinición del rol de estos organismos en el escenario globalizado. En este marco, el accionar de los mismos se conocería regido más por consideraciones de contingencia política que por patrones normativos estandarizados, legítimamente aceptados. Para la Argentina en colapso, la indefinición institucional en el ámbito del FMI resultaría de nodal trascendencia. Al respecto, vale recalcar que en los meses previos al colapso, la conducción del Fondo había impulsado un viraje en las políticas institucionales en arreglo con los postulados económico-financieros de la administración Bush (revalidación de los mecanismos autorreguladores de los mercados, objeción a los paquetes de rescate financieros, ratificación del concepto de «riesgo moral»⁴). No obstante, las incipientes mudanzas estaban lejos de constituir un proceso acabado⁵. La incertidumbre y el actuar ambivalente serían imperantes.

4 Recurrentemente utilizado en el ámbito del Derecho contractual, el concepto de «riesgo moral» (*moral hazard*, en inglés) considera los «efectos contra-productores de los seguros. Se refiere a la idea de que cuando se cuenta con un seguro, aumentan las posibilidades de que ocurra el hecho contra el cual se compró el seguro porque el asegurado se siente menos incentivado a adoptar medidas preventivas. Dentro del contexto financiero, los economistas y los que formulan las políticas se preguntan si la asistencia financiera de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (...) alienta a los prestatarios y a los prestamistas a comportarse de tal manera que se intensifica la probabilidad de que ocurra una crisis», en Lane, Timothy y Phillips, Steven «Riesgo moral: ¿Alienta el financiamiento del FMI la imprudencia de prestatarios y prestamistas?», en *Temas de Economía* 28, Fondo Monetario Internacional, Washington, 2002, disponible en página web del FMI, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues28/es/issue28s.pdf> (consultado 2 de mayo de 2005).

5 Es menester remarcar la concomitancia de estas redefiniciones políticas institucionales con el proceso de recambio de funcionarios en los espacios decisionales clave del FMI. Los recambios, iniciados en marzo de 2000 tras el arribo de Hort Köhler como Director Gerente del Fondo, se continuó con el ascenso de Kenneth Rogoff a la dirección del Departamento de Investigaciones y la llegada de Anne Krueger como Primera Sub Director Gerente. Las renovaciones se proyectaron luego al Departamento para el Hemisferio Occidental, donde su titular —el economista argentino Claudio Loser— fue desplazado por su controvertido desempeño en el período previo al colapso de Argentina (al entender de Köhler-Krueger, el argentino había sido demasiado flexible). Al frente del mencionado Departamento se designó al economista indio Anoop Singh (junio 2002).

Apenas confirmado como titular del Ministerio de Economía, Jorge Remes Lenicov se contactó con los máximos funcionarios del FMI a fin de exponerles los lineamientos de su programa económico⁶. Anunció allí la decisión de abandonar la convertibilidad y de reemplazarla provisoriamente con un régimen cambiario dual compuesto por un tipo de cambio fijo –a razón de 1,4 pesos por dólar– y un tipo de cambio flotante⁷. Además de ello, y tras plantear la imperiosidad de evitar la implosión en cadena de las entidades financieras locales, comunicó la continuidad de las restricciones a la disponibilidad de los depósitos bancarios bajo el denominado «corralito».

Sabido de los reparos que estas medidas suscitarían en los decisores del organismo⁸, el Ministro acentuó el carácter provisional de las medidas. Al entender de Remes Lenicov, los máximos funcionarios del FMI –y a través de ellos, los referentes de la comunidad financiera internacional toda– debían entender que estas medidas, aunque controvertidas, atendían al acuciante fin de atenuar los impactos del colapso doméstico y a conformar, en paralelo, el basamento necesario para instaurar prontamente un «plan sustentable», tal cual lo exigido a coro por los agentes financieros globales. Convencido de la sensatez de sus planteos, el Ministro infirió el inicio inmediato del proceso de negociaciones con los organismos multilaterales y anticipó a viva voz las fechas y los montos de la asistencia financiera⁹.

6 Véase, «Primeros contactos con el Fondo Monetario», en *La Nación*, 4 de enero de 2002, pág. 8.

7 El tipo de cambio fijo regiría para las operaciones de comercio exterior y las de transferencia de dividendos y utilidades. El tipo de cambio flexible, por su lado, regiría para el resto de las operaciones económicas. Cabe señalar el énfasis del Palacio de Hacienda en el carácter transitorio del régimen dual. En razón de ello, manifestaba: «la idea nuestra es flotar, lo antes posible. Si el FMI no dijo nada con once años de tipo de cambio fijo, pueden esperar que haya cinco o seis meses de cambio dual», en «El dólar oficial costará \$1,40 desde hoy; ampliarán el retiro de efectivo», en *La Nación*, 7 de enero de 2002, pág. 1.

8 Los dos lineamientos anunciados, cierto es, se contraponían de manifiesto con los preceptos estatutarios –y dogmáticos– del Fondo. Se remarcan particularmente las contradicciones de los anuncios con las disposiciones contenidas en el artículo VIII del Convenio Constitutivo del FMI.

9 Conforme a las declaraciones de sus primeros días de gestión, la concurrencia de los organismos se efectivizaría prontamente y oscilaría entre los u\$s 15.000 millones. Para mayores detalles véase «Pedirán al FMI y a otros países una asistencia de u\$s 15.000 millones», en *La Nación*, 8 de enero de 2002, pág.1.

No pasó mucho tiempo para que las expectativas de Remes Lenicov se vieran frustradas. La gerencia del Fondo, decidida a demostrar la contundencia de su nueva política en materia de salvatajes, respondió con dilatoria cautela al señalar que antes de iniciar toda negociación se debía verificar la correspondencia de las medidas comunicadas con el objetivo rector del «plan sustentable».

La evasiva, auspiciada por el Tesoro norteamericano, buscó evidenciar que el FMI no operaría ya como en los controvertidos noventa. Si una economía devenía en crisis —Argentina, por caso—, el Fondo no actuaría como prestamista de «última instancia». En coincidencia con Miranda, advertimos que «el organismo internacional tenía un propósito muy evidente: minimizar los errores cometidos por él con varios países durante los noventa presentando a la crisis argentina como el resultado de un deterioro institucional provocado por los propios argentinos»¹⁰.

De acuerdo con Russell y Tokatlián, el colapso argentino se constituyó para los decisores en Washington como un excepcional terreno para erigir el «test case» de los nuevos lineamientos institucionales. Dos consideraciones sostienen su planteo: el reducido valor estratégico de Argentina en la agenda internacional post 11 de septiembre de 2001 y el exiguo peligro de propagación de la crisis hacia otras economías emergentes¹¹.

Pero el objetivo de evidenciar la rigidez de la nueva estrategia sobre los paquetes de asistencia no fue, de hecho, el motivo único de la actitud dilatoria del FMI. Conviene enunciar aquí ciertas particularidades del denominado «caso argentino».

Con un débito cercano a los u\$s 15.000 millones, el país se presentaba como el tercer deudor del organismo, después de Brasil y Turquía. En tal escenario, no resultaban extrañas entonces las reticencias del Fondo a incrementar su exposición crediticia frente a un país ya harto vulnerable.

La percepción generalizada respecto al gobierno de Eduardo Duhalde explicaba también los reparos del FMI. Identificada como

10 MIRANDA, Roberto, *Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999-2003*, Ediciones PIA, Rosario, 2003, pág. 85.

11 RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel «Argentina, Brasil y EE.UU.: El desafío de una esfera de cooperación», en *Agenda Internacional*, Año 1, n° 2, septiembre/octubre/noviembre, Buenos Aires, 2004, págs. 16-30.

la vuelta del atávico populismo latinoamericano, la administración Duhalde aparecía ante las instituciones crediticias con sede en Washington como un gobierno extemporáneo, contrapuesto a las políticas requeridas por el contexto globalizado.

Tras el envío de esporádicas misiones en las primeras semanas de enero, el Fondo Monetario abandonó el sigilo y efectuó ciertas precisiones a propósito del polisémico concepto de «plan sustentable».

Como era de prever, los primeros cuestionamientos se orientaron a la institución del esquema cambiario dual. Para el Fondo, el tipo de cambio escogido era insostenible no sólo por contraponerse a los basamentos teóricos y constitutivos del organismo sino también porque acentuaría las incertidumbres generalizadas sobre la economía argentina¹². Ante estas contingencias, los referentes del FMI reclamaron la unificación y la liberalización del tipo de cambio. En igual tono crítico hicieron referencia a las medidas orientadas al sector financiero. En este punto, demandaron la presentación urgente de un programa que definiera la reestructuración de las entidades bancarias locales y solucionara definitivamente el «corralito»¹³.

Con el correr de los días, los técnicos del organismo pregonaron nuevas observaciones. De esta manera, cuestionaron las previsiones contenidas en el proyecto de presupuesto 2002 y las modificaciones recientemente aprobadas por el Congreso a la Ley de

12 Según la evolución del FMI, el tipo de cambio escogido acarrearía diversos inconvenientes, a saber: (a) los agentes deberían operar con dos dólares, un peso y una decena de bonos; (b) el Banco Central de la República Argentina (BCRA) conocería mayores obstáculos para garantizar su independencia y solidez; (c) los mercados presionarían constantemente sobre el tipo de cambio libre, provocando una creciente brecha con el tipo de cambio oficial; (e) se favorecería el desarrollo de maniobras de subfacturación y sobrefacturación; y, por último, (d) quedaría latente la expectativa negativa sobre la fuga de capitales y depósitos, véase KANENGUISER, Martín, «Escepticismo en el FMI por el próximo esquema cambiario», en *La Nación*, 5 de enero de 2002, pág. 7.

13 Véase «El FMI pidió sanear el sistema financiero», en *La Nación*, 30 de enero de 2002, pág. 6.

14 Concretamente, el Fondo señaló que las estimaciones referentes al desempeño económico y recaudatorio eran demasiado optimistas. En referencia a la Ley de Quiebras, demandó que el presidente Duhalde vetara aquellos artículos que disponían la suspensión temporal del mecanismo del *cram down*. En este punto, recordamos que en los primeros días de enero el Congreso Nacional había decidido suspender esta cláusula para evitar que los bancos

Quiebras¹⁴. Así también, marcaron la necesidad de ejecutar un drástico ajuste a nivel provincial y sancionar una nueva ley de coparticipación federal. Por último, hicieron propio el reclamo de las empresas privatizadas de servicios públicos —muchas de ellas vinculadas con gobiernos europeos— y demandaron la pronta renegociación de contratos y tarifas¹⁵. En suma, condicionalidades que excedían las facultades —tanto políticas como temporales— del gobierno provisional.

Impulsado por el objetivo de cimentar un espacio político en las gestiones ante el Fondo Monetario, el Ministro de Relaciones Exteriores Carlos Ruckauf realizó, en los últimos días de enero, una gira por Estados Unidos, Italia y España. La gira, primera acción significativa de una Cancillería signada hasta entonces por la retórica de las «relaciones poligámicas», buscó vincular la cuestión de la asistencia financiera con pretéritos compromisos histórico-políticos¹⁶. Exiguos fueron los resultados. En su paso por estos países, el Canciller argentino agenció únicamente expresiones formales de apoyo y compromisos para facilitar en un futuro —no explicitado— el acceso de las exportaciones argentinas a sus respectivos mercados. A decir verdad, no eran otros los resultados que podían esperarse. Al iniciar la gira de Ruckauf, el Ministerio de Economía no

acreedores se apropiaran sin más de firmas con graves problemas de endeudamiento. Se recomienda consultar BRENTA, Noemí y RAPOPORT, Mario, «El FMI y la Argentina en los noventa», en MINSBURG, Naím (comp.), *Los guardianes del dinero*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2003, pág. 90.

15 Para un análisis de las condicionalidades del FMI sobre las tarifas y los contratos de las empresas privatizadas recomendamos el artículo de LAVAQUI, Ignacio, «El FMI y el ajuste en las tarifas de servicios», artículo disponible en sitio web de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica Argentina, <http://www.flacso.org.ar/areas/proyectos/areas/ri/esieii/pdf/FMIytarifas.pdf>. (consultado 2 de mayo de 2005).

16 En Estados Unidos, el Canciller Ruckauf se entrevistó con Condoleezza Rice, titular del Consejo de Seguridad Nacional y con los Secretarios del Tesoro, Paul O'Neill, y de Estado, Colin Powell. En el encuentro con este último, el Canciller argentino entregó una carta en la que el Presidente Duhalde recordaba a su par norteamericano el carácter de Argentina como «aliado extra-OTAN» de Estados Unidos. En Italia, el Ministro se reunió con el Presidente del gobierno Silvio Berlusconi y varios ministros de su gabinete. Lo propio ocurrió en España, donde Ruckauf se entrevistó con Joseph Piqué, Ministro de Asuntos Exteriores y José María Aznar, Presidente del gobierno. En estos últimos países, el titular del Palacio San Martín invocó la solidaridad histórica de Argentina para con los pueblos europeos en tiempos de adversidad.

había definido aún las medidas de un nuevo plan económico que, según anunciaba, sortearía las críticas del FMI y la comunidad financiera toda. Sin precisiones sobre las nuevas disposiciones a adoptar en materia económica, el Canciller Ruckauf sólo hizo referencias a medidas prospectivas, lo cual suscitó fuertes reparos en los gobiernos de los países visitados. Para éstos, las autoridades argentinas debían dejar de lado el potencial y determinar lineamientos económicos concretos. La deficiente articulación —de acciones y tiempos— entre el Ministerio de Economía y la Cancillería en la estrategia para la reinserción financiera resultó evidente.

En los primeros días de febrero, el Palacio de Hacienda estipuló finalmente el nuevo programa, el cual resolvió la pesificación de la economía, la unificación cambiaria y la restitución gradual de los depósitos bancarios retenidos en el «corralito».

Pese a atender en gran medida los reclamos del Fondo, el nuevo plan fue recibido con reservas. Para los funcionarios del organismo, el programa distaba de ser «integral y coherente». Al respecto, apuntaban que quedaban aún vastas problemáticas a resolver —la negociación de un nuevo esquema de coparticipación, la revisión de la Ley de Quiebras, la modificación de las tarifas, entre otras—.

En clara sincronía con las consideraciones del FMI, el comunicado final de la cumbre del G-7 reunida en Ottawa, Canadá, instó a las autoridades argentinas a implementar urgentemente «un programa financiero y socialmente sostenible, que mejore las perspectivas de crecimiento e inversiones futuras»¹⁷. En algunos párrafos, no obstante, pudo reconocerse un tibio respaldo a las medidas recientemente anunciadas al identificarlas como «pasos en la dirección correcta». Aunque cautelosas, estas apreciaciones dejaron entrever la inquietud de algunos participantes de la Cumbre por incluir alguna señal de aliento al nuevo rumbo de la administración Duhalde. Aludimos aquí a las gestiones de Laurent Fabius, Ministro de Economía y Finanzas de Francia y de Rodrigo de Rato, Vicepresidente de España —quien había concurrido a Ottawa en representación del Consejo de Ministros de la Unión Europea (UE)— para que los organismos multilaterales acelerasen la asistencia a Argentina. Siguiendo el análisis de Miranda, advertimos que se trataban

17 Véase «El G7 instó al país a trabajar con el FMI», en *La Nación*, 10 de febrero de 2002, pág. 7.

de gestiones impulsadas por la creciente preocupación de los gobiernos nacionales de ambos países por la suerte de sus inversiones en Argentina y la región¹⁸.

Con este telón de fondo, Remes Lenicov gestó su primer viaje a Washington. En las entrevistas que mantuvo con Paul O'Neill, Secretario del Tesoro norteamericano y la conducción del FMI, el Ministro de Economía intentó sin éxito acreditar la infalibilidad de sus medidas recientes. Los reparos de Washington se mostraron inmovibles: el gobierno argentino debía impulsar un programa comprehensivo y sustentable. Corroborada la inflexibilidad externa, Remes Lenicov reconoció que las posibilidades de acceder a un paquete de rescate eran aún vagas. Abandonó así las primigenias premisas referidas a los tiempos y montos del salvataje¹⁹.

Con todo, el titular de Economía se abocó a trabajar en los requerimientos del Fondo y el Tesoro. En función de ello, impulsó un nuevo acuerdo con los gobernadores tendiente a redefinir el patrón de reparto Nación-provincias y anunció la convocatoria a las empresas privatizadas para iniciar las deliberaciones por un reajuste de las tarifas de los servicios públicos. Con el mismo propósito, Remes Lenicov reclamó a los legisladores nacionales que apurasen el tratamiento del proyecto de presupuesto. Para el Palacio de Hacienda resultaba esencial presentar avances a la misión fondomonetarista programada para los primeros días de marzo.

Fiel al calendario, la misión del FMI —encabezada por Anoop Singh, Director de Operaciones Especiales²⁰— arribó a Buenos Aires encomendada a la evaluación exhaustiva de la realidad econó-

18 MIRANDA, Roberto, *op. cit.* pág. 92.

19 En referencia al programa de asistencia, Remes Lenicov ahora declaraba: «lo que es importante es conseguirlo correctamente, más que de una forma rápida. ROSALES, Jorge, «El FMI exige un mayor ajuste para enviar fondos», en *La Nación*, 14 de febrero de 2002, pág. 1.

20 La llegada de Singh a Argentina puso de manifiesto los comentados movimientos burocráticos al interior del FMI. Se recuerda a propósito que el cargo de Director de Operaciones Especiales había sido creado recientemente por el Director Gerente Köhler para evitar que la crisis argentina fuera tratada por el Departamento para el Hemisferio Occidental, el cual era cuestionado por haber sido «demasiado condescendiente» con Argentina en los años previos al colapso. Para mayores detalles, véase «Köhler nombra a Singh Director de Operaciones Especiales», en *Boletín del FMI*, Vol. 11, N° 5, Washington, 2003, pág. 67.

mica, política y social del país. Este objetivo, lejano de los mandatos constitutivos del FMI, expuso palmariamente las contrariedades de un organismo en crisis institucional: Argentina no solamente debía cumplir condicionalidades de orden económico sino también demandas de índole político-social.

Movidos por este ambicioso propósito, los funcionarios del Fondo cumplieron una intensa agenda que incluyó entrevistas con funcionarios del Banco Central de la República Argentina (BCRA), titulares de diversos ministerios²¹, gobernadores provinciales²² y el propio Presidente de la Nación.

Más allá de estas consideraciones de corte general, indicamos que los técnicos de la misión desvirtuaron una vez más las expectativas del Ministerio de Economía al advertir que ni la aprobación del presupuesto ni el inminente acuerdo con los gobernadores para la reducción del déficit provincial bastaban para impulsar el proceso negociador²³. Una vez más, recordaron los condicionamientos que aún no habían encontrado respuestas.

Al promediar la misión, los técnicos del FMI añadieron nuevos reclamos. Particularmente, demandaron la derogación de la Ley de Subversión Económica²⁴ y el inicio de las gestiones por la reestructuración de la deuda en *default*. Todo ello, en función de la «seguri-

21 Hacemos referencia a los encuentros con el Ministro de Economía, Jorge Remes Lenicov, el Ministro del Interior, Rodolfo Gabrielli, el Ministro de la Producción, José Ignacio de Mendiguren y el jefe de Gabinete, Jorge Capitanich.

22 Los gobernadores que se reunieron con Singh fueron José Manuel De la Sota (Córdoba), Felipe Solá (Buenos Aires), Julio Miranda (Tucumán) y Gillo Insfrán (Formosa); José Luis Lizurume (Chubut) y Roberto Iglesias (Mendoza) y el jefe del gobierno porteño, Aníbal Ibarra.

23 De hecho, apuntó que el presupuesto aprobado pecaba de optimismo y, por tanto, debía ser rectificado. Respecto al acuerdo Nación-provincias, el jefe de la misión puso en duda la voluntad de los gobernadores para mermar los déficit provinciales en 60%, tal cual lo acordado.

24 La ley 20.840 de Seguridad Nacional, denominada Ley de Subversión Económica, había sido sancionada por el gobierno de María Estela Martínez de Perón en septiembre de 1974 y disponía sanciones de prisión y multa para aquel «que con ánimo de lucro o maliciosamente, con riesgo para el normal desenvolvimiento de un establecimiento o explotación comercial, industrial, agropecuaria, minero o destinado a la prestación de servicios, enajenare indebidamente, destruyere, dañare, hiciere desaparecer, ocultare o fraudulentamente disminuyere el valor de materias primas, productos de cualquier naturaleza, máquinas, equipos u otros bienes de capital, o comprometiére injustificadamente su patrimonio».

dad jurídica», un nuevo concepto polémico cuya definición última dependería de la supuesta racionalidad ascética del organismo.

Frente a estas realidades, el gobierno argentino procuró ratificar el respaldo de actores que pudieran ejercer cierta intercesión ante el FMI. Las reuniones de Duhalde con el Presidente de México, Vicente Fox, el Primer Ministro de Canadá, Jean Chretien y el Presidente del gobierno español, José María Aznar, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo (Monterrey, México) respondieron a este propósito. A tal fin tributaron también las gestiones conjuntas con Chile y Brasil para que la crisis argentina fuese incluida dentro del temario de la cumbre. Pero estas acciones, vale recalcar, no reportaron recursos significativos a la evaluación de la participación argentina en Monterrey. Durante la conferencia, el Director Gerente del FMI Köhler y el Secretario del Tesoro O'Neill enfatizaron al unísono su preocupación por el devenir económico argentino y revalidaron su negativa a comprometer de momento su asistencia al país.

A esta altura, la figura de Remes Lenicov pronunció su proceso de desgaste. Con los indicadores económicos en deterioro crónico, el Ministro conoció crecientes obstáculos para impulsar iniciativas en el ámbito doméstico. Las críticas a su gestión se acrecentaron al punto de provenir, incluso, de la alianza tácita de legisladores nacionales —justicialistas y radicales, bonaerenses en gran parte— que tributaba a la administración provisional. No fueron ajenos a este desgaste los frecuentes roces del jefe del Palacio de Hacienda con otros miembros del gabinete nacional. Agotado el capital político de Remes Lenicov, la política de reinserción perdió el sustrato necesario para ser articulada.

A mediados de abril, los márgenes de acción del Ministro se deterioraron de modo irreparable. En la Asamblea Anual del Banco Mundial (BM) - Fondo Monetario Internacional, Horst Köhler reforzó sus cuestionamientos a la marcha económica de Argentina y denegó el pedido de Remes Lenicov relativo al envío de una misión negociadora. Para el titular del organismo era todavía prematuro pensar en la redacción de una carta de intención.

En concomitancia con esta adversidad externa, el Senado de la Nación rechazó el proyecto del Ministerio de Economía destinado a la reestructuración del sistema financiero, el cual disponía la sustitu-

ción compulsiva de los depósitos «acorralados» por títulos públicos y la inmunidad judicial al directorio del Banco Central²⁵.

El alejamiento de Remes Lenicov devino ineludible. Sin estrategia definida para la conducción integral de la crisis, el Ministro se conoció desbordado por las demandas incrementales del FMI y los reparos domésticos generalizados. La aceptación y promoción acrítica de las condicionalidades del organismo, tal cual lo realizado hasta entonces, había demostrado sobradamente sus inconsistencias.

La administración Duhalde se sumió de este modo en una encrucijada de incierta resolución. Jaqueado por el juego de presiones externas e internas, el gobierno provisional evaluó la alternativa de interrumpir las relaciones con el FMI y desandar el controvertido camino de «vivir de lo nuestro»²⁶. Pero, firmemente resistida por gobernadores y dirigentes nacionales de peso, la opción debió ser rápidamente abandonada. Nadie desconocía que poner punto final a las gestiones con el Fondo significaría la acentuación de la crisis.

Se concertó así la denominada Declaración de los «Catorce Puntos», un documento firmado por el Presidente y los gobernadores que trazaba, a grandes rasgos, el norte a seguir en materia de política económica. Ratificando el consenso político en «respetar los Acuerdos Internacionales de la Nación y reafirmar la vocación de integrar a la Argentina al resto del mundo»²⁷, el documento atendió a cada uno de los reclamos del FMI. En función de ello, resolvió la definición —en un plazo no superior a 90 días— de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos, la reforma en la Ley de Quiebras, la derogación de la Ley de Subversión Económica y la instrumentación de un nuevo acuerdo de responsabilidad fiscal para todos los niveles de la administración pública (nacional, provincial y municipal).

Paralelamente a las gestiones domésticas, el gobierno de Duhalde procuró sellar nuevamente el apoyo externo. En ineludible gesto hacia Estados Unidos, la Cancillería argentina aprobó la mo-

25 Véase «El Senado rechazó el proyecto oficial», en *La Nación*, 23 de abril de 2002, pág. 6.

26 La expresión de «vivir de lo nuestro» es extraída de BONELLI, Marcelo, *Un país en deuda. La Argentina y su relación imposible con el FMI*, Planeta, Buenos Aires, 2004, pág. 257.

27 Véase «Los puntos del acuerdo», en *La Nación*, 25 de abril de 2002, pág. 4.

ción de condena a Cuba en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra. Así las cosas, la administración provisional, quien en sus primeras horas había anunciado un quiebre en la Política Exterior Argentina con el abandono del alineamiento a Estados Unidos de los gobiernos precedentes y la adopción de una política de «relaciones poligámicas», buscó el favor norteamericano recurriendo precisamente a una de las prácticas más representativas de la lógica de las «relaciones carnales». El anunciado quiebre no conoció, de momento, signos de concreción. La imperiosidad del respaldo de Estados Unidos en las negociaciones con el Fondo marcó la inconveniencia de impulsar las innovaciones planteadas en los discursos primeros.

La gestión de Roberto Lavagna

Con el respaldo institucional de la Declaración de los Catorce Puntos, Roberto Lavagna, nuevo responsable del Palacio de Hacienda contó con un basamento sólido para conducir la mentada reinserción. En rigor, el consenso consagrado en el mencionado documento instrumentó un firme reaseguro para poner en marcha las iniciativas exigidas en función del «plan sustentable».

Reconociendo de partida la urgencia de sortear el letargo de las negociaciones con el FMI, Lavagna se propuso recuperar la iniciativa. Así, a escasas horas de asumir, el flamante Ministro coordinó un encuentro con los embajadores de países desarrollados, en el cual remarcó el interés de Argentina en reencauzar las negociaciones con el organismo²⁸. En orden de ello, ratificó que las demandas del organismo —entendidas como el reclamo de la comunidad financiera global— serían atendidas a ritmo diligente, tal cual lo dis-

28 En la reunión, desarrollada en la sede de la Cancillería, participaron Roberto Lavagna, Ministro de Economía; Carlos Ruckauf, Ministro de Relaciones Exteriores; Martín Redrado, Secretario de Relaciones Económicas Internacionales; Klaus Boemmman, Embajador de Alemania; Thomas McDonald, Embajador de Canadá; James Walsh, Embajador de Estados Unidos; Paul Bijout, Embajador de Francia; Roberto Nigido, Embajador de Italia; Tosio Watanabe, Embajador de Japón; Robin Christopher, Embajador del Reino Unido; Evgueny Astakhov, Embajador de Rusia y Manuel Aalabart Fernández, Embajador de España. Para mayores detalles véase «Lavagna ratificó las negociaciones con el Fondo», *La Nación*, 30 de abril de 2002, pág. 8.

puesto por el acuerdo de los «Catorce Puntos». Conceptos semejantes repitió en la primera conversación telefónica sostenida con Anne Krueger, Sub Directora Gerente del Fondo²⁹.

Con un dinamismo poco conocido durante la gestión de Remes Lenicov, el Ministro Lavagna dedicó sus primeras jornadas de trabajo a definir las medidas insistentemente requeridas por los funcionarios del FMI. Así, promovió con éxito la sanción de los proyectos que disponían la modificación de la Ley de Quiebras³⁰ y la derogación de la controvertida Ley de Subversión Económica³¹. Simultáneamente, presentó su proyecto para resolver la problemática del «corralito», el cual disponía canjear de modo optativo los depósitos «acorralados» por tres bonos a emitirse, en contraposición con el plan de canje compulsivo de Remes Lenicov³². Por otra parte, aceleró los acuerdos con las provincias a fin de demarcar los alcances del ajuste fiscal.

Estas acciones conllevaron de seguro un cambio sustancial en el escenario argentino. A poco de asumir, el Ministro había conseguido forjar una impronta de mayor previsibilidad a la conducción económica. Ciertamente, las propuestas impulsadas en sus primeros días de gestión se mostraron integrales, coherentes entre sí. En conformidad con Miranda, sostenemos que por entonces la administración Duhalde asumió una nueva racionalidad, en breve, «una estrategia diferente»³³.

El contexto externo no tardó en tomar nota de las novedades domésticas argentinas.

La Declaración Final de la II Cumbre de Presidentes de la

29 Según las declaraciones de funcionarios del FMI, Lavagna había marcado su «firme compromiso para avanzar rápidamente hacia la conversión del plan en un programa consistente y sostenible», en «Una nueva misión del FMI desembarcará en la Argentina», en *La Nación*, 1 de mayo de 2002, pág. 1.

30 Véase «Diputados aprobó la nueva ley de quiebras», en *La Nación*, 10 de mayo de 2002, pág. 1.

31 Véase «Fue derogada la Ley de Subversión Económica», en *La Nación*, 31 de mayo de 2002, pág. 1.

32 A tales efectos, estipuló la emisión de tres bonos para que los ahorristas pudieran canjearlos libremente por sus depósitos retenidos, véase BLANCO, Javier, «Será gradual la liberación del corralito», en *La Nación*, 7 de mayo de 2002, pág. 6.

33 MIRANDA, Roberto, *op. cit.* pág. 97.

Unión Europea, América Latina y el Caribe se constituyó, sin dudas, en el primer indicio del cambio en las evaluaciones externas hacia el país. En su punto 18, el denominado «Compromiso de Madrid» rezó: «Acogemos con satisfacción y apoyamos los actuales esfuerzos de las autoridades argentinas por completar un programa económico sólido y amplio, que permitirá el éxito en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones financieras»³⁴.

La concesión de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) superior a los u\$s 690 millones, la decisión del FMI de aplazar por un año el vencimiento de una deuda cercana a u\$s 130 millones y la difusión de un comunicado del Banco Mundial en el que se auspiciaba explícitamente el reinicio de negociaciones con la Argentina reflejaron de igual manera esta mudanza de percepciones³⁵.

Washington también dio cuenta de los cambios suscitados en la arena argentina. Durante la XXXII Asamblea General de la OEA (Bridgetown, Barbados), el Secretario de Estado de Estados Unidos Colin Powell mantuvo un encuentro con el Canciller Ruckauf en el que expresó su «bienvenida» a las leyes recientemente aprobadas y a los acuerdos con los gobernadores. En este marco, aseguró: «nosotros queremos apoyar a la Argentina mientras negocia con el FMI planes para una recuperación económica sustentable»³⁶.

No obstante el cambio de percepciones, el proceso de negociación entre Argentina y el FMI continuó signado por la dilación. Es que, para los funcionarios del Fondo las respuestas de la gestión Lavagna no se correspondían con los reclamos del organismo.

En referencia al programa para la salida del «corralito», los fondomonetaristas advirtieron que el carácter voluntario del mismo, además de agravar el balance de numerosas entidades financie-

34 Véase «Europa apoya el esfuerzo por acordar con el Fondo», en *La Nación*, 18 de mayo de 2002, pág. 1.

35 Véase «Lavagna: el alza del dólar es artificial», en *La Nación*, 19 de mayo de 2002, pág. 8.

36 Se recomienda a propósito el artículo «Fuerte apoyo de Powell a la Argentina», en *Comunicados, información y líneas de prensa 2002. Cancillería Argentina*, Información para la prensa N°. 62/2002, 3 de junio de 2002, <http://www.cancilleria.gov.ar/ministerio/prensa/comunicado.php?id=775&fecha=03/06/2002&numero=62/2002> (consultado el 24 de abril de 2005).

ras, incitaría mayores presiones sobre el tipo de cambio y los índices inflacionarios. Tras advertir estas contingencias, y apelando controvertidamente la posición de la Asociación Argentina de Bancos (ABA), los encargados técnicos del caso argentino demandaron el abandono inmediato del proyecto de canje optativo y el reimpulso del proyecto de Remes Lenicov³⁷.

Respecto a las modificaciones introducidas a la Ley de Quiebras, los funcionarios del FMI cuestionaron la institución de un régimen especial para las denominadas «industrias culturales». Conforme sostuvieron, las concesiones a estas empresas atentaban contra la «seguridad jurídica». En términos semejantes, los referentes del Fondo cuestionaron el texto final de la derogación de la Ley de Subversión Económica. Particularmente, observaron la decisión del Congreso de agregar una serie de artículos que trasladaba algunas figuras de la ley derogada al Código Penal. En razón de ello, reclamaron que el presidente vetase estas últimas innovaciones³⁸.

Por último, los funcionarios del FMI expusieron sus críticas hacia acuerdos fiscales entre la Nación y las provincias. En este punto, cuestionaron el carácter provisional de los mismos y la resistencia de algunas jurisdicciones a suscribir compromisos en la materia.

Pero en esta ocasión, las objeciones del Fondo no condujeron a una crisis de negociación tal como la experimentada en los tiempos de Remes Lenicov. Planteados los reparos, el gobierno ar-

37 En la reunión del Directorio Ejecutivo del 31 de mayo, Anoop Singh comentó que los bancos agrupados en la Asociación Argentina de Bancos estaban totalmente contrapuestos a la salida voluntaria del «corralito» y reclamaban un canje compulsivo. Tras estas formulaciones, Guillermo Zocalli, representante argentino ante el FMI, acusó al Director de Operaciones Especiales de tergiversar la postura de los bancos para reforzar sus propias evaluaciones. En su exposición, Zocalli remarcó que los bancos habían expresado ciertas observaciones al plan de Lavagna pero de ningún modo se oponían en los términos reseñados por Singh. Esta situación motivó «la intervención de directores de algunos países, entre ellos Francia, que pidieron explicaciones a Singh y transmitieron su voluntad para avanzar hacia las negociaciones del acuerdo», para mayores detalles, véase ROSALES, Jorge, «El FMI no respondió a la queja de Duhalde contra Anoop Singh», en *La Nación*, 6 de junio de 2002, pág. 5.

38 Véase «Lavagna: sin vetos a la ley de subversión», en *La Nación*, 5 de junio de 2002, pág. 5.

gentino recobró la iniciativa y procuró poner en evidencia la estrategia dilatoria del Fondo. Además de presentar una queja formal ante las autoridades del FMI por el desempeño de Singh³⁹, la administración Duhalde encomendó a Diego Guelar, embajador argentino ante Washington, que reclamase el envío de una misión negociadora al considerar que los requisitos del FMI habían sido ya cumplidos. Paralelamente, el Ministro Lavagna se contactó con ministros del G-7 para que ejercieran su influencia dentro del organismo y acelerasen consiguientemente el proceso negociador.

Las gestiones obtuvieron pronta respuesta favorable. Dentro del Directorio del FMI, los representantes de mayor gravitación decisional torcieron las renuencias de la gerencia y el *staff* técnico al auspiciar el envío de una nueva misión a Buenos Aires.

A los reclamos persistentemente planteados desde enero, la misión de junio agregó condicionalidades en materia de política fiscal y monetaria. Concretamente, exigió el compromiso de alcanzar un superávit primario del 1%, en términos del PBI, y la adopción de un «ancía monetaria» para contener la inflación⁴⁰. Aunque en apariencia resulte paradójico, el planteo de estas dos nuevas demandas implicó un sensible adelanto en las negociaciones. Por primera vez desde hacía meses, el FMI requirió tratar cuestiones estrictamente ligadas con la definición de pautas inherentes a una carta de intención.

Pero no fue éste el único cambio experimentado en el proceso negociador. En este contexto, pudo también reconocerse un mejoramiento en la posición relativa de Argentina como parte en negociación. Tres consideraciones al respecto. En primer término, señalamos que la insistencia del Fondo en la modificación del programa de canje voluntario y la inmunidad para los miembros del Banco Central avivó las diferencias internas entre el Ministro Lavagna y Mario Blejer, presidente del BCRA, siempre próximo a los planteos del organismo⁴¹. Tras semanas de intenso debate público, Blejer presentó su renuncia fortaleciendo consecuentemente la fi-

39 Véase nota 37.

40 Véase KANENGUISER, Martin, «El FMI quiere revisar el plan monetario», en *La Nación*, 14 de junio de 2002, pág. 6.

41 Por entonces, Mario Blejer —ex funcionario del FMI— cuestionaba públicamente la propuesta de Lavagna para la salida del «corralito» instando así la adopción de un programa compulsivo. De otra parte, el presidente del BCRA reclamaba la inmunidad judicial para todos directores de la entidad en los procesos vinculados

gura del Ministro de Economía. En segundo término, indicamos que el pedido relativo a un ancla monetaria puso en evidencia la preocupación del organismo y la comunidad financiera por la inminente propagación regional de la crisis. Y esto, cabe subrayar, pese a las asistencias extraordinarias extendidas por el organismo a Brasil y Uruguay⁴². Por último, remarcamos que el énfasis en la revisión de las leyes de Quiebras y de Subversión Económica fortaleció las críticas que identificaban al FMI como una institución cada vez más preocupada por defender los intereses de particulares que por atender a sus propósitos constitutivos (fomentar la cooperación monetaria internacional, infundir confianza a los países miembros, entre otros). Las críticas, provenientes de académicos e instituciones de diversas posturas, coincidían en exponer a un Fondo extraviado en sus políticas hacia Argentina⁴³.

En este escenario, el gobierno argentino –y el Ministerio de

con la liquidación de bancos. Para el titular del Palacio de Hacienda, la solicitud de Blejer resultaba inadmisible. Por tal motivo, promovió un proyecto de ley que únicamente concedía inmunidad a los funcionarios de la Superintendencia de Entidades Financieras.

- 42 El 25 de marzo de 2002, el FMI aprobó un crédito a Uruguay por u\$s 780 millones en el marco de un acuerdo de derecho de giros por 24 meses. Apenas un mes más tarde, el Fondo resolvió ampliar el crédito hasta alcanzar la cifra de u\$s 2.280 millones. Pese a los esfuerzos iniciales por desmerecer el efecto contagio, el Director Gerente Köhler reconocía: «La aplicación de este programa reforzado, respaldado activamente por el FMI, ayudará a Uruguay a hacer frente a los efectos de contagio de la crisis de Argentina, establecerá unas bases más sólidas para la economía y las finanzas públicas, y creará las condiciones necesarias para reanudar un crecimiento sostenido», en «El FMI aprueba un aumento sustancial del crédito a Uruguay», en Boletín del FMI, Vol. 31, Nº 13, Washington, 2003. La asistencia extraordinaria alcanzó también a Brasil. El 18 de junio, el Directorio Ejecutivo del FMI anunció que Brasil estaba «autorizado a efectuar de inmediato giros por un monto de hasta u\$s 10.000 millones en el marco del acuerdo aprobado por el FMI por un monto de u\$s 15.700 millones», en «El FMI autoriza a Brasil a girar hasta u\$s 10.000 millones», en Boletín del FMI, Vol. 31, Nº 12, Washington, 2003. Lo cierto es que estas asistencias demarcaron la inconsistencia de la anunciada política sobre salvatajes.

- 43 Dentro de los cuestionamientos a las políticas del FMI hacia Argentina gran atención merecieron las formuladas por Joseph Stiglitz, ex vicepresidente senior del Banco Mundial y Michael Mussa, ex Director del Departamento de Investigación del FMI. Se recomienda ver STIGLITZ, Joseph (2003), *El malestar de la globalización*, Taurus, Buenos Aires, 2003 y MUSSA, Michel, *Argentina y el FMI*, Planeta, Buenos Aires, 2002.

Economía, en particular– corroboró que en determinadas ocasiones las demandas del FMI presentaban provechosas oportunidades para reforzar la posición negociadora propia. En coincidencia con el análisis de López Cóppola, Tosi y Verdi, indicamos que Argentina reconoció por entonces la posibilidad de generar recursos de poder a partir del uso de los costos recíprocos implicados en una relación de carácter interdependiente⁴⁴.

Pese a la mejora en los márgenes de negociación externos, la realidad doméstica continuó signada por la vulnerabilidad. La caída de la actividad no encontraba aún contención. El deterioro de los indicadores económicos tornábase cada vez más acucioso. En su irrefrenable trayectoria alcista, el dólar alcanzó la razón de 4 pesos por dólar. Entretanto, las reservas del BCRA perforaron el piso de los u\$s 10.000 millones. El panorama se presentaba más preocupante si se consideraban los gravosos vencimientos que el país debía honrar en el segundo semestre ante las instituciones financieras internacionales⁴⁵. De modo concurrente a la desmejora económica, el escenario socio-político incrementó sus niveles de conflictividad. A fines de junio, el clima se enrareció a límites insondables cuando la policía de Buenos Aires dio muerte a dos dirigentes piqueteros en una movilización en Avellaneda.

Frente a estas circunstancias, el presidente Duhalde reconoció sus limitaciones para encauzar la crisis en un marco de gobernabilidad. Resolvió así acortar su mandato y adelantar cinco meses las elecciones presidenciales previstas originalmente para septiembre de 2003. Aunque fundada discursivamente en la urgencia de sosegar las contrariedades políticas internas, la decisión de Duhalde no desatendió los recurrentes cuestionamientos externos respecto a la representatividad de su gestión⁴⁶.

44 LÓPEZ CÓPPOLA, Sebastián, TOSSI, María Cecilia y VERDI, Ivana, «La relación Argentina-FMI: El uso de los costos recíprocos», en *Revista de Relaciones Internacionales*, año 12, n° 24, IRI-Universidad Nacional de La Plata, diciembre - mayo 2003, La Plata, 2003, pág.17.

45 En el segundo semestre de 2002, el país debía afrontar vencimientos ante las instituciones financieras internacionales por u\$s 5.857 millones y para todo el 2003, esta cifra ascendía a u\$s 9.454 millones, véase CASTRO, María Giselle, «Menor margen para negociar con el FMI», en *La Nación*, 4 de julio de 2002, pág.14.

46 MIRANDA, Roberto, *op. cit.*, pág.102

Es conveniente recordar que en las semanas previas al anuncio de Duhalde, medios de comunicación nacionales y extranjeros habían dejado trascender que la administración Bush presionaba al gobierno provisional argentino para que convocase elecciones anticipadas a cambio de un respaldo en las gestiones con el FMI⁴⁷. Si bien la Embajada de Estados Unidos y los propios funcionarios argentinos desmintieron pronto la existencia de tales presiones, coincidimos con Miranda en señalar que el cambio en la disposición de la administración Bush hacia Argentina tras el llamado a elecciones anticipadas reveló la solidez de los trascendidos⁴⁸. La política de vinculación de la administración republicana resultó innegable.

Si bien la convocatoria a elecciones anticipadas allanó una de las inquietudes más importantes de los gobiernos del G-7 a propósito de la realidad argentina, la administración provisional no consiguió destrabar sus negociaciones con el FMI. En contraposición con las expectativas del presidente Duhalde al momento de la mentada decisión, el apoyo de las potencias desarrolladas —el de Estados Unidos, en especial— no se concretó de manera inmediata y contundente.

Así pues, los meses que siguieron al anuncio electoral acentuaron el carácter laberíntico de las negociaciones entre Argentina y el Fondo Monetario. Fueron meses en los que las partes en negociación se ensimismaron en sus posiciones, frustrando de esta manera todo acercamiento posible. Acada borrador de carta de intención presentado por cada una de las partes le seguía una contrapropuesta que era desestimada precipitadamente. Apresadas por esta lógica, las negociaciones debieron reorganizarse una y otra vez.

Todo ello, en un contexto en el que la economía argentina comenzaba a insinuar signos de incipiente recuperación⁴⁹.

Llegado noviembre, las gestiones no habían conocido todavía un norte definido. Los decisores del Fondo, reticentes a reeditar errores pasados, incrementaban día a día las condicionalidades y

47 Véase «EEUU negó presiones para que se adelanten los comicios», en *La Nación*, 15 de junio de 2002, pág. 6.

48 MIRANDA, Roberto, *op. cit.*, ídem.

49 Los indicadores de los últimos meses de 2002 marcaron la inminente ralentización de la caída del PBI. La mejora en algunos sectores —vinculados en su mayoría a actividades exportadoras— principió un ciclo «virtuoso» que conjugó la mejora continua de la balanza comercial, la paulatina baja del dólar (la

remarcaban la escasa voluntad de los actores políticos nacionales —gobernadores, legisladores y candidatos presidenciales— para garantizar la sostenibilidad de un programa consensuado.

Ante el desaire recurrente del organismo, el gobierno argentino no consideró que había llegado el momento de propiciar un cambio decisivo en el proceso negociador. Así, el 14 de noviembre, el Ministerio de Economía resolvió no pagar un vencimiento de capital con el Banco Mundial por monto de u\$s 805 millones. La decisión, que colocaba al país a las puertas de un segundo *default*⁵⁰, alarmó a los principales referentes de los organismos multilaterales de crédito y de los gobiernos del G-7. Conforme se advirtió, el no pago del vencimiento al Banco Mundial afectaría seriamente la exposición crediticia de la institución financiera⁵¹. La amenaza (implícita) de proyectar esta situación a los compromisos con el BID y el propio FMI suponía un horizonte más complicado⁵².

Siguiendo los términos de López Cópola, Verdi y Tossi, afirmamos que Argentina efectivizó entonces ciertos recursos de poder generados por el carácter interdependiente de la relación Argentina-FMI⁵³. Aunque arriesgada, la decisión argentina de incumplir su deuda con los organismos multilaterales de crédito procuró

oferta de divisas por exportaciones y ahorros supera la demanda) y la contención relativa de la inflación. Para un análisis de estos indicadores, recomendamos DI PIETRO, Sergio, *Seis décadas de políticas económicas en la República Argentina 1942-2003: señales, logros, dudas, peligros de cada período*, Pueblos del Sur, Rosario, 2004.

50 Si bien decidió no afrontar el vencimiento por capital, el gobierno argentino giró u\$s 79 millones en concepto del pago de intereses. Esta maniobra técnica permitió que Argentina no cayera inmediatamente en *default* con el Banco Mundial.

51 Según se advertía, la resolución del Ministerio de Economía argentino afectaría significativamente la calificación crediticia del BM y del BID, perjudicando consecuentemente el valor de los bonos emitidos por estas entidades. Para mayores detalles, véase OVIEDO, Jorge, «Anne Krueger, el obstáculo por vencer», en *La Nación*, 15 de noviembre de 2002, pág. 1.

52 La amenaza se concretó finalmente el 15 de enero de 2003 cuando el Palacio de Hacienda comunicó a la conducción del BID que demoraría el pago de un vencimiento de u\$s 608 millones. En sus explicaciones públicas, el Ministerio de Economía adujo «cuestiones técnicas». Sin embargo, la demora de este pago se inscribía sin dudas en las negociaciones con el FMI.

53 LÓPEZ CÓPOLA, Sebastián, TOSSI, María Cecilia y VERDI, Ivana, op. cit., ídem.

demostrar a los decisores financieros que Argentina no era el único actor pasible de experimentar costos por la actitud dilatoria del Fondo. Los organismos multilaterales podían conocer también determinadas contrariedades.

Con el propósito de sortear las críticas a una acción considerada por no pocos como próxima al «chantaje», la administración provisional buscó despejar dudas sobre la voluntad negociadora de Argentina. De inmediato, el Presidente Duhalde convocó a una nueva reunión con los gobernadores provinciales y los jefes parlamentarios nacionales a fin de refrendar el consenso doméstico en los lineamientos político-económicos a cursar en los meses venideros. Producto de este nuevo encuentro fue el «Acuerdo Político, Económico y Social», un documento que estableció el cronograma para las elecciones presidenciales y aseguró el tratamiento legislativo de ciertas normas reclamadas por el FMI (presupuesto para el año 2003, eliminación de los planes de competitividad, modificaciones en la Ley de Entidades Financieras)⁵⁴.

Concomitantemente, el Ministerio de Economía efectuó una serie de maniobras destinadas a corroborar el respaldo de los gobiernos del G-7. En una maratónica gira por Alemania, Francia, Italia y España, el Ministro Lavagna garantizó el aumento de las tarifas de los servicios públicos y la apertura de negociaciones con los tenedores privados de bonos argentinos en *default*. Lo cierto es que los compromisos de Lavagna en Europa concretaron su objetivo y agenciaron buena parte de votos del Directorio Ejecutivo del FMI. Incluso Alemania, contraria desde el inicio a avalar una asistencia a causa de la pretérita controversia entre Argentina y la empresa Siemens, anunció su auspicio a las negociaciones de la administración Duhalde con el FMI.

En forma paralela, se tendieron gestiones hacia Estados Unidos. Durante días, las comunicaciones entre Guillermo Nielsen, Secretario de Financiamiento y John Taylor, Subsecretario del Tesoro, se repitieron a ritmo inusitado. Los compromisos en la resolución de la cesación de pagos fueron también aquí el eje de las gestiones.

Lo propio ocurrió con las actuaciones dirigidas al gobierno

54 Véase «Acuerdan postergar para el 27 de abril las elecciones», en *La Nación*, 19 de noviembre de 2002, pág. 1.

japonés. Al respecto, conviene subrayar el viaje de Leonardo Madcur, Subsecretario de Financiamiento a Tokio para reunirse con los acreedores afectados por la cesación de pagos⁵⁵.

Convencidos de la necesidad de poner punto final a las gestiones, los representantes de los gobiernos del G-7 instaron a la gerencia y al *staff* técnico del Fondo a deponer las acciones dilatorias. A decir verdad, la administración provisional se había ya comprometido a dar respuesta a las preocupaciones de mayor relevancia de la agenda económica de estos países hacia la Argentina *post-default*. Pero estos compromisos no fueron, de hecho, los motivos excluyentes del apoyo resolutorio de las potencias desarrolladas.

Según entendemos, no resultó ajena a este respaldo la convicción en la necesidad de apuntalar el inminente proceso de recuperación económica y de sostener, paralelamente, el clima de estabilidad política de cara a los comicios presidenciales de abril de 2003.

De este modo, y tras un año de negociaciones enrevesadas, los funcionarios argentinos y del FMI ultimaron el texto de un acuerdo, finalmente ratificado por el Directorio Ejecutivo del organismo el 24 de enero de 2003, luego de que Argentina cancelara sus vencimientos demorados con el BM y el BID.

Con vigencia de ocho meses⁵⁶, el acuerdo reprogramó obligaciones ante el Fondo por un monto de u\$s 6.780 millones y licenció la refinanciación de la deuda argentina con el BM y el BID. A cambio de este alivio temporal en los compromisos externos, el gobierno argentino aceptó condicionalidades de diversa índole. Entre las metas cuantitativas para el 2003, figuraron los compromisos de alcanzar un superávit primario consolidado (superávit Nación-provincias) de 2,5% del PBI y de reducir el gasto primario en 1,5% respecto a 2002. En lo referente a las pautas cualitativas, se precisó que Argentina solicitaría la concurrencia inmediata del BM y el FMI para analizar las posibles modificaciones a las regulaciones y tarifas de los servicios públicos. Además de ello, se incluyeron metas de mediano plazo, vale decir, pautas que excedían los tiempos institucionales de la administración provisional y comprometían veladamen-

55 Véase «Lavagna viaja en busca del aval europeo», en *La Nación*, 24 de noviembre de 2002, pág.10.

56 El acuerdo regiría sólo 10 meses (desde el 1 de enero hasta el 31 de octubre de 2003). De ahí, que se lo considerara como «de transición».

te a las autoridades que surgieran de las elecciones de abril. A propósito, se estipuló una serie de reformas orientadas al esquema impositivo, al sistema de coparticipación y al sector financiero (revisión de la Ley de Entidades Financieras). Por último, se mencionó la necesidad de avanzar las gestiones para la renegociación de la deuda en *default*.

Más allá de las condicionalidades, el acuerdo de transición con el Fondo reportó un avance (parcial) en la empresa de la reinserción financiera del país. Argentina había rearticulado relaciones con agentes clave de la escena financiera internacional, tal cual los organismos multilaterales de crédito.

Sellada la tregua en el frente externo, el gobierno provisional centró su atención en las demandas del ámbito doméstico. Es que, ante la inminencia del proceso electoral, la administración Duhalde consideró imperioso robustecer la imagen de un gobierno que había sorteado exitosamente la peor crisis de la historia argentina. Se trataba, en breve, de capitalizar los logros de la recuperación política-económica del país y asegurar, junto a ello, la continuidad de las políticas en ejecución, identificada por entonces en la candidatura del gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner.

De modo progresivo, el presidente Duhalde y sus ministros retomaron la retórica nacional populista, moderada durante meses por la necesidad de cimentar una gestión prudente y conciliadora.

Finalmente, el marco de tregua habilitó a la administración provisional a instrumentar los cambios en la Política Exterior, tal cual lo anunciado en las primeras horas de gobierno. Sosegada la urgencia de revalidar el apoyo norteamericano, la administración Duhalde pudo apartarse sin mayor reparo de aquellas prácticas que habían signado a la política de alineamiento. En este sentido, cambió el voto condenatorio a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas por una postura abstencionista. De igual manera, abandonó la reserva discursiva y expuso a viva voz sus críticas al accionar crecientemente unilateral de Estados Unidos en el contexto internacional. Aunque fundado argumentativamente en el objetivo de restaurar la tradicional posición multilateral y latinoamericana de Argentina, el abandono –sobreactuado, muchas veces– de los gestos de alineamiento no pudo desvincularse del propósito de Duhalde y de su candidato, el gobernador Kirchner, de marcar

distancia con el ex presidente Carlos Menem, también candidato y referente, por antonomasia, de la política de «relaciones carnales».

La administración Kirchner Continuidades y cambios

El accionar de la administración Kirchner en sus primeros meses de gestión ratificó la preeminencia de la problemática de la reinserción financiera internacional dentro de la agenda externa argentina. Es que, independientemente del mejoramiento en el desempeño macroeconómico y del avance que supuso el acuerdo con el FMI, la rearticulación de Argentina con el sistema financiero internacional presentaba aún múltiples pendientes: los vencimientos con el Fondo después de septiembre⁵⁷, el inicio de negociaciones por la reestructuración de la deuda soberana en *default*, entre las más importantes.

La importancia de la empresa de la reinserción quedó por cierto evidenciada en el discurso inaugural del mandato. En éste, el presidente anunció la inmediata apertura de las gestiones con los tenedores de títulos en cesación de pagos y apuntó los propósitos a seguir: reducción de los montos de deuda, reducción de las tasas de interés y ampliación de los plazos de madurez y de vencimiento de los bonos. De acuerdo con lo expresado, el proceso de reestructuración debía conciliar el nivel de endeudamiento con las condiciones de pago efectivas del país. Sus palabras al respecto fueron elocuentes: «los acreedores (...) tienen que entender que sólo podrán cobrar si a la Argentina le va bien»⁵⁸.

Si bien la ratificación de Roberto Lavagna y de sus colaboradores⁵⁹ en el Palacio de Hacienda dejó entrever cierta continuidad de las políticas ejecutadas por la administración predecesora, la llegada de Kirchner reportó considerables cambios en la estrategia

57 Las obligaciones de Argentina con el organismo entre septiembre-diciembre 2003 rondaban los u\$s 4.300 millones.

58 Véase «Discurso presidencial», en *La Nación*, 26 de mayo de 2003, pág. 11.

59 Junto a Lavagna, fueron ratificados Guillermo Nielsen (Secretario de Finanzas), Leonardo Madcur (ascendido a la dirección de la Secretaría de Coordinación Técnica) y Sebastián Palla (ascendido a la Subsecretaría de Financiamiento).

para la rearticulación de Argentina con los diversos agentes del sistema financiero internacional.

Urgido por la necesidad de sortear las incertidumbres derivadas del exiguo porcentaje de votos con el que había accedido a la presidencia⁶⁰, el flamante mandatario identificó a la empresa de la reinserción financiera como un provechoso terreno para consolidar poder en el ámbito interno y liderazgo a nivel internacional. En función de ello, asumió un notable protagonismo en las negociaciones de Argentina con los organismos financieros internacionales, los gobiernos de los países industrializados y los tenedores de títulos en *default*. En rigor, el cambio en los procesos de formulación y ejecución de las políticas de reinserción evocó la determinación de consolidar un modelo de «diplomacia presidencialista».

Pero no fue éste el único cambio impulsado por el gobierno de Kirchner en las políticas para la reinserción. No deben descuidarse en tal sentido los importantes giros suscitados en el plano discursivo. Al respecto, señalamos la acentuación del discurso nacionalista, basado en la apelación por reconstruir el poder autónomo del Estado y en la denuncia recurrente a los excesos neoliberales de los años noventa. Regido por esta retórica, la administración Kirchner intensificó críticas hacia los organismos multilaterales de crédito y hacia los inversores externos especulativos, identificados ambos como responsables clave del colapso de 2001.

Conforme advertimos, estos pronunciados cambios a nivel organizacional y discursivo acarrearón mayor incertidumbre a la empresa de la reinserción financiera. Signada por la confrontación y la búsqueda permanente de concentrar poder, la administración en análisis no pudo articular una estrategia estable –previsible, en otros términos– para conducir la vuelta de Argentina a los circuitos financieros globales.

Las negociaciones con el FMI

Pese a los esfuerzos de los funcionarios de la administración Kirchner por desvalorar la premura de refinanciar los vencimientos

60 Se recuerda que tras la renuncia del candidato Carlos Menem a participar en el *ballotage*, la fórmula Kirchner-Scioli, que había obtenido poco más del 22% de los votos en la primera vuelta, fue proclamada como vencedora.

una vez finalizado el programa transitorio, las gestiones para concertar un nuevo acuerdo con el FMI comenzaron a ritmo expeditivo. El resultado de las mismas no tardó en materializarse.

En la última semana de junio, Horst Köhler arribó a Buenos Aires acompañado por altos funcionarios del Departamento para el Hemisferio Occidental⁶¹. La repentina visita del propio Director Gerente evidenció que Argentina no era, de hecho, el único actor en apremios. En verdad, las incertidumbres relativas a los vencimientos posteriores a la terminación del programa de transición inquietaban también a los decisores del Fondo. En una nueva oportunidad, Argentina podría revelar la alta exposición crediticia del FMI. La continuidad de Lavagna —sabedor de los costos del organismo en los procesos de negociación— y la confrontación discursiva del nuevo gobierno reforzaban estas preocupaciones.

Durante su permanencia en el país, el titular del Fondo desplegó una nutrida agenda que incluyó entrevistas con el presidente de la Nación, ministros, gobernadores, legisladores, empresarios, banqueros y representantes de organizaciones no gubernamentales⁶². De todas estas actividades, la más relevante fue, sin dudas, la reunión con Kirchner. En el encuentro, el presidente argentino reclamó una autocrítica al FMI por su responsabilidad en la crisis y remarcó que su gobierno no refrendaría metas inconciliables con las realidades económicas e institucionales del país⁶³. Puso allí en evidencia su determinación en asumir la posición de un negociador firme. Aunque ríspido por momentos, el encuentro entre Köhler y Kirchner permitió que ambos funcionarios convinieran un cronograma de negociaciones a fin de llegar a un acuerdo antes del 9 de septiembre, día en que Argentina debía afrontar un vencimiento por u\$s 2.900 millones.

Así las cosas, los técnicos del Fondo y del Ministerio de Eco-

61 Junto con Köhler, llegaron Anoop Singh y John Dodsworth, director y subdirector del Departamento del Hemisferio Occidental, respectivamente, véase «Aspiran a un acuerdo de largo plazo», en *La Nación*, 23 de junio de 2003, Sec. Economía, pág. 1.

62 Véase CASTRO, María Giselle, «Crítico, pero más dispuesto a escuchar», en *La Nación*, 24 de junio de 2003, pág. 5.

63 Véase «Una comida con reproches en la residencia de Olivos», en *La Nación*, 24 de junio de 2003, pág. 55. Véase «Lavagna viaja en busca del aval europeo», en *La Nación*, 24 de noviembre de 2002, pág. 10.

nomía debían acercar posiciones en un período de dos meses, período notablemente breve en consideración de los temas a abordar. Apremiados por el calendario, los funcionarios del Palacio de Hacienda se abocaron de inmediato a la definición de un programa de pautas cuantitativas y estructurales para presentar a la misión negociadora arreglada para fines de julio.

Mientras tanto, el presidente Kirchner se dispuso a abrir la instancia política del proceso negociador. Inició entonces su primera gira oficial por Europa. En Londres, primer destino visitado, Kirchner participó de la cumbre que congregó a los mandatarios adscriptos a la denominada «Tercera Vía». En este marco, el presidente argentino procuró basar su proyección en la arena internacional y despejar así las incógnitas externas a propósito de su persona y de su gestión. En verdad, se trataba de un mandatario del que poco se sabía en el ámbito externo.

En un crítico discurso ante sus pares, Kirchner denunció la estrecha relación entre el crecimiento global de la pobreza y las políticas neoliberales promovidas por los organismos multilaterales de crédito. Tras revelar esta contrariedad, llamó a los líderes presentes a apurar la reforma del sistema financiero internacional y avanzar consecuentemente en la lucha contra las desigualdades mundiales. No faltaron cuestionamientos a aquellos mandatarios del mundo en desarrollo que, aunque contrarios ideológicamente al neoliberalismo, aceptan sin reparo alguno las políticas empobrecedoras del FMI y demás organismos multilaterales⁶⁴. El discurso, basado de seguro en la preocupación más urgente de la agenda externa argentina, expuso cabalmente el estilo confrontativo de la retórica del flamante presidente.

El objetivo de presentar una voz distintiva dentro del contexto internacional comenzó entonces a tomar forma.

La cumbre en Londres sirvió también de marco para que

64 No fueron pocos los que reconocieron en estas palabras una alusión directa a los presidentes de Brasil, Inacio Lula Da Silva y de Chile, Ricardo Lagos, también asistentes de la Cumbre. Se recordaba a propósito el abierto cuestionamiento de Kirchner al reciente acuerdo entre Brasil y el FMI, el cual disponía el compromiso de alcanzar un superávit de 4,5% del PBI. En breve, un compromiso que podría extenderse en las negociaciones del FMI con otros países de la región (Argentina, por caso) y que exigía la ejecución de políticas de austeridad fiscal.

Kirchner se entrevistara con Tony Blair, Primer Ministro británico, Gerhard Schröder, Canciller de Alemania y Jean Chretien, Primer Ministro de Canadá. En los encuentros, el presidente Kirchner reseñó los lineamientos de su gestión y remarcó la necesidad de consolidar el proceso de recuperación política-económica del país. En atención a ello, solicitó a sus interlocutores el concurso de sus respectivos gobiernos en las próximas negociaciones de Argentina con el Fondo Monetario. Ante tales planteos, los mandatarios del G-7 garantizaron su respaldo y auspiciaron la buena marcha de Argentina en su rearticulación con el sistema financiero internacional.

Gestos semejantes conoció, por cierto, en su paso por Bruselas, París y Madrid, donde el presidente argentino mantuvo reuniones con Romano Prodi, titular de la Comisión Europea, Jacques Chirac, Presidente de Francia, y José María Aznar, Presidente del Gobierno Español. En sintonía con estos apoyos, Franco Frattini, Ministro de Asuntos Exteriores de Italia ratificó ante el Canciller Rafael Bielsa el aval de su país en las gestiones de Argentina ante el FMI.

Pese a estos respaldos, los interlocutores de Kirchner y Bielsa en Europa no dejaron de reclamar la pronta resolución de la deuda en *default* y la modificación efectiva a las tarifas de servicios públicos⁶⁵.

Con todo, la evaluación final de la gira por Europa resultó har-to positiva. Ciertamente, el presidente había podido afianzar la representación de un líder referente de una «nueva generación política», conciente de los desafíos del contexto y resuelto a saldar el déficit de Argentina en materia de Derechos Humanos⁶⁶.

A escasos días de su gira europea, Kirchner viajó a Estados Unidos para entrevistarse con George W. Bush. La visita, prevista originalmente para el mes de septiembre, atendió también a desen-

65 Vale apuntar que en los últimos meses de la Administración Duhalde, la Justicia había anulado la revisión de tarifas impulsada desde el Poder Ejecutivo.

66 Cabe mencionar en este punto la relevancia de la cuestión de los Derechos Humanos en la agenda europea hacia Argentina. A modo ilustrativo, señalamos que durante la reunión Kirchner-Chirac, el presidente de Francia le pidió a su par argentino «que siguiera adelante con la restauración de la Justicia sobre los hechos de violaciones de Derechos Humanos y calificó como de «dudosa constitucionalidad» las leyes de punto final y de obediencia debida», en «Chirac apoya el juzgamiento a militares», *La Nación*, 17 de julio de 2003.

trañar lo que eufemísticamente se denominaba el «enigma Kirchner».

En la cumbre, el presidente argentino repitió los conceptos expuestos en Europa y subrayó su compromiso en la lucha contra el terrorismo internacional, sin dudas, la preocupación central de la administración republicana luego de los atentados del 11 de septiembre. Estas enunciaciones valieron para que Bush saludara el desempeño reciente de Argentina y formalizara su aval en las negociaciones del país con el Fondo. Según las declaraciones de Kirchner al terminar la reunión, Bush le había aconsejado: «negocie duramente con el FMI. Pelee hasta la última moneda»⁶⁷.

Después del encuentro Bush-Kirchner, el Ministro Lavagna se entrevistó con John Taylor, Subsecretario del Tesoro para detallarle las pautas –cualitativas y cuantitativas– que presentaría ante el Fondo. Adelantó allí también los lineamientos de la propuesta que Argentina formularía a los tenedores de títulos en *default* en ocasión de la próxima Asamblea del FMI en el mes de septiembre.

Asegurado el aval político de los países industrializados, el gobierno de Kirchner pudo concretar la imagen de negociador «inflexible» ante la misión técnica de junio⁶⁸. La misión, comandada en esta oportunidad por John Dodsworth, Subdirector del Departamento para el Hemisferio Occidental, reclamó como primera condicionalidad el compromiso de un superávit fiscal ascendente que pudiera garantizar el pago de las obligaciones establecidas tras el proceso de reprogramación de la deuda argentina. Según los números de los técnicos, el superávit a pautar debía partir de un 3,5% del PBI en 2004 hasta alcanzar un 5% del PBI en 2006⁶⁹. En materia de metas cualitativas, la misión Dodsworth puso énfasis en el diseño de un cronograma que definiese claramente los plazos para la instrumentación de las reformas estructurales.

Para los funcionarios argentinos, los reclamos de la misión eran inadmisibles. Conforme replicaron, la exigencia de alcanzar un superávit del 3,5% no sólo amenazaba la perdurabilidad del pro-

67 Véase «Fuerte apoyo de Bush a Kirchner», en *La Nación*, 24 de julio de 2003, pág. 1.

68 Para el concepto de negociador «inflexible», se recomienda ver BELTRAMINO, Juan Carlos M., «*Cómo negociar internacionalmente*», Abeledo - Perrot, Buenos Aires, 1997.

69 Los datos aquí indicados son extraídos de BONELLI, Marcelo, *op. cit.*, pág. 299.

ceso de recuperación económica sino que también ponía en riesgo la instrumentación de políticas de nódal importancia para el gobierno, tales como el fortalecimiento de la obra pública y de programas sociales. En razón de ello, propusieron fijar el superávit primario fiscal en el 3% del PBI para los tres años del acuerdo⁷⁰. La exigencia del cronograma detallado de reformas también fue rechazada. Invocando el respeto a los tiempos de las instituciones republicanas del país, los negociadores argentinos apuntaron la necesidad de concertar un calendario gradual. Detrás de estas argumentaciones constitucionales no pudieron ocultarse consideraciones de innegable corte político: la determinación del gobierno de evitar los costos asociados a la adopción de medidas controvertidas por importantes actores de la vida política nacional.

Sin resignar su posición en las condicionalidades comentadas, el Ministerio de Economía buscó tender acercamientos en asuntos menos conflictivos para el sistema político doméstico. Así pues, presentó un plan antievasión e impulsó la sanción de dos proyectos de ley demandados por el Fondo desde tiempos pretéritos (nueva reforma de la Carta Orgánica del BCRA⁷¹ y compensación a las entidades financieras perjudicadas por la pesificación financiera). Pero estos gestos, conviene apuntar, no zanjaron las distancias y las negociaciones entraron en período de gran tensión.

El acercamiento recién pudo avizorarse cuando la administración Bush —mediante el Departamento del Tesoro— decidió activar su intermediación instando a la gerencia del FMI a enviar una nueva misión a Buenos Aires. Para John Taylor, Subsecretario del Tesoro, la falta de acuerdo entre Argentina y el FMI demoraba de manera gratuita el inicio de las negociaciones del país con sus acreedores privados⁷².

70 Véase KANENGUISER, Martín, «FMI: el acuerdo sería más flexible», en *La Nación*, sección Economía, 3 de septiembre de 2003, pág. 2.

71 La reforma en cuestión posibilitaba que el BCRA otorgase mayores fondos al Gobierno para pagar a los organismos multilaterales de crédito. Además, disponía una serie de modificaciones a la Ley de Entidades Financieras, las cuales eran decisivas para impulsar la transformación del sistema bancario, véase «Aprobó el Congreso una de las leyes que pedía el FMI», en *La Nación*, 28 de agosto de 2003, pág. 1.

72 Véase ROSALES, Jorge, «EE.UU.: aún hay desacuerdos con el FMI», en *La Nación*, 26 de agosto de 2003, sección Economía, pág. 2.

Durante los primeros días de septiembre, los funcionarios del Ministerio de Economía y los delegados de la misión trabajaron en un borrador de la carta de intención. Surgió por entonces la iniciativa de acordar únicamente la meta de superávit primario para el año 2004 –definida en 3%–, dejando para futuras negociaciones las pautas fiscales correspondientes a los dos últimos años del programa. En lo inmediato, la fórmula respondió a los objetivos del gobierno, no obstante implicó trasladar las controversias fiscales para las revisiones del programa. En lo referente a los compromisos estructurales, el borrador tomó nota también de los intereses argentinos: las reformas a pautar se implementarían gradualmente.

Cuando las negociaciones entraban en su etapa conclusiva, los emisarios del Fondo reavivaron cuestiones que parecían ya superadas⁷³. Faltaban escasos días para el vencimiento. Conforme a la lectura del gobierno, las nuevas pretensiones de la misión demostraban la «mala fe» de su contraparte. Las reuniones entre el equipo económico y los técnicos del FMI se sucedieron sin resolución alguna.

En este marco, el Ministro de Economía se contactó con funcionarios de los países desarrollados. No faltaron tampoco comunicaciones telefónicas entre Kirchner y el Director Gerente del Fondo. Pero las gestiones no consiguieron desobstruir el letargo negociador.

Finalmente, el 9 de septiembre, el gobierno argentino decidió no efectivizar el vencimiento de u\$s 2.900 millones, monto, por cierto, que representaba casi la cuarta parte de las reservas del BCRA. Las tensiones entre Argentina y el FMI llegaron entonces a su máxima expresión.

Consumado el incumplimiento, los gobiernos del G-7 advirtieron que era momento ya de poner punto final a las negociaciones e instaron a los decisores del Fondo a deponer su intransigencia y a sellar el texto definitivo del acuerdo, el cual fue aprobado el 20 de septiembre en el marco de la reunión anual del FMI - BM en Dubai, Emiratos Árabes Unidos.

El programa, respaldado por la unanimidad de los directores ejecutivos del G-7, previó una refinanciación de los vencimientos

73 Resumidamente, los funcionarios de la misión reclamaron un aumento en la meta del superávit para el 2004, el establecimiento de un calendario para la suba de tarifas y la compensación a los bancos por los amparos judiciales que debieron pagar a sus ahorristas.

de capital en el período septiembre 2003- septiembre 2006 por un monto de u\$s 12.550 millones⁷⁴.

Entre las metas cuantitativas del *Memorando de Política Económica y Financiera 2003-2006*, destacó el compromiso de observar en 2004 un superávit primario de 3% del PBI. Aunque alta en consideración del desempeño histórico de la economía argentina, la meta acordada constituía un resultado favorable para el gobierno nacional. No pasaba por alto que en su último acuerdo con el FMI, Brasil se había obligado a alcanzar un superávit primario de 4,25% para el 2003⁷⁵. En lo referente a las metas estructurales, el Memorando adoptó la fórmula argentina de pautas «graduales»⁷⁶.

Resuelto a capitalizar su «victoria» ante el FMI, el gobierno de Kirchner reforzó su retórica confrontacionista. En su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el Presidente Kirchner exhortó a los organismos multilaterales de crédito a asumir su responsabilidad por promover políticas que alentaron y favorecieron el incremento de la deuda de los países en desarrollo. En consideración de ello, Kirchner reclamó «un cambio de paradigmas internacionales», un cambio que acabase con los modelos de ajuste y promoviese el crecimiento sostenido de los países emergentes⁷⁷. Según argumentó, la comunidad internacional debía comprender que

74 Se recomienda ver IMF, «IMF Approves US\$12.55 Billion Three-Year Stand-By Credit for Argentina», Press Release No. 03/160, disponible en sitio web del FMI, www.imf.org (consultado 2 de mayo 2005).

75 Véase «El acuerdo de la Argentina con el Fondo Monetario Internacional», artículo disponible en sitio web Cambio Cultural, <http://www.cambiocultural.com.ar/actualidad/acuerdofmi.htm> (consultado 2 de mayo 2005).

76 El capítulo de las metas cualitativas enunció, entre otras cosas: (a) sanción de una ley que permitiera al Poder Ejecutivo renegociar las concesiones de las empresas de servicios públicos «por vía rápida» (plazo límite diciembre 2003); (b) institución de una nueva reforma en el sistema impositivo (a prepararse desde mediados de 2004 para instrumentarse a inicios de 2005); (c) ejecución de un nuevo régimen de coparticipación federal (acuerdo con gobernadores en marzo 2004 / presentación del proyecto ante el Congreso en mayo de 2004 / ratificación legislativa agosto de 2005); (d) enmiendas al sistema de seguridad social tendientes a mejorar su eficiencia y sustentabilidad (septiembre de 2004); (e) reestructuración del sector financiero –reforma de la banca pública y fortalecimiento de las entidades financieras privadas– (inicio del proceso mediados de 2003, finalización prevista en 2004).

77 Véase RODRIGUEZ YEBRA, Martín, «Kirchner pidió en la ONU apoyo para pagar la deuda», en *la Nación*, 26 de septiembre de 2003, pág. 1.

sólo el desarrollo podría garantizar el pago de las deudas soberanas de los países emergentes. Fiel a su estilo, asestó: «nunca se supo de nadie que pudiera cobrar deuda alguna a los que están muertos». Justificó así la controvertida propuesta de reestructuración de deuda presentada por su Ministro de Economía en Dubai apenas un par de días atrás.

Aunque más cercano a un anecdotario que a un análisis de Política Exterior, creemos interesante recordar el hecho de que fue esta Asamblea General el escenario del segundo encuentro entre Kirchner y Bush, encuentro en el que el presidente argentino fue saludado como el «conquistador del Fondo».

Al entender de Escudé, los desafíos de Kirchner al sistema financiero global –bendecidos incluso por el propio Bush– se explican porque en un «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 (...). El caos sistémico ha reducido los costos de las confrontaciones con la potencia hegemónica»⁷⁸.

Apertura del proceso de reestructuración. La oferta de Dubai

Dos días después de la aprobación del acuerdo con el FMI, el Ministro Lavagna y el Secretario de Financiamiento, Guillermo Nielsen detallaron la propuesta argentina para la reestructuración de la deuda en cesación de pagos.

Presentada a casi 19 meses de la declaración del *default*, la oferta de Dubai fundó sus lineamientos en la necesidad de compatibilizar el nivel de endeudamiento argentino con el concepto de «sustentabilidad». Con este marco argumental, los funcionarios argentinos anunciaron la quita del 75% del valor nominal sobre la deuda de capital en cesación de pagos (reducción de u\$s 65.000 millones) y el no reconocimiento del pago de los vencimientos de

78 ESCUDÉ, Carlos, «A río revuelto: Autonomía periférica en un contexto de desorden global», *Agenda Internacional*, Año 1 Número 1, junio-julio-agosto de 2004, págs. 16-27.

interés adeudados desde el anuncio del *default*. Junto ello, y sin adentrar en especificaciones técnicas, los funcionarios nacionales aludieron que los bonos a ofrecerse (*discount*, par y cuasi par) extenderían considerablemente los plazos de pago al tiempo de reducir los intereses⁷⁹.

La oferta, identificada como la propuesta de quita de deuda soberana más ambiciosa de la historia económica contemporánea, buscó proyectar la firmeza del gobierno a las negociaciones con los acreedores de la deuda. Así, al momento de anunciar la propuesta de Dubai, el Ministro de Economía afirmó: «Es probable que los lineamientos para una propuesta que ahora haremos no cubran todas las expectativas. Pero **la realidad está por encima de nuestras voluntades** (...) hay que enfrentar esta realidad, hacer un reparto equitativo de pérdidas y, sobre todo, diseñar una solución hacia el futuro que sea realista, cumplible, sostenible y definitiva» (destacado original)⁸⁰.

De momento, el acuerdo de largo plazo con el Fondo constituyó un sólido soporte para sustentar esta postura de negociador inflexible.

Hecha la presentación de Dubai, la Secretaría de Financiamiento programó una gira (*road show*, en jerga financiera) para detallar la oferta ante los grupos consultivos de trabajo conformados por acreedores afectados e iniciar la selección de los sindicatos de bancos regionales. La gira, que comprendió presentaciones en Buenos Aires, Frankfurt, Roma, Zurich, Londres, Tokio, Nueva York, y Los Ángeles, expuso los numerosos obstáculos derivados de la compleja estructura de la deuda argentina en *default*.

79 Los detalles de los nuevos bonos fueron presentados al cierre de la gira de Nielsen por las capitales financieras: 1) los *discount* tendrían una quita del 75% sobre el valor nominal, tasa de interés incremental que variaría entre 1% y 5% y vida promedio de 8 a 32 años; 2) los *par* no tendrían quita alguna, pero el interés se reduciría a una tasa fija de entre 0,5% y 1,5% y los plazos de pago serían de 20 a 42 años; 3) los *cuasi par*, por último, tendrían una quita de 30%, tasa fija de entre 1% y 2% y plazo de 20 a 42 años, en «La oferta de Dubai», disponible en sitio web de Cambio Cultural, <http://www.cambiocultural.com.ar/actualidad/deudaexterna.htm> (consultado 2 de mayo de 2005).

80 LAVAGNA, Roberto, «Lineamientos para una propuesta de reestructuración de la deuda externa», discurso del Ministro de Economía y Producción en Dubai, 22 de septiembre de 2003, disponible en sitio web del Ministerio de Economía y Producción, www.mecon.gov.ar (consultado 30 de abril de 2005).

Llegado este punto, conviene recordar que se trataba de una deuda compuesta por 152 bonos, nominados en siete monedas y bajo jurisdicción de ocho legislaciones diferentes. Además de estas circunstancias, otras dos problemáticas complicaban la estructura de la deuda: la dispersión y la atomización de los tenedores de títulos argentinos en cesación de pagos. Sin ánimo de incurrir en la mención gratuita de datos, nos permitimos presentar algunos números, a nuestro juicio, ilustrativos. Respecto a la dispersión geográfica de los acreedores, apuntamos que la deuda a reestructurar estaba distribuida en una pluralidad de territorios, a saber: Argentina (38,4%); Italia (15,1%); Suiza (10,3%); Estados Unidos (9,1%); Alemania (5,1%); Japón (3,1%); Reino Unido (1,1%); Países Bajos (1%); Luxemburgo (0,8%)⁸¹. En referencia a la cuestión de la atomización, recalamos que el 43,5% de los bonos estaban en poder de acreedores minoristas, la mayoría de ellos residentes argentinos, italianos y japoneses.

Lo cierto es que estas problemáticas enunciadas acarrearón numerosos obstáculos a la empresa de la reestructuración. Es que, a diferencia de las renegociaciones de deuda encaradas durante la década del ochenta y los primeros noventa, el gobierno no debió negociar con una única contraparte –tal como ocurría en tiempos de los convencionales «comités de bancos acreedores»– sino con una heterogeneidad de actores dispersos por los circuitos financieros globales.

Recordando nuestro planteo de partida, señalamos que el carácter inconcluso del debate sobre la nueva arquitectura del sistema financiero internacional en nada favorecía para aminorar los obstáculos generados por el complejo andamiaje del endeudamiento argentino. Pese a que a mediados de 2003 las instituciones y los académicos involucrados en las discusiones sobre el tratamiento para las deudas soberanas en cesación de pagos reconocían haber encontrado ciertos puntos de convergencia, aún perduraban profu-

81 El porcentaje se completaba con los siguientes datos: deuda no identificada (12,8%), otros (2,5%), véase MINISTERIO DE ECONOMÍA (2003), *Lineamientos de la reestructuración de la deuda soberana*, 22 de septiembre de 2003, disponible en sitio web del ministerio de Economía www.mecom.gov.ar (consultado 2 de mayo de 2005).

tos asuntos sin resolver⁸². Así las cosas, Argentina debió enfrentar el proceso de reestructuración de su deuda en un escenario signado por indefiniciones.

Como era de prever, el *road show* de Guillermo Nielsen y Leonardo Madcur por las capitales financieras cosechó el rechazo generalizado de los acreedores afectados. En marcada sincronía, los tenedores institucionales y las asociaciones de acreedores minoristas⁸³ apuntaron la «mala fe» del gobierno argentino. Para los inversionistas afectados, la quita nominal del 75% ofertada por Argenti-

82 Las discusiones relativas al tratamiento de las deudas soberanas presentaron dos posiciones diferenciadas: por un lado, las propuestas orientadas a «modificaciones institucionales» —representada por la Subdirectora del FMI, Anne Krueger— que impulsaban la instauración de un mecanismo internacional de reestructuración de deudas fundado en el capítulo 11 de la Ley de Quiebras de Estados Unidos, por el otro, las propuestas orientadas a «modificaciones contractuales» —apoyadas por el Subsecretario del Tesoro John Taylor y académicos de la talla de Allan Meltzer— las cuales proponían la inclusión de determinadas cláusulas en todos los instrumentos de deuda emitidos por un Estado soberano. Las diferencias entre estos dos enfoques eran más que significativas: mientras que el enfoque «institucional» propulsaba un reforzamiento del rol del FMI, las formulaciones «contractuales» ponderaban la «solución de mercado». En abril de 2003, el Comité Monetario y Financiero Internacional del FMI tomó nota de las firmes críticas al proyecto de Krueger y valoró algunos aportes de los postulados contractuales. Se encontrará un análisis detallado de estas discusiones en HERMAN, Barry, «Asuntos inconclusos en el diálogo internacional sobre la deuda», en *Revista de la CEPAL*—diciembre, Santiago de Chile, 2003 y MACHINEA, José Luis, «Reestructuración de la deuda: nuevas propuestas para viejos problemas», OCAMPO, José Antonio y ANDRAS, Uthoff, (comp.), *Gobernabilidad e integración financiera global y regional*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

83 Del farragoso universo de las asociaciones de tenedores de bonos argentinos en *default*, presentamos a las que mayor peso tuvieron el proceso de reestructuración: 1) *Task Force Argentina* (TFA): agrupación de 450.000 ahorristas italianos presidida por Nicola Stock. Esta asociación fue firmemente cuestionada por el gobierno argentino a causa de las estrechas vinculaciones de Stock con los bancos italianos acusados de asesorar inescrupulosamente a pequeños ahorristas, muchos de ellos, jubilados; 2) *Argentine Bond Restructuring Agency* (ABRA): representada por el economista Adam Lerrick, ABRA decía representar a tenedores cuyos títulos sumaban 1.200 millones de euros. Esta agrupación también conoció el desdén del gobierno por supeditar la representación al cobro de comisiones; 3) *Argentine Bondholders Committee*, (ABC) representado por Hans Humes, fue fundado a fines del 2001 por fondos de inversión de Estados Unidos; 4) *Interessengemeinschaft Argentinien* (IGA), presidida por Stefan Engelsberger, esta asociación alemana fue la pri-

na era inaceptable puesto que no se correspondía con los trazos definidos por Rusia y Ecuador, los antecedentes inmediatos en procesos de reestructuración de deuda soberana. Más inadmisibles aún les resultaba la negativa del gobierno argentino a reconocer los intereses vencidos desde diciembre de 2001. Conforme sostenían, la renuencia a incluir tales intereses en la propuesta implicaba pérdidas reales cercanas al 92% de sus inversiones. En consideración de estas realidades, los tenedores afectados reclamaron una pronta revisión de la oferta. Algunos advirtieron, incluso, sobre la posibilidad de abandonar todo mecanismo de diálogo e iniciar juicios al Estado argentino, tal como ya lo habían hecho algunos fondos de inversión en Italia y Estados Unidos⁸⁴.

No pasó mucho tiempo para que el malestar de los acreedores privados repercutiera en los respectivos gobiernos. Apremiado por el reclamo de los miles de pequeños ahorristas afectados, el gobierno italiano fue el primero en observar explícitamente la propuesta de reestructuración argentina. Las declaraciones de Mario Baccini, Subsecretario italiano de Asuntos Exteriores tras la presentación de Nielsen en Roma fueron más que explícitas: «Italia será muy dura con el Ejecutivo argentino porque no se puede concebir que no haga frente a sus compromisos, aunque sí comprendemos sus dificultades»⁸⁵.

Los gobiernos de Japón y del Reino Unido no tardaron en plantear sus cuestionamientos. Conforme a la lectura compartida de estos actores, la notable recuperación de la economía argentina

mera organización de bonistas formada después del *default*; 5) *Comitato Creditori Argentina*, representada por Mauro Sandri, decía representar 270.000 inversores italianos que sumaban u\$s 4.000 millones en bonos argentinos, opuesta a la TFA, esta asociación exigió la sanción de aquellos bancos que colocaron los títulos a pequeños acreedores sin advertirles los riesgos; 6) *Asociación de Damnificados por la Posificación y el Default* (ADAPD); 7) *Asociación de Ahorristas de la República Argentina*; 8) *Unión de AFJP*: agrupó a todos los fondos previsionales de la Argentina, a excepción de Nación AFJP.

84 Entre las demandas entabladas en Estados Unidos, la más importante fue la iniciada por EM Limited –un fondo de inversión presidida por Kenneth Dart y con sede en Isla Caimán– por un monto cercano a los u\$s 710 millones. Entabladas ante el juez Thomas Griesa, las demandas dieron lugar a numerosos embargos contra los recursos de Argentina en territorio norteamericano.

85 Véase «Roma también endurece su posición con el país», en *La Nación*, 25 de octubre de 2003, sección Economía, pág. 2.

—cristalizada en un crecimiento del PBI cercano al 9%⁸⁶— posibilitaba que la administración Kirchner elevase el nivel del superávit primario fiscal comprometido para el 2004 y mejorase, consecuentemente, su oferta de reestructuración.

Ante los cuestionamientos de los acreedores y gobiernos afectados, las autoridades argentinas buscaron nuevamente el aval de la administración Bush. Con tal propósito, el Ministro Lavagna se entrevistó con John Snow, Secretario del Tesoro de Estados Unidos en instancias de la Cumbre del Grupo de los Veinte (G-20) desarrollada en Morelia, México, al promediar octubre de 2003. En contraposición de las expectativas del Ministro, Snow evitó sentar la posición del Tesoro en la materia al mencionar solamente la conveniencia de «mantener canales permanentes de diálogo e intercambio de ideas»⁸⁷. Quedó en claro que, de momento, el Tesoro mantendría una expectante distancia.

Las revisiones del acuerdo

El rechazo generalizado a la oferta de Dubai y la abstención del Tesoro norteamericano afectaron de inmediato a las relaciones Argentina-Fondo Monetario Internacional. Apuntando las dificultades del país para cumplir con los compromisos estructurales asumidos en septiembre⁸⁸, el Fondo demoró la aprobación de la primera revisión del acuerdo, prevista para inicios de diciembre. Ello, pese a que Argentina había sobrepasado las metas cuantitativas.

Los funcionarios técnicos del FMI, respaldados por el creciente número de directores ejecutivos discordes con las políticas del gobierno argentino, reclamaron avances en las negociaciones con las empresas privatizadas y un «mejor trato» a los tenedores de

86 El dato aquí presentado corresponde a estimaciones de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, Santiago de Chile, 2004, pág. 13.

87 Véase «Lavagna pidió apoyo a los EE.UU. para la renegociación de la deuda», en *Clarín Digital*, 27 de octubre de 2003, <http://www.clarin.com/diario/2003/10/27/p-01001.htm> (consultado 10 de mayo de 2005). La posición del Tesoro quedó claramente refrendada días más tarde cuando el Subsecretario Taylor señaló que «no sería inteligente» que la administración Bush se involucrase en la negociación entre la Argentina y los acreedores privados.

88 Véase nota 76.

títulos en *default*. En estrecha relación con este último punto, los fondomonetaristas insistieron en el aumento de la pauta de superávit fiscal.

Durante todo diciembre, los funcionarios del organismo y los máximos referentes de la administración Kirchner se entrecruzaron en discusiones diarias en las que ambas partes se acusaron mutuamente de obrar en «mala fe». Ante estas diferencias, la continuidad del programa de largo plazo se vio seriamente amenazada y, junto a ella, la alternativa para canalizar la reinserción financiera del país.

Al igual que lo sucedido en septiembre, la tensión recién pudo destrabarse cuando el titular del Tesoro norteamericano tendió su intercesión. Así, luego de una semana de gestiones entre el Ministerio de Economía, el Tesoro y la gerencia del FMI, Horst Köhler comunicó a los funcionarios argentinos su decisión de recomendar al Directorio Ejecutivo la aprobación de la primera revisión⁸⁹.

En esta oportunidad, sin embargo, la intervención de Estados Unidos no estuvo ajena de ciertas observaciones. Lejos de la actitud expectante de los primeros tiempos, los decisores del Tesoro instaron al gobierno argentino a redefinir ciertos lineamientos de la oferta de Dubai y agilizar consiguientemente las negociaciones con los acreedores privados. Pero los reparos no provinieron solamente del Tesoro. Conviene recordar aquí algunas declaraciones surgidas desde el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional⁹⁰. Aunque centradas en la estrategia argentina de reestructuración de la deuda, las críticas de estos dos últimos departamen-

89 Véase KANENGUISER, Martín, «La intervención de EE.UU. fue fundamental para el desenlace», en *La Nación*, 10 de enero de 2004, pág. 6.

90 En declaraciones que suscitaron gran polémica, el Subsecretario de Estado Roger Noriega aseguró: «Entendemos que el presidente Kirchner tiene prioridades en su agenda económica y financiera que debe atender, pero creemos que es igualmente importante en términos de la salud económica y de la recuperación de la Argentina que el asunto de la deuda sea manejado de una manera seria y responsable», en ARMENDÁRIZ, Alberto, «Denuncia EE.UU. un "giro a la izquierda" de la Argentina», en *La Nación*, 7 de enero de 2004, pág. 1. En sincronía con los enunciados de Noriega, Condoleezza Rice, Consejera de Seguridad Nacional manifestó días más tarde que Argentina debía realizar «decisiones y pasos difíciles» en la negociación de su deuda, en «Condoleezza Rice advirtió que deberán darse "pasos difíciles"», en *La Nación*, 10 de enero de 2004, pág. 8.

tos no descuidaron objeciones a las políticas de Kirchner hacia Cuba y Venezuela, los puntos más sensibles de la agenda norteamericana para América Latina.

Los reparos de Estados Unidos fueron planteados incluso por Bush en la entrevista que mantuvo con Kirchner durante la Cumbre de las Américas en Monterrey, México, en enero de 2004. En la reunión, el presidente norteamericano fue categórico al advertir que Argentina debía despejar ciertas dudas sobre su voluntad de pago⁹¹. A la reunión Bush-Kirchner, le siguió un inédito encuentro entre la Consejera de Seguridad Nacional Condoleezza Rice y el Ministro de Economía Lavagna en el que ambos funcionarios trataron los alcances de la propuesta argentina y los pasos a seguir en el proceso de renegociación.

Más allá de las críticas, las reuniones en Monterrey resultaron más que fructuosas para los argentinos. Dos días después del encuentro entre los mandatarios, el Departamento de Justicia de Estados Unidos presentó un escrito ante el juez Thomas Griesa —encargado de resolver la mayor parte de las demandas de los acreedores contra Argentina— para que rechazase el pedido de algunos fondos «buitres» para embargar las cuentas argentinas reservadas al pago de los vencimientos ante los organismos multilaterales de crédito. De acuerdo con los argumentos esgrimidos en el escrito, los organismos en cuestión desempeñan un rol clave en la resolución de los problemas vinculados con el endeudamiento soberano, en consecuencia, resultaba impropio equipararlos con los tenedores de títulos en *default*. Se advertía, en breve, que la anulación del carácter de acreedor privilegiado reservado para las instituciones financieras internacionales socavaría decisivamente la posibilidad de que Argentina encauzase la reestructuración de su deuda⁹².

A fines de enero, el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó formalmente la primera revisión del acuerdo 2003-2006. La decisión, que puso fin a semanas de incertidumbres, no dejó de evidenciar las diferencias de los países del G-7 respecto a la realidad económica ar-

91 Véase BARON, Ana, «Bush dio un nuevo apoyo, pero pidió una señal clara por la deuda», en *Clarín* edición digital, 14 de enero de 2004, <http://www.clarin.com/diario/2004/01/14/p-691527.htm>.

92 Véase KANENGUISER, Martín, «Apoyo de EE.UU. para eludir embargos», en *La Nación*, 15 de enero de 2004, sección Economía, pág. 2.

gentina. En tal sentido, cabe indicar que la resolución computó el aval de los directores de Estados Unidos, Alemania, Francia y Canadá y la abstención de los representantes de Japón, Italia y Reino Unido⁹³. A pesar de los esfuerzos del Ministro Lavagna por enfatizar el dato de haber sorteado las presiones para la modificación de las metas fiscales y monetarias acordadas en septiembre, el quiebre de posiciones al interior del G-7 corroboró el creciente descontento internacional respecto a las políticas económicas del país.

Sin tregua, los funcionarios del Ministerio de Economía y el FMI comenzaron las negociaciones en torno a la segunda revisión del acuerdo. Reconocieron todos la conveniencia de acelerar las gestiones para que la segunda revisión se aprobase en marzo de 2004, tal cual lo estipulado en el acuerdo. Nadie pasaba por alto que en los primeros días de marzo, Argentina debía afrontar un nuevo vencimiento con el organismo⁹⁴.

Comprobado el cumplimiento de las pautas cuantitativas, el eje de la nueva ronda de negociaciones giró en torno a la reestructuración de la deuda. La preeminencia de esta cuestión para la segunda revisión, por cierto, se hizo manifiesta en los primeros días de febrero durante la reunión de ministros de Finanzas y presidentes de bancos centrales del G-7 en Boca Ratón, Florida. Decididos a superar las divisiones experimentadas cuando la primera revisión, los gobiernos del G-7 recobraron causa común e instaron al gobierno argentino a enmendar su estrategia en el manejo de la deuda. El comunicado final de la reunión fue terminante: «Llamamos a Argentina a que instrumente políticas acordes con el FMI. Argentina debería involucrarse constructivamente con sus acreedores para lograr una tasa de participación elevada en la reestructuración de la deuda»⁹⁵.

Las especificaciones del mandato de los países desarrollados fueron enumeradas de inmediato en la reunión del equipo eco-

93 La votación final de la primera revisión reportó 16 votos a favor —entre ellos, Estados Unidos, Francia, Alemania, Canadá, España, Rusia, Brasil y países africanos— y 8 abstenciones — Italia, Reino Unido, Japón, Holanda, los países nórdicos, Bélgica, Suiza y Australia—, véase «El FMI aprobó la revisión, entre elogios y advertencias», en *La Nación*, 29 de enero de 2004, sección Economía, pág. 1.

94 El vencimiento, que sumaba u\$s 3.150 millones, cancelaba el 9 de marzo.

95 Véase «El G-7 pide que se mejore la propuesta», en *La Nación*, 8 de febrero de 2004, pág. 8.

nómico con la conducción del Fondo apenas concluida la Cumbre de Florida. En el encuentro, los máximos referentes del FMI exigieron: 1) la designación del sindicato de bancos asesores; 2) la reparación del diálogo con los acreedores, en particular, con el Comité Global de Tenedores de Bonos Argentinos⁹⁶; 3) la delimitación de un cronograma de negociaciones que demostrase la «buena fe» del gobierno argentino; y 4) la aceptación de una cláusula que comprometiera al gobierno a conseguir una aceptación mínima del 80% de los acreedores («principio de aceptabilidad»)⁹⁷.

En este contexto, los márgenes de acción de Argentina frente al FMI conocieron sus limitaciones. En verdad, el renovado alineamiento de los gobiernos del G-7 en Florida demarcó la contrariedad de avanzar en el proceso de negociación sin atender las inquietudes directas de los accionistas clave del organismo. En consideración de ello, nos permitimos observar en parte el planteo de Escudé. Según entendemos, las presiones de los gobiernos centrales evidenciaron que los desafíos al orden financiero global pueden ser aún constreñidos por recursos represivos no convencionales (rechazo a la cooperación, por caso). La ampliación de los márgenes de acción no debe sobreestimarse.

Frente a esta coyuntura, el Ministerio de Economía apuró la conformación del sindicato de bancos asesores. Así, a solo dos días de su encuentro con la cúpula del Fondo, el Ministro Lavagna comunicó la designación de las tres entidades que coordinarían el proceso de renegociación en el ámbito internacional (*Barclays Capital*, *Merrill Lynch* y *UBS*)⁹⁸. Pese al avance que supuso para la reestructuración de la deuda, el anuncio de los bancos elegidos reflejó claramente los inconvenientes de la administración Kirchner para instrumentar su estrategia de renegociación. Recordamos en este punto que, originalmente, el Palacio de Hacienda había estipu-

96 Constituido a inicios de enero de 2004, el *Global Committee of Argentina Bondholders* (GCAB) reunió a las principales asociaciones de acreedores extranjeros de la Argentina, a saber: *Task Force Argentina* (TFA), *Argentine Bond Restructuring Agency* (ABRA), *ABC*, *Bank of Tokyo-Mitsubishi* y *Shinsei Bank*. La participación de la TFA y ABRA suscitaba fuertes cuestionamientos por parte del Ministerio de Economía.

97 BONELLI, Marcelo, *op. cit.*, pág. 324.

98 Para la coordinación en el mercado local, las entidades designadas fueron Banco Galicia, BBVA-Banco Francés y Banco Nación.

lado la designación de cinco «bancos organizadores globales», convocando para ello a una docena de instituciones. Tras el rechazo de la mayor parte de las entidades invitadas, el gobierno se vio obligado a reducir el número de los bancos asesores e incluso extender la convocatoria a *Merril Lynch*, institución excluida en un primer momento por su participación en las operaciones de endeudamiento en el período de la convertibilidad, y particularmente, en el controvertido «megacanje» instrumentado por la administración De la Rúa⁹⁹.

Pero la concesión argentina no bastó para acercar posiciones. El proceso negociador continuó paralizado por las distancias en las condicionalidades restantes. Para los funcionarios argentinos, el reclamo relativo al trato preferencial para el Comité Global de Tenedores de Bonos Argentinos era inaceptable, pues se trataba de una asociación que, además de carecer de la representatividad plena de los acreedores, estaba financiada por bancos que habían vendido irresponsablemente títulos argentinos a tenedores minoristas. En lo referente al principio de aceptabilidad, los negociadores argentinos cuestionaron el porcentaje de 80% y propusieron, en contrapartida, que el nivel de aceptación se fijara en el 66%, entendiendo a esta cifra como indicador de una «mayoría calificada».

Las discusiones en estos puntos reprodujeron los escenarios de las anteriores negociaciones entre Argentina y el Fondo. Tras impugnar los sucesivos borradores de carta de intención, los actores parecieron orientarse una vez más a la ruptura definitiva. En este marco, Horst Köhler presentó su renuncia agudizando aún más el panorama. Para los negociadores argentinos era sabido que la salida de Köhler implicaría el robustecimiento del sector más intransigente del organismo, identificado, de seguro, en la persona de la Sub Directora Gerente, Anne Krueger.

Descartada la posibilidad de apelar a la instancia política de las gestiones, la administración Kirchner admitió el recorte de sus márgenes de maniobra. De este modo, el 9 de marzo —en vísperas del ya comentado vencimiento—, el Ministerio de Economía propuso un nuevo borrador que tomaba nota de los requerimientos del organismo y salvaba, al mismo tiempo, la retórica del gobierno. Recu-

99 Véase CASTRO, María Giselle, «Se conformó el sindicato de bancos», en *La Nación*, 11 de febrero de 2004, Suplemento Economía, pág. 1.

riendo a formulaciones ambiguas, el texto propuesto estableció el objetivo de entablar «negociaciones constructivas con todos los grupos de acreedores representativos», y mencionaba, entre ellos al controvertido Comité Global de Tenedores de Bonos Argentinos (GCAB). En cuanto al «principio de aceptabilidad», la carta de intención obvió sentar porcentajes, no obstante, instó a «formular la oferta de manera que resulte en una deuda sustentable para la Argentina y logre un amplio apoyo por parte de los acreedores»¹⁰⁰.

Rubricados estos compromisos, la Directora Gerente interina Krueger recomendó ante el Directorio la aprobación de la segunda revisión, finalmente efectivizada por la unanimidad de los directores ejecutivos.

Propuesta de Buenos Aires

Generalizados los reparos a los lineamientos trazados en Dubai, la administración Kirchner admitió la necesidad de cursar una nueva propuesta de reestructuración. Ciertamente, el contundente repudio de los acreedores afectados y las presiones de los gobiernos y los organismos financieros internacionales coartaron el camino proyectado en la presentación de septiembre. Así las cosas, el 1 de junio de 2004 el Ministerio de Economía efectuó una nueva oferta, la «Propuesta de Buenos Aires».

Entre las novedades de la oferta, las más notorias fueron: 1) la decisión de reconocer los intereses vencidos desde diciembre de 2001 y 2) la institución de las «unidades ligadas al crecimiento», un «premio» anual en efectivo basado en el desempeño económico del país.

En referencia a los intereses impagos, la propuesta de Buenos Aires instrumentó un singular mecanismo de incentivo que vinculó el monto de intereses a reconocer con el nivel de aceptación de la oferta. En caso de que el nivel de aceptación de la propuesta fuera igual o superior al 70%, la reestructuración treparía a u\$s 104.100 millones, comprendiendo de esta manera a los intereses vencidos y devengados hasta junio de 2004. Si la aceptación no alcanzaba tal porcentaje, el monto a reestructurar llegaría

100 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN, *Carta de Intención, segunda revisión*, 10 de marzo de 2004, pág. 5, disponible en sitio web del Ministerio de Economía www.mecom.gov.ar (consultado el 16 de mayo de 2005).

a u\$s 99.400 millones. En este supuesto, se reconocerían solamente a los intereses vencidos hasta diciembre de 2003.

Respecto a los cupones atados al crecimiento, la nueva oferta dispuso el pago de un adicional anual en aquellos períodos en los que el incremento del PBI sobrepasase la pauta del 3%. Según lo estipulado, este premio repartiría entre los tenedores de los títulos reestructurados un monto equivalente al 5% del excedente alcanzado.

Al incorporar los intereses y los adicionales por crecimiento, la nueva propuesta mejoró decisivamente la oferta a los acreedores. A decir verdad, las innovaciones anunciadas redujeron sobremanera las pérdidas nominales globales impulsadas a la primera oferta¹⁰¹.

Sin embargo, preocupado por los costos –simbólicos y económicos¹⁰²– de esta flexibilización, el gobierno de Kirchner procuró revalidar pronto su posición de negociador «duro». Por tal motivo, subrayó que no habría nuevas concesiones y que en los días subsiguientes presentaría la oferta ante las entidades reguladoras de aquellos países en los que operaría el canje para conseguir la aprobación técnica de la oferta e iniciar prontamente la reestructuración.

De igual modo, y en el ineludible propósito de preservar su imagen ante la opinión pública doméstica, el gobierno desvaloró controvertidamente lo que se suponía una mejora decisiva de oferta y recalcó el hecho de que los anuncios de Buenos Aires observaban todavía la mentada quita del 75%, medida, esta vez, en términos del valor neto.

Las objeciones de los acreedores no demoraron en explicitar-

101 Para FIDE, las innovaciones de Buenos Aires se traducirían en una quita nominal que se ubicaría entre el 47% al 53%, dependiendo estos porcentajes del grado de aceptación, véase FIDE, «Los reclamos a la Argentina por parte del FMI y los acreedores privados externos», en *Coyuntura y Desarrollo*, N° 295, Buenos Aires, 2004. Otras estimaciones, calculaban una quita nominal cercana al 60%, véase «La novela Argentina- FMI: nuevos capítulos», en sitio web Política y Actualidad, http://www.politicayactualidad.com/textos.asp?id_texto=2512&id_seccion=4 (consultado 5 de mayo de 2005).

102 Para cubrir las distancias entre los anuncios de Dubai y Buenos Aires, el gobierno debió postergar sus críticas a las políticas ortodoxas e incrementó las metas de superávit fiscal primario estimadas para el período posterior a la reestructuración. En el período 2005-2011, los compromisos de superávit fiscal del gobierno federal crecieron del 2,4% al 2,7% del PBI, para descender progresivamente al 2% en el año 2017.

se. El primero en poner voz a la protesta fue Hans Humes, co-presidente del Comité Global de Acreedores, quien cuestionó al gobierno por presentar nuevamente una oferta de manera unilateral¹⁰³ y reclamó un pago en efectivo de un porcentaje de los intereses caídos¹⁰⁴. A las formulaciones de Humes, le siguieron las consideraciones de representantes de otras agrupaciones de tenedores de bonos, todas ellas coincidentes en apuntar la inaceptabilidad de la oferta¹⁰⁵. Es que, pese a las concesiones de Buenos Aires, la quita formulada en la segunda propuesta se presentaba bastante superior a los antecedentes de reestructuración arriba mencionados.

En correspondencia con lo ocurrido tras la oferta de Dubai, los reparos de los acreedores privados trascendieron rápidamente a los gobiernos del G-7. Apenas presentada la Propuesta de Buenos Aires, funcionarios de Italia, Japón y el Reino Unido repitieron críticas hacia la estrategia de reestructuración de la administración Kirchner. El Tesoro norteamericano, por su parte, emitió un elíptico comunicado en el se que advertía que el éxito de la reestructuración requería de una amplia aceptación de la oferta y el cumplimiento de los compromisos asumidos en el programa con el FMI¹⁰⁶.

Suspensión del acuerdo con el FMI

En este escenario de creciente tensión, Argentina y el FMI comenzaron las gestiones para la tercera revisión del acuerdo. La

103 Véase BARON, Ana, «Rechazo de los bonistas extranjeros», en *Clarín Digital*, 2 de junio de 2004, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/06/02/elpais/p-00803.htm> (consultado 15 de mayo 2005).

104 Concretamente, reclamó un pago en efectivo de u\$s 6.500 millones, véase FIDE, «El FMI como parte del problema», en *Coyuntura y Desarrollo*, N° 296, Buenos Aires, 2004, pág. 5.

105 A continuación, declaraciones de los representantes de algunas asociaciones: Angélica Bergonzi, presidente de la Asociación de Damnificados por la Pesificación y el Default (Adapd), señaló: «Los acercamos muchas propuestas que no aceptaron, nunca tuvieron buena fe». Por su parte, Stefan Engelsberger, de la Asociación de Acreedores Alemanes de Argentina, señaló: «la mayoría de los inversionistas no se dejará someter a esa condonación para nada realista», en «Fuerte oposición de los acreedores», en *La Nación*, 2 de junio de 2004, sección Economía, pág. 3.

106 Véase «El Tesoro de EE.UU. abogó por el consenso», en *La Nación*, 2 de junio de 2004, sección Economía, pág. 2.

misión del organismo arribada a mediados de junio reveló los mismos resultados de auditorías anteriores: notable sobrecumplimiento de las metas cuantitativas pero profusas deficiencias en la consecución de las condicionalidades estructurales. Ante estas realidades, la misión encontró fundamentos para cuestionar la voluntad política del gobierno para observar los compromisos con el organismo y subrayó la imposibilidad de prolongar este escenario mediante la concesión de nuevas dispensas.

Lo cierto es que la persistencia de estos incumplimientos estructurales habilitaron a los directores ejecutivos del G-7 a vincular la aprobación de la tercera revisión a una nueva mejora de la propuesta de reestructuración y a una revisión inmediata de las tarifas de servicios públicos. Demandas que, para el gobierno argentino, resultaban incompatibles con los tiempos económicos e institucionales del país.

Tomando nota de las renovadas contrariedades dentro del Directorio Ejecutivo, la gerencia del FMI, dirigida ahora por Rodrigo de Rato, decidió posponer la tercera revisión del acuerdo en vigencia. Las relaciones entre Argentina y el Fondo Monetario incrementaron progresivamente su tradicional antagonismo retórico. El clima de malestar se acreditó de lleno en la reunión del Directorio Ejecutivo de fines de julio, cuando la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) presentó su informe relativo a la relación Argentina-FMI durante el período de la convertibilidad. En la presentación, Lavagna cuestionó firmemente al organismo por su participación en la crisis y observó las contradicciones entre las políticas hacia Argentina previas y posteriores al colapso de 2001.

Con propósito de repetir fórmulas pasadas, la administración Kirchner buscó el respaldo norteamericano. Pero en esta ocasión, las gestiones resultaron infructuosas. A nuestro entender, dos consideraciones explicaron la renuencia norteamericana a interceder ante el FMI y ante los países del G-7 contrapuestos a la aprobación de la tercera revisión: por una parte, la creciente distancia de intereses entre Argentina y Estados Unidos, evidenciada, entre otras cosas, en las comentadas observaciones norteamericanas hacia el acercamiento de Kirchner a Venezuela y Cuba, en las marcadas diferencias en las negociaciones comerciales multilaterales –OMC, ALCA–, en el rechazo argentino a la solicitud de un potencial envío de tropas de paz a Irak, en la negativa a conce-

der inmunidad diplomática para los soldados norteamericanos en el país y en los recurrentes entrecruces retóricos entre funcionarios de ambos países¹⁰⁷. Por la otra, la inminencia de las elecciones presidenciales de noviembre de 2004, lo cual implicó que la administración Bush privilegiase cuestiones de índole doméstica.

En tales circunstancias, el gobierno argentino debió desembarazarse por cuenta propia las complejas negociaciones con el organismo.

En busca de atenuar las intransigencias dentro del Directorio, el canciller Bielsa se reunió con el Ministro italiano de Asuntos Externos Franco Frattini¹⁰⁸. Pero esta acción espasmódica, desde luego, no pudo torcer la ya infranqueable postura italiana.

Al reconocer los severos obstáculos para avanzar en la tercera revisión, la administración Kirchner resolvió suspender el acuerdo con el FMI. En rigor, una decisión que reportaba serios inconvenientes. Es que Argentina no sólo debía avanzar en la reestructuración sin el aval del organismo sino que también tendría que afrontar los vencimientos con el Fondo sin esperar sus respectivos reembolsos, tal cual lo estipulado en el acuerdo de largo plazo. Las incertidumbres derivadas de la suspensión del acuerdo, particularmente las asociadas a la suerte de los vencimientos reprogramados, motivaron que el flamante Director Gerente De Rato proyectara una repentina visita al país. En este marco, el máximo referente del FMI y los funcionarios argentinos convinieron una tregua: Argentina cumpliría puntualmente con sus pagos y el Fondo se abstendría de intervenir en el proceso de reestructuración.

El complejo tránsito al canje

Para los funcionarios argentinos, el desembarazarse temporalmente de las presiones del Fondo permitiría avanzar sin más en la renegociación de la deuda soberana. La decisión del Tesoro de

107 Se alude aquí al rosario de entredichos entre el Secretario Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental del Gobierno de Estados Unidos, Roger Noriega y el Canciller argentino Rafael Bielsa. Se recomienda ver GERCHENSON, Ana, «Un lugar en el mundo. Diplomacia estilo K», en *La Nación*, 16 de noviembre de 2003, sección Enfoques, pág. 1.

108 Véase PIQUE, Isabeletta, «Bielsa lima asperezas con Italia», en *La Nación*, 6 de agosto de 2004, sección Economía, pág. 2.

Estados Unidos de oficiar como garante de la tregua Argentina-FMI posibilitaba pensar en un tránsito llano al canje. Sin embargo, estas expectativas conocieron serios inconvenientes. Al acercarse el 29 de noviembre —fecha estipulada en el cronograma del gobierno como el inicio del canje—, la propuesta de Argentina no había obtenido aún la aprobación técnica de las entidades reguladoras de Estados Unidos, Italia, Alemania, Luxemburgo y Japón. Lo cierto es que sin el aval técnico de estas agencias, la administración Kirchner se veía obligada a desdoblar el canje a nivel doméstico e internacional, habilitando de esta manera la posibilidad de que los acreedores externos iniciasen sendos litigios por «iniquidad de trato».

A la demora de la aprobación técnica externa, se sumó la repentina renuncia del *Bank of New York* como agente global de cambio y pago de los bonos. El retiro de esta entidad, suscitado tras el rechazo del gobierno al reclamo de mayores comisiones y plazos para la operación, conllevó mayores incertidumbres sobre la suerte de la reestructuración. En verdad, la salida del *Bank of New York*, institución identificada como la de mayor experiencia en procesos de canje, requirió la apertura de urgentes negociaciones con entidades de menor capacidad operativa.

Ante estas circunstancias, los decisores de la administración Kirchner resolvieron prorrogar el inicio de la operación del canje. Esta decisión, por cierto, no estuvo ajena del desarrollo de tensiones burocráticas al interior del gobierno. Por esos días, los funcionarios «políticos» de la administración no velaron reparos hacia la pericia del equipo económico¹⁰⁹.

Procurando minimizar las discordancias domésticas, el gobierno argentino acentuó las contrariedades del contexto externo. En este marco, el presidente Kirchner reavivó los cuestionamientos al gobierno italiano por su abierta obstrucción a la reestructuración de la deuda argentina y su desatención para con los lazos históricos de la relación bilateral¹¹⁰. Estas formulaciones, naturalmente, pro-

109 Las principales críticas hacia el equipo económico apuntaron a que no había entablado un contrato formal con el *Bank of New York* que impidiera a la entidad crediticia abandonar el canje sin costo alguno.

110 En un discurso pronunciado en Puerto Madryn, Kirchner señaló: «¿Qué actitud distinta la del gobierno italiano, en relación con la reestructuración de la deuda, comparada con la que tuvimos nosotros, que les abrimos nuestro

fundizaron el distanciamiento con el gobierno de Berlusconi y ratificaron el perfil de una política externa «espasmódica», alimentada por la imprevisión de los impulsos de la confrontación permanente.

Resolución del canje

Tras intensas negociaciones, el gobierno argentino pudo recontractar al *Bank of New York* y agenciar finalmente la aprobación de las entidades reguladoras. De este modo, la administración Kirchner allanó las conjeturas sobre una nueva postergación e inició la operatoria en la segunda quincena de enero de 2005, conforme al cronograma anunciado en noviembre.

Durante las primeras semanas del canje, el bajo nivel de operaciones certificó la cautela de los tenedores de bonos, quienes parecían no resignar sus reclamos relativos a un mejoramiento de la oferta. Frente a las presiones y amenazas de boicot por parte de los acreedores, el Ministerio de Economía decidió impulsar un proyecto de ley por el cual se impedía al Poder Ejecutivo promover una nueva reestructuración sin la autorización previa del Congreso. El proyecto «cerrojo», rápidamente convertido en ley, buscó refrendar la irrevocabilidad de la propuesta al obstaculizar los mecanismos político-institucionales para instrumentar un nuevo canje. Para los funcionarios de la administración gobernante, los acreedores debían entender que la oferta de Buenos Aires tenía punto final y que no habría respuestas para aquellos que decidieran quedar fuera de la operatoria.

Al margen de las discusiones sobre la incidencia de esta ley sobre la postura de los acreedores, lo cierto es que en los últimos días del canje, el nivel de aceptación creció a ritmo acelerado, augurando así un próspero desenlace.

Cerrado el canje, el gobierno comunicó que la aceptación final de la oferta había alcanzado un 76,15%¹¹¹. La cifra, sensible

corazón y los brazos a los italianos en sus peores momentos!», en «Deuda: fuertes críticas de Kirchner al gobierno italiano», en *La Nación*, 27 de noviembre de 2004, sección Economía pág.1.

111 Los datos presentados en esta sección pertenecen a MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN, *Oferta de canje –Anuncio final*, 18 de marzo de 2005, Buenos Aires, disponible en sitio web del Ministerio de Economía y Producción, www.mecom.gov.ar (consultado 18 de mayo 2005).

mente superior al principio de aceptabilidad demandado por el Tesoro, el Fondo y otros actores clave de la comunidad financiera internacional, marcó un resultado favorable para la estrategia de reestructuración de la administración Kirchner¹¹². Más allá del importante nivel de aceptación, otro aspecto demarcó el logro de la operación: la notable modificación impuesta a la estructura del endeudamiento argentino. Al respecto, conviene señalar que, en términos de stock global, la deuda reportó una reducción próxima a u\$s 66.000 millones (de u\$s 191.254 millones a u\$s 125.283 millones). Por otra parte, se destaca la ampliación del porcentaje de endeudamiento emitido en pesos, lo cual implicó un mejoramiento del endeudamiento frente a eventuales *shocks* externos¹¹³. Por último, se advierte la simplificación de la composición de deuda por legislación, en consideración de la merma del número de leyes aplicables: de 8 a 4.

No obstante estos resultados, la administración Kirchner no consiguió sellar de inmediato la reinserción de Argentina a los circuitos financieros globales.

En la actualidad, diversos son los interrogantes que condicionan la vuelta plena del país al sistema financiero internacional. En primer lugar, se mencionan las renuencias de algunos actores clave de la comunidad financiera a reconocer la salida del *default* y las firmes presiones para que se reabra el canje a los aquellos acree-

112 En términos desagregados, la aceptación de la oferta indicó una importante participación de los tenedores de bonos nominados en yenes (94,7%); pesos indexados (85,7%), dólares (84,2%) y libras esterlinas (83,6%). Los niveles de aceptación de los acreedores con títulos emitidos originalmente en marcos alemanes y liras italianas, en cambio, resultaron notablemente inferiores: 70,6% y 56,8%, respectivamente. Respecto a estos últimos números, vale recalcar que las diferencias entre los niveles de aceptación de Alemania e Italia respondieron a la actitud asumida por los grupos de acreedores de estos países. Mientras que ABRA decidió participar en último momento de la reestructuración, las asociaciones de tenedores de bonos italianos mantuvieron su firme rechazo. Terminado el canje, el representante de la TFA Nicolás Stock aseveró: «Daremos batalla y a los inversores, nuestro apoyo. La oferta debe ser mejorada», en «Diarios italianos hablan del "triumfo" de la Argentina», en *La Nación*, 27 de febrero de 2005, pág. 11.

113 Luego de la reestructuración, la composición deuda por moneda presenta los siguientes datos: pesos (37%); dólares (37%); euros (14%); yenes (12%), resto (10%).

dores que no suscribieron la oferta. A ello, se agrega la reputación a futuro de Argentina como país que rebajó buena parte de sus compromisos soberanos. En otras palabras, queda por ponderar las derivaciones de la reestructuración sobre las evaluaciones de los eventuales inversores del país.

Conclusión

En el presente trabajo explicamos la importancia de la cuestión de la reinserción financiera dentro de la agenda externa argentina durante las administraciones Duhalde y Kirchner. Al reconocer la premura por sortear el estado de marginación financiera experimentado tras el colapso económico-institucional de 2001, los gobiernos analizados orientaron diversas acciones de la política exterior al objetivo de reponer vinculaciones con los agentes del sistema financiero internacional.

El análisis de estas estrategias permitió corroborar que el proceso de reinserción financiera no sólo se vio obstaculizado por las condicionantes de orden doméstico, sino también por el déficit institucional del contexto financiero internacional. En tal sentido, remarcamos que durante todo el período en cuestión el país se conoció atrapado por una doble crisis que conjugó las réplicas del colapso interno y los lacónicos avances en la reformulación de la arquitectura financiera internacional.

Conforme evaluamos, los primeros meses de la administración Duhalde exhibieron plenamente este juego de contrariedades cruzadas. Durante el lapso en el que Remes Lenicov estuvo al frente del Ministerio de Economía, el complejo de demandas internas-externas nulificó todo ensayo de reinserción financiera. Desbordado por la coyuntura, el gobierno nacional abandonó progresivamente toda facultad de iniciativa llegando incluso a estudiar la opción de romper las negociaciones con el Fondo y perpetuar consiguientemente el estado marginal de la economía argentina.

Tras el acuerdo con los gobernadores y la asunción del nuevo equipo económico, las políticas del gobierno recobraron respaldo institucional, permitiéndole al gobierno encarar el proceso de reinserción desde una posición de mayor consistencia. Sin contravenir los reclamos del FMI, el Ministro Lavagna imprimió un cambio sustantivo a las negociaciones del frente externo. Al tiempo de atender

las demandas del FMI, el Ministro buscó robustecer las vinculaciones políticas con los gobiernos industrializados. Las mudanzas de este contexto repercutieron positivamente en la percepción de los actores locales e internacionales, quienes comenzaron a observar los costos de las dilaciones de las acciones del Fondo. De igual modo, la decisión de Duhalde de adelantar las elecciones y la emergencia de ciertos indicios de mejoramiento económico alentaron la premisa de avalar el tránsito de Argentina hacia su reinserción financiera internacional.

A pesar de estas modificaciones, el FMI continuó obstruyendo el proceso de reinserción con reclamos disociados de sus mandatos constitutivos. Esta situación, derivada de la irresolución institucional del sistema financiero internacional, recién pudo sortearse cuando el gobierno argentino certificó el respaldo de los países del G-7 y activó el recurso del *default* con los organismos financieros internacionales.

No obstante la continuidad del equipo económico, las estrategias de reinserción ensayadas en la administración Kirchner reportaron importantes innovaciones. Como observamos, la resuelta participación de la figura presidencial dentro de los procesos decisionales (referencia inequívoca de un modelo de «diplomacia presidencialista») y el acentuado discurso nacionalista conformaron una estrategia de reinserción caracterizada por el endurecimiento de la posición negociadora argentina. Siguiendo a Escudé, indicamos que esta estrategia se vio habilitada por la reversión de los costos de confrontación con la potencia hegemónica. En ese contexto, la administración Kirchner pronto pudo concretar un acuerdo con el FMI e iniciar las gestiones por la reestructuración de la deuda con una oferta de quita sin precedentes internacionales.

Pero los resultados iniciales de la estrategia confrontacionista no soslayaron el complejo de condicionamientos internos-externos. En efecto, urgido por preservar la legitimidad en el ámbito doméstico, el gobierno de Kirchner no pudo contemporizar las expectativas de aquellos actores que habían allanado las relaciones con la burocracia del FMI. Así pues, las políticas para la normalización de las relaciones con los agentes financieros globales conocieron creciente complejidad. Por entonces, quedó en evidencia las limitaciones de una política regida por la confrontación. En este marco, los gobiernos del G-7 cercenaron su aval a la tercera revisión del programa

con el Fondo obstaculizando consecuentemente la renegociación de la deuda en cesación de pagos. De esta manera, el gobierno argentino se vio obligado a avanzar en el canje sin el apoyo clave del contexto externo.

Los resultados obtenidos en el canje arrojaron resultados favorables. Empero, a meses del cierre de la operación, el proceso de reinserción financiera internacional presenta diversos interrogantes. Las necesidades de financiamiento para éste y los años venideros requieren una pronta resolución a estas problemáticas. Resta por saber si la actual administración les dará respuesta mediante acciones «espasmódicas» y reactivas, tal como se advirtió en estas líneas, o si por el contrario, podrá articular una Política Exterior y económica estable y previsible.

RESUMEN

El presente capítulo propone un seguimiento de las políticas de las administraciones de Eduardo Duhalde y de Néstor Kirchner orientadas a la rearticulación de Argentina con los circuitos financieros globales.

En función de ello, revisa las principales notas que signaron a las relaciones con los organismos financieros internacionales —el FMI, en particular— y al proceso de renegociación de la deuda externa con los acreedores privados. De igual manera, da cuenta de las acciones proyectadas hacia los gobiernos del Grupo de los Siete (G-7), por ser éstos los de mayor peso en los mecanismos decisionales de los organismos multilaterales de crédito y los más interesados en la resolución de la reestructuración de la deuda en *default*.

Se señala que durante el período en análisis la reinserción financiera de Argentina no sólo debió sobrellevar los condicionantes domésticos inherentes al colapso, sino que también debió afrontar la crisis de las instituciones financieras internacionales.

En las conclusiones se remarcán las limitaciones de las administraciones estudiadas para articular una estrategia estable y previsible a propósito de la mentada empresa de la reinserción financiera del país.

Palabras claves: ARGENTINA - DEFAULT - POLÍTICA EXTERIOR - SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL - FONDO MONETARIO INTERNACIONAL - GRUPO DE LOS SIETE - PROCESO DE REESTRUCTURACION DE DEUDA SOBERANA

ABSTRACT

The present chapter is a follow up of Duhalde and Kirchner Administrations' policies pointed to the Argentina's readmission into the global financial circuits. Therefore, it deals with the relations between Argentina and multilateral credit institutions —IMF, particularly— and the renegotiating process with external private creditors. At the same time, it analyzes the actions towards the governments of the Group of Seven (G-7), in the view of their weight within decision-making mechanisms of multilateral financial organizations and their interest in the resolution of the sovereign debt restructuring process.

It is appointed that in the analyzed period, the Argentina's financial reinsertion was doubly conditioned: on one hand, the domestic problems due to its collapse, and on the other, the crisis of international financial institutions.

In the conclusions, the paper underlines the governmental deficiencies to articulate a stable and predictable strategy with regard to the Argentina's reinsertion into the international financial community.

Key words: ARGENTINA - DEFAULT - FOREIGN POLICY - INTERNATIONAL FINANCIAL SYSTEM - INTERNATIONAL MONETARY FOUND - GROUP OF SEVEN - SOVEREIGN DEBT RESTRUCTURING PROCESS

MERCOSUR 2003 - 2004: un período de impulso y estancamiento

Laura E. Vilosio

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR en el período de tiempo que abarca los años 2003 y 2004.

Del MERCOSUR, en términos generales, puede decirse que produjo contribuciones efectivas a los Países Miembros. Desde el punto de vista político, ha favorecido la consolidación de la democracia y la paz en la región, y desde el punto de vista económico, en tanto Unión Aduanera (UA) –aunque imperfecta– ha permitido mejorar la imagen de sus Miembros como un factor de atracción de inversiones directas y se ha transformado en una plataforma para las negociaciones externas del bloque (Bouzas, 2002). Asimismo, ha posibilitado la participación de empresas de menor tamaño en el comercio intra-MERCOSUR que supera a la que tienen en el resto del mundo (Polonia Ríos, 2003: 1).

Sin embargo, el período 2003-2004 estuvo precedido por una sucesión de problemas que terminaron en una grave crisis en la subregión. Las diferencias entre sus principales socios en torno a las políticas económicas internas y a las políticas externas mostraban dificultades para seguir avanzando en el proceso de integración y hasta se llegó a hablar del fin del Mercosur. Los inconvenientes acarreados por la devaluación de la moneda en Brasil y la crisis económica e institucional de la Argentina pusieron en evidencia la debilidad del proceso de integración en la ausencia de acuerdos de coordinación macroeconómica y en su escaso andamiaje institucional al carecer, por ejemplo, de mecanismos eficaces de arbitraje interno.

Con la superación de la etapa más aguda de la crisis económica argentina, más la gradual recuperación económica de Brasil y el advenimiento de una nueva dirigencia política en tres de los cuatro socios, el año 2003 se inicia con condiciones propicias para la recuperación del bloque y el MERCOSUR comienza una nueva etapa de relanzamiento¹.

El MERCOSUR siempre se desenvolvió en un doble recorrido: uno político, que en sus inicios estuvo basado en la defensa de las democracias y la creación de una zona de paz, y otro económico, basado en el establecimiento de un espacio común capaz de crear nuevas oportunidades de comercio e inversiones.

En cuanto al período 2003-2004, los contenidos políticos estuvieron dados por la alianza estratégica entre Argentina y Brasil, destinada a la inserción internacional, que dio pie al relanzamiento del MERCOSUR. Esta etapa quedó plasmada en el documento de Brasilia y en el Consenso de Buenos Aires, dos acuerdos firmados entre la Argentina y Brasil en los que se manifiesta la convergencia de valores entre ambos países y la necesidad de dar impulso a cuestiones esenciales de la integración del bloque. Sin embargo, tal impulso decreció durante el año 2004 en el que los Países Miembros comenzaron a experimentar desacuerdos comerciales, ya tradicionales en el ámbito del MERCOSUR. Esas dificultades no llegaron a quebrar la voluntad integracionista de sus Miembros, pero tampoco los animó a crear niveles de decisión supranacionales que les permitieran normatizar y dar solución a los conflictos con un mayor grado de institucionalización.

No obstante ello, durante este período se producen algunas novedades tanto en el plano institucional, como en el económico-comercial y en el del relacionamiento externo del MERCOSUR. Algunas de ellas constituyen avances concretos al proceso de integración, otras, en cambio, no lograron plasmarse en la realidad y esperan decisiones políticas de sus Estados Miembros que las pongan en funcionamiento.

1 En el 2000 también se habló de un relanzamiento del MERCOSUR que resultó frustrado frente a la crisis argentina del 2001 y la difícil situación de Brasil en el 2002.

Descripción del período 2003-2004 a la luz de sus principales documentos

Luego de su fundación y desde 1995, el MERCOSUR atravesó una etapa de problemas significativos en su evolución que se explican por diversos factores. En parte, las dificultades se debieron a las asimetrías en las políticas económicas en el campo de los incentivos a la inversión y las diferencias de paridades y de políticas cambiarias entre los socios principales. Pero, además, los problemas derivaron del incumplimiento de las reglas de juego pactadas y el recurso de los socios a la adopción de medidas unilaterales, contrarias a los compromisos jurídicos asumidos a partir del Tratado de Asunción. Todo ello, a su vez, fue provocado por las crisis económicas e institucionales vividas tanto por Brasil como por la Argentina en distintas oportunidades.

Sin embargo, a comienzos del año 2003 parecía iniciarse una nueva etapa para el MERCOSUR a partir de la alianza estratégica entre sus dos principales Miembros, Argentina y Brasil.

En efecto, el 14 enero de ese año el entonces recientemente asumido Presidente de Brasil, Lula Da Silva y el Presidente de la Argentina, Eduardo Duhalde, se reunieron en Brasilia para dar nuevo impulso al MERCOSUR. El comunicado de prensa de esta reunión contiene una serie de puntos concretos respecto de la alianza estratégica bilateral, con la intención de ampliarla hacia otros aspectos y hacer de ella el motor de la integración del América del Sur. Por otra parte, contempla algunos aspectos del MERCOSUR que requerirán el consenso de los cuatro socios. Entre estos últimos se encuentran temas vinculados a la consolidación de la UA y el avance hacia el mercado común, al fortalecimiento institucional del bloque, la creación de un Instituto Monetario para una posible adopción de la moneda común (Peña, 2003b).

Más tarde, en mayo de 2003, Néstor Kirchner asumió el gobierno de la Argentina y su postura respecto del MERCOSUR siguió en consonancia con la marcada por su antecesor. En general, este año —sobre todo el primer semestre— estuvo marcado por la afirmación de la creencia en que la discontinuidad del Mercosur no sólo afectaría la imagen externa de la Argentina y de Brasil, sino que

también introduciría un factor conducente a un eventual deterioro en la calidad de la relación bilateral².

A este período corresponde la firma de dos acuerdos entre la Argentina y Brasil, el *Documento de Brasilia* o *Documento de Integración entre Brasil y Argentina* y el *Consenso de Buenos Aires*.

El *Documento de Brasilia*, firmado en esa ciudad como corolario de la reunión mantenida por los Presidentes Kirchner y Lula el 11 de junio de 2003, parte de la reafirmación del acuerdo estratégico entre ambos países como condición indispensable para avanzar en los temas de la agenda regional.

En efecto, el *Documento* establece la necesidad de fortalecer el proceso de integración mediante la mejora de los aspectos comerciales, institucionales, relativos al relacionamiento externo del bloque, productivos y vinculados a la creación de infraestructura para el desarrollo.

Asimismo, los Presidentes reunidos resaltaron la gran convergencia de valores y objetivos que guían a sus gobiernos y, con este sentido, destacaron que el MERCOSUR y la integración sudamericana debe ser promovida teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos.

Gran parte de los contenidos de este *Documento de Brasilia* quedó explicitado en la Cumbre de Asunción, del 18 junio de 2003, cuyos resultados representan un esfuerzo por retomar la agenda interna del bloque, no tanto por los impactos inmediatos sino por las señales emitidas en cuanto a los rumbos de integración para los años siguientes (Polonia Ríos, 2003).

Entre los aspectos esenciales de esta Cumbre pueden resaltarse la reiteración de la necesidad de avanzar hacia el perfeccionamiento de la UA con miras a la formación del Mercado Común y de priorizar la dimensión social del MERCOSUR, para incentivar el desarrollo con equidad en los Estados Partes y en la región en su conjunto, con énfasis en aquellas medidas tendientes a propiciar la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población. También, se contempló de manera positiva la propuesta

2 Esto quedó explicitado en un Seminario organizado por el Centro de Estudios Bonaerenses, en junio de 2003, en el participaron altos funcionarios gubernamentales, expertos y empresarios de ambos países.

de Paraguay relacionada con el tratamiento de las asimetrías entre los Estados Partes del MERCOSUR, y reconocieron la necesidad de adoptar políticas y medidas concretas para abordar la cuestión. Asimismo, se resaltó la necesidad de avanzar en la constitución del Parlamento del MERCOSUR. En ese sentido, instruyeron a sus Cancillerías a coordinar acciones para la realización de foros de análisis que examinen la cuestión, incluyendo la posibilidad de elección directa de sus miembros.

La fusión programática entre Brasil y Argentina iniciada con el *Documento de Brasilia*, tuvo su correlato, el 16 de octubre del 2003, con la firma del *Consenso de Buenos Aires*³. En este acuerdo, ambos Presidentes convienen en una serie de valores comunes que regirán los vínculos entre ambos países. Así, destacan el compromiso en la consolidación de la democracia política y el combate a la pobreza, la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad. También manifiestan una firme convicción sobre la importancia de la educación, el trabajo como promotor de condiciones de vida de los pueblos y el desarrollo sustentable para un medio ambiente sano y equilibrado.

En el *Consenso de Buenos Aires*, además de concebir al desarrollo del MERCOSUR como el de un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido, los gobiernos manifiestan, una vez más, que se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países.

En cuanto a las cláusulas que establecen los modos de relacionamiento del MERCOSUR con el exterior, una de las más significativas del *Consenso* es la que promueve la integración regional como paraguas político para actuar frente al capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados con el fortalecimiento de la participación de sus países en distintos foros y organismos multilaterales⁴.

3 Toma este nombre en contraposición al denominado Consenso de Washington que caracterizó la vida política de estos países durante la década de los noventa.

4 Esta cláusula constituye el primer paso por parte de la Argentina en su búsqueda del consenso de Brasil para llevar a cabo sus negociaciones por el pago de la deuda externa ante el Fondo Monetario Internacional, que se completa con la Declaración de Copacabana (marzo de 2004). En este acuerdo.

Además, se habla de incrementar las relaciones del MERCOSUR con los demás socios, en particular la Comunidad Andina. Respecto del ALCA, se establece la coincidencia en continuar participando desde el MERCOSUR en sus negociaciones, con el objetivo de alcanzar un acuerdo equilibrado que respete los intereses disímiles de los participantes. Se enfatiza en reafirmar la propuesta de formato metodológico presentada por el MERCOSUR, por considerar que la misma constituye una alternativa realista que permitirá alcanzar un acuerdo satisfactorio en enero de 2005.

Estos dos documentos, el *de Brasilia* y el *Consenso de Buenos Aires*, muestran que, en el año 2003, Brasil y la Argentina habían arribado a un acuerdo en torno a la necesidad de reforzar al bloque del MERCOSUR mediante el fortalecimiento de algunos aspectos esenciales para su desarrollo. Estos aspectos están dados fundamentalmente por los institucionales, los económicos-comerciales y los vinculados a su relacionamiento externo.

Finalmente como culminación de esta primera etapa de relanzamiento, el Consejo Mercado Común (CMC) adoptó, en la Reunión Cumbre de diciembre de 2003, realizada en Montevideo, el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006, que constituye otro documento eje de este período. En él, se establece una hoja de ruta para completar la liberación del comercio recíproco y desarrollar lo que se ha denominado «la nueva agenda de integración» (Decisión CMC N° 26/03)⁵: la flexibilización de instrumentos, incluyendo el Arancel Externo Común (AEC), en particular para bienes de capital, medidas para contemplar asimetrías que afectan al Paraguay y el Uruguay; la ampliación de la liberación de los servicios –resultante de la IV Ronda de Negociaciones en el marco del Protocolo sobre Servicios–, y el mencionado protocolo de contrataciones públicas (Peña, 2003a). Asimismo, además de estos aspectos económicos-comerciales, nuevamente se contemplan temas tendientes a la creación de un MERCOSUR social e institucional y a la promoción de una agenda de la integración que contemple aspectos como un Pro-

de Copacabana, ambos países convienen en que el sistema financiero internacional plantea contradicciones entre el desarrollo sostenido y su financiamiento y que deberán desarrollarse en la arquitectura financiera internacional mecanismos adecuados para evitar las crisis.

5 La Decisión puede ser consultada en: <http://www.mrree.gub.uy/Mercosur/ConsejoMercadoComun/Reunion25/AnexoII/DEC26-03.htm>

grama de Cooperación de Ciencia y Tecnología e Integración Física y Energética.

Sin embargo, este impulso hacia la revitalización del MERCOSUR, que se registra durante en el año 2003, pierde intensidad en la segunda parte de este período, que corresponde al año 2004. En efecto, si bien la Cumbre de Presidentes, realizada en Puerto Iguazú el 7 y 8 de julio de 2004, plasmó algunas novedades respecto de la revisión y el fortalecimiento institucional, el clima en el que se desarrolló la Reunión no era acorde al entusiasmo que caracterizó a la etapa anterior. Estuvo, en cambio signado por la existencia de tensiones comerciales de cierta magnitud que generaron inquietudes crecientes respecto al futuro de los compromisos asumidos en el proceso de construcción del MERCOSUR.

Así, el gobierno argentino había impuesto obstáculos arancelarios a las importaciones de artículos para el hogar procedentes de Brasil debido a las presiones ejercidas por los productores nacionales ante la competencia de sus contrapartes brasileños. Esta acción de «defensa comercial» generó también «inercias» sobre el estratégico y complejo sector automotriz, lo que se interpretó como un intento de Buenos Aires por renegociar el acuerdo de liberalización del comercio automotriz; así como el de los textiles. No obstante ello, y a pesar de que no se lograron aprobar algunas medidas previstas en el Programa de Trabajo 2004-2006 que resultaban importantes para avanzar en el perfeccionamiento de la UA –tales como la referida al doble cobro del arancel externo, entre otras– la Cumbre de Puerto Iguazú podría calificarse como muy positiva (Peña, 2004). Los principales acuerdos a nivel del CMC, refrendados por los Jefes de Estado estuvieron vinculados a modificaciones en aspectos institucionales y comerciales que serán analizados luego (Sela, 2004).

La última Cumbre celebrada durante el período 2003-2004, se denominó Ouro Preto II por realizarse en la misma ciudad donde, diez años antes, se había firmado el Protocolo que daría forma institucional al MERCOSUR. Esta Cumbre de 2004 generó una gran expectativa en torno a la posibilidad de revisión de dicho Protocolo en el sentido de permitir un grado mayor de profundización de la integración. Sin embargo, tal esperanza se vio frustrada. Una nueva situación de tensión surgió en torno al tema de las salvaguardias reclamadas por la Argentina que, por su magnitud, hizo a mu-

chos pronosticar un colapso que conduciría al fin del MERCOSUR.

No ocurrió ni la profundización de la integración, ni el colapso pronosticado. Los Presidentes optaron por continuar impulsando el proceso de integración, pero sin resolver los problemas más álgidos que afectaban a las relaciones entre sus miembros, por ejemplo el de las salvaguardias reclamadas por la Argentina. No obstante, se tomaron algunas decisiones en el terreno comercial referidas al doble cobro del AEC y se inició el proceso de armonización de las normativas para las compras gubernamentales, y para el libre ingreso y residencia de empresarios. También se aprobó la creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur bajo la idea de contar con un instrumento para distribuir ayudas que compensen y reduzcan las asimetrías en el bloque y fortalezcan su competitividad, aunque sin definir del todo sus objetivos precisos y mecanismos de financiamiento.

De acuerdo a este análisis, podría concluirse que el período de tiempo que comprende los años 2003 y 2004 de la vida del MERCOSUR está caracterizado por un gran impulso inicial dado por la alianza estratégica entre Argentina y Brasil que involucró el compromiso de los gobiernos en la profundización del proceso de integración.

Sin embargo, este impulso inicial se debilitó luego por los roces entre la Argentina y Brasil en torno a cuestiones comerciales que, si bien son comprensibles y normales en cualquier proceso de integración, en el MERCOSUR lograron niveles de malestar que hicieron, en algún momento, presagiar su ruptura.

En medio de estas circunstancias se han logrado, en el ámbito de la integración, algunos avances y modificaciones en el plano institucional, económico-comercial y relativos a su relacionamiento externo que requieren de un examen en particular.

Avances en los aspectos institucionales

La mayoría de los autores coinciden en apreciar que la estructura institucional del MERCOSUR resulta insuficiente a los fines del desarrollo del proceso de integración. Si bien el Protocolo de Ouro Preto de 1994 incorporó algunas variantes en la estructura institucional inicial del MERCOSUR, no alcanzó a abordar aspectos sensibles como el de las asimetrías constitucionales de los Estados

Miembros, la falta de mecanismos apropiados para la incorporación de la normativa emanada de sus órganos o un mecanismo de solución de controversias que le permita acceder a cierto grado de seguridad jurídica.

En el período 2003-2004, se concretaron algunos avances con cierto grado de relevancia que imprimieron vitalidad al proceso de integración en momentos claves. Sin embargo, esos cambios no le han conferido al bloque todo el sustento necesario para concretar mayores niveles de institucionalización.

1. Incorporación de las Normas Mercosur

La intergubernamentalidad que caracteriza al MERCOSUR determina la necesidad de que las normas emanadas de sus órganos decisorios deban ser incorporadas al derecho interno de los Estados Partes para adquirir validez. Esto ha provocado un considerable atraso en el desarrollo del esquema de integración⁶.

El Programa de Trabajo 2004-2006 incluyó, dentro de sus objetivos, concretar el procedimiento específico para otorgar vigencia inmediata a las normas que no requieran aprobación parlamentaria, es decir aquellas relativas a la organización y funcionamiento del MERCOSUR y aquellas cuyo contenido ya esté contemplado en la legislación nacional de los Estados Partes (Dec. CMC N°23/00). En cumplimiento de ello, en la Cumbre de Puerto Iguazú (2004), el CMC aprobó la Decisión N° 22/04 que contiene un procedimiento para dar vigencia inmediata, en los cuatro Estados Parte, de la Normativa MERCOSUR, es decir, las Decisiones, Resoluciones y Directivas adoptadas por los órganos del MERCOSUR con capacidad decisoria y que no requieren aprobación legislativa. Se trata de un mecanismo que dispone la entrada en vigencia de las Normas MERCOSUR que, una vez aprobadas y recibidas por los Mi-

6 Entre enero de 2000 y mayo de 2004, de un total de 107 Decisiones del CMC que necesitaban ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos de los cuatro Estados Parte, sólo 43 habían conseguido serlo y estaban pendientes de incorporación 64 normas. De igual modo, de 220 Resoluciones del GMC que requerían incorporación sólo 57 habían sido incorporadas y restaban incorporarse 163. Con las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur ocurría otro tanto, de un total de 44, se habían incorporado sólo 19 (Primer Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur, julio 2004).

nisterios de Relaciones Exteriores, las copias certificadas por la Secretaría del MERCOSUR, deberán publicarse, de conformidad con los procedimientos internos de cada Estado Parte, en los respectivos diarios oficiales cuarenta días antes de la fecha prevista en ella para su entrada en vigencia. Esa publicación implicará la incorporación de la norma en el orden jurídico nacional. Sin embargo, es importante destacar que como paso previo, el procedimiento contempla la realización de consultas al interior de cada Estado y un análisis de consistencia jurídica⁷, llevados a cabo con anterioridad a la adopción de las Normas MERCOSUR a fin de identificar las normas nacionales que pudieran resultar derogadas. Con ello, este procedimiento permite soslayar el problema de la posible derogación de normas internas de los Estados en que se puede incurrir frente a la incorporación directa de la normativa emanada de órganos de integración intergubernamentales.

Asimismo, para aquellas materias que requieran de la aprobación legislativa para ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes, el CMC asume el firme compromiso de consultar a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPC) según lo establece el acuerdo interinstitucional firmado entre ambos el 6 de octubre de 2003⁸.

2. Secretaría Técnica del MERCOSUR

La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) es un organismo que ha ido ampliando sus funciones desde el momento de su creación hasta llegar a convertirse en una Secretaría Técnica. En efecto, la medida fue concebida como un proceso de realización gradual que contempló, incluso, la reforma del Protocolo de Ouro Preto y que se inició con la creación, a partir del mes de mayo de 2003, de un Sector de Asesoría Técnica (Decisión CMC 30/02).

7 Estas consultas internas ya estaban contempladas en la anterior Dec. CMC N° 20/02.

8 En ese documento, «la CPC asume el firme compromiso de impulsar a través de sus Secciones Nacionales una responsable labor de internalización de la normativa Mercosur, particularmente de aquella cuya adopción por el CMC sea el resultado de un consenso con la propia CPC» (MERCOSUR/IV CMC EXT/DT N° 15/03). Sin embargo, a pesar de su importancia, este acuerdo está pendiente de reglamentación y no se lleva a la práctica.

Este nuevo Sector está integrado por cuatro consultores técnicos designados a través de un sistema de selección por concurso y reemplazan a las anteriores Jefaturas de Sector⁹. Sus funciones consisten en dar apoyo técnico a los órganos del MERCOSUR, hacer un seguimiento y evaluación del proceso de integración, realizar estudios de interés para el proceso de integración y hacer un control de consistencia jurídica de los actos normativos del MERCOSUR, sin que esto signifique una condición necesaria para la emisión de un acto jurídico o su entrada en vigor. En suma, la Secretaría se constituye en un espacio de reflexión en torno al esquema de integración.

Como un primer producto de sus análisis, en julio de 2004, la Secretaría publicó el informe «Un foco para el proceso de integración regional» que constituye un documento de consulta indispensable frente al debate acerca del futuro del MERCOSUR¹⁰. Elabora un diagnóstico de solvencia técnica, de los alcances y desafíos que se plantean en el MERCOSUR y abarca tanto la dimensión económica y comercial, como la institucional y jurídica. Sin embargo, Roberto Bouzas (2005) destaca el hecho de que este Informe fue retirado de la página web oficial y reclasificado como reservado por decisión del Grupo Mercado Común (GMC) y el Segundo Informe Semestral que debería haberse publicado en diciembre de 2004 no llegó ni siquiera a considerarse integralmente por los órganos decisorios. El autor interpreta estos episodios como la manifestación de la resistencia de los órganos intergubernamentales a permitir que los órganos técnicos mejoren la transparencia, incrementen la calidad técnica de las decisiones y provean de una «visión común» sobre el proceso de integración regional.

Bouzas agrega, además, que los gobiernos nacionales tienen reticencia a compartir responsabilidades con organismos que no están integrados por sus propios funcionarios. Cita como ejemplo de ello a la Resolución 16/04 por la que se estableció que las de-

9 Hasta ese momento, en la estructura de la SAM existía además del Director –que permanece después de la reforma– tres Sectores: Asesoría Técnica, Normativa y Documentación y Administración y Apoyo, cuyas jefaturas son eliminadas.

10 Su texto completo puede ser consultado en: <http://www.mrree.gub.uy/Mercosur/ConsejoMercadoComun/Reunion26/AnexoIX.pdf> (disponible al día 28/07/05).

mandas de trabajo técnico que se formulen a la Secretaría del MERCOSUR deberían someterse previamente al consenso de los órganos decisorios y no involucrar «cuestiones que sean objeto de controversias entre los Estados Partes».

3. El Protocolo de Olivos (PO) y la creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR)

Sin duda, la innovación más trascendente en el ámbito institucional del MERCOSUR se produjo con la puesta en práctica del PO firmado el 18 de febrero de 2002 con el propósito de perfeccionar el mecanismo de solución de controversias establecido por el Protocolo de Brasilia de 1991.

El nuevo mecanismo previsto para la solución de controversias conserva al Tribunal Arbitral, constituido *ad hoc*, como primera instancia para resolver el caso específico.

Sin embargo, la incorporación de un TPR, instalado oficialmente el 13 de agosto de 2004 con sede en la ciudad de Asunción, constituye el aporte más novedoso implementado por el PO. Se trata de una nueva figura que surge como instancia de revisión de los laudos arbitrales. De manera que el TPR puede considerar lo decidido «en primera instancia», revisar tanto los hechos como el derecho aplicable y, eventualmente, efectuar una diferente ponderación respecto de la decisión apelada por cualquiera de las Partes en el conflicto (artículo 17).

Sin embargo, debe quedar claro que se trata de un órgano arbitral y no de un tribunal de jurisdicción permanente al estilo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Está integrado por cinco árbitros que duran dos años en su cargo —salvo el Presidente, cuyo período será de tres años— y que deben estar constantemente disponibles para la función (artículo 19), de ahí la denominación de «permanente».

De modo que no significa que todos los árbitros actúen de manera simultánea en todos los casos que se le sometan. Por el contrario, los cinco árbitros actúan juntos sólo en aquellas controversias que involucran a más de dos Estados. Si, por el contrario, la disputa se suscita sólo entre dos Estados, intervienen los árbitros nacionales de cada uno de ellos, más un presidente designado mediante un sorteo entre los árbitros restantes

que no sean nacionales de los Estados Partes en la controversia.

La designación de los integrantes del TPR está a cargo de cada uno de los Estados Partes del MERCOSUR quienes eligen a un árbitro y su suplente por un período de dos años, renovable sólo por dos períodos consecutivos más.

El quinto árbitro ocupa el lugar del Presiente del Tribunal, es nombrado por un período de tres años no renovable salvo acuerdo en contrario de los Estados Partes y elegido por la unanimidad de los Estados Partes y debe tener la nacionalidad de alguno de los Estados Partes del MERCOSUR.

El PO dispone que el TPR, además de constituir una instancia de revisión de los laudos arbitrales de los Tribunales *ad hoc*, puede convertirse en instancia única de resolución de controversias (artículo 23). Es decir que los Estados en conflicto, una vez cumplida la etapa de la negociación directa, pueden someterse directamente al TPR.

Consiguientemente, es posible prever que en la mayoría de los casos se recurrirá a este Tribunal en primera instancia con el fin de acortar los plazos y en la búsqueda de una mayor rapidez para solucionar las disputas. Así, este órgano adquirirá una gran importancia en la contribución, a través de sus laudos, de conceptos y principios jurídicos rectores que operarán como fundamento sustancial en la evolución del esquema de integración.

Por otra parte, el PO contempla la posibilidad de que el nuevo Tribunal pueda emitir opiniones consultivas (artículo 3) las que, de acuerdo al Reglamento del PO¹¹ (RPO) no son vinculantes ni obligatorias (artículo 11) y su solicitud (artículo 2 del RPO) puede ser elevada, por:

- todos los Estados Partes del MERCOSUR actuando conjuntamente,
- los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR y
- los Tribunales Superiores de los Estados Partes con jurisdicción nacional.

El Protocolo de Olivos incluye también el mecanismo de la opción de foro que permite al Estado reclamante, ante una controversia en condiciones de ser sometida tanto al sistema de solución implementado para el MERCOSUR como al del la Organización

11 Aprobado en diciembre de 2003 mediante la CMC/DEC. N° 37/03.

Mundial del Comercio, optar por uno de los dos mecanismos dejando automáticamente excluido el otro. Evidentemente, esta posibilidad no es compatible con un proceso de integración pleno, dado que permite que el Derecho del MERCOSUR sea revisado por un organismo internacional ajeno al mismo (INTAL, 70).

Si bien en este sistema de solución de controversias sigue prevaleciendo una lógica de tribunales arbitrales, ciertamente, la creación del TPR con la posibilidad de ser consultado constituye un avance en la seguridad jurídica y en la unidad de interpretación. Estos son requisitos indispensables para hacer previsible cualquier sistema, lo que a su vez es una aspiración legítima por parte de quienes deciden invertir y generar empleo en función de los mercados ampliados prometidos.

4. Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM)

Creada el 6 de octubre de 2003, la CRPM constituye otra novedad incluida en la estructura organizativa del MERCOSUR durante este período.

La nueva Comisión no forma parte de los órganos principales que integran la estructura institucional del MERCOSUR sino que se encuentra dentro de la órbita de funcionamiento del CMC, dependencia que queda evidenciada a partir de la obligación de presentar un informe semestral de sus actividades en ocasión de las reuniones del Consejo.

La Decisión del CMC que la crea, le otorga competencias amplias para presentar iniciativas relativas tanto a las negociaciones externas como a las internas del propio MERCOSUR. Incluso, puede actuar como un nexo de contacto entre sus distintos órganos. En efecto, la CRPM está destinada a asistir al CMC y a la Presidencia *pro-tempore* del MERCOSUR en todas las actividades que le sean requeridas. También puede presentar iniciativas a ese Consejo sobre materias referidas al proceso de integración, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común. Además, entre sus competencias figura la de afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR, estableciendo vínculos con la CPC, con el Foro Consultivo Económico y Social, así como con las Reuniones Especializadas del MERCOSUR.

Asimismo, la CRPM está integrada por los representantes permanentes de cada Estado Parte y por un Presidente. El documento exige que este último cargo sea ocupado por una personalidad política destacada, de nacionalidad de uno de los Estados Partes, designada por el CMC a propuesta de los Presidentes de los Estados Partes. Asimismo, el Presidente de este organismo ejerce sus funciones por un período de dos años pudiendo el CMC extenderlo, antes de su término, por un año adicional. El lugar donde debe desempeñarse es la ciudad de Montevideo.

En la práctica, la CRPM se ha transformado en un nuevo ámbito de acción intergubernamental, pero sin un vínculo claro con el proceso de toma de decisiones. A pesar de su nombre, la CRPM no tiene funciones similares a las del COREPER de la Unión Europea que está constituido por los representantes permanentes de los Estados Miembros en Bruselas y constituye una instancia clave de trabajo político preparatorio de decisiones de los órganos comunitarios. Por el contrario, «la composición y las atribuciones de la CRPM sugieren que su creación fue una respuesta coyuntural a una demanda política, más que un intento de racionalización y fortalecimiento de las deficientes instituciones de *regional governance* del MERCOSUR» (Bouzas, *op. cit.*).

Específicamente para el Presidente de la Comisión se establece que, además de conducir los trabajos de la Comisión, podrá representar al MERCOSUR en las relaciones con terceros países, grupos de países y organismos internacionales por mandato del Consejo. De allí que muchos asocian esta figura con la de un potencial embajador del MERCOSUR. Por otra parte, en su carácter de Presidente participará en las reuniones del CMC y en las Reuniones de Ministros.

5. La futura creación de un Parlamento del MERCOSUR

Resulta asombroso observar la cantidad de iniciativas vinculadas con la creación del Parlamento del MERCOSUR que fueron impulsadas por la CPC desde el año 1991¹². Sin embargo, en estos dos años, 2003 y 2004, el tema cobró un nuevo incentivo. En efec-

12 Una recopilación de estos documentos fue realizada por la Fundación Konrad Adenauer en forma conjunta con la CPC y se encuentra disponible, al 15/8/05 en: http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_5750_1.pdf

to, desde la Reunión llevada a cabo entre Duhalde y Lula (Brasilia, enero de 2003) se venía hablando, en distintos ámbitos del bloque, de la posibilidad de crear un Parlamento del MERCOSUR. Así, se lo esboza como iniciativa en el Documento de Brasilia y luego, en la Cumbre del 18 de junio de 2003, los cuatro Presidentes de los países del MERCOSUR acordaron considerar su creación. En la Reunión Extraordinaria del 15 de agosto –a la que también asistieron los Presidentes del Bolivia y Chile– se pactó solicitar a la CPC la presentación de una primera propuesta en ese sentido. Igualmente, su establecimiento figura dentro del Plan de Trabajo 2004-2006 aprobado en la Cumbre de diciembre del 2003 que propone considerar, para el año 2004, la propuesta de la CPC y reconoce como una primera etapa el Acuerdo Interinstitucional suscrito entre el CMC y la CPC¹³. Finalmente, el CMC, mediante la Decisión 49/04¹⁴ del 16 de diciembre de 2004, previó la instalación del Parlamento del MERCOSUR antes del 31 de diciembre de 2006. Para ello, instituyó a la CPC como comisión preparatoria, con el objeto de que ésta elabore un Proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR y realice todas las acciones que sean necesarias para su instalación.

Si bien la viabilidad de conformar este Parlamento radica para algunos autores «en el valor que se asigne a la legitimidad democrática y en el respeto que inspiren principios esenciales presididos por dotar al MERCOSUR de seguridad jurídica» (Dreysin de Klor, 2004), para otros, como Roberto Bouzas (*op. cit.*) la concesión de poderes legislativos a un órgano parlamentario regional en las presentes condiciones no parece realista. Agrega este autor que los recursos políticos, materiales e institucionales puestos en el desarrollo de esta propuesta podrían tener un uso alternativo más eficiente en temas en los que la contribución al gobierno de la región fuera más importante.

Como puede apreciarse hasta aquí, el grado de avance institucional no es el esperado por quienes pretenden del MERCOSUR un proceso de integración profunda. En efecto, el mayor adelanto estuvo dado por el establecimiento del Tribunal Permanente de

13 Ver referencia 8.

14 Disponible al 10 de agosto de 2005 en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec4904s.asp>

Revisión que adolece de varios problemas. Por una parte, no abandona la lógica arbitral en la solución de las controversias, además posibilita la opción de foro permitiendo que otros organismos intervengan con la normativa MERCOSUR en los conflictos intrazona y por último, faculta y no obliga a los Tribunales Superiores nacionales a consultar al Tribunal Arbitral.

El Parlamento, es por ahora un proyecto y puede percibirse que, de lograr concreción hacia el 2006, no estará dotado con todas las facultades necesarias para llevar a cabo una actividad legislativa real ni de iniciativa ni de control. Sí, quizá pueda contarse con la posibilidad de que sea capaz de generar una mayor conciencia ciudadana respecto del proceso de integración del MERCOSUR.

Sin embargo, el MERCOSUR es un proceso relativamente joven, llevado adelante por países en desarrollo con economías fuertemente comprometidas y este esquema institucional es el que le permite continuar avanzando, aunque más no sea, lentamente en el sistema de integración.

Relacionamiento externo del MERCOSUR

En el plano externo, durante el período 2003-2004, el MERCOSUR continuó con las negociaciones que venía trabajando desde años anteriores. Las más significativas desde el punto de vista comercial y, por tanto, las que despertaban mayores expectativas fueron las realizadas con el ALCA y la Unión Europea (UE). Sin embargo, estas negociaciones no lograron, durante este período, el éxito esperado y registraron escasos avances, fundamentalmente debido a las dificultades en torno a la obtención, por parte del MERCOSUR, de concesiones en el área agrícola, así como sus ofertas de escaso alcance, no sólo en el acceso al mercado de bienes sino en otras áreas de interés como servicios y compras gubernamentales.

Sin embargo, el MERCOSUR se expandió mediante otros acuerdos bilaterales y plurilaterales. De esta manera, en la esfera continental se logró la firma de un acuerdo con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y en forma bilateral con Perú y con México que fueron incorporados como países asociados.

Además, se obtuvieron acuerdos estratégicos con países como Sudáfrica, India y se mantienen esfuerzos de alcanzar un convenio

con China. En gran parte estos acuerdos fueron impulsados por Brasil que había venido fortaleciendo las relaciones con países en desarrollo tanto para aprovechar oportunidades de comercio e inversión como para construir una posición común y aumentar el poder de negociación de estos países en la OMC y en otros organismos multilaterales (INTAL, *op. cit.*: 102).

1. MERCOSUR - ALCA

En noviembre de 2003, el ALCA se definió por el proyecto que se conocería como ALCA «*light*» o «*a la carte*». La propuesta radica en el desarrollo de dos niveles. El primero estará dado por un acuerdo amplio en el que se establecerán los derechos y las obligaciones de los países participantes, y en el segundo, se acordaría una red de acuerdos plurilaterales entre países dispuestos a asumir compromisos mayores en áreas específicas, de modo que los países podrán asumir diferentes niveles de compromisos en el ALCA (INTAL, *op. cit.*: 89).

En consecuencia, el MERCOSUR logró imponer un formato de negociación flexible que permitiera acordar un conjunto común de derechos y obligaciones y la profundización plurilateral de los compromisos, a elección de las delegaciones. Asimismo, se sentaron las bases para la negociación bilateral (4+1) en materia de acceso a mercados, con un mayor control de los beneficios y costos de la negociación¹⁵.

Sin embargo, las negociaciones llevadas a cabo durante el año 2004, en el marco del ALCA, no pudieron arribar a un consenso sobre el alcance y la profundidad de los compromisos que integrarían el conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones aplicables a todos los países.

Puntualmente, las negociaciones MERCOSUR-ALCA no lograron grandes avances debido al tema de la agricultura. Estados Unidos por un lado, demostró poca disposición para la eliminación de los subsidios agrícolas y por otra parte, dio señales que sugirieron que los demás países podrán obtener condiciones facilitadas de acceso a su mercado de productos agrícolas en el caso que la contraparte negociadora estuviera dispuesta a implementar acuer-

15 Memoria detallada del Estado de la Nación Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2004, pág. 44.

dos más amplios en las áreas de propiedad intelectual, inversiones y compras gubernamentales, condicionamientos que no fueron aceptados por el MERCOSUR (INTAL, *op. cit.*: 90).

De modo que tanto la negociación de los temas relativos al *antidumping* y subsidios agrícolas como el de las compras gubernamentales y la propiedad intelectual fueron elevados al tratamiento en el ámbito de la OMC.

2. MERCOSUR - Unión Europea (UE)

La UE es el principal socio comercial del MERCOSUR, tanto en términos de exportaciones como de importaciones, de allí la importancia que revisten las negociaciones realizadas a fin de alcanzar un Acuerdo Interregional de Asociación destinado a crear un área de libre comercio entre los dos bloques, según lo dispuso el Acuerdo de Cooperación Interregional firmado en 1999. Se trata de construir una asociación estratégica, asentada sobre tres pilares, uno político, el otro de cooperación económica y el tercero de libre comercio entre dos uniones aduaneras con distintos grado de avances reales en su evolución. Se trata de un objetivo verdaderamente ambicioso.

Sin embargo, las negociaciones han evolucionando a un ritmo muy lento. Su desarrollo, durante el año 2003, estuvo marcado por avances en el universo de productos contemplados por esquemas de desgravación de acuerdo a las ofertas presentadas por los dos bloques aunque proponiendo plazos bastante dilatados (INTAL, *op. cit.*: 92).

Durante el año 2004, y a pesar de que las negociaciones habían entrado en periodos estacionarios sin acciones importantes, se insistió, casi hasta el último momento, en el plazo del 31 de octubre para concluir, al menos, un primer acuerdo que luego requeriría negociaciones adicionales a la luz de los resultados de la Ronda Doha de la OMC.

Sin embargo, en Lisboa, el 20 de octubre, el MERCOSUR y la UE debieron constatar que no podían concluir el acuerdo de asociación bi-regional en el plazo previsto y reconocieron la necesidad de seguir negociando. Este resultado fue calificado tanto por la prensa como por algunos analistas y empresarios como un fracaso (Peña, 2004a).

Félix Peña¹⁶ clasifica en sustantivas y metodológicas a las causas que condujeron a estos resultados de las negociaciones. Entre las primeras, coloca la baja importancia relativa del MERCOSUR para la UE en comparación a otras prioridades de mayor valor estratégico y económico, como las resultantes de la ampliación y agrega que «los incentivos para negociar podrían haber disminuido al estancarse las negociaciones del ALCA». En el mismo sentido, podrían haber influido las profundas asimetrías económicas y el grado de desarrollo entre una región y otra. Además, los resultados de las negociaciones podrían asociarse a la percepción europea de un MERCOSUR poco creíble que, en algunos aspectos habría puesto de manifiesto dificultades de articulación en torno de la agenda negociadora.

En cuanto a las causas metodológicas, las principales podrían relacionarse, en primer lugar, con la simultaneidad de las negociaciones con las desarrolladas, en torno a agendas similares, en el ámbito de la OMC y en el del ALCA, esto es con los Estados Unidos, país con especial gravitación política y económica tanto en el MERCOSUR como en la Unión Europea. En segundo lugar, podrían estar relacionadas con las diferencias institucionales de cada uno de los bloques. En efecto, en el caso de la UE existe un órgano común que negocia en nombre del bloque económico bajo un mandato establecido por los Países Miembros. En cambio, en el del MERCOSUR, la coordinación de las negociaciones es rotativa y está a cargo de un país miembro en ejercicio de la presidencia *pro-tempore*, y carece de la intervención de un órgano técnico que asegure la continuidad y que exprese la visión de conjunto de los socios.

Frente a estos resultados adversos de las negociaciones MERCOSUR-UE, las reuniones fueron reprogramadas para el año 2005.

3. Ampliación hacia Sudamérica

Las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR se iniciaron en el año 1995 con el objetivo de explorar la posibilidad de concretar una zona de libre comercio entre ambos bloques. Tres años más tarde, las negociaciones finalizaron con la firma del Acuerdo Marco para la Creación de una Zona de Libre Comercio entre los dos esquemas.

16 PEÑA, Félix; «La Unión Europea y Mercosur, el acuerdo que no fue»; en diario La Nación, Buenos Aires; 26 de octubre de 2004.

Estas negociaciones fueron objeto de numerosas dificultades sufridas por cada uno de los procesos de integración, las que llevaron a convenir nuevos esquemas de acuerdos separados entre los países de la CAN en su conjunto y cada uno de los países del MERCOSUR.

Luego de ocho años de transacciones, en 2003, los cuatro países del MERCOSUR y tres de la CAN (Colombia, Ecuador y Venezuela) firmaron en el marco de la normativa de la ALADI, el Acuerdo de Complementación Económica N° 59, que contempla la creación de un área de libre comercio entre los dos bloques, a partir del 1 de julio de 2004.

Perú y Bolivia establecieron negociaciones diferentes y por separado. En efecto, Bolivia posee acuerdos de libre comercio con el MERCOSUR como país asociado desde 1996. Perú, por su parte, se convirtió en nuevo miembro asociado del MERCOSUR mediante la firma del acuerdo de libre comercio, denominado Acuerdo de Complementación Económica N° 58. Fue el tercer país en asumir esa condición luego de Chile (desde 1996) y Bolivia¹⁷.

Es importante destacar que estas negociaciones no quedaron restringidas a la ampliación del comercio de bienes entre los Países Miembros sino que atendieron también a la creación de condiciones propicias para impulsar el desarrollo de las economías mediante una serie de medidas complementarias como, por ejemplo, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) que tiene como objetivo la construcción de grandes ejes de integración y desarrollo en la región.

El acuerdo con la Comunidad Andina tiene relevancia política e incluso simbólica y, para muchos analistas, la concreción de un bloque de libre comercio en América del Sur brindaría a los países de esta región un mayor poder de negociación frente a los Estados Unidos en la creación del ALCA. Sin embargo, para otros, el Acuerdo no traerá aparejado un efecto comercial significativo en lo inmediato y, por lo tanto, tampoco implica un fortalecimiento de la posi-

17 El acuerdo logrado con Perú tiene algunas notas características que lo diferencian de los llevados a cabo con Chile y Bolivia, vinculadas a la contemplación de las asimetrías y en los mecanismos de salvaguardias. Para una mayor ampliación del tema puede consultarse el Informe Mercosur, período 2003-2004, Año 8, N° 9 del INTAL, pág. 104.

ción de ambos bloques frente al ALCA. Esto es debido a que los países de la CAN manifiestan un fuerte interés en alcanzar un acuerdo con Estados Unidos que les permita consolidar ventajas otorgadas unilateralmente por el gobierno de ese país, a través de la ley de preferencias comerciales para países andinos, las que deben ser periódicamente renovadas por el Congreso (INTAL, *op. cit.*, 101).

4. MERCOSUR - Sudáfrica

Las negociaciones entre el MERCOSUR y Sudáfrica datan del año 1996. En 1998 se firmó un acuerdo de preferencias arancelarias y en 2000 un Acuerdo Marco para la creación de un Área de Libre Comercio. Debido a la pertenencia de Sudáfrica a la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SACU) y en razón de los compromisos asumidos por el país con sus socios, el proceso de negociaciones debió ampliarse al resto de sus Miembros: Namibia, Botswana, Lesotho y Suazilandia (INTAL, *op. cit.*, 103).

Así, el 16 de diciembre de 2004, el MERCOSUR firmó con la SACU un Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas. Los principales objetivos del Acuerdo consisten en: profundizar los lazos de cooperación birregional, lograr un mayor acceso al mercado para los productos de ambos bloques y fundamentalmente, avanzar hacia una Zona de Libre Comercio Sur-Sur de acuerdo al artículo XXIV del GATT.

El Acuerdo consta de cinco anexos. El primero y el segundo abarcan las listas de productos a los cuales las Partes otorgarán preferencias arancelarias, el tercero establece las reglas del régimen de origen, el cuarto, las salvaguardias y el quinto, los procedimientos para la solución de controversias.

En realidad, este convenio no representa una gran oportunidad comercial para ninguno de los dos bloques ya que las ofertas realizadas por cada uno de ellos abarcan productos de escasa relevancia para sus contrapartes y, en la mayoría de los casos, se trata de productos que no forman parte de la principal oferta exportadora de cada uno. Sin embargo, abre un camino importante para avanzar hacia futuras negociaciones con miras a concretar en el mediano plazo un acuerdo de libre comercio (Pérez Llana, 2004).

5. MERCOSUR - India

El 17 de junio de 2003, durante la Cumbre de Asunción, los países del MERCOSUR y la India firmaron un Acuerdo Marco con el objetivo de promover la expansión del comercio bilateral y establecer las condiciones y mecanismos para la negociación de un área de libre comercio en conformidad con las reglas y disciplinas de la OMC.

En encuentros posteriores, se logró un entendimiento para implementar el otorgamiento de preferencias arancelarias fijas y establecer disciplinas comerciales entre el MERCOSUR y la India por medio de la celebración de un Acuerdo Preferencial de Comercio, el primer paso hacia la creación del área de libre comercio entre las Partes. Este segundo acuerdo, firmado el 25 de enero de 2004, estableció un plazo de 120 días para que los países negociasen la lista definitiva de productos que se beneficiarían de la concesión de preferencias arancelarias (INTAL, *op. cit.*:105). El texto definitivo quedó formalizado el 16 de diciembre de 2004 y consta de cinco anexos. Los Anexos I y II abarcan las listas de los productos de ambas Partes contratantes a los cuales se les otorgan preferencias arancelarias. El Anexo III establece el Régimen de Origen. El IV refiere a Salvaguardias y el Anexo V trata la Solución de Controversias.

El Acuerdo de Preferencias Fijas no resulta de gran significación para las Partes y, en especial para Argentina, no implica ninguna ventaja inmediata considerable. En efecto, tomando como referencia los porcentajes de preferencias para productos agroalimentarios puede apreciarse que el Acuerdo no tiene gran relevancia a nivel del sector, no sólo por la pequeñez de la lista de productos y por la escasa magnitud de las preferencias concedidas, sino por la importancia de los mismos para cada parte.

De todas maneras y a pesar de que el volumen de comercio en cada una de las líneas tarifarias con preferencia es mínimo, la posibilidad de que aumente es real, aunque no se logre en el corto plazo. De modo que, en una próxima etapa de negociaciones, las expectativas estarán puestas en la ampliación de las listas de preferencias. Sin embargo, si la India no llegara a aumentar la productividad de sus tierras cultivables, necesitará cada vez más del exterior para poder suplantar su política de autoabastecimiento.

Se presenta, así, como un potencial mercado para los productos originarios de MERCOSUR, por ello es fundamental seguir tra-

bajando y negociando con ese país para que se amplíe cada vez más la lista de productos con preferencias arancelarias (De La Sota, 2004).

6. MERCOSUR - México

El primer acuerdo entre el MERCOSUR y México fue firmado durante la Cumbre de los Presidentes del bloque en julio de 2002 y consistió en un Acuerdo de Complementación Económica por el cual las partes se comprometían a crear un área de libre comercio. Asimismo, el MERCOSUR y México suscribieron el Acuerdo de Complementación Económica N° 55 para el Sector Automotor, mediante el cual se establece el libre comercio para vehículos automotores desde el 1 de enero de 2006.

Al año siguiente, durante la XIII Cumbre Iberoamericana, los Presidentes de México, Argentina, Chile y Brasil discutieron la posibilidad de que México se integrara como miembro asociado del MERCOSUR. El anuncio oficial fue realizado durante la Cumbre del día 8 de julio de 2004. Sin embargo, esta asociación requiere, para ser efectiva, la celebración de un acuerdo de libre comercio cuyas condiciones aún no están definidas.

7. MERCOSUR - Rusia

Si bien han existido algunos intentos de ampliar los lazos comerciales y de cooperación entre el MERCOSUR y Rusia con la aspiración de elevar las relaciones bilaterales al nivel de una asociación estratégica de largo plazo, las relaciones se han limitado, hasta el momento, a la realización de misiones comerciales.

La única visita en el plano oficial fue la que realizó el Presidente ruso, Vladimir Putin a Brasil del 21 al 23 de noviembre de 2004. El intercambio entre ambos países, y entre Rusia y Argentina, ofrece perspectivas ambiciosas en el comercio y en la cooperación en sectores atractivos como petróleo, gas natural y de lanzamiento de satélites¹⁸.

Además, el acercamiento entre Rusia y el MERCOSUR se basa en el hecho que este grupo de países comparten importan-

18 Servicio informativo del MERCOSUR, 3 de diciembre de 2004. Disponible al 5/7/05 en: http://www.merco-sur.net/analisis/analisis_anteriores/2004/diciembre_2004/analisis_031204_03.htm

tes puntos de interés estratégico referidos a la creación de un orden mundial multipolar y de una globalización más justa. Asimismo, ambos apoyan el fortalecimiento de la ONU y del Consejo de Seguridad como instancia de solución de conflictos internacionales.

Avances en el ámbito económico

El MERCOSUR constituye un acuerdo de integración económica y tiene como aspecto central la cuestión comercial. Desde este punto de vista, los ejes principales de su desarrollo están dados por el Programa de Liberalización Comercial (PLC), instrumentado para crear la Zona de Libre Comercio (ZLC) y el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera (RAM) referido a la construcción del Arancel Externo Común (AEC).

En lo que respecta a la ZLC, durante la década del 90 el comercio intrarregional se incrementó y generó reacciones adversas a nivel del sector privado de cada uno de los países que demandaron a los gobiernos mecanismos de protección alternativos al arancel. Esta situación se vio agravada por la devaluación del Real en el año 1999 lo que derivó en una contracción en el comercio intrarregional que alcanzó su menor nivel en el año 2002.

En el año 2003, la menor inestabilidad cambiaria y la recuperación de la actividad económica contribuyeron a una recuperación del comercio intrarregional.

En ese año, se dictaron varias normas relativas al régimen de origen en el MERCOSUR (Decisiones CMC N° 18/03 y 35/03 consolidadas en la Decisión CMC N° 01/04). Además, en la XXV Reunión del CMC, de diciembre de 2003, se firmó el Protocolo de Contrataciones Públicas. Este Protocolo tiene como objeto proporcionar, tanto a los proveedores y prestadores establecidos en los Estados Partes así como a los bienes, servicios y obras públicas originarios de estos Estados, un tratamiento no discriminatorio en las contrataciones realizadas por las entidades públicas.

Durante este período se avanzó también en la liberalización del sector servicios. En efecto, en diciembre de 2004 se dio por concluida la «Quinta Ronda de Negociación de Compromisos Específicos en Materia de Servicios». Se aprobaron las Listas de Com-

promisos Específicos de los Estados Partes del MERCOSUR, resultantes de la ronda mencionada.

Desde la entrada en vigor de la UA en 1995, se mantuvieron numerosas excepciones al AEC a pesar de las intenciones de fortalecer y profundizar el MERCOSUR manifestadas particularmente en las sucesivas Cumbres de Presidentes a partir de 2003. En efecto, la convergencia de regímenes cambiarios y la recuperación del crecimiento económico que se dio en esta nueva etapa, crearon expectativas de avances en esta materia que se vieron frustradas evidenciando la persistencia de dificultades de carácter estructural (INTAL, *op. cit.*, 70).

Sin embargo, algunos avances se produjeron en la XXVII Reunión del CMC, llevada a cabo en Belo Horizonte, Brasil, los días 15 y 16 de diciembre de 2004. Por una parte, se adoptaron medidas destinadas a dar mayor uniformidad y celeridad al proceso de incorporación en los ordenamientos internos de las modificaciones de la Nomenclatura Común y su correspondiente AEC. Además, quedó establecido un programa tendiente a la eliminación del doble cobro del AEC, cuyo punto de partida es la pretensión de asignar el tratamiento de bienes originarios a los importados desde terceros países con arancel cero o con preferencia del cien por ciento concedida por todos los Estados Partes¹⁹.

Otro tema relacionado con el aspecto económico del MERCOSUR es el que concierne a la coordinación macroeconómica. Los países del MERCOSUR enfrentaron profundas crisis generadas por fuertes desequilibrios domésticos cuyas salidas se hicieron posibles sin mecanismos explícitos de coordinación macroeconómica. Sin embargo, en la medida en que la integración avanza, los mecanismos de contagio de estas crisis se profundizan. Durante el año 2004 se reiteró la idea de construir una integración económica completa, lo que implica la unificación monetaria. En ese sentido, es importante destacar que la Argentina, durante el ejercicio de la Presidencia *pro-tempore* en el primer semestre de 2004, presentó una propuesta para incorporar a las normas del MERCOSUR las metas comunes que se habían fijado a partir de la Declaración de

19 Ver: Novedades de última actualización, disponible, al 21 de agosto de 2005, en: <http://www.iadb.org/intal/tratados/mercosur.htm>

Florianópolis del año 2000²⁰. Además, elaboró una iniciativa para implementar un mecanismo que permita atender situaciones de emergencia originadas en problemas derivados de la falta de coordinación.

Cabría contemplar además, los aspectos concernientes a las políticas referidas al desarrollo de la producción. En este sentido, a partir del año 2000, se creó un espacio para el ámbito empresarial y sectorial basado en el análisis y en la articulación de cadenas productivas y la conformación de plataformas exportadoras. El eje de esta nueva fase es el Programa de Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR cuyo objetivo es construir espacios permanentes de diálogo y concertación entre entidades empresariales, sindicales y gubernamentales de los cuatro Países Miembros, a fin de identificar las áreas en las que la complementación industrial regional propicie una mayor especialización y eficiencia de modo que permita aumentar la competitividad de los productos de la región en el mercado internacional (Secretaría del MERCOSUR, 2004).

Al momento de la creación del Programa –segundo semestre de 2002–, el CMC definió la cadena Madera y Muebles como la primera a ser instalada en Asunción en marzo de 2003 y se realizó allí la primera reunión de trabajo del Foro. En mayo del 2004, se realizó la Segunda Reunión del Foro de Competitividad de la Cadena Productiva Madera y Mueble del MERCOSUR en la que participaron sectores gubernamentales, empresariales y sindicales, y en

20 Entre los documentos suscritos en la Cumbre del Florianópolis en diciembre de 2000 se encuentra la Declaración Presidencial relativa a Metas y Mecanismos de Convergencia Macroeconómica, en la que se fijan metas de desempeño macroeconómico. Estos compromisos abarcan los aspectos fiscales y de precios. Inflación: desde 2002 hasta 2005, la inflación de cada uno de los países del MERCOSUR no podrá superar el 5%. A partir del 2006, este valor será a lo máximo del 4%. Paraguay tendrá un período de adecuación a esta meta que se extenderá hasta el 2006. Déficit Fiscal: a partir del 2002 no podrá ser superior al 3% del PBI, excepto para Brasil, que tendrá un límite del 3,5% del PBI en los años 2002 y 2003. Esta meta ayuda a reforzar el compromiso inflacionario. Deuda Pública: a partir del 2010 los países no podrán tener una relación deuda pública/PBI mayor al 40%. A partir del 2005, tomando como base la media del trienio 2002-2005, esta variable tendrá una trayectoria descendente para las sucesivas medias trienales, excepto para los países que ya hayan alcanzado la meta del 40%.

el mes de septiembre se llevó a cabo la Tercera en la ciudad brasileña Bento Gonçalves.

Por último, resulta insoslayable considerar el tema vinculado al reconocimiento de las asimetrías entre los Estados Partes y la necesidad de tratamientos especiales y diferenciados. En efecto, entre los países del MERCOSUR y al interior de los mismos, existen diferencias en lo que se refiere al tamaño de las economías que deben ser evaluadas y tratadas buscando un desarrollo mayor al que se obtendría sin el proceso de integración.

En el 2003, Paraguay presentó una propuesta para el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR que fue discutida en diferentes ámbitos. En diciembre de 2003, en la Cumbre de Montevideo fueron aprobadas Decisiones relativas a este tema. Así, la Decisión N° 27/03, sobre Fondos Estructurales, promueve la realización de estudios para su establecimiento; la Decisión N° 28/03, sobre Negociaciones Externas, establece que MERCOSUR impulsará la obtención de un tratamiento diferenciado para Paraguay reconociendo su menor desarrollo y carencia de litoral marítimo; la Decisión N° 29/03 establece un contenido regional en el régimen de origen diferenciado para Paraguay; y las Decisiones N° 31/03 a 34/03 establecen tratamientos especiales en temas arancelarios y regímenes especiales de importación para Paraguay y Uruguay.

Evidentemente, en la materia económico-comercial, el MERCOSUR ha dado algunos pasos adelante que si bien no llegan a configurar avances importantes en aspectos como la conformación de una UA completa, muestran claramente la inclinación favorable hacia la integración de sus Miembros.

Conclusión

Como puede observarse, el período de tiempo comprendido entre los años 2003 y 2004 en la vida del MERCOSUR podría ser dividido, a su vez, en dos etapas distintas. Una que corresponde al relanzamiento del bloque, signada por la alianza estratégica entre Brasil y Argentina, plasmada claramente en el Documento de Brasilia y en el Consenso de Buenos Aires, y que, a nivel regional, se abre con el Plan de Trabajo 2004-2006. La otra, a continuación, caracterizada por el regreso a las disputas comerciales tradicionales en el desarrollo del bloque en toda su trayectoria y concentradas también entre sus principales socios, Argentina y Brasil.

Es interesante advertir que, a pesar de tales confrontaciones dentro del bloque, llegado el momento de la celebración de las Cumbres Presidenciales, los conflictos parecen subsumirse en una vocación integracionista renovada que, sin embargo, elude el establecimiento de procedimientos creíbles fundados en el compromiso real de los Estados participantes.

En efecto, en el plano institucional el avance más importante se dio en el ámbito de la solución de controversias con el establecimiento del Tribunal Permanente de Revisión. No obstante, persisten dificultades como la subsistencia de tribunales arbitrales *ad hoc*, la opción de foro y el carácter opcional y no obligatorio de las consultas formuladas por los tribunales nacionales.

En el ámbito del relacionamiento externo, el MERCOSUR ha logrado expandirse concretando una alianza de valor estratégico en la esfera continental con la CAN que tiene una relevancia adicional porque no sólo contempla la posibilidad de intercambios comerciales sino que prevé la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Asimismo, se estrecharon vínculos con otras regiones, y con países como con México, India y algunas negociaciones con China. Pero los acuerdos de mayor alcance económico, con la UE y el ALCA, han sido postergados y esperan aún concreción.

En el plano económico, se ha obtenido la elaboración de un Programa tendiente a la eliminación del doble cobro del AEC que constituía una aberración para un proceso de integración que aspira a lograr una UA completa. Y a nivel económico-productivo cabe resaltar la creación del Programa de Foros de Competitividad que debería encontrar ampliación hacia otros sectores.

De modo que puede decirse que el accionar del MERCOSUR en estos dos años analizados, ha contribuido a constituir lo que se ha denominado una zona de paz de un importante valor internacional dado por la estabilidad política de sus integrantes y por el alto grado de conexión logrado entre ellos.

Con todo, la resultante del aporte de estos dos años en la vida del MERCOSUR parece seguir en la línea de construir el proceso de integración desde las cuestiones periféricas postergando las decisiones centrales que implican un mayor compromiso de sus Miembros.

BIBLIOGRAFÍA

BIZZOZERO, Lincoln (2004); «Nueva etapa del Mercosur frente a los 10 años de Ouro Preto. Límites y perspectivas del ajuste institucional»; Nueva Sociedad, N°194, noviembre-diciembre.

BOTTO, Mercedes y otros (2003); «El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración»; Nueva Sociedad, N° 186

BOUZAS, Roberto (2002); «MERCOSUR: ¿crisis económica o crisis de la integración?»; Intal, Foro de políticas.

BOUZAS, Roberto (2005); MERCOSUR: Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda; BID/Intal. Disponible al 13 de agosto de 2005 en:

http://www.iadb.org/intal/foros/Foro_INTAL_2005_09_Bouzas2.pdf

BOUZAS, Roberto y DAMOTA VEIGA, Pedro (2003); «La Cumbre Presidencial del MERCOSUR en diciembre del 2002»; Serie MERCOSUR N° 18. Disponible al 30 de agosto de 2005 en:

<http://www.ub.es/obsglob/notainfo-MERCOSUR18.html>

DE LA SOTA, Marcela (2004); «Acuerdo de Preferencias Arancelarias Jijas. MERCOSUR-India»; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Disponible al 10 de agosto de 2005 en: http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/0-0/programas/negociaciones/nuevo_acuerdo_de_preferencias_arancelarias_fijas_mercosur_india_16_diciembre_2004.pdf

DREYSIN DE KLOR, Adriana (2004), «La necesidad de un Parlamento para el MERCOSUR», en Hacia el Parlamento del MERCOSUR: una recopilación de documentos, Fundación Konrad Adenauer, Montevideo.

INTAL, Informe MERCOSUR 9 (2004); BID/INTAL; Buenos Aires

PEÑA, Félix, (2003a); «Tras la Cumbre de Montevideo: El Mercosur se prepara para encarar nuevos desafíos internos y externos»; Newsletter BKB. Disponible al 5 de agosto de 2005 en:

www.fundacionbankboston.com.ar/inst/sec10/docs-felixpena/informes-neci/2003-12-newsletterbkb.doc

PEÑA, Félix, (2003b); *El MERCOSUR y la alianza estratégica Argentina-Brasil: ¿Es el reciente encuentro presidencial de Brasilia el inicio de una nueva etapa?* Newsletter BKB. Disponible al 5/8/05 en: <http://www.fundacionbankboston.com.ar/inst/sec10/docs-felixpena/informes-neci/2003-01-newsletterbkb.doc>

PEÑA, Félix (2004a); Informes sobre Negociaciones Comer-

ciales Internacionales; E-news de Comercio Exterior BankBoston para clientes Corporativos; disponible al 2 de agosto de 2005 en: <http://www.fundacionbankboston.com.ar/inst/sec10/docs-felixpena/informes-neci/2004-10-newsletterbkb.doc>

PEÑA, Félix (2004b); «No Hacer de lo Perfecto Enemigo de lo Bueno» ¿No será un consejo también aplicable al Mercosur?, Newsletter BKB, Disponible al 28 de julio de 2005 en: <http://www.fundacionbankboston.com.ar/inst/sec10/docs-felixpena/informes-neci/2004-07-newsletterbkb.doc>

PÉREZ LLANA, María Cecilia (2004); *Análisis del Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas firmado entre MERCOSUR y SACU; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos*. Disponible al 10 de agosto de 2005 en: http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/0-0/programas/negociaciones/nuevo/analisis_del_acuerdo_de_preferencias_arancelarias_fijas_firmado_entre_mcs_sacu_diciembre_2004.pdf

PIÑEIRO IÑIGUEZ, Carlos; *La Nación Sudamericana. Del Imperativo histórico-cultural a la realización económico-política; Nuevohacer*, Buenos Aires; 2004.

POLONIA RÍOS, Sandra (2003); *Mercosur: en busca de una nueva agenda. Mercosur: dilemas y alternativas de la agenda comercial*, INTAL, Buenos Aires, 48 págs. Disponible al 5 de agosto de 2005 en: www.iadb.org/intal

SELA (2004); *La XXVI Cumbre del MERCOSUR y los retos de la integración latinoamericana y caribeña. XXX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano Caracas, Venezuela 22 al 24 de noviembre de 2004 SP/CL/XXX.O/Di N° 4-04.*

RESUMEN

Este trabajo persigue como objetivo el análisis relativo al desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR en el bienio 2003 - 2004.

La etapa inicial estuvo caracterizada por la conformación de una alianza estratégica entre Argentina y Brasil, que dio pie al relanzamiento del MERCOSUR. Esta etapa quedó plasmada en el Documento de Brasilia y en el Consenso de Buenos Aires, dos acuerdos firmados entre la Argentina y Brasil en los que se manifiesta la convergencia de valores entre ambos países y la necesidad de dar impulso a cuestiones esenciales de la integración del bloque. Sin embargo, tal impulso decreció durante el año 2004 en el que los Países Miembros comenzaron a experimentar desacuerdos comerciales, ya tradicionales en el ámbito del MERCOSUR. Esas dificultades no llegaron a quebrar la voluntad integracionista de sus Miembros, pero tampoco los animó a crear niveles de decisión supranacionales que les permitieran normatizar y dar solución a los conflictos con un mayor grado de institucionalización.

No obstante ello, durante este período, se produjeron algunas novedades tanto en el plano institucional, como en el económico-comercial y en el del relacionamiento externo del MERCOSUR. Algunas de ellas constituyeron avances concretos al proceso de integración, otras, en cambio, no lograron plasmarse en la realidad y quedaron a la espera de las decisiones políticas de sus Estados Miembros para su implementación.

Palabras clave: INTEGRACIÓN - MERCOSUR - NORMATIVA - INSTITUCIONES - ECONOMÍA - COMERCIO - RELACIONAMIENTO EXTERNO.

ABSTRACT

This work analyzes the development of the MERCOSUR during the biennium 2003 - 2004.

The initial stage was characterized by the construction of a strategic alliance between Brazil and Argentina, which allowed the MERCOSUR relaunching. The Brasilia Document and the Buenos Aires Consensus set down this step. Both documents, signed by Argentina and Brazil, express similar values shared by the two countries and their need of enforcing the integration process. However, in 2004 the Member States experienced the typical commercial disagreements of MERCOSUR. These difficulties were not strong enough to break the integration will of the Member States, but they prevented the creation of supranational decision levels and further institutionalization. In this period, nevertheless, there were some innovations in institutional, commercial and foreign relations aspects. Some of them were real advancements while others were unresolved.

Key words: MERCOSUR - INTEGRATION - INSTITUTIONS - ECONOMY - COMMERCE - FOREIGN RELATIONS - LAW.

ARGENTINA - BRASIL

¿ALIANZA, SOCIEDAD O ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA?

María Julieta Cortes

Introducción

Las relaciones entre Argentina y Brasil fueron históricamente competitivas y hasta en algunos casos conflictivas. Esto fue consecuencia de una serie de factores, entre los que se encuentran: las coyunturas propias de los países, los modelos de desarrollo económico seguidos, la percepción del mundo que cada uno de los estados tuvo, el lugar que se le otorgó a Estados Unidos en el diseño de la agenda externa, como así también la construcción de alianzas y la imagen que se tenía del país vecino.

A partir de los 90, y teniendo como contexto los cambios acontecidos tanto a nivel mundial como las transformaciones internas en Argentina y Brasil, fue posible la construcción de una «confianza mutua» entre los países. Entre los principales factores determinantes que consolidaron el acercamiento argentino-brasileño en los 90 se pueden mencionar: el reconocimiento de la importancia del eje bilateral en el ámbito de la política internacional latinoamericana, la recuperación de la democracia, el agotamiento de los modelos internos de desarrollo, los procesos de transformación económica y la necesidad de inserción en el nuevo orden económico internacional. Así, Brasil pasó a ser el vecino más importante para Argentina, quién comenzó a detentar un lugar prioritario en el eje de relaciones regionales bilaterales de Brasil. En este sentido, y promediando la década del 90, el embajador Marcos Castrioto de Azambuja señaló que «argentinos y brasileños pasaron de enemigos a rivales, de rivales a aliados, en nuestros días, de aliados a socios, completán-

dose un extraordinario trayecto marcado por la continua relevancia recíproca en las relaciones bilaterales»¹.

Pero a pesar de consolidarse una estructura de entendimientos formales entre ambos países hubo acciones y gestos tanto del gobierno argentino como de las tres administraciones brasileñas que se sucedieron a lo largo de la década del 90 (Fernando Collor de Melo, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso) que repercutieron negativamente en el país vecino. La relación bilateral entre ambos países a lo largo de los 90 presentó signos de convergencias y divergencias. Los primeros en la dimensión económica-comercial y los segundos en las dimensiones político-diplomática y militar-estratégica de la política exterior.

El pragmático diseño de la política exterior argentina del menemismo apuntó a la construcción de una alianza económica-comercial con Brasil sin prever, simultáneamente, una coordinación de políticas externas y de seguridad por el privilegio otorgado a las relaciones con Estados Unidos. La política externa brasileña, acorde a la defensa de sus intereses nacionales, sostuvo a lo largo de los 90 su relación preferencial con la Argentina a pesar de haber generado episodios de crisis cuando la persecución de sus intereses, fundamentalmente los económicos-comerciales, se vieron afectados. En este contexto se vislumbraron diferencias importantes que pusieron en peligro la continuidad del MERCOSUR, pero gracias a la voluntad política de ambos gobiernos se evitó la caída del bloque regional.

Si bien la profundización del MERCOSUR fue una prioridad en la agenda de relaciones bilaterales, quedaron pendientes cuestiones relevantes referidas a la integración económica por un lado y a la coordinación política entre los países miembros por el otro. En cuanto a las primeras se pueden mencionar la falta de debate para el establecimiento de una política industrial común destinada a sanear desequilibrios estructurales y a promover el desarrollo armonioso de las economías integradas, la carencia de proyectos en ciencia y tecnología integrados y la inexistente cooperación en las

-
- 1 AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. «O relacionamento Brasil-Argentina: de Rivals a Sócios», en FONSECA JUNIOR, Gelson y CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (organizadores) *Temas de Política Externa Brasileira II*, Volume 2.
 - 2 IPRI, Paz e Terra. São Paulo, 1994, pág. 65.

políticas agrícolas y laborales. Sobre los temas pendientes en materia política se pueden señalar las distancias entre las políticas externas y de defensa, la escasa participación de variados actores sociales y la concentración de responsabilidades en las cúpulas gubernamentales y en sectores económicos inmediatamente favorecidos por el proceso de integración.

En este mismo ámbito, la alianza política entre Argentina y Brasil no alcanzó mayores éxitos en los años 90, excepto en la cooperación bilateral en materia de armas nucleares, que se constituyó en un medio esencial para aumentar la confianza recíproca entre ambos países. La alianza político-diplomática y militar-estratégica que había establecido la Argentina con Estados Unidos condicionó al gobierno de Menem a seguir las directrices provenientes de Estados Unidos, contrariando en algunos casos las posiciones regionales y despertando sospechas entre los países vecinos sobre el accionar argentino. La falta de apoyo político-diplomático a la candidatura brasileña al Consejo de Seguridad, la política de alto perfil puesta en práctica por la administración Menem, las aspiraciones del gobierno argentino de convertirse en el interlocutor regional frente a Estados Unidos y la condición de aliado extra-OTAN que detentó la Argentina fueron las principales divergencias en la dimensión político-diplomática y militar-estratégica en las relaciones argentino-brasileñas.

La llegada a la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina y de Luiz Inácio «Lula» da Silva en Brasil abrió posibilidades, voluntad política mediante, de desarrollar acciones conjuntas al percibirse coincidencias ideológicas y reconocerse áreas sobre las cuales se requiere ir avanzando. En el presente artículo se analiza la relación entre Argentina y Brasil a partir de esta «aparente» nueva sintonía en la relación bilateral.

La crisis argentina y ¿la solidaridad brasileña?

Finalizado el gobierno de Menem y coincidiendo con la llegada del nuevo milenio, asumió la presidencia de Argentina, al frente de una alianza partidaria, Fernando De la Rúa. En su política exterior, el gobierno priorizó no sólo las relaciones con Estados Unidos sino también con los estados latinoamericanos, buscando profundizar los vínculos con Brasil en el ámbito bilateral y en el seno MER-

COSUR. Tanto De la Rúa como el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso reconocieron la existencia de cuestiones pendientes a resolver en el marco del proceso de integración (entre ellas el comercio del azúcar, de automóviles y autopartes, la retracción en los volúmenes de intercambio entre ambos países y la caída en el superávit comercial argentino con Brasil) comprometiendo esfuerzos en el «relanzamiento del bloque».

En este nuevo marco de entendimientos, el gobierno argentino propuso profundizar la institucionalización del MERCOSUR, propuesta que fue rechazada desde la administración Cardoso. A pesar de este obstáculo, en la XX Reunión Cumbre del MERCOSUR, celebrada Asunción el 22 de junio de 2001, no sólo se festejaron los 10 años de conformación del bloque regional sino que también se confirmó la idea de continuar con la unión aduanera, a pesar de las divergencias surgidas por la toma de decisiones unilaterales de los socios del bloque a lo largo del proceso de integración. Las intenciones de ambos gobiernos no fueron suficientes para reforzar al estancado MERCOSUR.

Sumado a ello, la grave crisis económica sufrida en la Argentina a partir del año 2001 obligó a este país a tomar medidas sin considerar las reglas establecidas en el proceso de integración, generándose en Argentina divergencias entre los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores. Desde Economía se sostenía la necesidad de abandonar la unión aduanera del MERCOSUR para volver a una zona de libre comercio y apostar al ALCA. Desde Cancillería se apostaba a la alianza con Brasil.

Desde Brasil se procuraron encontrar soluciones a los desequilibrios comerciales que afectaban a sectores sensibles de la economía argentina, y a pesar de la posición del Ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, y de la tensa relación de Brasil con el titular de la cartera de economía, el gobierno brasileño demostró su apoyo a las medidas presentadas por éste para salir de la crisis. En este contexto y ante la negativa del Fondo Monetario Internacional (FMI) de prestar apoyo a la economía argentina, el presidente Cardoso escribió una carta a su par norteamericano George Bush (hijo) y al primer ministro británico Tony Blair señalando: «No es posible dejar caer a la Argentina en crisis sin darle condiciones de supervivencia. La Argentina hizo todo lo que le pidieron. ¿Ahora va a ser castigada?, y después de resaltar que la decisión

de hacer *currency board*, ligando el peso al dólar, fue la más altamente aplaudida del gobierno de Buenos Aires, calificó como cierta hipocresía decir que la Argentina tiene que resolver sola sus problemas y pregunto: ¿Qué implica *sus problemas*? El mundo es hoy interdependiente»². Obviamente, Brasil con esto también precisaba sus propios intereses. Por ello Moniz Bandeira señalaba: «esa interdependencia era de tal magnitud que los problemas de Argentina afectaban profundamente a Brasil, donde la caída de la demanda externa, el racionamiento de energía y el aumento de la tasa de intereses con miras a evitar la salida de capitales, contribuían a reducir la producción industrial, inhibiendo el aumento de las exportaciones, a pesar de que la maxi-devaluación del real hubiese aumentado nominalmente la competitividad de los productos brasileños»³. Si bien existió una «solidaridad brasileña», ésta se enmarcó en la necesidad de que esta situación de crisis no se extienda hacia el norte ni se transforme en un impedimento para la consecución de los intereses nacionales brasileños y su consecuente inserción internacional.

La crisis económica-financiera argentina se complejizó aun más cuando, en diciembre de 2001, se desató un estallido social que degeneró en una crisis institucional. Ante el reclamo de la ciudadanía renunció el Ministro de Economía y en su caída arrastró al presidente De la Rúa⁴. En la última semana de diciembre de 2001 se sucedieron en Argentina cinco presidentes, hasta la asunción de Eduardo Duhalde, elegido por el Congreso Nacional. Una de las primeras medidas de su gobierno fue poner fin al régimen de convertibilidad cambiaria y alcanzar un nuevo acuerdo con el FMI, ya que el país había entrado en *default*. En este contexto «la solidaridad brasileña estuvo presente a pesar de las situaciones embarazosas por las que atravesó la Argentina, las cuales –por un tiempo

2 Entrevista al presidente Fernando Henrique Cardoso, en *O Globo*. Río de Janeiro, 9 de agosto de 2001.

3 MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*. Editorial Norma, Buenos Aires, 2004. Pág. 516.

4 Cabe recordar que en octubre de 2000 el entonces vice-presidente Carlos «Chacho» Álvarez, miembro del FREPASO (Frente del País Solidario) e integrante de la Alianza partidaria que había llegado al gobierno, renunció a su cargo como consecuencia de un escándalo desatado en el Senado de la Nación, institución que él presidía, por la aprobación de la Ley laboral.

prolongado— no tuvieron la comprensión de los países del norte, postura que había dejado muy aislado al gobierno nacional»⁵.

Ante la necesidad de asistencia económica, ya con Duhalde en el Poder, se buscó la normalización de las relaciones con los organismos financieros internacionales. En el ámbito externo, el presidente intentó dejar en claro la elección de Brasil como socio prioritario para la Argentina. Por su parte, el gobierno brasileño, para paliar los efectos de la crisis argentina en su economía y poder reprogramar los vencimientos de la deuda, buscó asistencia financiera en el FMI. Este organismo internacional otorgó a Brasil, un préstamo de diez mil millones de dólares en el marco de una asistencia de treinta mil millones de dólares. El FMI, diferenciando su actitud con la Argentina, buscaba evitar la caída de Brasil ya que ésta implicaría consecuencias no sólo regionales sino también mundiales dado el tamaño de su economía.

En este contexto regional y nacional asumió la presidencia de Brasil, el 1 de enero de 2003, Luiz Inácio «Lula» da Silva. Su triunfo representó una victoria histórica, convirtiéndose en el presidente más votado a lo largo de la democracia brasileña. También es la primera vez que un dirigente de izquierda asume la presidencia de Brasil, como así también la primera vez que un ciudadano oriundo de un Estado nordestino, Pernambuco, se convierte en presidente del país. A partir de la idea de cambio, que permeó su discurso político y que se repitió en su programa de gobierno denominado *Un Brasil Para Todos*⁶, propuso un nuevo contrato social tendiente a garantizar el nacimiento de una cultura política que apunte a la defensa de las libertades civiles y de los derechos humanos, y a la construcción de un país más justo en la esfera económica y social, intentando profundizar la democratización de la sociedad, combatiendo el autoritarismo, la desigualdad y el clientelismo.

En su programa de gobierno, Lula da Silva propuso una «Política externa para la integración regional y negociación global»⁷ donde señaló que para cambiar el rumbo de Brasil sería preciso un

5 MIRANDA, Roberto. *Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*. Ediciones Pia. Rosario, 2003, Pág. 76.

6 *Programa de governo 2002. Coligação Lula presidente. Um Brasil para Todos*. 23 de julho de 2002.

7 *Ibidem*

esfuerzo conjunto y articulado de la sociedad y del Estado. Así, los diseñadores de la política exterior brasileña presentaron como una meta a superar la vulnerabilidad frente a los mercados financieros globales, con un proyecto de desarrollo global alternativo. En su discurso pueden observarse nuevas prioridades. Entre ellas, se apuntó a «revitalizar el MERCOSUR a partir del establecimiento de una moneda común, la construcción de instituciones políticas y jurídicas y el diseño de una política exterior común y buscar complementariedad en la región y convergencia de los intereses nacionales de Brasil con los de los vecinos».

En este período, con Eduardo Duhalde en la presidencia de Argentina y Lula en Brasil, comenzó a evidenciarse una nueva sintonía en la relación entre ambos países caracterizada por una voluntad política de acercamiento. Prueba de ello fue el encuentro mantenido por el presidente argentino y el flamante presidente brasileño el 14 de enero de 2003, donde se emitió un Comunicado Conjunto conocido como la «Declaración de Brasilia», señalándose la necesidad de intensificar la consulta y la coordinación política como así también la urgencia en coordinar políticas macroeconómicas. Los presidentes también propusieron la creación de una moneda única, el establecimiento de un Parlamento del MERCOSUR y un nuevo impulso a la integración física. En esa oportunidad ambos mandatarios «coincidieron en que el MERCOSUR es también un proyecto político que debe contar con la más amplia participación de todos los segmentos de las sociedades de los Estados Partes»⁸.

A partir de este primer encuentro se evidenciaron importantes coincidencias entre los mandatarios vecinos que se convirtieron en un nuevo punta pie para la consolidación de una alianza argentino-brasileña. En este marco de entendimientos entre los dos países asumió la presidencia de Argentina Néstor Kirchner, quien prosiguió con la política de acercamiento a Brasil iniciada por el presidente Duhalde.

¿De la alianza estratégica a la sociedad estratégica?

El 25 de mayo de 2003 asumió la presidencia de Argentina Néstor Kirchner, quien haciendo referencia a su origen patagónico

8 Comunicado de Prensa Conjunto - Reunión de Trabajo entre los Presidentes Luiz Inácio "Lula" da Silva y Eduardo Duhalde. Brasilia, 14 de enero de 2003.

y buscando diferenciarse de sus antecesores presentó el perfil de cambio de su gobierno afirmando «soplan vientos del Sur, soplan vientos de cambio». De esta manera anunció un nuevo rumbo para la política económica, social, de justicia y externa.

En su discurso de asunción, el flamante presidente presentó las directrices centrales de su política exterior que sería encabezada por el Dr. Rafael Bielsa. En este ámbito señaló como prioritario el establecimiento de «relaciones serias, maduras y racionales» con los países, principalmente con Estados Unidos y con los miembros de la Unión Europea y sostuvo la necesidad de la construcción de una «América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de democracia y de justicia social»⁹. También planteó la necesidad del fortalecimiento del MERCOSUR, entendido como un proyecto político regional que debe avanzar en su institucionalización y en la superación de sus debilidades, posibilitando por un lado encontrar una postura firme y consensuada para la negociación del ALCA y por otro la coordinación de políticas en materia de seguridad y defensa. Destacó la consolidación de las relaciones con los países asociados, Chile y Bolivia, resaltando la necesidad de que éstas se asienten sobre bases equilibradas e igualitarias, y enfatizó, principalmente, la relevancia del multilateralismo para resolver cuestiones de índole económica, política y militar.

En cuanto al lugar de Brasil en la agenda externa Argentina, desde el gobierno se sostuvo que el país vecino ocupa un lugar prioritario, con el objetivo de profundizar y consolidar la alianza estratégica, posibilitando el establecimiento de posiciones comunes en cuanto al desarrollo de los países y de la región. A su vez, desde Argentina se propuso la actualización de la agenda bilateral para que ésta no reciba los impactos de los desacuerdos comerciales propios del proyecto de integración, posibilitando la coordinación de posiciones para la negociación del ALCA bajo el esquema 4 + 1. También se estableció como prioritaria la continuidad en la integración energética.

De esta manera, tanto Kirchner como Lula buscaron diferenciarse de sus antecesores, y en el ámbito externo centraron la atención en el espacio sudamericano y cada uno de ellos fue prioritario

9 Discurso de la toma de posesión presidencial. Buenos Aires, 25 de mayo de 2003.

en la agenda del «otro». Los similares desafíos que tuvieron que asumir al momento de su llegada a la presidencia y los posicionamientos ideológicos semejantes generaron la posibilidad de establecer estrategias cooperativas. En este sentido, Russell y Tokatlián sostienen que la relación entre Argentina y Brasil, viene adquiriendo, desde mediados de los 80, elementos característicos de una cultura de amistad (kantiana). Los autores señalan que este cambio cultural «es producto de un proceso en el que se destacan tres factores: altas tasas diferenciales de crecimiento entre la Argentina y el Brasil en beneficio de este último país (inviabilidad de las estrategias de restricción del otro mediante el mecanismo de equilibrio de poder), la democratización de ambos países (mayor convergencia transnacional de valores definidos en clave democrática) y la mayor interdependencia económica (mayores intereses comunes)»¹⁰. Si bien estos tres factores se constituyeron en datos insustituibles que posibilitaron trascender una cultura de la rivalidad, quedó demostrado a lo largo de los 90, que ellos no fueron suficientes para consolidar una cultura de amistad consolidada, desafío a afrontar en el marco de entendimientos entre Kirchner y Lula.

El primer encuentro presidencial se realizó el 11 de junio de 2003 en Brasilia¹¹. En este marco, los presidentes destacaron la mutua opción por establecer una alianza estratégica entre ambos países. También resaltaron la necesidad de la entrada en vigor del Protocolo de Olivos¹² y la importancia de avanzar en el establecimiento de normativas ágiles que garanticen la seguridad jurídica de los estados partes del proceso de integración, de los actores privados y de la sociedad civil. A su vez, reafirmaron la necesidad de fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR, sosteniendo que las reglas débiles afectan las inversiones de los socios menores.

10 RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel, *El lugar de Brasil en la política exterior de la Argentina*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2003, Pág. 12.

11 Este fue el primer viaje del Presidente Néstor Kirchner al exterior. El primer viaje oficial que realizó el Canciller Bielsa también fue a Brasil el 29 de mayo de 2003, a cuatro días de su asunción.

12 El Protocolo de Olivos tiene como objetivo establecer un mecanismo para la solución de controversias en el MERCOSUR, propiciando una mayor seguridad jurídica al proceso de integración regional y mayor respeto a los compromisos asumidos en el proceso de integración.

Esta sintonía entre los presidentes quedó nuevamente demostrada con la firma del Consenso de Buenos Aires en octubre de 2003, en ocasión de la visita del presidente Lula a la Argentina¹³. A través de esta declaración de 22 puntos se sentaron las bases para llevar adelante la relación bilateral. Kirchner y Lula revalorizaron la consolidación de la democracia como un mecanismo para combatir la pobreza y el desempleo e identificaron al Estado como el actor responsable de estas actividades. También se propusieron implementar políticas de desarrollo contemplando las diversidades regionales y comprometieron esfuerzos conjuntos para el fortalecimiento de un orden multilateral basado en la igualdad soberana de los Estados, tanto en Naciones Unidas como en la OMC.

En cuanto al proceso de integración regional los presidentes entendieron que el MERCOSUR no se restringe a lo comercial sino que también constituye «un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido», siendo necesario su fortalecimiento, el perfeccionamiento de sus instituciones, la promoción de la participación de la sociedad civil y la incorporación de nuevos países. De esta manera, los presidentes volvieron considerar a la integración regional como una opción estratégica, garantía de un potencial negociador y de una posible inserción autónoma en el sistema internacional. Para demostrar este compromiso suscribieron una declaración paralela y una serie de documentos bilaterales¹⁴.

13 Cabe recordar que desde el año 1996 no se realizaba una visita de Estado de Brasil a la República Argentina.

14 En el marco de esta visita se suscribieron los siguientes documentos: Declaración de los Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil sobre el Agua y la Pobreza; Declaración Conjunta de los Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil; Acuerdo de Cooperación entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil relativo a Cooperación entre sus Autoridades de Defensa de la Competencia en la Aplicación de sus Leyes de Competencia; Memorandum de Entendimiento entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el Establecimiento de un Mecanismo Permanente de Intercambio de Información sobre la Circulación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados; Memorandum de Entendimiento para la Creación de la Comisión de Monitoreo del Comercio entre Argentina y Brasil; Acuerdo por canje de notas sobre Simplificación de Legalizaciones en Documentos Públicos entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil; Acuerdo por canje de notas relativo al Anexo I del Acuerdo

En comparación con la década anterior, la relación Argentina-Brasil a partir de la llegada de Duhalde a la presidencia y luego de Kirchner y con Lula en Brasil, comenzó a ser cualitativamente diferente y fue reflejada en todos los documentos elaborados conjuntamente por los gobiernos de los países resaltándose las coincidencias en los valores sostenidos y en los objetivos perseguidos. Éstos también fueron señalados en el Acta de Copacabana, documento elaborado en ocasión de la visita del presidente Kirchner a su par brasileño el 16 de marzo de 2004. El Acta, firmada en la ciudad de Río de Janeiro, apuntó al tratamiento de temas generales y específicos tales como la evolución de los vínculos bilaterales, el establecimiento de consulados conjuntos y el avance en la obras de infraestructura.

Una mención especial merece la alianza estratégica entre los vecinos, los países establecieron que el 30 de noviembre de cada año se celebre el Día de la Amistad Argentino-Brasileña, en conmemoración del encuentro que mantuvieron en esa fecha los presidentes Alfonsín y Sarney y que dio como resultado la firma de la «Declaración de Iguazú», punta pie inicial para el proceso de integración regional. En cuanto al establecimiento de consulados conjuntos¹⁵, los dos mandatarios instruyeron a sus respectivas Cancillerías para que desarrollen una experiencia piloto en dos sedes consulares en las cuales el país vecino no la tuviese¹⁶. El objetivo de esta experiencia es intercambiar información y generar actividades político-diplomáticas coordinadas por argentinos y brasileños en un tercer Estado y no en el desempeño de funciones consulares conjuntas.

Otro de los temas mencionados en el Acta de Copacabana

Argentino-Brasileño sobre Facilitación de Actividades Empresariales del 15 de febrero de 1996.

15 Esta idea tiene su antecedente en el Acuerdo por canje de notas con Brasil relativo a la incorporación de funcionarios consulares, firmado el 26 de mayo de 1993. La idea fue retomada en Buenos Aires en agosto de 1999 reapareció en el marco de la reunión inaugural de la Comisión de Cooperación Consular.

16 En este contexto se realizaron experiencias previas en el Consulado General de la República Argentina en Hamburgo, en marzo de 2001, con la presencia del cónsul brasileño. Una segunda experiencia se llevó a cabo en abril del mismo año, con la participación de un Cónsul argentino en el Consulado General de Brasil en Boston. Hubo otras tres experiencias más en el mencionado Consulado argentino en julio y diciembre de 2001 y en junio de 2002.

fueron las obras de infraestructura. En este sentido, los presidentes coincidieron en la necesidad de avanzar en la construcción de rutas, vías férreas, nuevos puentes sobre el río Uruguay y la Hidrovía Paraguay-Paraná, considerando a estas obras como un respaldo físico a la integración y un nexo más para fomentar la proximidad entre las poblaciones¹⁷. También, Kirchner y Lula expresaron su satisfacción por los avances registrados por la Comisión Mixta Bilateral en el campo energético, principalmente sobre el intercambio de energía eléctrica y gas natural. Las crisis energéticas que sufrieron Argentina y Brasil en los últimos años aceleraron el intercambio de información como así también la generación y comercialización de este elemento de vital importancia¹⁸.

El encuentro presidencial en Río de Janeiro también dio como resultado la Declaración Conjunta sobre Cooperación para el Crecimiento Económico con Equidad. Kirchner y Lula hicieron un análisis del contexto económico-financiero internacional, concluyendo que

17 Las presidentes de Argentina y Brasil señalaron la necesidad de avanzar en el proyecto de la «Autopista del MERCOSUR» y de finalizar el Complejo Terminal de Cargas (CO.TE.CAR). También mencionaron la posibilidad de construcción de una línea ferroviaria que tenga origen en el norte de Chile hasta llegar a la provincia de Chaco y allí conecte con otra línea que atraviese las provincias argentinas de Corrientes y Misiones para unirse a la red brasileña que une los Estados de Mato Grosso do Sul y São Paulo. A su vez los presidentes acordaron la creación de una Comisión Binacional para la construcción de nuevos puentes sobre el Río Uruguay. Dicha Comisión debería estar integrada por: las Cancillerías de Argentina y Brasil, por la Secretaría de Obras Públicas del primero y el Ministerio de Transporte del segundo, como así también por organismos nacionales de ambos Estados. En el proyecto de la hidrovía intervienen no sólo Argentina y Brasil sino también Bolivia, Paraguay y Uruguay aunque el papel principal lo detentan los dos principales socios en el MERCOSUR por contar con los mayores beneficios en que redundará la obra. La Hidrovía Paraguay-Paraná es el emprendimiento de mayor envergadura de Sudamérica debido a sus potencialidades en materia de comunicación, transporte y desarrollo socioeconómico.

18 Entre los proyectos energéticos se pueden señalar: la venta de gas argentino a Brasil, los intercambios de electricidad, la participación de Petrobras en el proyecto MEGA de Bahía Blanca, el nuevo gasoducto patagónico «General San Martín», financiado parcialmente por el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo de Brasil), la represa hidroeléctrica binacional en Garabí y el gasoducto que partirá desde Bolivia y llegará a Brasil atravesando territorio argentino, el aprovechamiento Hidroeléctrico de Corpus Christi y la finalización de la Represa de Yacaré.

en las condiciones actuales existen contradicciones para plantear un desarrollo sostenido. Señalaron la necesidad de «conducir las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito asegurando un superávit primario y otras medidas de política económica que no comprometan el crecimiento y garanticen la sustentabilidad de la deuda, de modo tal de preservar inclusive la inversión en infraestructura». La idea fue diseñar mecanismos adecuados para contrarrestar los efectos de las crisis internacionales como así también llevar a cabo acciones conjuntas para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica en ambos países para garantizar la estabilidad regional.

La sólida base de entendimientos construida por Duhalde y Lula a través de la Declaración de Brasilia, su profundización por medio del Consenso de Buenos Aires esta vez entre Kirchner y Lula y su confirmación en el Acta de Copacabana permiten confirmar un nuevo periodo en las relaciones argentino-brasileñas definido como *alianza estratégica*.

Desde lo conceptual, académicos como Russell y Tokatlián presentaron una nueva definición sobre la relación argentino-brasileña en los dos primeros años de gestión de los presidentes Kirchner y Lula, entendiéndola con una *sociedad estratégica*. Según los autores, esta idea supera la concepción de alianza considerada como «temporaria y transitoria», implicando una idea «mucho más comprehensiva y que se construye para durar indefinidamente. Implica que los socios trabajan juntos sobre la base de raíces comunes, su relevancia mutua y sus objetivos compartidos. Además presupone un entrelazamiento amplio y profundo de los estados y sociedades civiles de los países que la integran»¹⁹.

¿Sociedad estratégica o *parceria* (asociación) estratégica?

Desde lo discursivo, voluntad política mediante y objetivos compartidos, se evidencia que la relación Argentina-Brasil se inserta en el marco del concepto de *sociedad estratégica*. Sin embargo, la voluntad de concertar posiciones y coordinar acciones conjuntas, no debe desconocer la debilidad de sustentar una relación entre países en afinidades entre los presidentes. Para trabajar la caracte-

19 RUSSELL, Roberto y Juan G. TOKATLIAN. *Op. Cit.* Pág. 83.

rización de la alianza argentino-brasileño como *sociedad estratégica* se estudian las relaciones entre estos dos actores en las dimensiones económica-comercial y político-diplomática de la política exterior en el periodo 2003-2005. En la primera dimensión se consideran las relaciones entre los dos principales socios del MERCOSUR. En la segunda se analizan las posturas de Argentina y Brasil en ámbitos multilaterales y en temas relativos a: el lugar de un país latinoamericano en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la importancia de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la elección del Director General de la OMC, la negociación del ALCA y los conflictos regionales.

El MERCOSUR se analiza en la dimensión económica-comercial de la política exterior de ambos países, ya que si bien es considerado por los gobiernos de Kirchner y Lula como un amplio proceso de aproximación política, social y cultural aún no trascendió sustancialmente la instancia comercial. En este punto se destaca el concepto de *parcerías estratégicas* (*asociaciones estratégicas*), entendido por el ex-Canciller brasileño Celso Lafer como relaciones económicas y políticas priorizadas en un momento determinado de acuerdo a los intereses establecidos. Éstas son «predominantemente económicas, pero no dejan, en algunos casos, de tener contenido político. Son complementarias y coherentes al concurrir para el aprovechamiento de las potencialidades de las relaciones internacionales brasileñas»²⁰. De esta manera, desde Brasil se considera a Argentina como un socio estratégico y viceversa.

En el marco de esta *asociación estratégica* y durante el año 2003 los resultados económico-comerciales si bien continuaron siendo favorables para Argentina (sólo 112 millones de dólares), fueron los más bajos en 9 años. A lo largo de ese año, las ventas a Brasil se retrajeron mientras que aumentaron las compras al país vecino como consecuencia de una mejora en la economía argentina. Este dato, no menor, se constituyó en un antecedente del cambio producido en el 2004, cuando por primera vez en 10 años Argentina terminó con una balanza comercial inclinada en su contra (1.800 millones de dólares)²¹.

20 LAFER, Celso. *La identidad internacional de Brasil*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2002, Pág. 117

21 Durante el año 2004 las exportaciones argentinas a Brasil alcanzaron los 5.570 millones de dólares y mientras que las importaciones fueron por 7.373 millones de dólares.

En opinión de los especialistas, esta tendencia al déficit argentino no se revertirá en el 2005 por lo que Argentina colocó restricciones comerciales unilaterales a Brasil. En las sucesivas reuniones ministeriales argentino-brasileñas realizadas a lo largo del año 2004 se debatió sobre la necesidad de evitar las asimetrías y los desequilibrios comerciales entre los países. En este marco, Argentina defendió el establecimiento de un sistema permanente de medidas de salvaguardas unilaterales. En cambio, desde Brasil se sostuvo que esta posición iba contra el espíritu del libre comercio del MERCOSUR, apuntando a que el sistema de salvaguardias propuesto adquiriera el carácter de temporario. También se señaló que la adopción de las decisiones debía ser una consecuencia de medidas compartidas por los países involucrados en la contienda.

Sin llegar a alcanzar una solución definitiva, a lo largo del año se sucedieron importantes divergencias comerciales. Con respecto al sector automotriz, el gobierno de Kirchner anunció que no aceptaría el libre comercio de automóviles del MERCOSUR previsto para su entrada en vigor en el año 2006, alegando que dadas las actuales condiciones, el mercado argentino estaría dominado por autopartes y automóviles brasileños. Otro ámbito conflictivo fue el de los electrodomésticos. Desde el sector industrial argentino se exigió la imposición de cuotas a la importación de productos brasileños, entre ellos heladeras y cocinas y la revisión de las cuotas sobre la importación de lavarropas y televisores. El sector textil y del calzado argentino también se vio afectado por la entrada de productos brasileños. En consecuencia, representantes de los dos sectores de ambos países se sentaron en la mesa de negociaciones para encontrar una salida adecuada. En el primer rubro se impusieron cuotas a las exportaciones brasileñas a Argentina, mientras que en el segundo se firmó un acuerdo tendiente a reestablecer el equilibrio del mercado argentino y aumentar las exportaciones de cordero y ropas del mismo material para terceros países con la marca «*made in MERCOSUR*». Un último punto importante a destacar fue el pedido argentino para que Brasil acepte la aplicación de medidas que neutralicen los efectos de sus programas de incentivo fiscal. Éstos atraen a empresas extranjeras, que terminan optando por su radicación en Brasil y no en Argentina.

Pero las quejas no fueron sólo argentinas, por su parte Itamaraty realizó una protesta tras haber comprobado, mediante un estu-

dio, que el espacio abierto por la limitación a la entrada de electrodomésticos brasileños estaba siendo ocupado por productos, preferentemente heladeras, provenientes de México, Chile, Estados Unidos, Corea y Tailandia. En represalia por las medidas unilaterales de salvaguardias tomadas por el gobierno de Kirchner, el Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil, Luiz Furlan, señaló dos sectores en los cuales Brasil podría imponer barreras a la entrada de productos al mercado brasileño: la harina de trigo y los vinos de inferior calidad.

También en el seno del MERCOSUR y reconociendo que la pretendida coordinación macroeconómica entre Argentina y Brasil sería muy difícil debido a las disparidades entre las economías nacionales, los dos principales socios comenzaron a discutir la posibilidad de coordinar cadenas productivas. La olvidada política industrial común del MERCOSUR comenzó a ser objeto de debate en los sucesivos encuentros, con el doble fin de beneficiar a aquella economía del bloque que esté creciendo menos y evitar conflictos entre los países miembros. Además, se procuraron nuevos acuerdos estratégicos para el desarrollo industrial, tecnológico y exportador. De esta manera los problemas coyunturales de las economías de los dos principales socios en el MERCOSUR, siguen poniendo a prueba el proyecto de integración regional, por lo que hasta hoy en día los proyectos conjuntos no han alcanzado su concreción.

Tampoco se logró consenso en cuanto al modelo institucional para el MERCOSUR. Argentina, apoyada por los dos socios menores apuesta a un esquema supranacional, mientras que Brasil pretende mantener el modelo intergubernamental, en el cual los Estados Partes detentan un rol protagónico en el proceso de toma de decisiones, sin necesidad de conformar una burocracia del MERCOSUR. Si bien el 13 de agosto del año 2004 se puso en funcionamiento el Tribunal Permanente de Revisión de Controversias, instituido por el Protocolo de Olivos el 18 de febrero de 2002, el MERCOSUR no traspasó la barrera de lo meramente comercial constituyendo a Argentina y Brasil en *parceiros estratégicos* y no en una *sociedad estratégica*.

En este marco se puede señalar que el adjetivo de *estratégico* para calificar la relación argentino-brasileña no es cuestionado, sino que el inconveniente se puede centrar en identificar a qué

sustantivo acompaña. ¿Qué son realmente Argentina y Brasil: *una alianza, una sociedad o una asociación estratégica*?

Para sostener la idea de que Argentina y Brasil constituyen una *asociación estratégica*, a pesar de algunos discursos que la señalan como *sociedad estratégica*, es oportuno señalar que tampoco se avanzó en la mentada integración física reseñada en los comunicados conjuntos presidenciales. En este punto hay que señalar que si bien las obras de infraestructura exigen largos períodos de tiempo para su concreción, las condiciones económico-financieras por las que atraviesan los socios en el MERCOSUR se constituyen en un impedimento más para su desarrollo. Por ende la base física de la integración tan remarcada en los discursos quedó relegada en el ámbito de las acciones concretas.

Otro dato más que restringe la relación Argentina-Brasil al concepto de *asociación* es la escasa importancia otorgada a las dimensiones culturales y educativas del proyecto de integración. Su incorporación posibilitaría la apertura de caminos para la profundización del vínculo bilateral tendiendo, a largo plazo, a la conformación de una identidad de bloque. En este sentido Candeas entiende que esa identidad «sería una síntesis de los elementos más importantes de las identidades matrices de los pueblos que constituyen el MERCOSUR. La conciencia de esos elementos será intensificada con el aumento de los flujos sociales recíprocos y con la producción conjunta de bienes y servicios –la integración de cadenas productivas, o sea, la producción conjunta– más allá del simple intercambio comercial. Los lazos sociales de la producción son mucho más estrechos y profundos que los del comercio»²². Aquí también se observa que uno de los elementos fundamentales del concepto de *sociedad estratégica*, el estrechamiento de los vínculos entre los Estados y las sociedades civiles no ha prosperado más allá de los discursos.

La dimensión político-diplomática de la política exterior

Según el presidente Kirchner la consolidación de la *alianza* argentino-brasileña «no debería verse afectada por mezquindades».

22 CANDEAS, Alessandro. «Desarrollo endógeno, integración e identidad cultural», en *Otro Sur*. Año 1- Nº 2. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, pág. 7.

Esta opinión permite retomar a Russell y Tokatlián, quienes sostienen que «una sociedad estratégica no implica ausencia de conflictos ni coincidencia absoluta de intereses»²³, pero cuando los intereses son contrapuestos o cuando la falta de apoyo político es explícita la idea de *sociedad* aparece como vacía de contenido. En este marco se inscribe el reiterado rechazo argentino a la pretensión brasileña de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ante la posibilidad de una reforma a la Carta Constitutiva de la Organización²⁴. La postura de la Cancillería argentina es en favor de la rotatividad en el asiento permanente en el Consejo de Seguridad atribuible a un país latinoamericano, conforme al criterio de distribución regional. En la dimensión política-diplomática de la política exterior, a pesar de las declaradas coincidencias, las afinidades no alcanzan para traspasar la barrera de identificación con el otro.

Un dato simbólico que, aunque no alcanza procura mitigar las diferencias entre los dos socios en este tema, es la iniciativa surgida en el encuentro presidencial de octubre de 2003 denominada «Procedimiento especial de cooperación y trabajo conjunto en el ámbito del Consejo de Seguridad». Por medio de éste, cuando Argentina o Brasil ocupen un lugar como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, un diplomático del país vecino formará parte de la delegación nacional.

Otro dato significativo que comenzó a echar sombras en la «amistad argentino-brasileña» fue la ausencia, alegando problemas de salud, del presidente Néstor Kirchner en la III Reunión Cumbre de los Países de América del Sur celebrada el 8 diciembre de 2004 en Cuzco. Por medio de la Declaración de Cuzco se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), definida por los signatarios como un espacio de «concertación política y diplomática». Si bien la Argentina participa de la CSN, la considera una estrategia funcional al interés brasileño de liderar la región. El gobierno argentino también critica el protagonismo otorgado por Brasil a la CSN en

23 RUSSELL, Roberto y Juan G. TOKATLIAN. *Op. Cit.* pág. 84

24 La administración Menem, a lo largo de la década de los 90, se opuso a la presencia de Brasil en el Consejo de Seguridad, considerando que se generarían graves desequilibrios regionales. En los foros más íntimos del gobierno argentino, se sostenía que el apoyo a las pretensiones brasileñas sería una manera de reforzar el liderazgo del país en la región.

detrimento del MERCOSUR, ámbito en el cual, según la Cancillería argentina hay importantes cuestiones pendientes a resolver entre los dos socios principales.

En cambio, desde Brasil se sostiene que paralizadas las negociaciones por el ALCA y prácticamente interrumpidas las negociaciones con la Unión Europea, la base de la unión de los pueblos sudamericanos es la firma de acuerdos de libre comercio entre el MERCOSUR y los demás países de la región. En alusión a esto, el gobierno de Lula señaló la necesidad de extender la integración comercial hacia las dimensiones política, cultural, educativa, social y de infraestructura. El presidente brasileño sostuvo que la Comunidad Sudamericana de Naciones no quiere significar un punto de conflicto con Estados Unidos ni con los organismos financieros internacionales sino que espera que se convierta en un vínculo para garantizar la inversión en infraestructura, que posibilite la liberalización de los recursos para la integración física del continente. En la Declaración de Cuzco fueron también incluidos temas como medio ambiente, derechos humanos, desarrollo social y combate a la corrupción.

Una de las primeras acciones conjuntas de la CSN fue la Reunión Cumbre celebrada entre los países sudamericanos y los países Árabes celebrada en Brasilia el 10 y 11 mayo de 2005. El presidente Kirchner amenazó a su par brasileño con no participar del encuentro por la falta de respuesta brasileña a las propuestas argentinas para equilibrar el comercio entre ambos países. Finalmente el presidente argentino participó de la reunión aunque, «por cuestiones de agenda» se retiró un día antes de la finalización de la Cumbre, y no tuvo en cuenta que en el «manejo de los asuntos externos los errores de estilo, en ocasiones, superan a los de contenido, o lo que es más grave, los errores de estilo condicionan el contenido de la política exterior»²⁵. Sumado a esto, días antes de celebrarse esa reunión, el Canciller Bielsa había lanzado una ofensiva contra la política externa brasileña, resaltando que el presidente Lula buscaba protagonismo en la región.

25 BUSSO, Anabella y BOLOGNA, Alfredo Bruno. «La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem. Una presentación». En CERIR, *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Ediciones CERIR, Rosario, 1994, pág. 30.

La pretensión de ejercer un rol de «actor principal» fue manifestada en varias ocasiones. La primera de ellas tuvo lugar a comienzos del año 2003 cuando Brasil lideró el «Grupo de Amigos de Venezuela» con el objetivo de mediar en la crisis venezolana²⁶. Si bien Argentina no fue invitada a participar de este mecanismo, igualmente y a través del presidente Duhalde ofreció su apoyo a la gestión brasileña.

También desde el gobierno de Kirchner se protestó por el envío a Ecuador²⁷ de una misión diplomática de la Comunidad Sudamericana de Naciones, presidida por el Canciller brasileño Celso Amorin, sin previa autorización de los restantes miembros. Desde el gobierno argentino se sostuvo la idea de que el problema ecuatoriano debía tratarse en el seno de la OEA, organismo capacitado para buscar una resolución pacífica a los conflictos regionales.

Otro tema que demostró la pretensión de ejercer liderazgo, esta vez no sólo en la región sino en el mundo, fue la presentación del diplomático Luiz Felipe de Seixas Corrêa a la Dirección General de la OMC. Esta candidatura no hubiese presentado resquemores en los vecinos sudamericanos si se hubiese hecho en tiempo y forma y no como fue hecha para contrariar, entre otras, la presentación del uruguayo Carlos Pérez del Castillo. Desde el comienzo del proceso electoral en la OMC y ante las escasas alternativas posibles²⁸, el gobierno argentino optó por prestar apoyo al candidato del país latino. En cambio, desde Brasil se consideró al diplomático

26 La crisis en Venezuela se agravó cuando a finales del año 2002, sectores opositores, supuestamente apoyados por Estados Unidos, intentaron el desplazamiento del presidente Hugo Chávez.

27 Las masivas protestas en Ecuador contra el gobierno de Lucio Gutiérrez en pos de un cambio profundo en el país se agudizaron cuando los nuevos magistrados de la Corte Suprema (el 8 de diciembre de 2004 fueron reemplazados 27 de los 31 miembros) anularon los juicios contra los ex presidentes Gustavo Noboa y Abdalá Bucaram, posibilitando el regreso al país desde su exilio. Esta compleja situación y la falta de respuesta a los pedidos de cambio recrudecieron las protestas contra el presidente y llevaron a los manifestantes a pedir la renuncia del presidente. Ante la falta de respuesta de Gutiérrez, la oposición impulsó en el Congreso un juicio político contra el presidente. Finalmente el 20 de abril de 2005 el Congreso destituyó a Gutiérrez.

28 Los tres nombres que se disputaban la Dirección General de la OMC eran: el ex-Comisario de la Unión Europea Pascal Lamy; el africano, de las Islas Mauricio, Jaya Krishna Cuttaree y el uruguayo Carlos Pérez del Castillo.

uruguayo como contrario a los intereses de los países que buscan liberalizar el comercio en el sector agrícola, debido a su posición en la ronda de negociaciones de Cancún en 2003. Finalmente, ante la eliminación del diplomático brasileño y absteniéndose en una segunda ronda, Brasil decidió votar por el «mal menor», en este caso el candidato uruguayo²⁹.

Argentina también presentó quejas al gobierno brasileño por la falta de un apoyo formal a las negociaciones argentinas en el tratamiento de la deuda externa. Si bien en 2001 el presidente Cardoso pareció tener una actitud solidaria con la Argentina y si bien en marzo de 2004 se anunció que Argentina y Brasil tendrían una estrategia conjunta para negociar la deuda³⁰, nuevamente la implementación de acciones conjuntas no dejaron de ser nada más que intenciones. Para el mundo financiero internacional, asociarse con Argentina, un país en *default*, podría significar un mensaje, pues la mayor parte de su deuda es interna y se pagan altos intereses, tornándose esta situación insostenible a largo plazo. Brasil evitó la discusión pública sobre el tema de la deuda impidiendo su politización. Todo lo contrario a lo que se hizo en Argentina. El gobierno de Lula aspira, con prolijidad económica, a hacer buena letra ante el FMI.

Las divergencias presentadas tanto en la dimensión económica-comercial como en la político-diplomática fueron tan significativas en la relación entre Argentina y Brasil que hasta la coyuntural solución de las mismas fue calificada por la prensa como una «tregua». Ante esto, el Canciller brasileño Amorim señaló «¿Tregua? Las treguas se necesitan cuando hay una guerra, y nosotros no tenemos ninguna guerra con Argentina (...). No hay ni rivalidades; lo que tenemos entre Brasil y la Argentina son problemas comunes que tenemos que resolver con esfuerzos comunes»³¹. Con respec-

29 Finalmente fue elegido Director general de la OMC el europeo Pascal Lamy.

30 «Escepticismo sobre el Acuerdo entre el país y Brasil por la deuda», en *La Nación*. Buenos Aires, 1 de marzo de 2004, pág. 2. «Lula pidió a Bush y a Aznar que apoyen al país (por Argentina) ante el FMI», en *La Nación*. Buenos Aires, 3 de marzo de 2004, pág. 1. «Brasil intercede por la Argentina en la negociaciones con el FMI», en *La Capital*. Rosario, 3 de marzo de 2004. «La asociación con Argentina, un tema que divide en Brasil», en *Clarín*. Buenos Aires, 7 de marzo de 2004, pág. 10.

31 «Prevén el relanzamiento del MERCOSUR antes de fines de año», en *La Nación*. Buenos Aires, 21 de mayo de 2005, pág. 4.

to a esto y justificando la toma de algunas medidas, el Canciller Bielsa sostuvo «efectivamente, la Argentina es un socio incómodo. Es un socio poco confortable (para Brasil) en muchas oportunidades, pero no por capricho, sino porque tiene necesidades vinculadas a su gente. En su posición de defensa de los intereses, no hay irracionalidad, sino necesidad»³². De esta manera se dejó en claro que las diferencias entre Argentina y Brasil se deben a problemas propios de cada uno de los países y ante las necesidades internas, ambos países privilegian la defensa de su interés nacional sacrificando la «alianza o asociación estratégica» con el vecino.

A pesar de las diferencias y de oscilar entre declaraciones que por un lado señalan que «Nunca hubo una coordinación tan buena»³³ mientras que por el otro se sostiene que «Tenemos que tener paciencia para aguantar a la Argentina»³⁴; ocurrieron instancias en las cuales los «socios» tuvieron posiciones concordantes y hasta actuaron conjuntamente.

En el marco del accionar conjunto entre Argentina y Brasil, un dato relevante a considerar es el apoyo argentino al protagonismo brasileño en las negociaciones económicas internacionales. En la V Conferencia de la OMC, celebrada en Cancún, México, en septiembre de 2003, Brasil coordinó el discurso del G-22³⁵, grupo de presión integrado por países en desarrollo, que reúne a más del 55% de la población mundial. El principal objetivo del grupo fue reforzar las presiones para que los países desarrollados, fundamentalmente Estados Unidos y la Unión Europea, eliminen los subsidios agrícolas. La estrategia de negociación del G-22 fue condicionar las negociaciones al tratamiento del comercio de productos agrícolas. La resistencia de los países desarrollados a las demandas del G-22 fue tan fuerte que las negociaciones no avanzaron y desde su percepción se consideró a la Conferencia como un fracaso. Desde el G-22, su diplomacia fue la gran vencedora.

32 *Ibidem.* pág. 4

33 Esta frase fue declarada por el ex embajador brasileño en la Argentina José Botafogo Gonçalves. En *La Nación*. Buenos Aires, 16 de mayo de 2004.

34 «Una traducción errónea casi provoca otra crisis con Brasil», en *La Nación*. Buenos Aires, 31 de mayo de 2005, pág. 11.

35 Formaron parte del G-22, entre otros, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Egipto, El Salvador, Guatemala, India, México, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Turquía, Venezuela.

Con respecto al ALCA, si bien nunca hubo posiciones definitivas, la estrategia del gobierno de Lula es negociarlo vía el MERCOSUR. Brasil, a diferencia de Argentina, en el discurso siempre mantuvo esta posición. En cambio, la posición argentina durante la primera administración Menem (1989-1995) y en el marco de las «relaciones carnales» con los Estados Unidos manifestó una postura pro-ALCA con independencia del MERCOSUR y de los compromisos contraídos en el esquema 4 + 1. En el segundo período de Menem (1995-1999) «la Cancillería acompaña los crecientes intereses del sector empresario vinculado económicamente con Brasil (...) No obstante, la asociación con Brasil crece en importancia para la economía argentina, ya que incluye un creciente porcentaje de su comercio intra-industrial»³⁶.

Desde el gobierno de Kirchner se aspiró a una negociación del ALCA coordinada con Brasil, en el MERCOSUR y extensible al resto de los países del Cono Sur. En este sentido, Argentina brindó su apoyo a Brasil en la Reunión Ministerial del ALCA celebrada en Miami en noviembre de 2003, ocasión en la cual se presentó un nuevo mecanismo de negociación para la integración continental. La nueva propuesta, elaborada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, se denominó «*tres trilhos*» (tres vías)³⁷ y establecía tres vías separadas de negociación para la conformación del ALCA, las cuales debían ser desarrolladas paralelamente pero en foros y plazos separados. De esta manera, el presidente Lula dejó en claro su posición ante las negociaciones internacionales sosteniendo «nos vamos a sentar en la mesa de negociaciones, vamos a discutir ítem por ítem, aunque no aceptaremos no ser respetados y que nuestras empresas sucumban frente a tecnologías más avanzadas». A esto agregó «si queremos competir y hacer un comercio libre, debemos tener el mismo tratamiento y respeto. Nuestra agricultura y nuestra industria tienen que sobrevivir de manera competitiva»³⁸. Si bien la iniciativa brasileña recibió el apoyo de sus socios

36 MONETA, Carlos J. «Integración, política y mercados: MERCOSUR y ALCA», en Autores Varios. *América Latina. El inicio del Nuevo Milenio*. Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL), Universidad París III, Francia y Núcleo Interdisciplinario de Estudios Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero UNTREF, Argentina. Enero de 2002, pág. 101.

37 «AALCA dos trilhos». RELNET. informe ALCA N° 82. 18/07/03.

38 *La Insignia*, 12 de marzo de 2003.

en el MERCOSUR, fue rechazada por Chile, México, Colombia, algunos países centroamericanos y obviamente por Estados Unidos.

Argentina y Brasil también lograron coordinar una posición conjunta regional en la crisis desatada en Bolivia³⁹ y en el conflicto en Haití⁴⁰. En el primer caso, «los socios» enviaron al país andino, en octubre de 2004, una misión diplomática conjunta. Por Argentina participó el subsecretario de Asuntos Latinoamericanos, Eduardo Sguiglia, mientras que por Brasil asistió Marco Aurelio García, asesor del presidente Lula en materia de política exterior. El objetivo de la misión fue actuar como mediadores entre las partes⁴¹, respaldando la asunción del Vice-presidente y garantizando una salida democrática a la crisis. Así, esta primera misión diplomática conjunta reflejó la voluntad de los socios de asumir y compartir responsabilidades en la región cuando los conflictos se convierten en una amenaza a la democracia.

Con respecto a la crisis en Haití, también se evidenciaron acciones conjuntas entre Argentina, Brasil y Chile, diferenciándose el primer país de su postura adoptada en la década del 90. Durante el gobierno de Menem, la Argentina se alejó de las decisiones toma-

39 Las medidas de ajuste anunciadas por el entonces presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada provocaron un gran descontento social, desencadenando en fuertes protestas. El gobierno ordenó la represión de las masas populares que terminaron con la renuncia del primer mandatario. En su lugar asumió el Vice-presidente Carlos Mesa.

40 El 29 de febrero de 2004, el presidente de Haití, Jean Bertrand Aristide, renunció a su cargo tras los sucesivos enfrentamientos entre sus partidarios, principalmente provenientes de los sectores más bajos, y sus opositores, integrados por las clases altas y medias haitianas, respaldadas por Estados Unidos. Los grupos opositores venían reclamando la renuncia de Aristide desde su elección en noviembre de 2000 ya que no reconocieron su triunfo debido a la escasa participación popular, a la ausencia de la oposición y de los observadores internacionales. A este complejo contexto político, hay que agregar que es el país más pobre del hemisferio, tiene una tasa de desempleo de más de 70 por ciento de su fuerza laboral, un ingreso promedio de menos de un dólar por día y una esperanza de vida de 50 años.

41 En el transcurso de la misión diplomática conjunta, Sguiglia y García se entrevistaron con el entonces presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada; con el vice-presidente, Carlos Mesa; con el ex presidente, Jaime Paz Zamora; con el titular de la Central Obrera Boliviana (COB), Jaime Solares; y con los líderes de la oposición, Evo Morales del Movimiento al Socialismo (MAS), y Felipe Quispe, del Movimiento Indígena Pachacuti (MIP).

das en el seno del Grupo Río y no sólo prestó su apoyo a la postura norteamericana de intervención armada en Haití sino que también participó de la fuerza internacional auspiciada por Naciones Unidas, encargada de garantizar el cumplimiento del embargo petrolero y de armas establecido por resolución del Consejo de Seguridad en 1994. En cambio, en este nuevo milenio, el gobierno argentino junto a sus vecinos cono-sureros decidieron enviar efectivos a la zona en el marco de una Fuerza de Paz —creada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en abril de 2004— liderada por Brasil, con el objetivo de acercar a las partes en conflicto.

Llegados a este punto se observa que a pesar de los discursos y de las declaraciones presidenciales que tienden a enriquecer y a profundizar la relación argentino-brasileña existen cuestiones estructurales que retrasan el proceso de integración, no sólo en su dimensión económica sino también en la política, social, cultural, educativa y física. La sintonía en la relación bilateral entre Argentina y Brasil se hace evidente cuando los intereses nacionales de los actores involucrados no se encuentran comprometidos. En cambio cuando esto sucede cada uno de los actores procura su beneficio individual sin ceder o cediendo poco ante las necesidades del otro.

Si se quiere caracterizar la relación entre Argentina y Brasil como una *sociedad estratégica*, hay que reconocer que ésta es muy débil y que el camino para su consolidación todavía está lleno de obstáculos. De esta manera y sin ser tan ambiciosos se puede señalar que estos actores se constituyen en *parceiros* (socios) *estratégicos* tanto en el ámbito económico como en el político, formando alianzas cuando las circunstancias las fomenten y desestimándolas cuando éstas no convienen a los propios intereses, sean éstos políticos y/o económicos.

Consideraciones finales

La relación entre Argentina y Brasil desde el 2003, año en el que asumieron las respectivas presidencias Kirchner y Lula, parece encontrarse en un «sube y baja» que oscila entre una coordinación diplomática y negociaciones conjuntas puestas en marcha en diferentes frentes, hasta sucesivos episodios de crisis ocasionados por intereses económicos distintos y por declaraciones políticas subidas de tono.

Es importante reconocer el avance producido en el vínculo bilateral entre Argentina y Brasil a través de los contactos presidenciales, primero entre Duhalde y Lula y a continuación entre éste y Kirchner. En cuanto a la prioridad otorgada por ambos gobiernos al MERCOSUR, considerado como un medio que impulsa el desarrollo de los países para su consecuente inserción internacional, se destaca el fuerte vínculo entre el Ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, con el Secretario General de las Relaciones Exteriores brasileño, Samuel Pinheiro Guimarães –segundo en la jerarquía de Itamaraty–. A pesar de los entendimientos entre los gobiernos de ambos países, éstos no deben desconocer que aún queda mucho por hacer tanto en el ámbito de la integración comercial como en la dimensión político-diplomática de la política exterior. En estas dimensiones se requiere la construcción de cooperación.

Los sucesivos conflictos comerciales, las asimetrías productivas, los desentendimientos políticos, el lugar que cada uno de los países detenta e intenta ocupar en el mundo y en la región, permiten argumentar que todavía no hay una *alianza estratégica* entre Argentina y Brasil y por ende todavía menos una *sociedad estratégica*. Como opina Palermo «falta mucho para que haya una confianza mutua que tenga que ver con interacciones reconocidas, un capital de confianza y no simplemente con una buena relación entre presidentes o con acuerdos arancelarios que se acomodan a las circunstancias»⁴², atribuyéndolo principalmente al desconocimiento profundo existente entre estos dos actores.

En este marco es necesario pensar la relación Argentina-Brasil y consecuentemente el MERCOSUR como un vínculo estratégico a largo plazo, no limitándolo al concepto de *parceria* (*asociación*), es decir al ámbito comercial y/o a las asociaciones políticas coyunturales, sino extendiéndolo hacia una *sociedad* de estados. Para ello se requiere no sólo afianzar la voluntad política de los gobiernos, sino también fomentar la participación de las distintas organizaciones de la sociedad civil para que ésta se convierta en una base sólida que legitime la integración, garantizando el camino para la formación de una *sociedad estratégica*, donde los compro-

42 PALERMO, Vicente. «Todavía no hicimos una verdadera alianza con Brasil», en *Clarín*. Buenos Aires, 1 de agosto de 2004, pág. 39.

misos asumidos por los dos vecinos cono-sureños no queden sólo en eso, sino que traspasen al plano de las acciones.

La cuestión es trabajar con franqueza y con posiciones claras, para poder ir generando convergencias que luego tendrán un efecto derrame. La etapa de la cooperación debe ser profundizada y refinada con medidas de credibilidad mutua y sin promesas que se sabe de antemano no pueden cumplirse. Esta nueva sintonía en la relación bilateral precisa de la lucidez, capacidad planificadora y visión estratégica de los decisores políticos argentinos y brasileños para poder sostenerse en el tiempo y cargar de contenido a aquello que los presidentes de los dos países coincidieron en denominar *alianza estratégica*.

RESUMEN

Este trabajo apunta a analizar la relación entre Argentina y Brasil desde la llegada a la presidencia, en el año 2003, de Néstor Kirchner en Argentina y de Luiz Inácio «Lula» da Silva en Brasil.

A partir de un análisis conceptual que caracteriza la «aparente» nueva sintonía en la relación bilateral, se apunta a mostrar que tanto Kirchner como Lula buscaron diferenciarse de sus antecesores, y en el ámbito externo centraron la atención en el espacio sudamericano, siendo cada uno de ellos prioritario en la agenda del «otro». Desde el primer encuentro entre ambos presidentes se evidenciaron importantes coincidencias ideológicas que abrieron posibilidades de desarrollar acciones conjuntas. En este marco se esgrimió el concepto de *alianza estratégica*.

La sólida base de entendimientos políticos en los dos primeros años de gestión de los respectivos presidentes permitió que algunos autores fueran más allá y definan la relación entre Argentina y Brasil como una *sociedad estratégica*. Pero los conflictos comerciales, las asimetrías productivas, los desentendimientos políticos y el lugar que cada uno de los países detenta e intenta ocupar en el mundo y en la región generaron sucesivas crisis que alejaron la caracterización de la relación argentino-brasileña como *alianza o sociedad estratégica*, acercándola a un concepto menos comprometido, el de *parceria (asociación) estratégica*.

Palabras claves: ARGENTINA - BRASIL - POLÍTICA EXTERNA - ALIANZA ESTRATÉGICA - SOCIEDAD ESTRATÉGICA - PARCERIA (ASOCIACIÓN) ESTRATÉGICA.

SUMÁRIO

Esse trabalho visa analisar a relação entre a Argentina e o Brasil desde a chegada da presidência, no ano 2003, de Néstor Kirchner na Argentina e de Luiz Inácio «Lula» da Silva no Brasil.

A partir de uma análise conceitual que caracteriza a «aparente» nova sintonia na relação bilateral, visa mostrar que tanto Kirchner como Lula procuraram se diferenciar dos seus antecessores, e no âmbito externo focalizaram a atenção no espaço sulamericano, sendo cada um deles prioritário na agenda do «outro». Desde o primeiro encontro entre ambos, os presidentes evidenciaram-se importantes coincidências ideológicas que abriram possibilidades de desenvolver ações conjuntas. Nesse contexto estabeleceu-se o conceito de *aliança estratégica*.

A sólida base de entendimentos políticos nos dois primeiros anos da gestão dos respectivos presidentes deu a possibilidade que alguns autores fossem além e definissem a relação entre a Argentina e o Brasil como uma

sociedade estratégica. Mas os conflitos comerciais, as assimetrias produtivas, os desentendimentos políticos e o lugar que cada um dos países usurpa e tenta ocupar no mundo e na região geraram sucessivas crises que afastaram a caracterização da relação argentino - brasileira de *aliança* ou *sociedade estratégica*, aproximando-a para a de um conceito menos comprometido, o de *parceria estratégica*.

Palavras chave: ARGENTINA - BRASIL - POLÍTICA EXTERNA - ALIANÇA ESTRATÉGICA - SOCIEDADE ESTRATÉGICA - PARCERIA ESTRATÉGICA.

ABSTRACT

This article analyzes the relation between Argentina and Brazil since the assumption, in 2003, of Néstor Kirchner and Luiz Inácio «Lula» da Silva.

From a conceptual analysis that characterizes the «apparent» new syntony in the bilateral relations, it is tried to show that both Kirchner and Lula try to be different from their antecessors, and that in foreign policy focused their attention in the South American space, becoming each of them to be a priority in the other's agenda. Since the first meeting between both presidents, important ideological coincidences were made evident and they opened possibilities for the development of joined actions. In this scene, it was used the strategic alliance concept.

The solid basis of political understandings in the first two years of administrations of both presidents allows that some authors went beyond and defined the relation between Argentina and Brazil as a strategic society. But the commercial conflicts, the productive asymmetries, the political misunderstanding and the place that each of these countries have and tend to have in the region and in the world, generated successive crisis that put distance to the characterization of the Argentinian-Brazilian relation as an alliance or strategic society approaching in to a less compromised concept, the one of strategic association.

Key words: ARGENTINA - BRASIL - FOREIGN POLICY - STRATEGIC ALLIANCE - STRATEGIC SOCIETY - STRATEGIC ASSOCIATION.

RELACIÓN BILATERAL ENTRE ARGENTINA Y URUGUAY (2000-2004): UNA ETAPA DIFÍCIL

Carlos Cherniak

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo señalar los hitos más importantes de la relación entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay entre los años 2000 y 2004, momentos en que la crisis regional iniciada con la devaluación brasileña de 1999 y seguida por la debacle argentina de fines del año 2001, marcaron un escenario muy complicado para todos los actores de la región, en mayor medida para aquellos más vulnerables, como el Uruguay. Ese contexto probablemente haya sido la causa principal de la existencia de tantas fricciones entre ambos Estados, tanto en la agenda política como en la agenda económica bilateral.

Fue un período en que para Argentina se termina una década muy cuestionada, donde la alianza de la Unión Cívica Radical con el FREPASO y otros partidos menores, que convergían en un fuerte antimenemismo, lograron frustrar la intención del peronismo de acceder nuevamente al gobierno. Pero ello duró poco tiempo, pues la crisis económico-financiera y político-institucional se fue agudizando durante el año 2001 hasta que en diciembre de ese mismo año el Presidente De la Rúa se vio obligado a renunciar.

El signo de ese tiempo fue la incertidumbre generalizada. Luego que legisladores y líderes políticos ensayaran diferentes alquimias para designar un nuevo Presidente que estabilizara la situación, se le ofreció la responsabilidad máxima al Dr. Eduardo Duhalde, líder del peronismo de la Provincia de Buenos Aires y derrotado electoralmente meses atrás por Fernando De la Rúa.

Duhalde condujo la Argentina en la transición, hasta que su institucionalidad fue normalizada mediante elecciones que definie-

ron que Néstor Kirchner, líder del peronismo patagónico, y enfáticamente antimenemista, fuera el nuevo Presidente constitucional a partir del 25 de mayo del año 2003.

Fueron tiempos duros, donde parecía que la Argentina se caía del mundo. Violencia interna, moratoria unilateral en el pago de la deuda, retiros desenfrenados de los depósitos de los Bancos, «corralito» financiero, designación de nuevos Ministros de Economía que duraban horas, *default* y aislamiento internacional, no parecían la mejor carta de presentación para ser considerado un vecino predecible y confiable. No obstante ello, la Argentina logró reconstruir la autoridad institucional y gradualmente fue haciéndose cargo de las consecuencias dramáticas que le tocó vivir.

Por su parte, desde la vecina orilla, el proceso de recambio presidencial dentro de la institucionalidad recuperada en el año 1985, se daba en forma tranquila. Cabe señalar que durante los años en análisis, el gobierno uruguayo estuvo a cargo del Dr. Jorge Batlle, quien fue electo Presidente en las paradójales elecciones del fin de siglo, en el año 1999. Decimos paradójales, porque los electores orientales estrenaron nuevas reglas para elegir a sus representantes, reflejo de la reforma constitucional aprobada en el año 1996.

Esta reforma había consagrado la realización de elecciones internas simultáneas de todos los partidos políticos, con voto secreto y no obligatorio, a los efectos de designar el candidato a la presidencia, que sólo podía ser uno por cada lema. Además, había establecido el dispositivo de la segunda vuelta o *ballotage*, en caso que ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría de los votos en la primera vuelta.

Estos elementos representan algunas de las modificaciones constitucionales implementadas en las elecciones de 1999, y fueron eficaces en los términos pensados por la dirigencia política de los partidos tradicionales, en tanto tuvieron un impacto decisivo en los resultados electorales.

El Encuentro Progresista-Frente Amplio fue la fuerza más votada en dichas elecciones. Alcanzó el 40,1% de los votos, superando en más de 7 puntos al Partido Colorado y en casi 18 puntos porcentuales al Partido Nacional, reflejando un crecimiento de casi 10 puntos porcentuales con respecto a su *performance* en las elecciones de 1994. No obstante ello, y como vaticinaron varios analistas políticos locales, fue la crónica de una muerte anunciada: los

partidos tradicionales retuvieron el gobierno a partir de conformar una alianza política para apoyar al mismo candidato para la segunda vuelta, y superando apenas el 50% de los votos desplazaron a la izquierda de la posibilidad de hacerse cargo de los destinos del Uruguay por primera vez en su historia.

De esta manera Jorge Batlle es elegido Presidente, condicionado internamente por facciones opuestas que respondían al ex Presidente Julio María Sanguinetti y externamente por la necesidad de acuerdos ineludibles con el Partido Nacional, a los efectos de neutralizar la posición mayoritaria que tenía el Encuentro Progresista-Frente Amplio en términos de representatividad popular.

En adición a ello, para el mes de febrero del año 2000, ciertas variables económicas mostraban un escenario sumamente difícil para el nuevo gobierno que estaba por asumir: la devaluación brasileña y sus consecuencias en la balanza comercial bilateral, una grave sequía que afectaba fuertemente al agro en más de 200 millones de dólares, el aumento del precio del petróleo en el mercado internacional, y las recurrentes dificultades para colocar productos uruguayos en los mercados internacionales como consecuencia de la guerra de subsidios entre Europa y Estados Unidos. A ello se debería agregar la caída en la recaudación, con un déficit fiscal que a fines del año 1999 alcanzaba un 3% del PBI¹.

La agenda política bilateral: más fricciones que acuerdos

Durante el período bajo estudio, las relaciones bilaterales argentino-uruguayas fluctuaron entre extremos de coincidencias y fuerte tensión, pasando por estadios intermedios en los que predominaron las fricciones por sobre los acuerdos.

A fin de ilustrar esta afirmación nos proponemos, en los puntos siguientes, observar el tratamiento dado a una serie de temas prioritarios en las relaciones entre ambos países entre ellos: la construcción del puente Colonia-Buenos Aires; la problemática de los desaparecidos durante las dictaduras militares de las décadas de 1970 y 1980 –en particular el caso Gelman–; las diferencias de per-

1 FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson, *«El Presidente Electo en la Transición. Variables afectadas de la Política Exterior»*, Serie Documentos de Trabajo N° 53, agosto 2000.

cepción en cuanto a las opciones de integración y la consolidación del bloque MERCOSUR; y, la situación creada a raíz de declaraciones del Presidente uruguayo Jorge Batlle referidas a la clase política argentina.

El puente Colonia-Buenos Aires: una realización postergada

El 4 de diciembre, Jorge Batlle Ibáñez realiza su primer viaje al exterior en su calidad de Presidente electo del Uruguay, visitando en Buenos Aires al nuevo Presidente electo argentino, Fernando De la Rúa. Amén de los saludos protocolares y el intercambio de opiniones generales, Batlle puso en el tapete la importancia de avanzar en la aprobación y posterior construcción del puente Colonia-Buenos Aires, una obra que está valuada en unos 850 millones de dólares, a ser financiada por constructores privados en un plazo de cuatro años.

Batlle calificó dicho proyecto, el mismo día de su asunción como Presidente, como prioritario en materia de uso de recursos estatales, dando como primera razón el turismo, que aporta al Uruguay cerca de 700 millones de dólares al año en una balanza comercial en la que las exportaciones suman 2.700 millones de dólares. Luego argumentaría la utilidad de dicho puente para facilitar la interconexión Buenos Aires, Porto Alegre y San Pablo².

La respuesta formulada por el Presidente De la Rúa fue que también veía al proyecto como importante pero que debía analizarse el tema de la autofinanciación de la obra y su impacto ambiental.

Cabe destacar que en dicho periplo, el Presidente electo Batlle fue acompañado por su socio político y líder del Partido Nacional Luis Alberto Lacalle, y mantuvieron una cena con el todavía Presidente Carlos Menem, el Presidente electo De la Rúa y el ex Presidente de los Estados Unidos, George Bush, acompañados por varios empresarios argentinos.

Derechos Humanos. El caso Gelman y la designación frustrada de Kraigdallie

En el marco político de la relación bilateral las cuestiones de

2 Ibidem.

derechos humanos tuvieron un papel relevante durante el período que analizamos, en particular aquellas referidas a las consecuencias de la represión llevada adelante por las dictaduras militares que gobernaron la región en la década del 70 y parte de los 80.

Al respecto, corresponde señalar el caso del poeta Juan Gelman, quien junto a las Abuelas de Plaza de Mayo, mantuvo durante años una búsqueda incansable de su nieta, nacida en cautiverio en los años duros de la represión en la Argentina y el Uruguay. Esta situación lo había llevado a sostener una áspera disputa verbal con el entonces Presidente uruguayo Julio María Sanguinetti, líder del Partido Colorado, en tiempos de su segunda administración, 1996/2000.

Poco tiempo antes de dejar la oficina presidencial, el Dr. Sanguinetti manifestó *«que no había niños nacidos en cautiverio en Uruguay»*, a pesar de que Gelman contaba con cierta información sobre el traslado de su nuera embarazada desde el centro clandestino de detención «Automotores Orletti» en Buenos Aires, al Hospital Militar de Montevideo. Incluso, ante la insistencia de Gelman, Sanguinetti llegó a afirmar que *«era un luchador contrario a la democracia»*.

Por su parte, el nuevo Presidente electo Jorge Batlle, envió a Gelman un mensaje, a través de sus asesores, señalando que tenía alguna información para aportarle, y que lo haría apenas asumiera el cargo.

El día 31 de marzo de 2000, Gelman, que tenía un fuerte respaldo político del gobierno de la Alianza, presidido por Fernando De la Rúa, mantuvo una reunión con el Presidente Jorge Batlle en la Casa de Gobierno, donde pudo enterarse que su nuera, María Claudia García Iruretagoyena, que había sido secuestrada con más de 7 meses de embarazo, junto a su hijo Marcelo, en agosto de 1976, en la ciudad de Buenos Aires, había sido trasladada al centro «Automotores Orletti» y posteriormente remitida al Hospital Militar de Montevideo, donde dio a luz una niña.

Finalmente pudo comprobarse que la niña, nacida hacia 23 años —al momento de la reunión de Gelman con Batlle—, y dada en adopción a la familia de un policía, que había fallecido, y quien no habría estado involucrado en la represión de los años 70, era la nieta del poeta Gelman.

Sin lugar a dudas, la resolución del mandatario uruguayo tuvo

profundas connotaciones políticas. En 30 días de gobierno, había logrado lo que se había reclamado sin éxito a las diferentes administraciones uruguayas durante 15 años³. Entre otras cuestiones, la decisión de Batlle de responder positivamente al pedido de cooperación del gobierno argentino en este tema lo llevó a tener que relevar de su puesto al Jefe del Estado Mayor Conjunto del Ejército, por haber formulado críticas al accionar del Presidente.

Cabe destacar que después de la recuperación de la democracia en el Uruguay, en el año 1985, una comisión parlamentaria estableció que durante el régimen militar habían desaparecido 164 uruguayos: 118 hombres, 38 mujeres y 8 niños. De este total, la mayor parte, 127 personas, fueron secuestrados en Argentina, 32 en Uruguay, 3 en Chile y 2 en Paraguay.

Durante los regímenes militares que asolaron la región en los años 70, el Uruguay formó parte del denominado Plan Cóndor, una organización de represión ilegal internacional, que unió a los gobiernos militares del Cono Sur, incluyendo a Brasil⁴.

En relación a esta cuestión de derechos humanos, el gobierno del Presidente Batlle, reiteró que era su compromiso avanzar en la recuperación de los desaparecidos uruguayos durante las dictaduras militares en ambos países, y solicitó cooperación al gobierno argentino⁵. Incluso durante el mes de julio del año 2000, el gobierno uruguayo realizó un pedido oficial de información a las autoridades argentinas sobre dicho tema, y la Subsecretaría de Derechos Humanos remitió un legajo con toda la información que poseía sobre la cuestión.

No obstante la energía puesta por el Presidente Batlle en este tema desde el inicio de su gestión, se produjo una reacción distinta por parte del gobierno uruguayo cuando la justicia argentina libró un pedido de captura internacional de tres oficiales del Ejército uruguayo y uno de la Policía oriental. El juez Canicoba Corral envió los

3 El tema Gelman generó también algunas críticas por parte de la ex esposa del escritor, Berta Schubaroff, abuela de la joven encontrada, y además tesorera de Abuelas de Plaza de Mayo, quien cuestionó que el hallazgo de su nieta no fuera comunicado a la institución que ella representaba.

4 Por su parte, Juan Gelman viajó a España y a Italia, a los efectos de aportar información útil a los jueces que investigaban la desaparición de nacionales de sus respectivos países, brindando nombres de militares argentinos y uruguayos involucrados en el Plan Cóndor.

5 BUTAZZONI, Fernando. «Desaparecidos: Uruguay pide ayuda a Argentina», *Diario Clarín*, Buenos Aires, 13 de mayo de 2000.

oficios correspondientes en relación a las actividades de represión llevadas adelante por las dictaduras del Cono Sur en el marco del Plan Cóndor.

Esos cuatro oficiales uruguayos estaban acusados de haber encabezado, en la ciudad de Buenos Aires, durante 1976, más de 20 secuestros de personas que fueron llevadas al centro de detención «Automotores Orlétti», y más tarde trasladadas clandestinamente al Uruguay. El Presidente Batlle, amparándose en las denominadas Leyes de Caducidad que exculparon a los militares uruguayos de delitos cometidos antes del mes de marzo de 1985, rechazó la petición judicial. Por su parte, el gobierno argentino no aumentó la presión ni politizó la cuestión, dejando actuar al Poder Judicial.

Este tema volvió al tapete cuando Néstor Kirchner asume como Presidente de los argentinos, y en el mes de agosto de 2003, realiza un fuerte planteo al gobierno uruguayo en reclamo de la aparición de los restos de la ciudadana argentina María Claudia García Iruretagoyena, nuera del poeta Juan Gelman, presuntamente asesinada en Montevideo, en un cuartel militar, durante el régimen dictatorial.

Cabe destacar que el Presidente Batlle había hecho una fuerte apuesta política por una nueva reelección de Carlos Menem, con quien además de coincidencias ideológicas, mantenía una sólida amistad. La sorpresiva ascunción del Presidente Kirchner, con el respaldo de Duhalde, llevó a la presidencia de Argentina a un dirigente ubicado en las antipodas ideológicas de Batlle. Y si bien Kirchner tenía una mala predisposición hacia su par uruguayo, puede afirmarse que su posición en el tema Gelman estaba particularmente vinculada a sus más firmes convicciones.

Por su parte, el asesor presidencial de Batlle, Carlos Ramella, Secretario de la Comisión para la Paz, que investigó la suerte de desaparecidos durante la dictadura en Uruguay, afirmó que se *«continuará con la investigación para determinar la verdad sobre María Claudia, no por la presión de Argentina, sino por decisión propia»*.

El gobierno argentino imprimió a este tema mucho énfasis y no dejó pasar oportunidad donde insistir con su planteo. A modo de ejemplo, se destaca el encuentro celebrado el 9 de octubre de 2003, en Colonia de Sacramento, entre los Presidentes Kirchner y Batlle, los Cancilleres de ambos países y el Dr. Duhalde, en su

carácter de Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. El principal punto de la agenda era el futuro de la integración regional. No obstante, el Presidente argentino insistió en el tema de la nuera de Gelman, y más aún, la cuestión fue mencionada en la conferencia de prensa conjunta ofrecida en esa oportunidad. El gobierno uruguayo se comprometió a avanzar en la investigación, y a recibir en Montevideo al Secretario de Derechos Humanos, Eduardo Luis Duhalde, para encaminar las cuestiones técnicas y administrativas con su par uruguayo.

El día 16 de diciembre del mismo año, en ocasión en que Argentina debía asumir la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR, el Presidente Kirchner viajó a Montevideo, y al ser consultado por la prensa sobre la cuestión Gelman, afirmó: «...cada vez que converso con Batlle le recuerdo la preocupación del gobierno y el pueblo argentino por el tema Gelman... Nosotros queremos que se clarifique definitivamente...»⁶.

Estas declaraciones del Presidente Kirchner, fueron vertidas días después que Batlle afirmara que la búsqueda de los restos de la nuera de Gelman debía ser suspendida porque quedaba alcanzada por las denominadas Leyes de Caducidad⁷.

El último capítulo del tema Gelman durante la administración Batlle, se produjo a partir de una declaración de la Cancillería argentina del 17 de diciembre de 2003, por la que se «invitó» a Batlle a «colaborar en forma activa en el esclarecimiento y en la búsqueda de la verdad» en torno a los crímenes de lesa humanidad cometidos por los regímenes militares que gobernaron en el Cono Sur durante los años setenta. El comunicado remarcaba además, que en la Argentina «la política de derechos humanos y el caso Gelman son una cuestión de Estado».

Este comunicado fue una respuesta a los duros cuestionamientos vertidos por el Presidente Batlle sobre la probable citación

6 En esa misma visita al Uruguay, la nieta de Gelman, Macarena, visitó al Presidente Kirchner en el Hotel Radison Victoria, donde se encontraba alojado, encuentro que el mandatario consideró el «más emotivo» de la jornada. PÉREZ DE EULATE, Mariano. «Gestos políticos de Kirchner con Bolivia y Uruguay», *Diario Clarín*, Buenos Aires, 16 de diciembre de 2003.

7 Ibidem.

de militares uruguayos, en calidad de testigos, por parte de un juez argentino. Asimismo, Batlle había calificado de «grave» que en la Argentina sólo se investigara el caso de la nuera de Gelman y no la totalidad de los desaparecidos uruguayos en territorio argentino.

Mientras continuaba la tensión política bilateral, se conocieron las primeras conclusiones de un trabajo arqueológico realizado por el Instituto Técnico Forense del Poder Judicial uruguayo y varios técnicos de la Universidad de la República del Uruguay, donde se determinó que existían indicios de posibles enterramientos de personas desaparecidas durante la dictadura en el predio del Batallón de Infantería N°13 del Ejército.

Cabe señalar que días antes que se produjera este incidente entre ambos países por el caso Gelman, se había desatado un duro cruce diplomático cuando, el 18 de diciembre el Canciller Bielsa, por expresas instrucciones de su Presidente, citó al Embajador uruguayo Alberto César Volonté para expresarle el disgusto del gobierno argentino por la designación en dicha sede diplomática del Capitán de Navío Juan Kraigdallie como Agregado Naval, con funciones en la coordinación del Área Marítima del Atlántico Sur. El marino uruguayo se encontraría acusado de graves violaciones a los derechos humanos en perjuicio, fundamentalmente, de detenidos argentinos.

El Secretario de Derechos Humanos de Argentina, Eduardo Luis Duhalde, expresó que la actitud de Batlle de designar a Kraigdallie en Buenos Aires, era *«algo más que una provocación, es una definición filosófica a favor del terrorismo de Estado»*.

Finalmente, el Presidente Batlle decidió descomprimir el conflicto con dos gestos importantes: desautorizó a su asesor Carlos Ramella, quien había calificado la actitud del Presidente Kirchner en este tema como la de los *«agitadores»* y *«simpatizantes de guerrillas»*, y dio marcha atrás con la designación del marino cuestionado. El incidente fue finalmente superado pero la relación bilateral quedó dañada.

Integración regional como apuesta político-estratégica: Batlle mira más a los Estados Unidos

Siempre dentro de la dimensión político-diplomática, corresponde señalar que en la cuestión de la integración regional, y consi-

derando a ésta como una apuesta político-estratégica que excede el perfil comercialista que los gobiernos de la región le imprimieron al MERCOSUR en la década del 90, los mensajes del Presidente Batlle tuvieron importantes oscilaciones entre un compromiso regional y una búsqueda desesperada de un acuerdo comercial bilateral con el NAFTA en general y con los Estados Unidos en particular.

Tanto en la campaña electoral, como luego de ser elegido Presidente, hasta los primeros meses de mandato, quedaba clara la preferencia de Batlle por la Argentina en cuanto a su opción dentro de la región, sin dejar de atender la relación con el Brasil, por ser ambos mercados privilegiados para las exportaciones uruguayas. Es la tradicional *política de equilibrio regional* que el Uruguay ha mantenido históricamente.

No obstante ello, y preocupado por la vulnerabilidad generada por depender tanto del mercado brasileño, Batlle llegó a afirmar en la campaña electoral, que no era mala idea la de «reeditar el Virreinato del Río de la Plata con Argentina» para compensar el peso de Brasil en la región. Esta sugerencia fue fuertemente criticada por sus contendientes Tabaré Vázquez de la izquierda y Luis Alberto Lacalle del Partido Nacional⁸.

Hubo una afirmación del Dr. Jorge Batlle antes de asumir, que demuestra la visión que tenía de las relaciones con sus vecinos y del juego que debía jugar el Uruguay en materia comercial. En junio de 1999 expresó que en caso de llegar a la presidencia pondría «arriba de la mesa» la posibilidad de que Uruguay negociara unilateralmente un acuerdo comercial con los países del NAFTA - Estados Unidos, Canadá y México. Batlle agregaba que ello no implicaba alejarse del MERCOSUR sino que, a modo de ejemplo, era hacer lo mismo que hacía Brasil con los países del Grupo Andino⁹.

No será fácil poder comprobar si las posiciones del Dr. Batlle, que en el momento de haber sido electo aparecían como priorizando la opción regional en su política exterior, comienzan a relativizarse – hasta adoptar posiciones en soledad respecto a sus países vecinos –, debido a la grave crisis económica regional y de la Argentina en particular, o si en realidad, éstas eran parte de su visión previa.

8 FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson, *Op. Cit.*

9 *Ibidem.*

Lo cierto es que el 31 de diciembre de 2001, finalizaba el período en el que Uruguay había desempeñado la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR, sin pena ni gloria. Argentina y Brasil seguían intentando paliar sus respectivas crisis económico-financieras a partir de acuerdos bilaterales, sin consultar con el resto de los socios menores de la región, y con el probable riesgo, que luego se comprobó, de extender dicha crisis a toda la región, en particular al Uruguay.

Ello motivó que durante todo ese año el Presidente Batlle formulara fuertes críticas al funcionamiento, o al no funcionamiento, del bloque. Esta postura fue avalada por su Canciller Didier Opertti, pero desde un lugar relativamente distinto, desde donde quedaba más en claro la vinculación de esas críticas con la crisis subregional.

La decisión uruguaya de negociar en forma individual acuerdos comerciales, fundamentalmente con los Estados Unidos, fue ratificada por el Canciller Opertti, quien señaló en los últimos días del año 2001, que dicha posición sería planteada a los socios de la región en la cumbre de Presidentes y Cancilleres prevista para los días 20 y 21 de diciembre de ese año, sin que ello implicara un alejamiento del Uruguay de su compromiso con la integración.

Según el Canciller Opertti, en el MERCOSUR existen *«dificultades en cuanto al acceso a los mercados y la aplicación de medidas de tipo no arancelario, y además carece de mecanismos de seguimiento macroeconómico que permitan avanzar en niveles de coordinación. No obstante ello, logra mantenerse en pie fundamentalmente por el compromiso político que lo precede»*.

Finalmente, y debido a la crisis institucional en Argentina, el Presidente De la Rúa no asistió a la cumbre presidencial y fue reemplazado por su Vice Canciller Horacio Chighizola, quien no tenía autoridad para avanzar en ningún acuerdo puntual.

El Presidente Batlle y su Canciller ratificaron la necesidad de mantener muy firme la acción conjunta, avanzar en la construcción institucional y en la profundización de la coordinación de políticas macroeconómicas. Pero no pudieron plantear su intención originaria de negociar acuerdos comerciales en forma individual por afuera del acuerdo 4 más 1, acordado por los socios en junio del año 2000¹⁰.

10 FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. *«Ruptura de consensos en la política exterior uruguaya durante el tormentoso 2002»*, Serie Documentos de Trabajo N° 62, noviembre 2003.

En Argentina, a fines de diciembre del año 2001, el entonces Presidente Fernando De la Rúa se iba de la Casa de Gobierno al coro de «que se vayan todos», y luego de varias reuniones y cabildeos el Congreso resuelve ofrecerle el cargo de Presidente al Gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa, y éste acepta.

Por su parte, el Presidente Batlle, a cargo de la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR, recibe un mensaje del Director Gerente del FMI, Horst Koehler, solicitando que comunique a las autoridades argentinas la buena predisposición de la institución para trabajar con el nuevo gobierno.

El mensaje fue transmitido a Rodríguez Saa el 27 de diciembre de dicho año. No obstante ello, y la creencia por parte del gobierno uruguayo que Argentina se encaminaría a reestructurar su deuda con los organismos financieros internacionales, Rodríguez Saa decide la moratoria unilateral de la deuda externa argentina. Esa y otras medidas domésticas agudizan la crisis institucional y finalmente Eduardo Duhalde se hace cargo de presidencia del país.

«Tenemos que despegar de Argentina»

Una de las primeras decisiones del nuevo Presidente, fue viajar a Montevideo el día 29 de enero del año 2002, para mantener una entrevista con su par uruguayo, quien enviaba mensajes positivos a Washington sobre la designación de Remes Lenicov como Ministro de Economía del gobierno de Duhalde y respaldaba públicamente a la Argentina en el marco del MERCOSUR. Esa reunión marcó, según algunos analistas, un antes y un después en la actitud de Uruguay respecto de la Argentina en particular y del MERCOSUR en general.

Para el Presidente Batlle, el encuentro confirmó los reparos de su Ministro de Economía Benzión, expresados ante la Comisión Permanente del Poder Legislativo, en cuanto a que era necesario despegar de la Argentina porque el Uruguay no era una provincia argentina ni en materia económica ni cambiaria¹¹. Incluso su propia preocupación, transmitida días antes al líder del Partido

11 *Ibidem*.

Nacional, Luis Alberto Lacalle, sobre el grave perjuicio que la crisis económico-institucional argentina traería aparejado al Uruguay, tanto en la paralización de las exportaciones uruguayas como en la falta de pago de los importadores argentinos, amparados en el establecimiento del denominado «corralito» financiero.

Algunos interpretan que la única alternativa que se presentaba a Batlle era acelerar medidas que permitieran proteger la producción nacional frente a la competencia argentina —con precios hipercompetitivos como consecuencia de la devaluación—, y buscar desesperadamente acceder a nuevos mercados en forma unilateral y por fuera del MERCOSUR. El acercamiento al gobierno de los Estados Unidos podría leerse en este sentido.

Esta actitud oscilante del presidente Batlle se evidenció nuevamente cuando Uruguay se hizo cargo de la Presidencia *pro tempore* del MERCOSUR en julio de 2003, y el Canciller Oportti se encargó de priorizar la acción de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, en lugar de viabilizar la ofensiva brasileño-argentina de conformación de un Parlamento supranacional. Oportti se manifestó en aquella oportunidad escéptico sobre conseguir grandes avances durante la presidencia temporal uruguaya: «*en seis meses no vamos a cambiar la región*», afirmó.

El Uruguay apostaba a un MERCOSUR más económico, de manera que los escasos logros comerciales aumentaron las disidencias internas dentro de la alianza de gobierno —Colorados y Blancos—, quienes no acordaban en poner más énfasis en la dimensión política de la integración. No obstante ello, la oposición de izquierda —Frente Amplio y Nuevo Espacio— veía con buenos ojos las iniciativas de Lula y de Kirchner, por entender que la Comisión Parlamentaria Conjunta no había logrado incidir en las decisiones de los órganos ejecutivos del MERCOSUR, mientras que un Parlamento regional significaría un salto institucional de importancia.

Los políticos argentinos son «una manga de ladrones del primero al último»

Pero si el deseo del gobierno de Batlle era «despegarse» de la Argentina para intentar que la supuestamente sana economía uruguaya no se contaminara, el incidente del 3 de junio de 2002 fue

más eficaz que cualquier otra estrategia. A fines de mayo, periodistas de la cadena de noticias financieras norteamericana Bloomberg, entrevistaron al Presidente Batlle, quien se refirió a la crisis económica de los países vecinos y en todo momento intentó dejar a salvo al Uruguay de esa pesadilla. Pero su temperamento, y la mala fe de los periodistas, le jugaron una muy mala pasada.

El Presidente Batlle realizó comentarios con gran vehemencia contra la clase política argentina, culpó a los argentinos de la crisis que estaban padeciendo, relativizando la influencia de factores exógenos, y descalificó al Presidente Duhalde por entender que no tenía peso político para hacer nada y tampoco sabía qué hacer. Por último aseguró que Carlos Saúl Menem volvería a ser Presidente.

Estos comentarios cayeron como una bomba tanto en la Casa Rosada como en Montevideo. Si bien no produjeron consecuencias institucionales, surgieron fuertes especulaciones sobre la posible renuncia del Presidente uruguayo, el retiro del Embajador argentino o hasta la ruptura de las relaciones diplomáticas entre ambos países.

Finalmente, tanto el Embajador uruguayo en Buenos Aires, Alberto Volonté, como el Embajador argentino en Montevideo, Hernán Patiño Mayer, realizaron diversas gestiones, donde quedó claro que el gobierno uruguayo quería remediar lo irremediable y que el gobierno argentino quería que Batlle asumiera todo el costo político a fin de reparar en alguna medida su error, y que lo hiciera en forma inmediata.

El Presidente Batlle intentó morigerar los traumáticos efectos de sus declaraciones al convocar a una conferencia de prensa ese mismo día, en la que denunció intenciones subalternas en los periodistas de la cadena Bloomberg, al buscar dañar las fraternas relaciones entre la Argentina y el Uruguay, y a ambos Presidentes. Asimismo, resaltó el lazo histórico-familiar que lo une con la Argentina, que dicho episodio le había provocado un enorme pesar, y que ello no debía ocultar las actitudes solidarias que pueblo y gobierno del Uruguay habían mantenido con la Argentina. No obstante, esto no fue suficiente.

El Presidente Batlle tuvo que viajar a Buenos Aires a pedir públicas excusas al Presidente Duhalde en su despacho de la Residencia de Olivos. Todas las explicaciones vertidas por Batlle, transmitidas en directo por las cámaras de la televisión argentina,

se dieron frente a un Duhalde tenso, que no miraba a su interlocutor, y que recién al final de las declaraciones reconoció la «hidalguía» de su par uruguayo al viajar a la Argentina a pedir perdón por «un error que mortificó al pueblo argentino», dando así por terminado el episodio.

Desde un punto de vista interno, el incidente trajo algunos problemas a Batlle en el Congreso, donde legisladores de la oposición solicitaron a sus colegas oficialistas que hicieran «*un llamado a la responsabilidad al Presidente*», sumándose así a la voz del líder del Encuentro Progresista, Tabaré Vázquez, quien había afirmado que Batlle estaba «*transitando un estado emocional muy particular, posiblemente por la situación económica del país*»¹².

Pareciera que la credibilidad del Presidente en su propio país comenzó a decaer a partir de este incidente. Incluso, dejó de aparecer en público por algún tiempo, y el Vice Presidente Luis Hierro López, lo reemplazó en un sinnúmero de actos o en declaraciones en representación del gobierno.

Asimismo, y a los efectos de no empeorar la situación, Batlle se comunicó con su amigo, el ex Presidente Carlos Menem, a fin de postergar un encuentro entre ambos, que se llevaría a cabo en Montevideo, en ocasión de la escala que Menem realizaría en su viaje con destino final Washington, a los efectos de encontrarse con el Presidente de los Estados Unidos George W. Bush¹³.

La relación de Menem y Batlle es de larga data. Ambos compartían la creencia ciega en el alineamiento incondicional con los Estados Unidos como premisa principal de la política exterior de ambos países. Los dos eran firmes partidarios del ALCA, el Área de Libre Comercio de las Américas impulsada por Washington, e incluso detestaban a Fidel Castro, algo que le sigue sonando muy bien al conservadurismo norteamericano.

Cabe destacar que incluso Carlos Menem, a fines de abril de 2001, cuando su situación judicial empeoraba en Argentina, habría sondeado al gobierno de Uruguay para saber si estaba dispuesto a cobijarlo, eventualmente en calidad de refugiado, si la causa de las armas se complicaba aún más. Los principales actores de esa ver-

12 Ibidem.

13 GERSCHENSON, Ana, «Otro gesto de Batlle: canceló un encuentro con Menem», *Diario Clarín*, Buenos Aires, 6 de junio de 2002.

sión negaron oficialmente el tanteo, pero la prensa argentina insistió en que fuentes cercanas al Canciller uruguayo Oportti, confirmaron la acción¹⁴.

Por otra parte, al gesto de evitar aparecer públicamente con el ex Presidente Menem —en ese momento el enemigo número uno del Presidente argentino—, se sumó el discurso pronunciado por el Embajador Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas, Felipe Paolillo, en el mismo mes de junio, defendiendo la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas. Este hecho motivó que el Embajador británico en Montevideo, John Everard, realizara un planteo ante el Canciller uruguayo, sobre la forma más que sobre el fondo del discurso¹⁵.

Agenda comercial bilateral: avances y retrocesos

Podríamos decir que la agenda comercial bilateral argentino-uruguaya se caracterizó, durante este período, por un abordaje «público» de determinadas cuestiones —como la crisis económico-político-institucional de Argentina y sus repercusiones en Uruguay, el problema de la aftosa, o la importación desde Uruguay de bicicletas fabricadas en China—, mientras que diferencias surgidas en torno a otros temas —como el proyecto de instalación de plantas de celulosa en Fray Bentos o las barreras arancelarias y para arancelarias al comercio recíproco— recibieron un tratamiento más reservado, y están siendo, o esperan ser, negociadas a través de los canales institucionales pertinentes de ambos países.

Un «corralito» para dos

Indudablemente el Uruguay había acusado el golpe de la crisis financiera brasileña del año 1999 y estaba recibiendo los efectos de la crisis económico-político-institucional de la Argentina, que explotó a fines del año 2001. Se calcula que para el mes de julio del año 2002 había no menos de 2.200 millones dólares de argentinos

14 GASPARINI, Juan, «Afirman que habría existido un tanteo a Uruguay por Menem», *Diario Clarín*, Buenos Aires, 27 de abril de 2001.

15 «Malvinas: una queja a Uruguay», *Diario Clarín*, Buenos Aires, 30 de junio de 2002.

en Uruguay. Ello representaba la clásica fuga de capitales que en forma intermitente los ahorristas argentinos han llevado adelante a través de los años, y donde el mercado financiero uruguayo apareció siempre como confiable, tanto por su solidez como por el respeto al secreto bancario.

En el momento pico de la crisis de Argentina, cuando se preveía la posibilidad del congelamiento de depósitos que resolvió el Ministro de Economía Domingo Cavallo, el dinero argentino depositado en Uruguay llegó a más de 7.000 millones de dólares, mientras que a junio del 2002, los ahorristas comenzaron a buscar plazas más seguras, y redujeron el monto de depósitos a la mitad. En el mes de julio, día a día los ahorristas argentinos iban retirando depósitos, y a pesar de ciertas restricciones que los propios Bancos uruguayos imponían para moderarlo, los retiros no cesaban.

Ello llevó, a pesar del discurso oficial uruguayo afirmando que el Uruguay era distinto, que no se iba a contaminar de la situación que ocurría en la Argentina, a que muchos ahorristas uruguayos también comenzaran a retirar sus depósitos. El Banco Central uruguayo intentó sostener el sistema bancario más allá de sus límites, hasta que el Ministro de Economía Alejandro Añchugarry, resolvió el día 30 de julio de 2002, implementar un feriado cambiario y la suspensión de las actividades del Banco Montevideo-Caja Obrera. Fluyeron rumores sobre más suspensiones, extender el feriado e instalar una suerte de «corralito» similar al que funcionaba en la Argentina.

Finalmente, el feriado bancario se prolongó por una semana, hubo más suspensiones, se implementó un «corralito», y se estableció un cronograma de devolución parcial de depósitos, aunque no en todos los Bancos. Aquellas instituciones que fueron intervenidas por el Banco Central establecieron sus propias pautas, y al día de hoy sigue habiendo reclamos airados por parte de ahorristas, tanto uruguayos como extranjeros, en su mayoría argentinos.

Resulta importante señalar que en Uruguay durante el feriado bancario el dólar aumentó aproximadamente un 20%, el riesgo país creció al segundo nivel más gravoso del mundo detrás de Argentina, y sus reservas descendieron a 655 millones de dólares, un 79% menos que al cierre de 2001.

Fueron comprobadas diversas maniobras fraudulentas que generaron cierres de instituciones financieras y acciones penales

contra sus respectivos dueños: una familia tradicional uruguaya, los Peirano, dueños del Banco Montevideo-Caja Obrera, Banco Velox y de Supermercados Disco, y los hermanos Rohm, dueños del Banco Comercial, argentinos y socios del Banco General de Negocios de Argentina, son sólo algunos de los casos más paradigmáticos de la crisis bancaria uruguaya.

Aftosa y la omisión de Argentina de informar

Dentro de los temas más importantes de la agenda bilateral en el período que nos atañe, ubicamos la cuestión de la aftosa. Es quizás el «debe» más importante que tuvo la Argentina para con el Uruguay en ese período. Durante los meses de junio y julio del año 2000, eran incesantes los rumores sobre la existencia de aftosa en la Argentina, pero el Secretario de Agricultura y Ganadería argentino, Dr. Berhongaray, negaba la realidad hacia adentro y hacia afuera.

El propio Presidente Batlle se comunicó telefónicamente con el Embajador argentino, y amigo personal, Dr. Juan Manuel Casella, a quien consultó sobre la cuestión. El Embajador le comentó el informe que había recibido de su gobierno, frente a lo cual el Presidente Batlle estimó que el gobierno argentino estaba mintiendo. Consideraba que la aftosa había ingresado desde Paraguay, por una compra clandestina de animales en pie por parte de ganaderos argentinos.

Finalmente, a principios del mes de agosto de dicho año, la Argentina reconoció estar padeciendo el virus, que había ingresado desde Paraguay, lo que provocó que el Uruguay dispusiera cerrar sus fronteras a los productos cárnicos y lácteos argentinos y paraguayos. La decisión del gobierno uruguayo acompañaba las decisiones tomadas días antes por los Estados Unidos, Canadá, Chile y Taiwán. Hasta ese momento, Brasil continuaba abierto para los productos argentinos.

A fines de agosto del mismo año, el gobierno brasileño reconoció haber detectado casos de aftosa en vacunos y cerdos en la zona de Río Grande do Sul, un área que está ubicada a apenas 113 kilómetros de la Argentina. Estos focos de aftosa en el sur brasileño permitieron inferir a algunos analistas la existencia de un vasto movimiento de hacienda entre los países del

MERCOSUR sobre el que las autoridades parecían no tener control¹⁶.

Por otra parte, Uruguay, que hasta ese momento era el único país en la región sin tener casos de aftosa, cuestionó la actitud del gobierno argentino por no haber comunicado en forma inmediata la situación, y por tener actitudes poco claras al respecto. La no concurrencia de la delegación de Argentina a la reunión del Centro Panamericano de Fiebre Aftosa, que se desarrolló en Montevideo en la última semana de agosto, y la negativa a recibir una misión de veterinarios uruguayos que viajaron a Concepción del Uruguay para interiorizarse de la situación, agudizaron la reacción uruguaya.

Finalmente, a fines de octubre, y después de una década de no sufrir el virus de la aftosa, el Uruguay reconoció tener un pequeño brote vecino a la localidad de Artigas, muy cerca del límite con Brasil. El Presidente Batlle manifestó ante los medios de prensa: *«Lo que hemos perdido con este acontecimiento es mucho más que la suba del precio del petróleo o una sequía, porque perdimos una cantidad de cosas que tendremos que reconquistar»*. Se refería a mercados como Estados Unidos, Canadá, Corea, entre otros, que habían aceptado carne uruguaya a partir de que en 1996 el país fuera declarado «libre de aftosa sin vacunación»¹⁷.

Conviene resaltar, que del total de la producción cárnica uruguaya, sólo el 20% se destina al mercado interno, mientras que el 80% se destina al mercado exportador, generando un ingreso promedio de 700 millones de dólares. En la Argentina, por el contrario, los porcentajes se invierten. Esto demuestra la mayor gravedad que la cuestión de la aftosa tiene para el Uruguay, respecto al resto de los países de la región.

El tema de la aftosa tuvo un nuevo capítulo en septiembre del año 2003, cuando el Uruguay resuelve, de manera preventiva, volver a prohibir el ingreso de productos cárnicos argentinos a su territorio. Ello se debió a que el SENASA —órgano técnico argentino— declaró el «alerta amarillo» por haberse denunciado algunos casos de aftosa en cerdos en Tartagal, Salta.

El Uruguay, que había recuperado en mayo de 2003 el reco-

16 LONGONI, Matías, «Aftosa, Brasil aceptó que tiene brotes y complica a la región», *Diario Clarín*, Buenos Aires, 25 de agosto de 2000.

17 «Uruguay tendría un brote de aftosa», *Diario Clarín*, Buenos Aires, 26 de octubre de 2000.

nocimiento como país «libre de aftosa sin vacunación», accediendo nuevamente a los mercados de Estados Unidos y Canadá, mostraba una hipersensibilidad debido a la experiencia pasada descripta más arriba. Recién a fines del mes de julio de 2004, Uruguay se abrió a la importación de carne bovina madurada y deshuesada de la Argentina.

Bicicletas orientales

La denominada «crisis de las bicicletas» también significó un problema en la agenda comercial bilateral. La misma se originó cuando fabricantes argentinos de bicicletas y rodados denunciaron una red ilegal de importación y distribución, por supuesto contrabando, a través de Uruguay, de bicicletas fabricadas en China, vendidas en Argentina por importantes cadenas de supermercados.

Para ello se habría utilizado una suerte de «triangulación», a partir de la falsificación de los documentos que certifican el origen de sus componentes, cuidando no aparecer violando las normas que estipulan como mínimo un 60% de componentes fabricados en algún país del MERCOSUR para evitar pagar las tarifas aduaneras estipuladas para productos extrazona. La alarma sonó cuando se detectó que el Uruguay, exportador marginal de rodados, se había convertido en el principal abastecedor de dichos bienes al mercado local, con el 78,85% de las ventas en la Argentina, lo que equivale a un millón de unidades por año.

El sector de bicicletas y rodados había logrado una importante presencia en el mercado argentino antes de la década del 90, con unas 1.200 fábricas, de las cuales el 40% fue a la quiebra, dejando un importante número de personas sin empleo. A partir de que los fabricantes demostraron que las bicicletas provenientes de China se vendían a precio de *dumping*, se implantaron sobrearanceles para dichos productos¹⁸.

Las denuncias provocaron que el gobierno argentino resolviera poner freno a la importación de bicicletas provenientes de Uruguay. El tema no fue solucionado definitivamente. Argentina imple-

18 GALLO, Alejandra. «Denuncia de los fabricantes argentinos de bicicletas», *Diario Clarín*, Buenos Aires, 19 de agosto de 2000.

mentó estrictos controles aduaneros para este tipo de embarques, e impuso un precio de referencia, lo que significó que los rodados no podían ser valuados por debajo de ese precio cuando pasaban por la Aduana.

Todo ello fue produciendo un freno a las importaciones. Uruguay llevó el tema a la instancia judicial regional, que falló en favor de la empresa uruguaya Motociclo, por lo que debieron derogarse las restricciones. Pero a fines del año 2004, la autoridad argentina detectó una falsificación de certificados de origen, lo que implicó nuevas restricciones. El tema continúa siendo negociado entre las partes.

Inversores argentinos aterrizan en campos uruguayos

Otro tema que aparece de alguna manera en la agenda comercial, aunque no elevado a la categoría de problema, tiene que ver con las importantes inversiones que chacareros argentinos han realizado en el Uruguay a partir del año 2003, como producto directo de los sucesivos récords de producción de soja en la Argentina. A ello se sumaron empresas lácteas que comenzaron a obtener en Uruguay la leche que no podían conseguir del lado argentino, provocando una revolución entre los tamberos locales.

Durante el año 2003 se establecieron en territorio uruguayo empresas como Los Grobo, El Tejar y Eduardo Leguizamón –ex Nidera–, calculándose una inversión en tierras de aproximadamente 21 millones de dólares. La mayoría de los inversores se dedican a la siembra, aunque también al acopio y a la exportación. Esta migración se vio favorecida por las nuevas tecnologías aplicadas en Argentina sobre siembra directa y fumigación, no utilizadas masivamente en los campos uruguayos, por los bajos precios de la tierra y por una política de no cobrar retenciones por parte del Estado uruguayo.

Ello permitió que algunos analistas aseguraran, como finalmente sucedió, que la tendencia llevaría a que se duplicaran las hectáreas sembradas de soja –que de 80.000 pasaron a 170.000– y empezaran a faltar tierras disponibles para otras actividades agropecuarias, además de generar un aumento del precio de la tierra. A fines del año 2002, la tierra en Uruguay, en la zona cercana a la

frontera, valía un 25% de lo que costaba en Argentina y los inversores no dejaron pasar la oportunidad¹⁹.

En el sector lácteo, a partir de que empresas como Sancor y Nestlé comenzaran a adquirir leche uruguaya para completar el faltante de la oferta argentina, las empresas uruguayas como la importante cooperativa Conaprole, podían llegar a tener dificultades para obtener la leche que necesitaban.

Inversiones se buscan a cualquier costo: Proyecto de plantas de celulosa en Fray Bentos

El gobierno uruguayo del Presidente Batlle autorizó al grupo español ENCE –Zona Franca de M' Bopicuá S.A.– y al grupo BOTNIA de Finlandia, a instalar sendas plantas de celulosa y una zona franca, a orillas del río Uruguay, por el término de 30 años con opción a 20 años más.

Esta decisión tomada por Batlle a pocos meses de dejar el gobierno fue muy criticada por el gobierno de Entre Ríos, en particular por las autoridades de la ciudad vecina a Fray Bentos, Gualaguaychú, por grupos de ecologistas de un lado y del otro del río Uruguay, y en menor medida por parte de la Cancillería argentina, por entender que dichas instalaciones tendrían un impacto ecológico negativo sobre las aguas del río y sobre el ecosistema.

La posición oficial argentina resulta clara cuando afirma que no es intención del gobierno argentino perjudicar al Uruguay, o afectar sus intereses económicos o productivos. No obstante, no puede aceptar que se generen daños ambientales a un recurso compartido o al propio territorio nacional. Esta posición es, a juicio de Argentina, compatible con el interés legítimo del Uruguay, en cuanto a no dañar el medio ambiente ni los recursos compartidos. Por lo tanto, Argentina se mantendrá atenta a los pasos que el Uruguay vaya dando en relación a dichos emprendimientos, no renunciando a ningún recurso disponible para hacer cumplir los compromisos bilaterales.

El Presidente Batlle se mantuvo firme en su decisión y no parece que el nuevo gobierno de izquierda del Frente Amplio-En-

19 PERSOGLIA, Sergio. «Uruguay: se duplica el área de soja y los argentinos son protagonistas», *Diario Clarín*, Buenos Aires, 7 de octubre de 2004.

cuentro Progresista-Nuevo Espacio, esté dispuesto a modificar dicho rumbo. De hecho, el entonces senador Danilo Astori —designado Ministro de Economía por el nuevo Presidente Tabaré Vázquez— se manifestó de acuerdo con ambos emprendimientos por constituir la mayor inversión que podría recibir Uruguay —casi el 10% de su PBI—, aunque controlando la cuestión ambiental en el marco del proceso cooperativo acordado oportunamente con la Argentina y a través de la CARU-Comisión Administradora del Río Uruguay.

Dichos emprendimientos resultan demasiado relevantes para la economía uruguaya como para pensar que es posible dejarlos sin efecto, a pesar de los reclamos de las autoridades provinciales y municipales argentinas, y de grupos ecologistas. Tampoco el gobierno del Presidente Kirchner ha elevado el tema a una cuestión de Estado, consciente de la importancia estratégica que tiene para el Uruguay. Sólo resta implementar un fuerte seguimiento de los controles ambientales a los efectos de reducir al mínimo posible los riesgos de contaminación denunciados.

Impuestos, aranceles, barreras arancelarias y para-ancelarias y subsidios contaminan el comercio bilateral

Los temas de mayor interés para la Argentina pasan, entre otros, por lograr que el Uruguay deje sin efecto el IMESI —Impuesto Específico Interno— a la cerveza argentina, por ser discriminatorio en relación al valor que aplica al producto nacional. Asimismo, Argentina se mantiene firme en una cuestión de *dumping* sobre artículos sanitarios de cerámica originarios del Brasil y del Uruguay, conforme fuera establecido en junio del 2004, por la Secretaría de Industria y Comercio y Pyme.

Por otra parte, el LATU —Laboratorio Tecnológico del Uruguay—, una suerte de INTI argentino, ha demorado la emisión de certificados de comercialización a la sal envasada de origen argentino, argumentando problemas de composición de la misma —presencia de almidón, alto contenido de yodo, entre otros—, requisitos que no son exigibles a la sal que se procesa localmente, manifiestamente de más baja calidad.

Desde el año 2004, se encuentra a la firma del Poder Ejecutivo uruguayo, un proyecto de Decreto por el cual los laboratorios importadores de medicamentos estarían obligados a contar con la-

boratorios de control de calidad que repitan y avalen los análisis realizados por las compañías exportadoras, lo que implicaría un costo operativo y una inversión importante que afectaría la exportación de ciertos medicamentos argentinos al Uruguay.

Durante el año 2004 el Uruguay ha ido eliminando paulatinamente, y por empresa, la aplicación de Derechos Específicos a productos importados desde la Argentina, la que ha insistido ante el Presidente Batlle y continúa haciéndolo ante el nuevo Presidente Tabaré Vázquez, sobre la necesidad de eliminar estos Derechos para toda la posición arancelaria, a fin de evitar el trámite especial que deben realizar las empresas antes el Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay para ser exoneradas de los mismos.

Por último, y siempre desde la perspectiva de Argentina, se mantienen los inconvenientes de la empresa Philips Argentina para exportar televisores producidos en Tierra del Fuego.

Por otra parte, también existen temas que han sido de interés del Uruguay y que se encuentran aún en proceso de negociación, como el caso de la empresa exportadora de bicicletas Motociclo S.A. —mencionado anteriormente—, las retenciones diferenciales que aplica la Argentina a la exportación de algunos productos agropecuarios, un cuestionamiento a los Regímenes de Promoción Industrial de las Provincias de San Luis, San Juan, Catamarca y La Rioja, y la prohibición al ingreso de neumáticos remoldeados uruguayos.

En particular, en lo que respecta a los Regímenes de Promoción Industrial, Uruguay considera que ello afecta a la producción uruguaya de varios productos, entre ellos pañales, pinturas y mayonesas, con efectos adversos en sus posibilidades de acceso al mercado argentino y en la competencia por terceros mercados.

Por esas razones, Uruguay recurrió al Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR. Habiéndose cumplido todas las etapas previstas sin haber alcanzado una solución, Uruguay ha quedado habilitado para iniciar un procedimiento arbitral.

Este es un tema sensible tanto para las provincias en cuestión, que no desean perder sus beneficios, como para la Argentina, ante la posibilidad de ser llevada al procedimiento arbitral. A fin de evitar esta situación, ya se realizaron algunas concesiones, como la eliminación del reintegro del IVA a los artículos producidos en las citadas provincias, con lo cual quedaría solucionado el planteo uruguayo.

Se destaca que el origen de dichos regímenes especiales es de larga data, que su objetivo fue morigerar las asimetrías dentro del territorio argentino, y que el mismo finaliza formalmente a fines del año 2005, para aquellos proyectos aprobados con posterioridad al 31 de diciembre de 1997. Asimismo, Argentina confirmó que no está habilitando nuevos proyectos, y que en consonancia con el reclamo uruguayo, derogó la extensión de los regímenes existentes a operaciones de exportación.

Además, la Argentina se comprometió a proveer información al Uruguay acerca del régimen, remitiendo el detalle de los proyectos aprobados que se encuentran vigentes, el alcance de cada uno en materia de beneficios otorgados, su plazo de vigencia, el grado de utilización de los beneficios concedidos, cuáles son las empresas promovidas, qué productos elabora cada una de ellas y cuál es el destino de la producción - mercado interno o exportación.

Por su parte, el Uruguay se comprometió a informar a la Argentina sobre los sectores y empresas afectadas por el régimen.

Cabe destacar que, según las cifras de la Dirección Nacional de Aduanas del Uruguay correspondientes al año 2004, las exportaciones uruguayas hacia la Argentina, comparadas con las del año 2003, aumentaron un 42%, pasando de 159,1 millones a 225,5 millones de dólares, tendencia continúa en alza.

Conclusiones

El vínculo entre Argentina y Uruguay ha sido muy fuerte, de lazos históricos y culturales indestructibles. El flujo constante de ciudadanos entre ambos países ha generado que muchos uruguayos hayan estudiado y tenido hijos en la Argentina, y que muchos argentinos por razones familiares o laborales se hayan radicado en el Uruguay, constituyendo innumerables familias mixtas que han fortalecido aquella vinculación.

No obstante ello, no es fácil encontrar otro período histórico donde se hayan producido tantas fricciones en la relación entre la Argentina y el Uruguay. Incluso, a consecuencia del exabrupto del Presidente Batlle ante periodistas de la cadena Bloomberg, se especuló fuertemente con la posibilidad de un retiro temporario de Embajadores.

A pesar de la histórica predisposición positiva de la Argentina

con el Uruguay, y el desarrollo del proceso de integración regional, Argentina ha optado por priorizar la relación bilateral con Brasil, a iniciativa de éste, para luego, juntos, imponer la agenda acordada al resto de los socios. Lejos ha estado la Argentina, desde Ouro Preto a la fecha, de intentar elaborar una estrategia que implique hacerse cargo de las asimetrías intra-MERCOSUR, para intentar negociar con Brasil, en representación de esos intereses más vulnerables, una integración un poco más equitativa, como probablemente era el deseo del Presidente Batlle antes de asumir su cargo.

Si a esa frustración del Presidente Batlle le agregamos un contexto regional crítico, con la devaluación brasileña de 1999, la pesadilla de la aftosa, y la propia crisis económico-financiera y político-institucional de diciembre de 2001 en Argentina, y sus consecuencias directas en el Uruguay, puede comprenderse que, al menos en su origen, existieran factores exógenos a la voluntad política de los gobiernos que explican la traumática relación bilateral.

No cabe duda que las actitudes del Presidente Batlle, tanto en sus declaraciones *«off the record»* a los periodistas de la cadena Bloomberg —donde quedó claro que no había límites para intentar mostrar al Uruguay como despegado de la situación argentina—, como su apuesta pública inconveniente a la reelección de Carlos Menem, su compromiso «zigzagueante» con el caso Gelman, y su actitud ingenua al apostar a un trato especial con los Estados Unidos —aun a costa de debilitar la única instancia regional de negociación externa que tienen los países del Cono Sur—, no fueron buenas señales para los gobiernos argentinos.

Por su parte, el grave ocultamiento de información al Uruguay respecto del brote de aftosa detectado en la Argentina, la presión de los gobiernos argentinos, en especial del Presidente Kirchner al Presidente Batlle en el caso Gelman —soslayando la debilidad política del gobierno uruguayo, que era parte de una coalición que se oponía a rediscutir las Leyes de Caducidad que fueron establecidas en el histórico Acuerdo del Club Naval, en Uruguay, y que fueran refrendadas por la mayoría del pueblo uruguayo—, y las públicas manifestaciones de importantes funcionarios del gobierno de Kirchner en favor del candidato de la oposición al partido político del Presidente Batlle, tampoco pueden ser consideradas como muy amigables.

Existe, a mi criterio, una peligrosa tendencia en la Argentina,

y también en Uruguay durante el gobierno de Batlle, a tomar decisiones de política exterior en forma espasmódica, sin criterios estratégicos de largo plazo, y a su vez, cuestiones que deben ser discutidas entre los gobiernos de países socios como parte de la agenda de corto plazo, pasan a confundirse con las grandes líneas.

Ni la Argentina ni el Uruguay tienen posibilidades de reducir sus respectivas vulnerabilidades si no fortalecen su alianza en el marco de la integración regional. Probablemente, Uruguay necesita que Argentina defina una estrategia de largo plazo que lo incluya, y que permita negociar con Brasil una integración distinta dentro del MERCOSUR. Todo proceso de integración tiene socios más fuertes y otros más débiles, pero la lógica del mismo nunca puede darse a través de criterios hegemónicos unilaterales: debe ser un juego donde todos ganan un poco. No obstante, en general, el país más fuerte no se autolimita en sus objetivos egoístas. Se requieren mecanismos de equilibrio y el Uruguay sigue esperando que Argentina tome una actitud en consecuencia.

RESUMEN

La relación entre Argentina y Uruguay fue siempre muy cercana por factores históricos y culturales. Sin embargo, no es fácil encontrar otro período con semejante tensión política entre ambos países, estando al borde de la ruptura de relaciones diplomáticas, a partir de los comentarios realizados por el Presidente Batlle a la cadena de noticias Bloomberg.

Es posible encontrar algunas cuestiones políticas y económicas que no fueron bien manejadas por ambas Administraciones. El *affaire* Bloomberg, el caso Gelman y el respaldo político al ex Presidente Menem, principal enemigo del Presidente Duhalde y del recientemente electo Presidente Kirchner, no parecen ser los mejores ejemplos de la diplomacia presidencial uruguaya.

Por otra parte, Argentina no le informó al Uruguay, durante la Administración De la Rúa, la verdad acerca del resurgimiento de un brote de aftosa en su ganado bovino y el Presidente Kirchner ejerció una fuerte presión pública sobre el gobierno uruguayo acerca de la cuestión de los derechos humanos, en particular sobre el caso Gelman.

En adición a ello, es probable que el crítico contexto regional, el cual afectó directamente a la economía uruguaya, como la devaluación del real en Brasil en 1999, la crisis política, institucional y económica que afectó a la Argentina en diciembre de 2001, fue el principal factor que puede explicar las razones que llevaron al Presidente Batlle a intentar tomar distancia de la Argentina en particular y de la región en general, buscando desesperadamente un acuerdo especial de comercio con los Estados Unidos.

Es cierto también, que el proceso de integración regional (MERCOSUR) ha mostrado que los socios más fuertes –Argentina y Brasil– han negociado los temas más importantes y luego notifican sus acuerdos a los demás socios. Ello ha generado fuertes críticas por parte de los líderes políticos uruguayos.

No solamente Argentina sino también Uruguay, ha tomado decisiones de política exterior sin tener una estrategia de largo plazo. La integración regional es el único proyecto estratégico que tienen ambos países para lidiar con sus respectivas vulnerabilidades. Pero un proceso de integración es fundamentalmente un juego cooperativo donde todos ganan algo, y donde nadie debe jugar un rol hegemónico. Uruguay necesita que Argentina tenga esa perspectiva en su relación con Brasil.

Palabras claves: ARGENTINA - URUGUAY - RELACIONES BILATERALES - MERCOSUR - INTEGRACIÓN REGIONAL - AFTOSA - CASO GELMAN - DERECHOS HUMANOS - PAPELERAS - AFFAIRE BLOOMBERG

ABSTRACT

The relation between Argentina and Uruguay was always so close for historical and cultural factors. However, it is not easy to find another period with the same political tension between both countries with the possibility to break diplomatic relations, after President Battle's comments to Bloomberg.

It is possible to find political and economic issues which they were not well managed by both Administrations. The Bloomberg affaire, the Gelman case and President Battle's political support to the former President Menem were not the best examples of Uruguayan presidential diplomacy. On the other side, Argentina did not tell Uruguay the true about the «aftosa crisis» during De la Rúa Administration and President Kirchner put enough public political pressure to Uruguay about the human rights issue.

In addition, it is probably that the critical regional context, which affected directly the economy of Uruguay, –like the «caipirinha effect» in 1999, the economic, political and institutional crisis of December 2001 in Argentina–, was the main factor which could explain why President Battle tried to take distance from Argentina, in particular and from the region in general, asking for an special trade agreement with the USA.

Moreover, the regional integration process (MERCOSUR) has shown that the stronger members –Argentina and Brazil– used to make the most important agreements and then they notify to the others members. That is the reason for the main criticism to Mercosur from the Uruguayan leaders.

Not only Argentina but also Uruguay, have taken political decisions in foreign affairs without having a political strategy in the long term. The integration regional process is the only international strategy which both countries have to deal with their vulnerability. But an integration process must be a cooperative game where nobody must play an hegemonic role and Uruguay needs that Argentina assumes that perspective in its relation with Brazil.

Key words: ARGENTINA - URUGUAY - BILATERAL RELATIONS - MERCOSUR - REGIONAL INTEGRATION - AFTOSA - GELMAN AFFAIR - HUMAN RIGHTS - PAPER FACTORIES - BLOOMBERG AFFAIR

LA RELACIÓN BILATERAL ARGENTINA-CHILE: EL TRÁNSITO POR UN CAMINO DE GRANDES ENCUENTROS Y DESENCUENTROS PUNTUALES

Miryam Colacrai
María Elena Lorenzini

Consideraciones iniciales

En el presente capítulo, focalizaremos la atención en la relación bilateral entre la República Argentina y la República de Chile durante los dos primeros años de la administración del presidente Néstor Kirchner. Sin embargo, mencionaremos algunas cuestiones anteriores a dicho recorte temporal con el objeto de brindar un panorama más completo que nos permite insertar en un marco de continuidad y ajuste el vínculo entre ambos países.

La relevancia del tema se deriva, en parte, del hecho que se percibe a la administración Kirchner no demasiado interesada en el área de la política exterior y, si se toma en cuenta lo sostenido por Joaquín Morales Solá, existirían solamente cuatro casos en los que la diplomacia se torna relevante para el presidente argentino: Estados Unidos, España, Brasil y Chile¹.

Para analizar la relación bilateral Argentina-Chile tomaremos como punto de referencia la evolución que experimentó la relación bilateral argentino-chilena en el transcurso de los años noventa, lo cual nos conduce a remarcar que ésta estuvo signada por una excepcionalidad positiva². Algunos de los pasos e hitos sustantivos en

1 MORALES SOLÁ, Joaquín, «La política exterior en medio de la campaña», *La Nación*, 12 de junio de 2005.

2 Un análisis pormenorizado sobre los avances en la relación bilateral de Argentina y Chile ha sido desarrollado en COLACRAI, Miryam *La Política Exterior Argentina hacia los vecinos durante los 90*, en www.cema.edu.ar «ceieg» colacrai.

la construcción de una renovada relación se evidencian en cuestiones como la resolución de todos los litigios fronterizos, el establecimiento de un plan de integración física, el aumento de las inversiones recíprocas, el incremento del intercambio comercial, el desarrollo de medidas de confianza mutua, la realización de ejercicios militares, la participación conjunta en operaciones de mantenimiento de la paz, la adopción de una metodología para la homologación y transparencia del gasto militar así como también la ampliación del intercambio cultural y académico y la creación de un marco institucional para la cooperación.

A la vez debe remarcarse que en la base misma de esta relación, existen principios y valores compartidos por los gobiernos de Argentina y Chile, fundamentalmente, desde que en 1991 la institucionalidad democrática se convirtió en el denominador común a ambos lados de la cordillera. El compromiso con la democracia, el respeto por los derechos humanos, el estado de derecho, el pluralismo político y la solución pacífica de controversias, constituyen el punto de partida sobre el cual se asienta la relación política bilateral. Una muestra inequívoca de esos principios comunes son la adhesión a la Declaración de Ushuaia, la Declaración de Potrero de los Funes, a la cláusula democrática de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a los que se suma la participación de Chile en los Mecanismos de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR.

Lo antes expuesto nos conduce a sostener que existe, entre la República Argentina y la República de Chile, una variada trama de espacios organizacionales que posibilitan el intercambio de información y coordinación. A modo de ejemplos, podemos mencionar las Comisiones y Grupos de Trabajo Binacionales, el Sistema Permanente de Consultas Políticas de Alto Nivel, la Comisión Parlamentaria Conjunta, así como también un activo y permanente diálogo entre las Cancillerías. Asimismo, es importante señalar el acercamiento, sin precedentes, que se ha producido entre las Fuerzas Armadas de ambos países, a través del diálogo entre sus Altos Mandos y de la adopción de medidas de confianza mutua.

Para decirlo en otras palabras, adherimos a la reflexión de Juan José Taccone —ex Director del INTAL— en el sentido que la relación bilateral experimentó una profundización significativa, cuando Taccone sostuvo que «las relaciones argentino-chilenas se con-

virtieron en un caso emblemático de acercamiento estratégico de dos países sudamericanos que exhibe acercamientos pragmáticos en áreas específicas en las que se registran logros concretos, tales como la integración física, el incremento de intercambios comerciales y la eliminación de la lógica del conflicto en una de las fronteras más extensas del continente»³.

En consonancia con ello, los propios gobiernos, en diferentes manifestaciones y declaraciones, han señalado su propósito de establecer una alianza estratégica que trascienda las relaciones económicas y que conduzca a la construcción de una relación preferencial. En esa dirección, con fines académicos y analíticos, retomaremos una serie de conceptos señalados por Félix Peña⁴, relativos a la *concertación y asociación voluntaria* entre entidades soberanas. Al respecto, considera que un pilar fundamental, a los fines de construir una relación estratégica, es establecer una *metodología eficiente de concertación dinámica de intereses nacionales*. Esto es, la capacidad para generar consensos en torno a políticas y reglas de juego, que sean efectivas, eficaces, previsibles, creíbles y legítimas. Una concertación eficaz, *supone una clara definición de los intereses nacionales en juego y una metodología que permita articularlos en decisiones comunes que se puedan cumplir*. No obstante, una simple articulación de instancias gubernamentales resulta insuficiente. *La efectiva participación de la sociedad civil, a través de sus representantes legítimos, parece ser una condición necesaria, si se aspira a la sustentación y legitimidad del proceso de integración a través del tiempo*. El otro pilar tiene que ver con *la lealtad y confianza mutua entre los socios*. Esto supone que la asociación se sustenta en un *grado significativo de previsibilidad en el comportamiento de cada socio con respecto a compromisos asumidos, no implica una coincidencia en todos los aspectos, pero sí sobre aquellos necesarios para evitar acciones sorpresivas o un debate exis-*

3 Palabras pronunciadas durante el Seminario realizado en conmemoración de los 10 años del Acuerdo de Complementación Económica (ACE), organizado por el INTAL, el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE, Chile), Buenos Aires los días 6 y 7 de diciembre de 2001.

4 PEÑA, Félix, «Reflexiones sobre el Mercosur y su futuro», *Observatorio de la Globalización*, Serie Mercosur N° 15, publicado el 8 de octubre de 2002, <http://www.ub.es/obsglob/notainfo-Mercosur15.html>.

tencial recurrente, sobre el sentido y alcance de la asociación estratégica pactada⁵.

Evidentemente, el avance sostenido en la relación bilateral argentino-chilena ocupa buena parte de la reflexión académica y, generalmente, tiende a focalizarse sobre la posibilidad de construir una relación estratégica⁶. En un reciente Seminario Internacional organizado por FLACSO –sede Chile–⁷ se remarcó que los dos países mantienen buenas relaciones, pero que en sus políticas no existe una noción de «sociedad estratégica», aunque se reconoce la *potencialidad* para que aquella pueda realizarse.

Desde nuestra perspectiva, establecer una sociedad estratégica implica llegar a un estadio superior de la relación bilateral, en el cual los intereses comunes orienten la *coordinación efectiva* de políticas. Esto quiere decir que una sociedad estratégica supone una sólida relación bilateral en la que es preciso identificar objetivos comunes y acuerdos sustantivos sobre los medios y los instrumentos necesarios para llevarlos a cabo.

Es por ello, que nos preguntamos en qué medida se avanza en esa dirección y cómo la relaciones entre la República Argentina y la República de Chile se desenvuelven y se resuelven en momentos de rutina y en «momentos de crisis» –entre ellos, la denominada «crisis del gas», la aparición de «virtuales actividades de espionaje»–, tomando en consideración ciertas situaciones generadas por disfunciones en alguno de los dos países y que rápidamente repercuten en el otro. Asimismo, es necesario estar advertidos que Chile posee una clara visión sobre su propia inserción estratégica en la economía mundial y en los esquemas regionales de integración económica y política, al mismo tiempo que su participación en el MERCOSUR político constituye una acción sumamente auspiciosa para lograr la tan mentada asociación estratégica.

5 Ibídem.

6 La cuestión fue abordada en términos teóricos y acompañada con diversos ejemplos en COLACRAI, Miryam, «*Las relaciones bilaterales Argentina-Chile. La democracia sí importa*», exposición desarrollada en el VI Congreso Nacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario, de 19 octubre de 2004.

7 Particularmente el Seminario Internacional desarrollado en la sede de FLACSO-Chile, se centró en esta cuestión. Ver «*Chile-Argentina: una mirada estratégica de cara al Bicentenario*», Santiago, 23 de noviembre de 2004.

Conforme a lo señalado previamente, este trabajo se orientará hacia la búsqueda de elementos que den cuenta de la construcción de dicha «alianza estratégica». Es por ello que abordaremos cuestiones de la agenda política —en un amplio espectro— y consideraremos los aspectos más relevantes de la relación económica-comercial. Finalmente, y como un aspecto de envergadura para el análisis de la relación bilateral, analizaremos el desarrollo de acciones subnacionales gubernamentales —provincias, regiones— que, dado su gran dinamismo, vendrían a completar el cuadro de situación.

El peso de la Diplomacia Presidencial

La práctica de la «diplomacia presidencial» instalada en los años noventa, continuó con los nuevos gobiernos a ambos lados de la Cordillera, de tal modo que las *Cumbres Presidenciales Anuales* constituyen uno de los pilares más importantes de la relación bilateral. En ellas se sellan, a través de una Declaración Presidencial Conjunta, los más importantes acuerdos y compromisos logrados en el seno de las reuniones. A la vez, se establecen guías y patrones de trabajo que deberán llevarse a cabo en las instancias particulares y sobre cuestiones específicas que abarcan una diversidad de temas, promoviendo y acelerando su puesta en práctica.

Es muy recordada la primera visita de Estado que realizara el 19 de mayo de 2000 a Buenos Aires el Presidente Ricardo Lagos⁸ acompañado por una importante delegación parlamentaria, representantes de la Justicia y del sector empresarial. Durante su estadía en el país se le brindó una relevante acogida en el Congreso de la Nación y, se distinguió al primer mandatario transandino con el título de Doctor Honoris Causa por la Universidad de Buenos Aires.

Una nueva ocasión de acercamiento tuvo lugar en Santiago de Chile el 19 de marzo de 2001 en el marco de la 42ª Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En esa oportunidad, se dio a conocer un «Comunicado Conjunto» en el que ratificaron el carácter de aliados estratégicos y su

8 Recuérdese que los candidatos presidenciales de Argentina, Fernando de la Rúa por la Alianza UCR-Frepaso, y Ricardo Lagos por la Concertación de Partidos por la Democracia, se habían reunido en el Paso de los Libertadores, el 15 de octubre de 1999 y había acordado como principios programáticos el fortalecimiento de la relación bilateral.

compromiso por abogar en pos de la profundización de las relaciones bilaterales. Por otra parte, los mandatarios declararon su apoyo a los trabajos de las diferentes Comisiones de Integración, los relativos a Controles Integrados de Frontera, asignándole particular atención a los temas de infraestructura y manifestando su gran satisfacción por la entrada en vigor del Tratado de Integración y Complementación Minera el 20 de diciembre de 2000⁹.

Con posterioridad a los acontecimientos de diciembre de 2001 en Argentina, que tuvieron como resultado varias sucesiones presidenciales y la declaración del país en *default*, se concretó la visita oficial del entonces Presidente Eduardo Duhalde a Santiago de Chile el 29 de octubre de 2002, por invitación del presidente Ricardo Lagos. En la respectiva Declaración Conjunta sobresalen, entre diversos temas bilaterales¹⁰, los relativos a la puesta en marcha de sistemas integrados de control fronterizo —en primera instancia el Sistema de Cristo Redentor para continuar progresivamente con los pasos Integración Austral, Jama, Cardenal Samoré y San Sebastián—, el trabajo técnico sobre cuencas priorizadas y la futura elaboración de un Atlas sobre recursos Hídricos Compartidos, además de diversos temas de infraestructura, incluido un estudio de pre-factibilidad para el sector fronterizo del paso Agua Negra. No podemos soslayar el hecho que en dicha Declaración se pusiera de manifiesto que, ante la compleja situación económica regional, sería necesaria una acción eficiente por parte de los Organismos Financieros Internacionales.

En esta dirección también debemos subrayar el apoyo constante que el gobierno de la República de Chile otorgó a la negociación argentina con los organismos multilaterales de crédito, específicamente frente al Fondo Monetario Internacional (FMI) y diversas

9 Texto del Comunicado Conjunto consultado en la Dirección de América del Sur, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

10 Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República de Chile, Santiago, 29 de octubre de 2002, pág. 8. Como aparece en otras secciones de esta obra, deben mencionarse que el Presidente de Chile confirma el apoyo tanto a nivel bilateral como multilateral, de su país a los derechos de soberanía de la República Argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. Recibió también el agradecimiento por parte de la Argentina con relación a su apoyo a la Secretaría del Tratado Antártico con sede en Buenos Aires.

gestiones para convencer a George W. Bush para que intercediera a favor de la Argentina. Un ejemplo significativo, más allá del apoyo que en múltiples declaraciones manifestó Ricardo Lagos, fue la mediación del senador chileno Alejandro Foxley quien realizó un arduo trabajo de persuasión en el Congreso de los Estados Unidos y el FMI¹¹. Esto es una muestra más de que las relaciones bilaterales entre la Argentina y Chile han comenzado a transitar una senda que podría conducir a la formación de una asociación estratégica plena.

En otra área de cuestiones, se continuó avanzando en temas que otrora habían sido de extrema «sensibilidad» para ambos países, esta es el fortalecimiento del trabajo en el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) y en las reuniones al más alto nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, conocidas habitualmente como 2+2.

A partir de la asunción del Presidente Néstor Kirchner en la Argentina el 25 de mayo de 2003, se renovaron y profundizaron las metas de cooperación entre ambos países. Durante la visita de Estado realizada por Ricardo Lagos a la Argentina, los días 28 y 29 de agosto de 2003, se suscribieron diversos instrumentos bilaterales, a saber: la Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República de Chile, la Carta del Futuro para la integración informática entre la República Argentina y la República de Chile, la Declaración Presidencial Conjunta sobre Libre Circulación de Personas, el Memorandum de Entendimiento para la Integración y Cooperación de las Juventudes de Ambos Países, y la Declaración de El Calafate sobre Cambio Climático y Capa de Ozono, suscrita en dicha ciudad. La importancia de esta última reside en haber puesto atención sobre los diferentes fenómenos climáticos y de la capa de ozono en las zonas patagónicas y en la Antártida así como en la coincidencia de los mandatarios sobre la aprobación por ambos países del Protocolo de Kyoto. En dicha ocasión, también hicieron un llamamiento para que otros estados hagan lo propio¹².

Además de ello merecen destacarse dos señales fundamentales en el marco de la relación política, por un lado, el anuncio de la

11 *La Nación*, 13 de abril de 2002.

12 Declaración Presidencial Conjunta, Santiago de Chile, 14 de marzo de 2005.

celebración en marzo de 2004 del Centenario de la Inauguración del Monumento al Cristo Redentor y, por el otro, lo relativo al próximo Bicentenario de la Independencia en 2010, para lo cual los mandatarios encomendaron a sus organismos competentes constituir a la brevedad una Comisión Binacional para el Bicentenario de la Independencia con el propósito de llevar a cabo celebraciones conjuntas.

A mediados del mes de marzo del presente año, el presidente de Argentina, Néstor Kirchner —acompañado de una importante comitiva que incluía buena parte de su gabinete— finalmente realizó la visita de estado a Chile, después de haberlo cancelado anteriormente en tres oportunidades producto de los sobresaltos que sufrió la relación bilateral durante el último año. La agenda que habían acordado previamente Kirchner y Lagos se articulaba en torno a tres ejes principales: firmar varios acuerdos sobre educación y lucha contra el narcotráfico, *desgasificar* la relación bilateral remarcando el carácter de socios estratégicos y compensar el costo político que Ricardo Lagos tuvo que enfrentar por la suspensión de las ventas argentinas de gas al país trasandino.

En lo que atañe al primer punto de la agenda, cabe mencionar la firma del Convenio sobre intercambio de Información de Antecedentes Penales por delitos de tráfico ilícito de estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Lavado de Activos Asociado a este Tipo de Delitos, Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Cultural entre la República de Chile y la República Argentina de 10 de abril de 1975, reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y Grados Académicos de Educación Superior, canje de Notas para el establecimiento de un Grupo de Trabajo para enfatizar el estudio de contenidos de aprendizaje que contribuyan a promover y reforzar una cultura de paz y de integración entre Argentina y Chile, Convenio de Colaboración entre el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de la República de Chile y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales de la República Argentina, entre otros¹³.

Los primeros mandatarios de Argentina y Chile procuraron *desgasificar* la relación, esto es revalorizar numerosos aspectos del vínculo y no acotarlo al tema del gas. En esa dirección Kirchner y

13 Declaración Presidencial Conjunta Chile-Argentina, 14 de marzo de 2005.

Lagos abordaron numerosas cuestiones —infraestructura, comercio, inversiones, recursos hídricos, Antártida, turismo, etc.— pero sin omitir la necesidad de encontrar soluciones satisfactorias para ambas partes en lo que respecta al suministro de gas natural. Uno de los puntos más destacados de la visita de Estado fue el llamado a una licitación internacional para la realización del proyecto del ferrocarril transandino, una obra estratégica trascendental para las relaciones argentino-chilenas.

Por otra parte, la reunión de ambos presidentes tuvo lugar en un contexto signado por una sintonía entre las partes. Esto puede explicarse teniendo en cuenta que el gobierno argentino había entregado al gobierno chileno, pocos días antes del encuentro, al ex soldado nazi Paul Shaefer quien estaba siendo buscado por la justicia trasandina. Otro de los temas que contribuyó a la distensión de la relación fue la aceptación por parte del gobierno de Kirchner del ingreso de la empresa de LanChile en el mercado aerocomercial argentino¹⁴.

Queda claro, entonces, que la diplomacia presidencial es un modo de vinculación de gran relevancia para Argentina y Chile, y opera como un motor de la relación bilateral. En este sentido, los acuerdos alcanzados entre las máximas autoridades de ambos países dan el paso inicial y marcan las líneas de acción sobre las que deberán trabajar las diversas organizaciones gubernamentales para su concreción. Asimismo, no debe sorprendernos la importancia de las cumbres presidenciales teniendo en cuenta que el presidencialismo es una de las características más destacadas en ambos sistemas políticos.

La «vieja» política

La «vieja» política alude a aquel modo de vinculación signado por la desconfianza mutua, por la percepción de una amenaza permanente sustentada en la convicción del vecino como el enemigo y cuyo tema central de la agenda bilateral era la defensa del territorio y la protección de las fronteras, entendidas como espacios de separación y no de encuentro. Es decir, que la relación bilateral entre

¹⁴ *La Nación*, 17 de marzo de 2005.

la República Argentina y la República de Chile estuvo caracterizada más por el conflicto que por la cooperación hasta la última década del siglo pasado. Los años noventa se iniciaron con un renovado espíritu de cooperación que comenzaría a concretarse con la convergencia de sistemas políticos democráticos en ambos lados de la cordillera y alcanzaría su punto máximo en la solución de los 24 conflictos limítrofes entre la Argentina y Chile. Entre los signos más distintivos aparece la gestión de medidas de confianza mutua.

Es así como el episodio de «espionaje» en el consulado argentino de la ciudad de Punta Arenas viene a recordar ciertas claves de la «vieja» política.

El 14 de noviembre de 2003 dos personas pertenecientes al servicio de inteligencia de Chile ingresaron al Consulado argentino en Punta Arenas. Se supone que el objetivo de ambos era sustraer documentos con información confidencial. Sin embargo, esa mañana el Cónsul adjunto, José Andrés Basbús, llegó más temprano de lo que lo hacía habitualmente y se encontró con estas personas en el interior del consulado. En la prisa por huir del lugar, uno de los agentes de inteligencia perdió su documento de identidad, el permiso para portar armas y olvidó dentro del consulado una cámara filmadora, lo que facilitó enormemente el proceso de identificación¹⁵.

Este episodio trajo aparejado un incidente diplomático entre la República Argentina y la República de Chile que fue denunciado por el embajador argentino en Chile, Carlos Enrique Abihaggle. Frente a esta situación, el presidente de la República de Chile, respondió a la brevedad identificando a los responsables. Asimismo, este suceso implicó, por un lado, que el Teniente Coronel Víctor Hugo Poza Reyes, quien se desempeñaba como jefe de la unidad de la zona, fuera dado de baja. Por el otro, el Comandante en Jefe de la región militar austral, Waldo Zauritz presentó su renuncia al cargo.

Actualmente, el proceso se encuentra en el marco judicial y el ejército está llevando adelante un proceso administrativo en contra de las personas involucradas en el episodio. Sin embargo, es preciso destacar que los dos agentes de inteligencia han sido liberados después de haber cumplido con el período de detención que dispone la ley chilena.

15 *La Nación*, 14 de noviembre de 2003.

Cabe preguntarse cómo explicar un episodio de espionaje en el contexto actual de las relaciones bilaterales. En su momento, el entonces embajador de Chile en la Argentina, Juan Gabriel Valdés sostuvo que ese hecho manifestaba «resabios de rivalidades anacrónicas»¹⁶ tanto en la Argentina como en Chile. Por otra parte el ex embajador Valdés también remarcó que «un episodio producto de otras épocas vuelva a producirse a nivel local y que los gobiernos encuentren tan rápidamente una solución que les permita separar el episodio; que las Ministras de Relaciones Exteriores y de Defensa tomen las decisiones que tomaron; que renuncie un general con antigüedad en el mando del ejército chileno; que se dé de baja inmediata al coronel que estaba a cargo de los servicios de inteligencia de esa zona y que se entregue a la Justicia Militar a las personas que participaron en la operación, me parece que es una buena respuesta que demuestra que Chile considera inaceptables estos hechos, que hay que erradicarlos»¹⁷.

En suma, el episodio de «supuesto» espionaje en el Consulado argentino de Punta Arenas ha sido superado satisfactoriamente y el modo en que reaccionó la administración socialista de Ricardo Lagos para dar respuestas al problema fue bien recibido por el gobierno argentino. Si bien es cierto que el incidente nos retrotrae a otras épocas se ha dado un paso importante para evitar que constituya un obstáculo para las relaciones bilaterales argentino-chilenas.

El 2004 y los vaivenes de la relación bilateral

El 2004 fue un año particular y con claroscuros en el plano de las relaciones bilaterales dado que diversos acontecimientos generaron tensiones entre ambos países. Cuando apenas empezaba a suavizarse la situación creada en noviembre de 2003 por el *affaire espionaje* tuvo lugar la denominada «Crisis del Gas» como resultado de la decisión por parte del gobierno argentino de interrumpir el suministro de gas al país trasandino, incumpliendo de ese modo el acuerdo que lo regía. En tercer lugar, se produjo una sucesión de declaraciones cruzadas entre funcionarios argentinos y chilenos motivadas por el artículo «*Nuestros vecinos argentinos*» escrito por

16 Entrevista a Juan Gabriel Valdés, *La Nación*, Enfoques. 25 de enero de 2004.

17 Ibidem.

el actual canciller chileno Ignacio Walker en el cual criticaba duramente al partido justicialista argentino.

La Crisis del Gas

La llamada crisis del gas surgió a fines de marzo de 2004 cuando el gobierno argentino decidió suspender la exportación de gas natural a la República de Chile, con lo cual quedaba virtualmente en falta el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos en el marco del Protocolo sobre normas que regulan la Interconexión Gasífera y el suministro de gas natural entre ambos países, suscrito en 1995. El recorte en la provisión de gas a Chile significó, en un primer momento, un racionamiento de 3,3 millones de metros cúbicos diarios a la que sumó un segundo recorte de 950.000 metros cúbicos diarios. Los recortes en la exportación significan que a Chile le falta el 25% del combustible que necesita¹⁸.

Eso trajo como consecuencia que las centrales eléctricas chilenas se quedaran sin combustible para operar, afectando al Sistema Interconectado Central y al Sistema Interconectado del Norte Grande. La emergencia de la situación queda más en claro si recordamos que a partir de los años noventa Chile diseñó su matriz energética en función del suministro de gas argentino.

La decisión argentina, según lo ha expresado el presidente Néstor Kirchner, se basa en la crisis que atraviesa el sector energético a nivel nacional en materia de producción y transporte de gas natural y electricidad¹⁹. Para descomprimir la situación en el plano doméstico, el presidente emitió un Decreto mediante el cual se prioriza el abastecimiento doméstico. Es decir, que las leyes nacionales estarían por encima de los tratados internacionales.

Desde el punto de vista jurídico, el argumento es inaceptable debido a que de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados, «una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado»²⁰.

Otro argumento esgrimido por la administración argentina es

18 *La Nación*, 12 de mayo de 2004.

19 *La Nación*, 12 de mayo de 2004.

20 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

que no se trató de un acuerdo entre naciones y, que sólo fue un contrato privado entre empresas cuyo objetivo era proveer de gas natural argentino a Chile²¹. De esta manera, el gobierno de Kirchner intentó deslindar su responsabilidad frente a la crisis, explicando que eran las empresas privadas –tanto las empresas generadoras de gas, las encargadas del transporte así como también las distribuidoras– las responsables del problema porque no habían realizado las inversiones y las exploraciones necesarias para abastecer la demanda interna y la exportación al mismo tiempo. La posición chilena sobre este punto, consistía en afirmar, de acuerdo con el artículo 7 del Protocolo de Interconexión Gasífera la imposibilidad de discriminar entre consumidores afectados²².

En este contexto, el gobierno de Chile envió una Nota Diplomática de protesta al gobierno argentino. En ella la Canciller María Soledad Alvear destacaba: «(...) no puedo dejar de señalar que la integración energética entre Chile y Argentina no es un simple acuerdo comercial; ella es en verdad una parte sustantiva de un nuevo esquema de integración entre nuestras naciones, que incorpora todas las áreas de nuestra actividad nacional y nos ha conducido durante la última década a niveles inéditos de cooperación vecinal que incluyen el desarrollo conjunto de programas de obras de infraestructura y pasos fronterizos, de integración de nuestras Fuerzas Armadas, de promoción de inversiones e incremento de nuestro intercambio comercial, entre otros. En definitiva, Chile y Argentina han construido una nueva relación, basada en la confianza, en el esfuerzo compartido, con una clara visión de futuro que es necesario preservar y para lo cual se deben adoptar todas las medidas necesarias para asegurar ese objetivo»²³. Por último, la Canciller chilena solicitaba al gobierno argentino que se adoptaran las medidas necesarias para revisar las decisiones de la Secretaría de Energía, de modo de no incumplir los compromisos internacionales contraídos.

Frente a este cuadro de situación, el gobierno argentino decidió dejar sin efectos los recortes al suministro de gas con destino al

21 *El Mercurio*, 9 de mayo de 2004.

22 ALFONSÍN, Raúl, «La solución a la crisis con Chile es profundizar la integración», *Clarín*, 7 de octubre de 2004.

23 Nota Diplomática de la Canciller María Soledad Alvear al Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, 6 de abril de 2004.

país transandino, pero celebró un acuerdo con Bolivia por el que se comprometió a no enviar a Chile ni una sola molécula de gas boliviano. La decisión vino a complicar aún más la relación, sobre todo si tenemos en cuenta la histórica rivalidad entre Chile y Bolivia por la mediterraneidad de este último. En este sentido, Ascanio Cavallo –editorialista del diario chileno *La Tercera*– criticó fuertemente a Néstor Kirchner argumentando que el presidente argentino ha convertido la política exterior en un apéndice de su política doméstica y que «gobierna con un ojo puesto en la esquina de Plaza de Mayo para asegurarse que no estén llegando los piqueteros»²⁴.

Sin embargo, y a pesar de la celebración de un contrato para la compra del gas boliviano, el 24 de abril de 2004 los cancilleres de Argentina y Chile acordaron conformar un Grupo de Trabajo Binacional Ad Hoc. El propósito señalado fue «alcanzar una visión compartida sobre la situación energética y trabajar en conjunto en esta materia, para estudiar medidas para la solución de los problemas que enfrentamos y buscar fórmulas para prever el normal abastecimiento para ambos países»²⁵.

Si analizamos el impacto que esta cuestión trajo aparejada para la política doméstica chilena Ricardo Lagos no sólo ha tenido que afrontar el recorte en el suministro de gas sino que también debió enfrentar a los sectores opositores de su país que intentaron sacar réditos de la situación en un contexto de crispación electoral. A modo de ejemplo podemos mencionar la desarticulación de la solicitud de un arbitraje internacional ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). También dejó sin efecto el intento de un boicot comercial en contra de los productos argentinos que ingresaban al mercado chileno.

Finalmente, la crisis del gas ha sido superada merced a la fuerte voluntad política de los primeros mandatarios de ambos países quienes no perdieron de vista los profundos lazos e intereses que unen a los respectivos gobiernos. Este episodio ha puesto de manifiesto la necesidad de profundizar la integración entre Argentina y Chile sobre la base de políticas y acuerdos más sólidos que no deterioren los niveles de confianza alcanzados.

24 CAVALLLO, Ascanio, «El borde de la paciencia», *La Tercera*, 24 de abril de 2004.

25 «Chile y Argentina constituyen grupo de trabajo para abordar tema energético», *Comunicado de Prensa Conjunto*, 24 de abril de 2004.

«Nuestros vecinos argentinos»

«*Nuestros vecinos argentinos*» es el título del artículo publicado en el diario chileno *El Mercurio* el 6 de mayo de 2004 en el contexto de la crisis del gas, y reproducido por el diario argentino *Clarín* el sábado 2 de octubre de 2004. En aquel artículo Ignacio Walker, actual canciller del gobierno de Ricardo Lagos, expresaba una dura crítica al Partido Justicialista argentino, al cual pertenece el presidente Néstor Kirchner. En esa ocasión, Ignacio Walker, calificaba al partido justicialista argentino de estar caracterizado por rasgos autoritarios, corporativos, fascitoides y por ser el impulsor de un modelo de desarrollo nacional-populista²⁶. También criticaba al presidente Kirchner al decir que ganó las elecciones sólo con el 22% de los votos y que está dispuesto a vulnerar tratados que pongan en tela de juicio su popularidad.

Después de numerosas declaraciones cruzadas, trascendidos de prensa, idas y vueltas el *impasse* bilateral fue superado. Mucho tuvieron que ver en el proceso de encontrar una solución definitiva las gestiones realizadas por la ex canciller Soledad Alvear, el entonces Ministro del Interior José Miguel Insulza, el recién llegado embajador de Chile en Argentina Luis Maira Aguirre y, del lado argentino, el canciller Rafael Bielsa, el Ministro Aníbal Fernández, entre otros. Todos ellos intentaron poner paños fríos para distender la relación argentino-chileno que ya había sufrido algunos inconvenientes meses atrás.

Por su parte, el canciller Ignacio Walker se encargó de pedir públicamente disculpas a través del diario chileno *La Tercera* y luego en el diario argentino *Clarín*. Si bien es cierto que no se dio por superado el incidente de modo inmediato, las señales a ambos lados de la cordillera demostraban que el vínculo bilateral se encontraba nuevamente a «velocidad de crucero». A modo de ejemplo, podemos citar la realización de los ejercicios conjuntos entre las Fuerzas Armadas argentinas y chilenas en el mes de noviembre de 2004 así como también la concreción de la visita oficial del primer mandatario argentino al país trasandino en el mes de marzo del corriente año.

26 WALKER, Ignacio, «Nuestros vecinos argentinos», *Clarín*, 2 de octubre de 2004.

Al igual que en el caso de la crisis del gas, el *impasse* fue superado gracias a la férrea voluntad política de los líderes argentinos y chilenos, los cuales prefirieron profundizar el camino del entendimiento y la cooperación que permitirá llegar más lejos que si se hubiera optado por regresar a las desconfianzas que signaron épocas anteriores. Por otro lado, nos encontramos frente a situaciones sensibles para Chile, en lo que respecta a las relaciones con el vecindario. Debe evitarse un deterioro progresivo de las mismas, tomando en cuenta ciertas complicaciones que se vislumbran por el lado de Perú y Bolivia, las cuales perjudicarían sus vínculos regionales. Dicha percepción ha quedado manifiesta en el comunicado de la cancillería trasandina de octubre de 2004²⁷.

La nueva relación

Lo que hemos denominado como *nueva relación* pretende expresar el modo en el que la República de Chile y la República Argentina se han vinculado. Significa que si bien a partir de la década de los noventa ambos estados han renovado su relación bilateral y se han definido a sí mismos como socios estratégicos aún les falta camino por andar para serlo realmente. Aunque en numerosas declaraciones y reuniones en los representantes de Argentina y Chile aluden al carácter de socios estratégicos, no lo son aún cabalmente. Estarían entonces, en una suerte de transición entre el modo de vinculación que caracterizó a los noventa y la posibilidad de entablar una relación más profunda, que pueda caracterizar a una *asociación estratégica*. En este sentido, habría que considerar tres elementos como condición necesaria y suficiente. El primero de ellos es el establecimiento de una metodología eficiente de concertación dinámica de intereses; el segundo, contar con la efectiva participación de la sociedad civil, el tercero, la lealtad y la confianza mutua entre los socios que pueda contribuir a incrementar el grado de previsibilidad en el comportamiento del otro²⁸. En otros términos, establecer una sociedad estratégica implica alcanzar un estadio superior de la relación bilateral en el cual los intereses comunes condu-

27 Véase «Documento de Cancillería hace crítico análisis de la relación vecinal», *La Tercera*, 11 de octubre de 2004.

28 PEÑA, Félix, *Op. Cit.*

cen hacia una coordinación de políticas efectivas y que, las diferencias puedan ser resueltas en el marco de los mecanismos permanentes de solución de controversias.

Un primer indicio es la dinámica política como eje fundamental para la constitución de una sociedad estratégica entre la República Argentina y la República de Chile. El *Mecanismo de Diálogo Político* el cual se reunió por primera vez los días 20 y 21 de marzo de 2004 en la ciudad de Buenos Aires, podría ser una contribución relevante en esa dirección. Por otra parte, el segundo encuentro tuvo lugar los días 3 y 4 de septiembre de 2004 en la ciudad de Santiago de Chile²⁹. En esa ocasión concurren veinticuatro dirigentes políticos de Argentina y Chile, cuyo objetivo central era intercambiar de manera franca e informal, ámbitos de interés políticos mutuos.

La agenda del segundo encuentro estuvo organizada en torno a dos ejes prioritarios contemplando las actuales prioridades de la política interna de Argentina y de Chile así como también los inconvenientes recientes de la integración binacional. Otros temas abordados estuvieron relacionados con el proceso de integración regional y sus dificultades; los lineamientos de la política internacional y el rol que podrían desempeñar América Latina en general y América del Sur en particular en el actual contexto internacional. También fueron evaluadas las perspectivas concretas de una política de cooperación chileno-argentina que adquiera la capacidad de trascender las relaciones diplomáticas y de Estado.

Construyendo puentes para la asociación estratégica: cooperación en defensa

La resolución del conflicto por el Canal de Beagle, a través del Tratado de Paz y Amistad de 1984 —del cual se cumplieron veinte años—, junto con la resolución de los temas limítrofes constituyeron el primer paso para entablar una nueva relación entre Chile y Argentina. Uno de los indicadores que nos permiten hablar de una nueva etapa en las relaciones bilaterales son los avances sustantivos en el área de defensa así como también la cooperación entre

29 La Tercera, 4 de noviembre de 2004.

las Fuerzas Armadas de ambos países, proceso en el cual la adopción de medidas de confianza mutua han desempeñado un rol central.

Los acontecimientos mencionados hicieron posible un cambio cualitativo en el vínculo argentino-chileno, desplazando la rivalidad y la percepción de amenaza por el diálogo y, posteriormente, la cooperación. Estos cambios son más visibles en dos dimensiones: las relaciones económicas y el área de defensa y seguridad³⁰.

En lo que atañe a los temas de defensa y seguridad, sobresalen, en primer lugar, la adopción de medidas confianza mutua, la realización de ejercicios militares conjuntos entre las Fuerzas Armadas de ambos países, la cooperación militar, la participación conjunta en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, entre otros.

La institucionalización de la cooperación, constituye una herramienta de singular valor, como es el caso de los mecanismos de diálogos como la Comisión Permanente de Seguridad (COMPERSEG) y las reuniones bilaterales en las que participan conjuntamente los Ministerios de Relaciones Exteriores y los Ministerios de Defensa. Este último mecanismo es el que habitualmente se denomina 2+2. Ambas instancias fueron instrumentadas a través de la firma del Memorando de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en materia de Seguridad e Interés Mutuo, en 1995³¹.

Por otra parte, y en el marco del COMPERSEG se acordó el Reglamento del Mecanismo de Interconsulta entre el Estado Mayor Conjunto argentino, el Estado Mayor de la Defensa Nacional chileno y los altos mandos militares de ambos países con el objetivo de profundizar la cooperación bilateral en esta área de cuestiones.

Hasta el momento en que se escriben estas líneas, la COMPERSEG se ha reunido en 15 oportunidades. Habitualmente, esta comisión, se reúne dos veces al año y lo hace una vez en cada país. Una de las iniciativas más destacadas de esta institución ha sido la implementación en noviembre de 2001 de una Metodología

30 LLENDERROZAS, Elsa. «Chile-Argentina: Una mirada estratégica de cara al bicentenario», Seminario Internacional, FLACSO, Chile, 24 de noviembre de 2004.

31 Memorando de Entendimiento (MOU) para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad e Interés Mutuo, 5 de noviembre de 1995. Cabe aclarar que el Memorando fue celebrado en el marco de la Reunión de la Organización de Estados Americanos de Medidas para el Fomento de la confianza.

Estandarizada Común para la Medición de Gastos de Defensa, la cual ha sido elaborada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)³². La puesta en práctica de este mecanismo es uno de los aspectos más innovadores que pone de manifiesto la férrea voluntad política de avanzar sobre estos temas y de alcanzar cada vez más, mayores niveles de transparencia que les permitan avanzar hacia la adopción de medidas de confianza mutua de tercera y cuarta generación tendiente a conformar una comunidad de seguridad.

Como resultado de las reuniones de la COMPERSEG han surgido los ejercicios conjuntos entre las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile, maniobras impensables veinte años atrás. A modo de ejemplo, podemos mencionar:

- entre los *Ejércitos*: «Cordillera de los Andes, «Cabañas 2000»;
- entre las *Fuerzas Armadas*: «Solidaridad 2003» y «Solidaridad 2004» —estos últimos son ejercicios de rescate frente a situaciones de catástrofes naturales y se prevé la realización de «Solidaridad 2006»—;
- entre las *Armadas*: reparación del destructor argentino Hércules en los astilleros de Chile, construcción conjunta de buques de guerra, diversos ejercicios combinados en el Atlántico y en el Canal de Beagle, ejercicios conjuntos de control de tráfico marítimo, de ayuda en situaciones de riesgo y de rescate de un buque con carga peligrosa; ejercicio naval VIEKAREN IV, V y VI;
- entre las *Fuerzas Aéreas*: realización del ejercicio «Andes 2000», ejercicio aéreo militar CRUZEX³³, entre otros.

Es importante destacar, también como resultado concreto, producto del dinamismo alcanzado por los mecanismos de consulta entre los Ministerios de Defensa de ambos países, la participación conjunta argentina y chilena en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas tanto en el caso de Chipre como en el de Haití.

Ahora bien, tal como lo hemos mencionado anteriormente son

32 CEPAL, *Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa*, Santiago de Chile, 2001, consultado en www.eclac.cl/publicaciones/DocumentosPublicaciones/4/LCL1624PE/c1624e.

33 Estado Mayor Conjunto de la República Argentina.

enormes los avances logrados en el área de la seguridad y la defensa a nivel bilateral en estos últimos quince años. Sin embargo, esto no significa que, actualmente, exista una asociación estratégica entre Argentina y Chile ya que existen algunos desafíos y falencias que emergen del «espacio contiguo» y que pueden poner a prueba la relación bilateral. Desde nuestro punto de vista uno de los retos más importante es el conflicto limítrofe entre Chile y Bolivia, cuya solución pondrá a prueba la fortaleza de los puentes de cooperación que podrían conducir a una posible asociación estratégica en el futuro.

Una decisión política para favorecer el acercamiento cultural, científico-tecnológico

Entre el 6 y el 9 de septiembre de 2004 se llevaron a cabo, en Santiago de Chile, las Primeras Jornadas de Ciencia y Tecnología entre la República Argentina y la República de Chile, organizadas por la Embajada de la República Argentina en Chile y con los auspicios de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONICYT), la Universidad de Santiago de Chile (USACH) y del Centro de Estudios para América Latina (CEPAL). El objetivo principal de estas jornadas fue apuntar a que el proceso integrador se efectúe en todos los campos y temáticas³⁴. El encuentro binacional que inauguró el embajador Carlos Enrique Abihaggle,

34 Participaron de estos encuentros 18 instituciones de nuestro país y 39 por parte de Chile, lo que representa un número aproximado de 165 investigadores de ambos países. Entre las principales personalidades del mundo de la Ciencia y la Tecnología de la República Argentina que asistirán a estas Primeras Jornadas, caben destacar al Secretario de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ing. Tulio del Bono; el Presidente del Directorio de la Agencia Nacional de Promoción Científica, Tecnológica y de Innovación, Dr. Lino Barañao; el Vicepresidente de Asuntos Tecnológicos del CONICET, Lic. Mario Lattuada; el Presidente del INTI, Ing. Enrique Martínez; el Presidente de CONEA, Dr. Conrado Varotto; el Presidente de la Fundación Instituto Leloir, Dr. Luis Ielpi; el Gerente del Centro Atómico Bariloche, Dr. José Rolando Granado; el Dr. Gustavo Grobocopatel; el Presidente de CRICYT, Ing. Juan Carlos Guevara; el Gerente de Asuntos Regulatorios de Bio Sidus S.A, Dr. Alejandro Vidal; el Gerente General de Biogénesis, Dr. Guillermo Mattioli; del Instituto de Energía y Desarrollo Sustentable (IEDS), Dr. Daniel Pasquevich y el Coordinador Científico del Instituto Antártico Argentino, Dr. Sergio Santillano.

reunió a las cabezas de la ciencia en ambos países, el doctor Eric Goles y el ingeniero Tulio del Bono y a un centenar de investigadores de Chile y Argentina. Todos ellos pusieron de manifiesto las oportunidades de colaboración y cooperación en dicha área.

Del lado argentino fueron importantes los conceptos pronunciados por el licenciado Mario Lattuada, vicepresidente de Asuntos Tecnológicos del Conicet, quien recordó que tenemos terrenos comunes en los cuales podríamos trabajar conjuntamente, tal es el caso del interés en el océano, la cordillera, los procesos de desertificación. De ese modo el representante de Conicet convocó a sus pares a conformar una masa crítica en estas materias, para llegar así a resultados más efectivos³⁵.

En el plano educativo y de circulación de las ideas, podemos observar que se han producido avances destacados sobre temas relativos al acercamiento de los contenidos de Historia y Geografía.

En esta dirección se han dado algunos pasos concretos al respecto, como por ejemplo la realización del «Seminario de difusión y discusión de resultados», la elaboración del Documento de Trabajo: *Proyecto Visión Argentino-Chilena en el Sistema Educativo*, dirigido por Luis Alberto Romero de la Universidad de Buenos Aires. Es importante resaltar que estos informes han sido ingresados a la Dirección General de Asuntos Culturales y la Dirección de América del Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, en junio de 1999 lo cual revela la relevancia que estos temas representan para la profundización de la relación bilateral³⁶. Es decir, que el cuadro de esta agenda positiva fue completándose por medio de la celebración de otros acuerdos en las áreas de la educación y la cultura entre la República Argentina y la República de Chile.

La idea que subyace en todos estos factores es que la promoción de valores comunes, a través de la educación y la cultura, la compatibilización de los contenidos en los textos educativos, los

35 Ver «Ciencia atraviesa los Andes. Encuentro de investigadores en Santiago», en *El Mercurio*, Santiago-Chile, 7 de septiembre de 2004.

36 En ese sentido, merecen recordarse la firma del Acta de Cultura para la Integración, el 26 de abril de 1996 que se complementó con un acuerdo suscrito entre los Rectores de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de Chile.

cuales muchas veces han exhibido diferencias muy significativas sobre la historia y la geografía regional, han dejado de ser fuentes potenciales de conflicto y son reconocidos como un componente necesario y efectivo tendiente a incrementar la amistad y profundizar la integración argentino-chilena. Tal como ha afirmado Finocchio, «la enseñanza de la historia y la geografía aporta a la visión de sí mismo y a la visión sobre los otros, esto es, a la representación sobre el propio país y a la mirada sobre los países vecinos. Los estereotipos encarnados en estas figuras –uno mismo y el otro– son definitorios a la hora de facilitar o bloquear la predisposición a la integración»³⁷.

Tomando como punto de partida la percepción anterior así como el impulso de la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena –la cual solicitó formalmente en 2001 y 2002 que se modifique la forma en que se enseñaba historia y que se redactaran nuevos textos escolares– es que los gobiernos han iniciado un proceso de revisión de los contenidos de la enseñanza de la historia y de la geografía tanto en Argentina como en Chile y comenzaron a promover el debate entre investigadores y educadores. En sendos encuentros éstos definieron como temas comunes a desarrollar en las propuestas curriculares: el estudio histórico de diferentes etnias, las fronteras como espacio de intercambio y aislamiento, el pasado colonial en la perspectiva de estudios comparados, el estudio de los conflictos nacionales en una perspectiva regional, las dictaduras militares recientes en América Latina y los circuitos del exilio, la producción cultural en perspectiva histórica, los flujos económicos, financieros y tecnológicos, las ciudades, las redes de transporte y de comunicación, entre otros.

Una muestra destacada del avance sobre estos temas puede encontrarse en la investigación sobre *«La visión argentino-chilena sobre el país vecino en el sistema escolar. Diagnóstico y perspectivas»* que ha sido codirigida por Luis Alberto Romero, por Argentina, y Manuel Antonio Garretón, en representación de Chile. El mencionado estudio fue el resultado de un acuerdo celebrado entre las Universidades de Chile y la Universidad de Buenos Aires, que contó

37 FINOCCHIO, Silvia. «Lo evidente y lo latente: la educación en los procesos de integración», en *Revista TodaVIA*, Fundación OSDE, mayo de 2002

además con el apoyo otorgado por la Fundación Antorchas así como también de la Embajada de Chile en la Argentina.

Las vinculaciones entre provincias argentinas y regiones chilenas

Los actores subnacionales juegan en la relación Argentina-Chile un rol muy significativo en la práctica actual relativa a las áreas fronterizas. En ese marco las obras de infraestructura se convierten en un valor compartido y más allá de la relevancia que esa actividad tiene para el desarrollo de todo Estado, cuando ellas tienen una proyección internacional fronteriza, realza aún más su significado estratégico.

Tomando en cuenta su relevancia estratégica nos referiremos al Desarrollo de áreas de frontera y su vinculación con la capacidad articuladora de los Comités de Frontera.

Más allá de los ejemplos puntuales, es posible observar que la aceleración de programas de infraestructura para el transporte en lo que hace a carreteras, pasos y puentes, convoca un gran interés a nivel de provincias y regiones. Algunos casos que pueden señalarse: 1. *Paso de Jama*, en el límite con la República de Chile: el complejo lo va a construir la provincia de Jujuy, y luego la Nación reintegrará los fondos que adelanta la provincia; 2. *Paso de Sico* (RN 51), también con Chile, se encuentra consolidado: fue construido por la provincia de Salta y lo entregó en comodato a la Nación en el año 1997³⁸; 3. *Paso de Agua Negra*, en la provincia de San Juan (Región de Coquimbo, Chile): es un área donde se están realizando estudios de prefactibilidad técnica, con el fin de definir las obras necesarias en dicha zona limítrofe. Básicamente, se apunta a la construcción de un túnel en el paso fronterizo Agua Negra, que permita su uso todo el año. Esto se entroncaría con los Corredores Bioceánicos, de manera de afirmar una ruta que eventualmente conectara Porto Alegre con el puerto de aguas profundas de Coquimbo³⁹. 4. *Paso San Sebastián*, en la provincia de Tierra del Fue-

38 En esos casos, la Nación actuó a través de la Secretaría de Obras Públicas.

39 Merece destacarse que algunas otras provincias (no limítrofes, como por ejemplo Santa Fe y Córdoba), están interesadas en la obra, por las potenciales ventajas que producirá para la circulación de sus mercaderías, por lo que han

go: la ampliación del complejo fue realizada por la provincia a su propio costo, por considerarlo fundamental para sus intereses; 5. *Pasos de Pino Hachado, Cardenal Samoré, Huaum, Mamuil Malal*: todos en la provincia de Neuquén, la que ha ofrecido realizar mejoras en dichos pasos fronterizos a su propio costo, particularmente con la finalidad de facilitar el turismo; en cuanto al *Paso Tromen*, también en dicha provincia, está previsto que se inicien los trabajos a partir de los primeros días de 2005⁴⁰, con la pavimentación de sus 34 kilómetros.

En gran medida, el potencial económico y de desarrollo que se le asigna a los corredores de integración y la percepción de la manera en que diversas vías de comunicación se conectan con ellos, hace que crezcan las demandas por parte de otros sectores geográficos que no están considerados en los ejes mismos. De algún modo, estas inquietudes constituyen parte de los reclamos que se presentan en el ámbito de los Comités de Fronteras en general y, en particular, en la frontera argentino-chilena. Estos reclamos promueven, a veces, modificación y o priorización de ejes ya identificados.

Durante el año 2003, el gobernador de Neuquén Jorge Sobisch decidió imprimirle un mayor impulso al Proyecto del FF.CC. Trasandino del Sur, que uniría a esa provincia con Chile y sería una

enviado representantes a la presentación de la Consultora. Un dato significativo a remarcar es que durante la visita presidencial a China (junio de 2004), se suscribió con el gobierno chino un preacuerdo y de firmarse el contrato definitivo el gobierno chino prestará 250 millones de dólares y el aporte tecnológico de sus empresas para construir dicho túnel, que tendrá una longitud de 14 kilómetros. Se observa una gran actividad, tanto por parte de la provincia de San Juan como de la IV Región de Chile, para que sus respectivos gobiernos nacionales se comprometan con la realización de esa obra.

- 40 Los trabajos que realizará una empresa contratista, demandarán una inversión de 12 millones de pesos, y serán fiscalizados por la dirección Provincial de Vialidad. También, el gobernador Sobisch ha anunciado que la provincia ya cuenta con la financiación para asfaltar un tercio de los más de 90 km., de la ruta que recorre los Siete Lagos (sur de Neuquén). Si esa obra se hiciera en su totalidad se contaría con una ruta más segura para cruzar a Chile por el Paso Cardenal Samoré, que por lo general permanece cerrado en invierno. Neuquén tiene cuatro pasos con Chile, de los cuales ninguno estaba asfaltado hasta ahora, pero en un par de años estarán todos pavimentados, según informó Rodolfo Dómina, subsecretario de Turismo neuquino (Ver «Nuevo cruce fronterizo asfaltado en el sur», *Diario La Capital*, Rosario, 18 de abril de 2004).

pieza clave en la conexión de los puertos de Concepción y Bahía Blanca. Desde su gobernación se consideró la posibilidad de realizar algún grado de inversión con fondos públicos para acelerar los tiempos y además, en cuanto a la decisión respectiva, se subrayó que la construcción del trasandino en territorio provincial no requiere autorización de las autoridades nacionales, porque es un ramal nuevo, que no existe. El avance en esa dirección es significativo y ha implicado, tanto reuniones con funcionarios regionales trasandinos como con el mismo Presidente Lagos, además de contar con un fuerte apoyo de la propia legislatura provincial para acceder a fondos del exterior⁴¹.

Esta iniciativa compite fuertemente con otras de Mendoza, y ambas parecerían estar disputando constituirse en el «eje» del mencionado corredor. Al respecto, el Gobernador Cobos también está fuertemente comprometido en reactivar el tren trasandino y, en ese marco, ha logrado que el gobierno nacional le asignara factibilidad técnico-económica a esa iniciativa⁴².

El concepto de frontera como espacio de integración comienza a cambiar en nuestro país desde 1983 ligado a una nueva visión, a partir del gobierno democrático, recuperándose la idea de cooperación e integración regional. Se pasa así de la concepción de frontera rígida y aislante a una proyección de acercamiento, unión y apertura. Este *aggiornamento* de las definiciones empleadas con anterioridad, hacen que pueda entenderse como espacio integra-

41 Ver «Negocios a través de la Cordillera», *La Razón* - Argentina exporta, Buenos Aires, 9ª edición, 2003. A fines de junio de 2004, la legislatura neuquina autorizó al gobernador a tomar un crédito en el Banco Espíritu Santo de Portugal por 48 millones de dólares, para construir unos 58 kilómetros de vías férreas entre Zapala y Las Lajas. Con dichos recursos se cubriría parte del proyecto del Ferrocarril Trasandino. De ese modo, podría comenzarse la construcción del tramo ferroviario que igualará a la Argentina con Chile, en cuanto a la cantidad de kilómetros faltantes de vías para llegar al hito fronterizo. Como parte de este proceso, se produjeron reuniones del gobernador neuquino con los Intendentes de la Octava, Novena y Décima Región para abordar detalles del ferrocarril internacional. Sobisch, además, se reunió en Santiago de Chile el 28 de julio de 2004, con el Presidente Lagos para apurar la decisión.

42 El tren unirá las localidades de Luján de Cuyo con Los Andes, en Chile y se está trabajando sobre la idea de un llamado a licitación internacional conjunto. La inauguración de la obra se prevé para el 2006 (Ver *Los Andes On Line*, Mendoza, jueves 15 de julio de 2004).

dor sobre el cual deberían orientarse estrategias de desarrollo, a través de acciones conjuntas entre países vecinos. Es dentro de este cambio estructural que empieza a perfilarse la integración y la cooperación fronteriza a través de proyectos bi y trinacionales, fundamentalmente aquellos que están relacionados con la infraestructura de comunicación y la generación hidroeléctrica, a lo cual se suma la solución de problemas ambientales. Todo ello compromete particularmente a la Argentina que comparte una extensa frontera con Chile (5.308 kilómetros).

Los Comités de Frontera han servido para revalorizar, dentro de los acotados alcances de su accionar, la cooperación en áreas fronterizas, alejando las visiones de tensión y desconfianza. En el caso de Argentina ha significado implementar un esquema jurídico-político que posibilita a provincias y municipios conectarse con el país vecino tal es el caso en la Frontera con Chile: NOA-Norte Grande; Atacama-Catamarca-La Rioja; Agua Negra; Sistema Cristo Redentor, Pehuenche; Región de Los Lagos; Integración Austral y Subcomité Aisén-Chubut.

COMITÉ	CHILE	ARGENTINA
Noa - Norte Grande	I Región de Tarapacá II Región de Antofagasta	Provincia de Jujuy Provincia de Salta Provincia de Tucumán
Atacama - La Rioja Catamarca	III Región de Atacama	Provincia de La Rioja Provincia de Catamarca
Agua Negra	IV Región de Coquimbo	Provincia de San Juan
Cristo Redentor	V Región de Valparaíso	Norte Provincia de Mendoza
Pehuenche	VII Región del Maule	Sur Provincia de Mendoza - Malargüe - San Rafael - General Aylé
Región de Los Lagos	VIII Región del Bío Bío IX Región de la Araucanía X Región de Los Lagos XI Región Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo	Provincia de Neuquén Provincia de Río Negro Provincia del Chubut

Integración Austral	XII Región de Magallanes y de la Antártica Chilena	Provincia del Chubut Provincia de Santa Cruz
SUBCOMITÉS		
Chubut	XI Región Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo	Provincia del Chubut Provincia de Santa Cruz

Es de subrayar la variedad de aspectos que hacen a la cooperación fronteriza y la intercomunicación con Chile que, a diferencia de las fronteras con el resto de los países limítrofes, tiene un escollo natural como es la Cordillera de los Andes, el trabajo en dichos Comités y la participación de las provincias en los Grupos Técnicos Mixtos resulta fundamental.

Desde el punto de vista organizativo, una contribución muy importante ha sido el Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile (1997) para el establecimiento de un Reglamento para los Comités de Frontera. Entre otros temas que hacen al funcionamiento operativo de los mismos –por ejemplo, que las recomendaciones adoptadas en las reuniones de los Comités deberán ser elevadas a las respectivas Cancillerías para su evaluación y decisión. También se establece que podrán crearse Comisiones para abordar temas específicos en su seno. Una de ellas, según lo dispuesto en el artículo 24 de dicho Acuerdo, es la Comisión de Infraestructura para abordar temas viales, de telecomunicaciones y complejos fronterizos.

Como han manifestado coincidentemente la representante chilena Marcela Espinoza y el Director de Fronteras y Límites de la Argentina, Ministro Javier Sanz de Urquiza, en ocasión del Seminario en conmemoración de los Diez Años del ACE, la labor de los Comités de Frontera se acotaba en un comienzo a la coordinación entre los respectivos organismos competentes en materia aduanera, fitosanitaria, policiales, migratorios, para buscar soluciones a los requerimientos de organización, armonización de procedimientos y agilización en el ejercicio de su función de control fronterizo⁴³.

43 BID-INTAL. Perspectivas y desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16, Buenos Aires, 2002.

Más adelante, comenzaron a incorporarse autoridades regionales y también sectores diversos de la actividad en la región, pasando a transformarse en foros que recogen las aspiraciones de los más diversos sectores de la población fronteriza, buscando, más allá de lo procedimental del tráfico fronterizo, proyecciones para un desarrollo conjunto en el ámbito económico y social.

Al respecto del tema que estamos abordando, Sanz de Urquiza remarcó que «la ingerencia y la participación activa de las autoridades provinciales en temas de integración física son de sustantiva importancia a la hora de tomar decisiones». Y recuerda también que «Se han incorporado las provincias y las regiones chilenas en dos instrumentos donde les cabe una participación relevante. Estos son el GTM, es decir, el Grupo Técnico Mixto⁴⁴ y básicamente también los Comités de Frontera. Tenemos con Chile, alrededor de una treintena de comisiones y subcomisiones en las cuales trabajan las Cancillerías y otros organismos del Estado».

La diplomacia comercial

La dimensión económica-comercial ha sido una de las áreas más relevantes de la relación bilateral entre Argentina y Chile desde principios de la década de los noventa. Conjuntamente con los

44 Respecto a la infraestructura para el transporte —indispensable para el intercambio comercial— se suscribió en 1991 un Memorandum de Entendimiento sobre integración física, instrumento que dio lugar a la creación del Grupo Técnico Mixto Argentino-Chileno, que agrupa las direcciones de Vialidad de ambos países y a las respectivas Cancillerías. Entre sus principales tareas se destaca la de identificar diferentes rutas de enlace entre los dos países, que sirvan de conexión entre los terminales portuarios en el Pacífico y en el Atlántico y los centros de producción de la región. En este ámbito de trabajo se identificaron los pasos fronterizos que mejor servían a tales conexiones y se gestó un plan para inversiones viales que posteriormente fue recogido en el ACE 35. En base a cronogramas de inversión se ha trabajado en el desarrollo o mejoramiento de los accesos viales a trece pasos fronterizos priorizados, (Paso de Jama, Sico, San Francisco, Pircas negras, Agua Negra, Cristo Redentor, Pino Hachado, Cardenal Samoré, Coyhaique, Huemules, Integración Austral y San Sebastián). Habiendo culminado el primer periodo entre 1996 y 2000 y acordado un cronograma tentativo para el quinquenio 2001-2005, (Existen con Chile un total de 59 pasos y no se desalienta que las provincias que deseen con sus propios presupuestos trabajar en otros pasos lo puedan hacer. Algunas provincias, como se ha visto, se han hecho cargo de pasos de rutas nacionales).

otros dos aspectos sobresalientes de la relación entre Argentina y Chile, defensa y seguridad, las relaciones económicas coadyuvan a completar el cuadro de la relación bilateral. En este sentido, es preciso aclarar, siguiendo a Rut Diamint, que si bien es cierto que el dinamismo de la integración recayó en el sector económico éste tenía su sustento en una visión política y en la férrea voluntad de eliminar la rivalidad y crear mecanismos e instrumentos de cooperación para crear una base de desarrollo. «Si a primera vista, lo más nítido es la asociación entre empresas y los acuerdos arancelarios para fortalecer las exportaciones, ese proceso descansa incuestionablemente sobre las expresiones y acciones políticas de los gobiernos»⁴⁵. Es decir, que sin voluntad política no hubiera sido posible la integración económica ni el alto nivel de intercambio comercial alcanzado por Argentina y Chile.

El mercado chileno es un objetivo para las empresas argentinas debido a que ofrece numerosas ventajas que no se reducen solamente a las ventajas arancelarias producto de los acuerdos de liberalización comercial.

Ahora bien, a fines de 2001, Argentina se vio afectada por un proceso de crisis, que incluyó la dimensión política, institucional, económica y social. La pérdida de legitimidad de la clase dirigente, la desintegración social y la inestabilidad macroeconómica fueron algunos de los factores que confluyeron en dicho proceso.

La situación argentina durante el 2001 fue percibida por Chile como una cuestión relevante, por el impacto de la crisis tanto a nivel regional como bilateral, ya que en un mundo interdependiente, la crisis de un país afecta los procesos de intercambio comercial, repercute sobre las finanzas, hace menos seguras las inversiones y crea una atmósfera de inestabilidad y contagio más allá de sus fronteras. En el caso de Chile, con un intercambio comercial importante y una destacada presencia de capitales invertidos en el país, la preocupación estuvo bastante justificada.

A pesar de la crisis argentina, las relaciones comerciales con Chile no se han deteriorado y han seguido avanzando bajo el paraguas de la integración representado en varios acuerdos —el Acuerdo

45 DIAMINT, Rut. «Estrategias desentonadas: Argentina y Chile», en Seminario Internacional: Chile y Argentina: una mirada estratégica de cara al bicentenario», FLACSO, Chile, 23 de noviembre de 2004, pág. 2.

de Complementación Económica N° 16 (ACE16), el Acuerdo de Complementación Económica 35 (ACE 35), el Tratado sobre promoción y protección de inversiones recíprocas, el Convenio para evitar la doble tributación en materia de impuestos sobre la renta, ganancia o beneficio y sobre el capital y el patrimonio –los cuales regulan el intercambio comercial y los aspectos vinculados a la inversión–.

Tal como ya se señaló, el intercambio comercial entre Argentina y el país trasandino es uno de los casos en los que mejor se observa el alto grado de interrelación e interdependencia entre ambos actores. Una muestra de ello es que el intercambio comercial a principios de la década de los noventa era de 615 millones de dólares mientras que en el 2004 superó por primera vez los 4.000 millones de dólares lo que sextuplicó los valores de la década pasada.

Es importante resaltar que más allá de la coyuntura negativa que significó en términos comerciales el año 2001, el comercio ha seguido una senda ascendente. Por otra parte, la tendencia predominante en el comercio bilateral ha sido una balanza comercial tradicionalmente favorable para Argentina, registrándose una única excepción en el año 1993. El correlato de esta magnífica expansión comercial ha convertido a la Argentina en el primer proveedor de Chile desde el año 2001 y el consecuente desplazamiento de los Estados Unidos a un segundo lugar. Al mismo tiempo, el país trasandino representa el segundo lugar de destino de las exportaciones argentinas lo que pone de manifiesto la relevancia de dicho mercado para nuestro país. Por el contrario, las exportaciones chilenas sólo constituyen una pequeña porción sobre el total de importaciones argentinas ya que Chile figura como el décimo país de origen de las compras argentinas.

El año 2002, fue particularmente positivo para las exportaciones argentinas aunque las importaciones provenientes de Chile experimentaron una caída producto de la reducción de las compras argentinas no sólo a ese país sino también a otros destinos. El volumen de exportaciones argentinas a Chile superó los 3.000 millones de dólares y generó un superávit en la balanza comercial bilateral de 2822,7 millones de dólares⁴⁶.

46 Embajada de la República Argentina en Chile, *Comercio entre Argentina y Chile: Una evolución notable*, Sección Económica, consultado en www.embargentina.cl

Durante 2003, las exportaciones de nuestro país a Chile experimentaron un crecimiento leve en términos comparados al año anterior. Sin embargo, nuestro país continuó siendo el primer proveedor con cifras cercanas al 20%⁴⁷. Dicho aumento estaría indicando una gradual recuperación del dinamismo en el intercambio comercial, como resultado de la paulatina superación de la crisis. En el 2004, volvieron a crecer las exportaciones a Chile aunque también se observó una pequeña recuperación de las exportaciones del país trasandino en el mercado argentino. Las ventas argentinas a Chile alcanzaron en 2004, 4143.22 millones de dólares y las importaciones provenientes del país trasandino 447.79 millones de dólares⁴⁸. Esto significa que las exportaciones crecieron un 10.04% en relación al 2003 y las importaciones un 38.3% también respecto de 2003. Es importante señalar que la provincia de Santa Fe ocupó en 2004 el quinto lugar –después de Buenos Aires, Neuquén, Chubut y Santa Cruz– en el ranking de provincias exportadoras alcanzando los 203 millones de dólares, aproximadamente. En otros términos, debemos resaltar que las exportaciones argentinas vienen en aumento desde hace una década mientras que las chilenas han comenzado a aumentar hace dos años.

Balanza Comercial Argentina-Chile en millones de dólares

Año	Exportaciones argentinas	Exportaciones chilenas	Saldo comercial	Comercio Bilateral Global
2000	2867,8	639	2228,8	3506,8
2001	3023,2	577	2446,2	3600,2
2002	3055,6	232,9	2822,7	3288,5
2003	3765,06	323,68	2905	3425
2004	4143,22	447,79	3695.43	4591,01

Fuente: Embajada de la República Argentina en Chile

47 Embajada de la República Argentina en Chile, *Análisis del Comercio Bilateral*, Sección Económica, consultado en www.embargentina.cl

48 PROCHILE, *Informe Económico Chile-Argentina*, Buenos Aires, 29 de abril de 2005.

En lo que respecta a la composición de la canasta de exportación a Chile es importante resaltar que el rubro de hidrocarburos (crudos de petróleo, gas y aceites de petróleo) representa casi el 60% del total de los envíos a dicho país, que en general son trasladados a través de los siete gasoductos y de los dos oleoductos que se construyeron a partir de 1992 como parte del proyecto de integración física binacional. Es importante destacar que en el caso del gas, la disminución de los envíos durante el segundo cuatrimestre fueron ampliamente compensadas con los incrementos producidos en el primer y tercer cuatrimestre. Según datos de la Embajada de la República Argentina en Chile, las exportaciones de gas a Chile cerraron el 2004 con un incremento no sólo de su valor sino también de su volumen comparado con el 2003⁴⁹.

El segundo lugar, lo ocupan los productos agroalimentarios (manufacturas de origen agropecuario y productos primarios agrícolas) que alcanzaron un valor de 658 millones de dólares lo que representó el 15,8% del total exportado. Es oportuno, resaltar que en julio de 2003 se reiniciaron las exportaciones de carne bovina a Chile, las cuales habían sido suspendidas un año y medio atrás debido a un brote de fiebre aftosa. Es importante destacar que la demanda de este producto en el mercado chileno es un nicho de mercado interesante porque se trata de cortes de alta calidad con buenos niveles de precio. La rehabilitación del envío de carne argentina podría superar las 60.000 toneladas y hay 25 frigoríficos nacionales habilitados para exportar al mercado trasandino⁵⁰. Otro producto con posibilidades de generar ganancias a los empresarios argentinos es el dulce de leche. Durante el año 2003 la Fundación Export.ar realizó diversas actividades de promoción sectorial en Chile que incluyeron el dulce de leche argentino. Asimismo es importante destacar que la cadena de supermercados Líder compró a nuestro país un contenedor de dulce de leche al que las empresas (Muriel, Patagonian Life, Vacalín, La Paila, San Ignacio y Habana) agregaron 30 kilos del producto como muestra.

En tercer lugar figura la industria química y petroquímica que registró un aumento del 25,2% en relación al año anterior. En cuar-

49 Embajada de la República Argentina en Chile, *Guía de Negocios 2005*, consultado en www.embargentina.cl

50 *El Cronista*, 5 de agosto de 2003.

to lugar, encontramos las exportaciones de máquinas y aparatos que también exhibieron un crecimiento del 19% respecto de 2003⁵¹.

De lo antes expuesto se deriva que el comercio bilateral argentino-chileno es variado y diversificado y que constituye al mismo tiempo una buena oportunidad para las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) de incursionar en el mercado externo. Por otra parte, el primer rubro de exportaciones chilenas a Argentina lo constituye el sector servicios —consultorías y auditorías principalmente— así como también los productos derivados del cobre. Sin embargo, la distribución por producto se encuentre mucho menos concentrada que la argentina.

Inversiones

El área de las inversiones es otro de los temas destacados de la relación bilateral en el plano económico. Durante el período 1990-1999/2000 Chile se posicionó como el tercer inversor en Argentina después de Estados Unidos y España, con un valor estimado en más de 120000 millones de dólares lo que representó más del 10% de las inversiones externas directas colocadas en el país⁵². Las IED, durante ese primer período se concentraron en las siguientes ramas de la actividad económica: madera, celulosa y papel, grandes tiendas, desarrollo inmobiliario, industria vitivinícola, industria alimenticia y cemento, entre las más destacadas. Otros sectores elegidos por los inversores chilenos fueron el bancario y el eléctrico, la cual comenzó a retirar sus capitales producto, por un lado, de las privatizaciones y, por el otro, por el inicio de la recesión a partir de 1998.

Asimismo, es válido destacar que durante el año 2002 la canciller María Soledad Alvear y su homólogo argentino Carlos Ruckauf iniciaron gestiones con el objeto de promover las inversiones chilenas en nuestro país. El resultado de dicho proceso fue la firma de un Protocolo en octubre de 2003 por el cual se crean con-

51 Embajada de la República Argentina en Chile, *Guía de Negocios 2005*, consultado en www.embargentina.cl

52 Embajada de la República Argentina en Chile, *Comercio bilateral Argentina-Chile: Una evolución notable*, Sección económica, 2002, consultado en www.embargentina.cl

diciones más favorables para la expansión de inversiones recíprocas, eliminando factores de discriminación respecto de capitales provenientes de terceros países.

Posteriormente, una vez que Argentina comenzó a superar paulatinamente la crisis que la agobió en 2001, se inició una segunda ola de inversiones chilenas en nuestro país que se diferencian de la ola de la década de los noventa. Durante 2004 las IED trasandinas superaron los 1500 millones de dólares, un 44% del total invertido por dicho país y de ello se desprende que nuestro país volvió a ser el principal destino de las inversiones chilenas. A modo de ejemplo podemos mencionar al grupo Cencosud que compró recientemente el supermercado Disco y la aerolínea LAN que comenzó a operar recientemente en Argentina. Otros proyectos nuevos son los de la empresa inmobiliaria Ayres, Metalpar en el rubro carrocías, Falabella en grandes tiendas así como en el sector vitivinícola⁵³. De acuerdo con el Informe económico Chile-Argentina, las empresas chilenas en Argentina otorgaron empleo directo a 33.123 personas y empleo indirecto a 46.374 personas contribuyendo a mejorar en parte la situación del mercado laboral argentino.

Si bien es posible detectar inversiones argentinas en el país transandino, éstas representan un nivel mucho menor que el de los capitales chilenos invertidos en nuestro país. Las inversiones nacionales son mucho más modestas por un valor de 790 millones de dólares lo que representa sólo 1.5% sobre el total de las inversiones recibidas por Chile. Éstas han comenzado a diversificarse paulatinamente y se orientan, en líneas generales, a los sectores del petróleo, la industria alimenticia y servicios⁵⁴.

Consideraciones Finales

Si evaluamos la totalidad de las relaciones bilaterales observaremos con claridad la alta densidad que ellas tienen. De ahí que pueda inferirse la gran significación que tiene su «dimensión política». Los logros podrían resumirse en los siguientes términos: plena

53 *La Nación*, 13 de junio de 2005.

54 Embajada de la República Argentina en Chile, *Comercio bilateral Argentina-Chile: Una evolución notable*, Sección económica, 2002, consultado en www.embargentina.cl

vigencia del Acuerdo sobre Controles Fronterizos Integrados, modernización del Plan Maestro de Pasos Fronterizos y los progresos en la concreción de los Corredores Bioceánicos. Otros casos que ilustran los avances en la relación bilateral son el mejoramiento de los servicios aduaneros, el fomento y la facilitación para el libre tránsito de personas y mercaderías así como la racionalización de los diversos trabajos e iniciativas de los Comités de Fronteras. Estos últimos han sido muy útiles para fomentar y profundizar las vinculaciones entre los actores subnacionales —provincias argentinas y regiones de Chile—. Asimismo, es necesario destacar el trabajo que realizan ambos países para impulsar el turismo, mediante los planes de circuitos turísticos integrados.

En lo que respecta a la integración energética se han obtenido progresos importantes a través de la construcción de los seis gasoductos, un poliducto y dos oleoductos. Dichas obras ponen de manifiesto el alto nivel de interrelación e interdependencia existente entre Argentina y Chile. Un ejemplo en esta dirección es el cambio de la matriz energética realizado por Chile para obtener combustible más seguro, más barato y más limpio. También se ha avanzado en las obras de interconexión de las redes eléctricas en la zona central y en la zona austral.

Por otra parte, el Sistema Permanente de Consultas Políticas de Alto Nivel ha seguido trabajando, así como también la Comisión Binacional Parlamentaria, cuya labor de coordinación y conocimiento entre ambos Congresos ha sido de gran importancia para el proceso de vinculación global.

La relación entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas funciona bajo una lógica de la cooperación a través de diversas instancias de diálogo y comunicación. Incluso, en algunos casos se han institucionalizado los mecanismos como en el caso del COMPERSEG.

La «buena salud» de la relación argentino-chileno puede ser evaluada, también, a la luz de la fuerte voluntad política que han mostrado ambos gobiernos para superar los momentos tensos y críticos como en el caso de espionaje en el consulado argentino de Punta Arenas, la crisis del gas y las polémicas declaraciones del canciller Walker. Finalmente, en marzo de 2005 se concretó la tan postergada visita oficial del Presidente Néstor Kirchner a la República de Chile y ésta se realizó en un clima de recuperación del

optimismo. Las señales que Argentina envió al gobierno de Chile fueron muy claras como lo demuestra la entrega del ex militar nazi Paul Shaefer y el apoyo otorgado a la candidatura de José Miguel Insulza como candidato a Secretario General de la Organización de Estados Americanos.

En lo que atañe a la dimensión económica de las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile también se observan vínculos positivos que se ponen de manifiesto en los altos niveles de intercambio comercial y en el plano de inversiones externas directas. Debemos recordar que, a pesar de la crisis argentina de 2001, los niveles de comercio han seguido una trayectoria ascendente. Las inversiones también se están recuperando como demuestran los nuevos proyectos chilenos en el país.

Ahora bien, si bien es cierto que existen indicios de lo que hemos denominado «*nueva relación*» esto no significa que Argentina y Chile sean en la actualidad socios estratégicos. El camino recorrido desde la década de los noventa da cuenta de una nueva etapa de las relaciones bilaterales en la que se desplazó y reemplazó la percepción del vecino como enemigo y como amenaza. Sin embargo todavía falta camino por recorrer para que Argentina y Chile se trasformen en socios estratégicos. Una de las áreas en las que será fundamental trabajar a mediano y largo plazo es la profundización de la concertación eficaz a través de la cual se puedan fijar objetivos comunes. También será necesario fortalecer aún más los niveles de confianza que fueron debilitados como consecuencia de los acontecimientos recientes. Argentina y Chile tienen la potencialidad de conformar una sociedad estratégica en el mediano plazo, pero antes deberán superar los obstáculos que genera todo proceso de aumento de la interdependencia.

RESUMEN

Este artículo persigue el propósito de evaluar en qué medida la relación argentino-chilena, que evidenció un salto cualitativo durante los '90, puede caracterizarse como una relación preferencial encaminada a establecer una alianza estratégica. Para ello sería necesario arribar a significativos consensos en torno a políticas y reglas de juego, que sean efectivas, eficaces, previsibles, creíbles y legítimas.

Para contribuir con evidencia empírica se trabajan cuestiones de la agenda política —en un amplio espectro— y se consideran los aspectos más relevantes de la relación económica-comercial. También se analizan las acciones subnacionales gubernamentales —provincias, regiones— que, dado su gran dinamismo, vendrían a completar el cuadro de situación.

Concluye que aunque esta relación hoy no pueda caracterizarse como una alianza estratégica, la «buena salud» de la relación argentino-chileno puede ser evaluada, también, a la luz de la fuerte voluntad política que han mostrado ambos gobiernos para superar los momentos tensos. De ese modo, se vislumbra un gran potencial en dirección a la construcción de aquella alianza.

Palabras claves: ARGENTINA - CHILE - RELACIÓN PREFERENCIAL - ALIANZA ESTRATÉGICA - DIPLOMACIA PRESIDENCIAL - DIPLOMACIA COMERCIAL - ACTORES SUBNACIONALES - RELACIONES TRANSFRONTERIZAS

ABSTRACT

The aim of this article is to evaluate in what extent it may be considered that the relationship between Argentina and Chile, that had experimented a qualitative change during the 90's, is now in the direction of constructing a strategic alliance. It means that it is necessary to reach a full consensus over policies and rules of action, which might be characterized by effectiveness, predictability, credibility and legitimacy.

Contributing with empirical evidence, the article develops different topics related to the «political agenda» within a widespread scope and considers the major economic and commercial issues. It also takes into account international and trans-border actions developed by sub-national actors like provinces and regions.

As a conclusion the research underlines that although the relations between Argentina and Chile could not be defined as a «strategic alliance», they have a great potential to be enhanced. At the same time, one of the features of this healthy relation can be tested even in moments of tension and it is remarkable the will of both governments to put aside minor disagreements.

Key words: ARGENTINA - CHILE - PREFERENTIAL RELATIONSHIP - STRATEGIC ALLIANCE - PRESIDENTIAL DIPLOMACY - COMMERCIAL DIPLOMACY - SUB-NATIONAL ACTORS - TRANS-BORDER RELATIONS

LA CUESTIÓN MALVINAS: UNA LECTURA DESDE LO ECONÓMICO

Alfredo Bruno Bologna

La Política Exterior Argentina tiene como cuestión de Estado el hecho irrenunciable de que las islas Malvinas, Georgias de Sur y Sandwich del Sur pertenecen a la República Argentina.

Este objetivo se vuelve más preciso al incorporarse en la reforma de la Constitución Nacional del 22 de agosto de 1994. En la primera de las disposiciones transitorias se establece:

«La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del Derecho Internacional constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino».

¿Cuál era la situación de las Islas Malvinas al inicio de la administración Kirchner?

En primer lugar se puede establecer una diferenciación entre temas económicos y otros relacionados a distintos aspectos de la relación bilateral.

Desde el punto de vista económico existían tres sectores sobre los cuales habían avanzado los isleños en perjuicio de los argentinos. Ellos estaban relacionados con la pesca, las comunicaciones y el petróleo y los minerales.

1. Relacionado con la pesca. Los isleños a través de los permisos de pesca otorgados a distintos países del mundo en aguas

del Atlántico Sur lograron niveles muy altos de bienestar con un ingreso per cápita de 25.000 dólares anuales.

2. Comunicaciones. A partir del convenio firmado en 1999, la empresa aérea LAN Chile realizaba viajes semanales entre Punta Arenas (Chile) a Puerto Argentino en las islas Malvinas. Una vez al mes la mencionada empresa hacía una escala en la ciudad Argentina de Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz. Además de estos viajes regulares, LAN Chile efectuaba viajes charter entre Punta Arenas y Puerto Argentino. Para estos viajes, fuera de los establecidos, la empresa solicitaba permiso de sobrevuelo a la República Argentina.

Para viajar a las islas Malvinas los argentinos tenían que pedir visa y viajar con pasaporte.

Debe consignarse que el turismo era el segundo rubro de importancia para los ingresos de los habitantes de las islas Malvinas, luego de los ingresos por canon de pesca que otorgaban a embarcaciones extranjeras.

3. Recursos petrolíferos y mineros. El tercer tema económico que afecta la relación entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es el petróleo y los minerales. Al ver disminuidos los ingresos como consecuencia de la pesca indiscriminada de años anteriores, el Consejo de las Islas Malvinas, retoma entre los años 2003 y 2004, no sólo el tema del petróleo sino también la exploración y explotación de minerales.

Cuando el 25 de mayo de 2003 asume la presidencia de la Nación, el doctor Néstor Carlos Kirchner, parecía que el tema Malvinas entraba en una nueva etapa para su tratamiento. En su primer discurso ante el Congreso Nacional reunido en Asamblea manifestó: *«Venimos del Sur de la Patria, desde la tierra de la cultura malvinera y de los hielos continentales, y sostenemos ineludiblemente nuestro reclamo de soberanía sobre las islas Malvinas».*

El tema Malvinas irrumpe en la agenda presidencial en el primer viaje realizado al viejo continente, con motivo de la convocatoria de la Cumbre de gobiernos progresistas realizada en Londres el 14 de julio de 2003. En esa ocasión el presidente argentino iba a plantear al primer ministro de Gran Bretaña, Tony Blair, dos temas: 1. La soberanía sobre las islas Malvinas y 2. La cuestión pesquera. En palabras del presidente «Estamos preocupados por el tema pesquero; el nivel de vida en Malvinas es demasiado alto por los permisos

sos de pesca»¹. Referido al tema de la soberanía sobre las islas, en una entrevista realizada al Embajador argentino en Londres, Federico Mirré, manifiesta que «ante Blair, el presidente no fue tan discreto... le dijo directamente que deseaba recuperar las islas. El periodista le pregunta al embajador Mirré ¿Cómo reaccionó Blair? El embajador manifiesta que no recuerda la contestación². La otra versión se conoció unos años después, según el periodista Jorge Elías, Tony Blair, asintió con sequedad diciendo, entiendo y bebí un largo sorbo de oporto³.

Con el mismo énfasis de su discurso ante el Congreso Nacional, del 25 de mayo de 2003, se expresó en el 58 Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2003 en Nueva York:

«Somos fervientes partidarios de la solución pacífica de las disputas internacionales, particularmente en un tema tan caro a nuestros sentimientos e intereses como la disputa de soberanía que mantenemos por las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. Las Naciones Unidas han reconocido que es ésta una situación colonial por parte del Reino Unido y que debe ser resuelta a través de negociaciones bilaterales entre la República Argentina y éste. Valoramos el papel que le compete al Comité de Descolonización de las Naciones Unidas y manifestamos la más amplia vocación negociadora a efectos de poner punto final a esta controversia de larga data, objetivo permanente de la República Argentina. Exhortamos al Reino Unido a responder de manera afirmativa a la reanudación de las negociaciones bilaterales para resolver esta importante cuestión»⁴.

Al inaugurar el 122 período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional el 1 de marzo de 2004, el presidente Néstor Kirchner, en materia de relaciones internacionales remarcó:

-
- 1 GONZÁLEZ, Fernando, *Malvinas: Kirchner cambia el eje y busca hablar de pesca*. Diario «Clarín». Buenos Aires, 13 de julio de 2003. pág.3
 - 2 Entrevista al nuevo embajador argentino en Gran Bretaña realizada por Gabriela Litre. Diario «La Nación». Buenos Aires, 6 de septiembre de 2003.
 - 3 ELÍAS, Jorge, *Tres actores que no se escuchan*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 16 de junio de 2005. pág. 8
 - 4 Discurso del Presidente de la República Argentina, Dr. Néstor Kirchner en el 58º Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva York 25 de septiembre de 2003

«Los que no deben caer son los intereses nacionales, que en nuestro caso en temas puntuales como el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas, integran el conjunto de políticas de Estado que todos debemos defender».

¿Qué cambios se pueden detectar en la Política Exterior Argentina del presidente Kirchner con relación a Malvinas?

Tanto el gobierno de Fernando De la Rúa como los que siguieron hasta llegar al presidente Néstor Kirchner mostraron desde el principio una actitud distinta a la Administración Menem y a la postura de su canciller Guido Di Tella, quien instrumentó la política de seducir a los isleños.

Los gobiernos que siguieron a Menem dejaron en claro que las negociaciones sobre la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, no son tripartitas, sino bilaterales entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República Argentina.

Se retoma el criterio aceptado por Argentina, que se debe tener en cuenta los intereses de los habitantes y no los deseos como pretendía el Reino Unido, de acuerdo a la resolución 2065 de 1965 de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁵.

En la primera parte se analiza la agenda económica. Los otros temas de carácter político-diplomático serán tratados en la segunda parte, pudiendo detectar acciones unilaterales por parte de los dos países en conflicto, bilaterales entre el Reino Unido y la República Argentina y cuestiones bilaterales con terceros países. En la tercera parte se analiza el conflicto de Malvinas en los Organismos Internacionales.

5 La resolución 2065 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1965, aprobada por 94 votos a favor, 14 abstenciones y ningún voto en contra expresa el reconocimiento de la «existencia de una disputa entre los gobiernos del Reino Unido y Argentina acerca de la soberanía sobre dichas islas (Malvinas), invitando a los gobiernos a «proseguir sin demora las negociaciones encomendadas por el Comité Especial... a fin de encontrar una solución pacífica al problema, teniendo debidamente en cuenta las disposiciones y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y la resolución 1514 de la Asamblea General, así como los intereses de la población de las islas Malvinas».

PRIMERA PARTE LA AGENDA ECONÓMICA

1. La cuestión pesquera

El 15 y 16 de marzo de 2004 el rompehielos Almirante Irizar de la Armada Argentina realizó tareas de control de pesca en aguas jurisdiccionales argentinas, incluida la zona de prohibición de pesca y el área de la misma acordada con el Reino Unido en 1989 y 1990.

Dos días después el gobierno de Gran Bretaña presenta un pedido de explicación a la Argentina sobre este hecho, ya que consideraba que el buque navegaba en la zona económica exclusiva, alrededor de las islas Malvinas.

El día 25 de marzo, el gobierno británico no conforme con las explicaciones verbales presentadas en Londres por el embajador argentino Federico Mirré, presentó una protesta formal en tono admonitorio, pidiendo a nuestro país que no se repitan episodios de este tipo, luego de destacar que el Reino Unido no duda de su soberanía en las islas Malvinas⁶.

El gobierno argentino respondió a la nota británica el 28 de abril de 2004 manifestando que el rompehielos Almirante Irizar «efectuó tareas vinculadas con la seguridad de la navegación y la identificación de embarcaciones pesqueras, teniendo en cuenta que en la presente temporada de pesca resulta necesario extremar las medidas de conservación del recurso de calamar *Illex*». Se reitera como en cada documento referido al tema, los derechos de soberanía argentinos sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

El canciller argentino Rafael Bielsa, en su exposición ante el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas el 18 de junio de 2004, como se verá más adelante, menciona entre otras medidas unilaterales de Gran Bretaña la política de pesca de los isieños.

La abundancia y variedad de especies en el Atlántico Sur, atrae desde hace algún tiempo a navíos de distintas nacionalidades que incursionan en las aguas del sur argentino. Pero ante los escasos recursos naturales existentes en las islas Malvinas, sus habitantes,

6 CARBONE, Florencia, *Gran Bretaña presentó una protesta formal por el Irizar*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 30 de marzo de 2004.

que se dedicaban entonces exclusivamente a la producción de lana, vieron en la pesca un recurso interesante que podía modificar las condiciones económicas existentes en las mismas.

La conflictiva situación pesquera entre Argentina y Gran Bretaña, tiene su fecha de nacimiento el 29 de octubre de 1986 cuando el canciller inglés, Geoffrey Howe, anuncia en el parlamento británico que el Reino Unido establece en las Malvinas una Zona de Administración y Conservación Pesquera de 150 millas. Entre sus argumentos expresa que la medida se toma como reacción a los acuerdos pesqueros firmados por Argentina con Bulgaria y la Unión Soviética en 1986.

2. Comunicaciones

Como ya mencionamos la empresa chilena LAN realiza vuelos regulares entre Punta Arenas (Chile) y Puerto Argentino (Islas Malvinas).

Ante el pedido de esta empresa de realizar vuelos charter entre Punta Arenas y Puerto Argentino, el 3 de noviembre de 2003, el gobierno argentino anunció que rechazaría la solicitud y propuso la fecha del 15 de febrero de 2004, como inicio de vuelos regulares entre nuestro país y las islas, por parte de una aerolínea de bandera Argentina.

El canciller Rafael Bielsa confirmó que la cancillería negociaba con la embajada de Gran Bretaña la institución de 27 vuelos comerciales hasta marzo de 2004 que unirían en forma directa con las islas Malvinas, pese a la oposición de los 3000 isleños. Bielsa habló con el embajador británico, Robin Christopher. «Le dije al embajador británico: las 3000 personas que viven en Malvinas son súbditos británicos desde 1983, de modo que su opinión me importa tanto como la de 3000 británicos que viven en Eaton» ironizó Bielsa agregando que tener un vuelo Buenos Aires - Puerto Argentino es beneficioso para los ingleses que viven en las islas y necesario para las reivindicaciones argentinas. De acuerdo a la información periodística el tema comenzó a tratarse en una comisión bilateral de discusión, conformada por el embajador británico, Robin Christopher, el subsecretario de Relaciones Exteriores argentino, Juan José Uranga y el director del área, Santos Goñi⁷.

⁷ *Negocian hacer vuelos directo a las Malvinas. Bielsa desestima la opinión de los isleños.* Diario La Nación. Buenos Aires, 14 de noviembre de 2003.

El Secretario de Estado británico para Asuntos Exteriores, Bill Rammell, en un informe al Parlamento de su país, se quejó del impacto negativo que tiene para los isleños y para la industria turística la decisión argentina de no autorizar una serie de vuelos extras de la empresa LAN Chile⁸.

El canciller argentino, Rafael Antonio Bielsa afirmó que entre noviembre y diciembre de 2003 se habían autorizado cinco vuelos charter a LAN Chile. Las compañías aéreas LAFSA, Southern Winds y Aerolíneas Argentinas solicitaron autorización al gobierno argentino para realizar vuelos directos a las Malvinas en caso de que Gran Bretaña modificara su postura negativa al respecto⁹.

El embajador del Reino Unido en Argentina, Robin Christopher en una entrevista periodística manifiesta que su país ha perdido la confianza en el gobierno argentino. Relacionado con la negativa por los vuelos charter el embajador expresa que el malestar fue por la manera de hacerlo. Era inimaginable que lo decidieran sin anunciarlo previamente. Pareció una presión. No era la manera de hacerlo¹⁰.

Ante una consulta periodística, voceros de la Cancillería Argentina negaron que la decisión de no autorizar más vuelos haya sido tomada «sin previo aviso» como argumenta un funcionario del Foreign Office¹¹.

8 *Queja británica por no autorizar más vuelos a las islas Malvinas. El gobierno prefiere que opere una aerolínea nacional*, Diario «La Nación». Buenos Aires, 20 de enero de 2004. Es interesante recordar que en 1999 el gobierno chileno suspendió los vuelos entre Punta Arenas y Puerto Argentino en las islas Malvinas, con motivo de la detención del General Augusto Pinochet en Londres. El presidente de Chile, Eduardo Frei recomendó a la empresa LAN Chile que suspenda los vuelos a Malvinas a partir de abril de 1999. Los vuelos entre Punta Arenas y Puerto Argentino fueron suspendidos a partir del 27 de marzo de 1999. Con el regreso de Pinochet a Chile se restablecieron los vuelos el 16 de octubre de 1999 (Bologna, Alfredo Bruno, *Malvinas: fin de la política de seducción en AAVV. «La Política Exterior Argentina 1998 - 2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?»* CERIR Ediciones, Rosario, 2001. Pág.116).

9 *Ratifican que no autorizan más vuelos*. Diario «La Nación». Buenos Aires 21 de enero de 2004.

10 Entrevista realizada al Embajador británico, Robin Christopher por el periodista Jorge Elías. Diario «La Nación». Buenos Aires, 20 de junio de 2004. Páginas 1 y 5.

11 *Queja... Op. cit.*

La propuesta argentina de realizar vuelos entre nuestro país y las islas Malvinas motivó reacciones contrarias en el Reino Unido y en las Islas.

El Secretario de Estado británico para Asuntos Exteriores, Bill Rammell aclaró en su informe al parlamento que su gobierno no negociará con Argentina la soberanía de las Islas Malvinas y destacó que cualquier cambio de régimen de vuelos entre el continente y el archipiélago debe contar con la aprobación de los isleños.

Por su parte los consejeros isleños denunciaron el procedimiento como una amenaza de Argentina y un comportamiento intimidatorio.

En su tradicional mensaje de nochebuena a los malvinenses, el primer ministro de Gran Bretaña, Tony Blair, solicitó al presidente Néstor Kirchner su cooperación en asuntos de mutuo interés en las islas Malvinas en lógica referencia a los vuelos¹².

La cancillería Argentina por su parte no modificó su posición. Es por ello que el gobierno autorizó el 31 de mayo de 2004 a la empresa estatal LAFSA (Líneas Aéreas Federales) a explotar dos rutas que conectan a Buenos Aires y a ciudades de la Patagonia con Puerto Argentino en las islas Malvinas. El permiso fue dispuesto mediante la resolución 350/2004 de la Secretaría de Transporte, publicada en el Boletín Oficial de esa fecha. La autorización de la Secretaría de Transporte otorgaba a LAFSA los vuelos por un período de quince años y comenzaría a regir desde la notificación de la resolución. La embajada británica en Buenos Aires reaccionó inmediatamente y dijo que no existían actualmente planes para otros vuelos regulares a las Malvinas, que no sea los que realiza la empresa chilena LAN. Hace más de un año, otra empresa Aerolíneas Argentinas realizó gestiones en Londres para realizar vuelos pese a la negativa inglesa. Los directivos españoles, dueños de Aerolíneas Argentinas no pierden las esperanzas, considerando que Aerolíneas mantiene su estatus de línea de bandera argentina¹³.

El otorgamiento de rutas aéreas entre el territorio continental argentino y las islas Malvinas a la empresa argentina LAFSA motivó

12 *Malvinas: Blair pidió la cooperación Argentina*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 26 de diciembre de 2003.

13 *El gobierno otorgó a la aerolínea LAFSA dos rutas a las islas Malvinas*. Diario «La Capital». Rosario, 1 de junio de 2004.

una nota de protesta del gobierno británico el 5 de julio de 2004. La protesta fue contestada por Argentina el 9 de agosto rechazando la nota inglesa en todos sus términos.

Luego de estos desacuerdos, la situación aerocomercial en Argentina toma una dimensión inesperada.

El 17 de setiembre de 2004 se descubre en el aeropuerto internacional de Barajas, España, la existencia de cuatro valijas con casi 60 kilos de clorohidrato de cocaína provenientes de la República Argentina en una aeronave de la empresa Southern Winds (SW) en su vuelo 6420. El importe de ese embarque, que nadie retiró del aeropuerto, representaba la suma de un millón y medio de euros.

Si bien este escándalo cambiaba la historia de la droga en Argentina, también modificó la situación en la política aerocomercial imperante.

Luego de estas revelaciones, el gobierno argentino dio por finalizada el convenio que la unía a SW. A partir del 2 de marzo de 2005 se cancelaba el subsidio de siete millones de pesos mensuales que se entregaba a la firma mencionada como parte del acuerdo con Líneas Aéreas Federales (LAFSA)¹⁴.

LAFSA fue creada por el Presidente Eduardo Duhalde en 2003 para albergar a unos 1.300 empleados de las ex empresas LAPA y DINAR. LAFSA no cuenta con aviones propios y operó desde 2003 con aviones de SW.

El 11 de marzo de 2005, el Secretario de Transporte, Ricardo Jaime, anunció oficialmente que la compañía aérea LAN Chile, en acuerdo con inversionistas locales inició gestiones de compra de una línea aérea Argentina¹⁵.

Luego de tres intentos para ingresar al mercado aerocomercial argentino, el 8 de junio de 2005, la empresa chilena LAN co-

14 *Narco tráfico: el gobierno canceló el contrato con SW*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 24 de febrero de 2005. pág.1.

15 La empresa chilena LAN inició sus actividades en el mercado aerocomercial con la compra de Aero 2000, una empresa de charters relacionada con el empresario Miguel Ziadi. Esta aerolínea contaba con un solo avión y pocas rutas. La empresa se comprometió con el estado argentino a sostener la operación de SW. durante un plazo de noventa días y a absorber a 150 trabajadores de la compañía Aerovip que dejó de volar en octubre de 2004 (LAN Argentina). *Un nuevo jugador para el mercado aerocomercial*. Semanario «El Economista». Buenos Aires, 10 de junio de 2005. pág.14.

menzó a realizar viajes de cabotaje en nuestro país¹⁶. La nueva línea aérea, LAN Argentina está constituida en un 49% por LAN Chile y 51 % por los abogados argentinos Jorge Pérez Alati y Manuel Benites. LAN Argentina fue creada en marzo con el compromiso de contratar a los 650 trabajadores de la estatal LAFSA.

Se puede evaluar que dada la situación crítica por la cual estaba atravesando nuestro país, desde diciembre de 2001, la propuesta argentina de realizar viajes entre nuestro país y las islas Malvinas era una alternativa que favorecía intereses políticos y económicos.

Los acontecimientos mencionados han cambiado el sistema aerocomercial en Argentina que permanece en un cono de sombra.

Cabe preguntar si LAN Argentina, que ahora opera en viajes de cabotaje, podrá realizar vuelos entre la parte continental de Argentina y Puerto Argentino en las islas Malvinas.

3. Hidrocarburos y minería

El tercer tema económico en la relación conflictiva entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República Argentina, en las islas Malvinas, tiene relación con el petróleo y la minería.

Al ver disminuidos sus ingresos en las aguas del Atlántico Sur por la pesca indiscriminada de los años anteriores, el Consejo Legislativo de las Islas Malvinas reflota nuevamente entre 2003 y 2004, no sólo el tema de la explotación del petróleo sino también la exploración y explotación de minerales.

Es por ese motivo que la República Argentina rechaza, el 17 de julio de 2003, la pretensión del Reino Unido de conceder licencias para la exploración y explotación de minerales en el suelo y subsuelo de las islas Malvinas.

Esta acción unilateral del Reino Unido tiene una firme respuesta por parte de nuestro país, que se manifiesta a través de dos vías: bilateralmente con el gobierno británico y directamente con las empresas involucradas en la exploración y explotación de recursos en el área¹⁷.

16 El sindicato de trabajadores aeroportuarios se oponen a la venta de la estatal LAFSA y eventualmente de S.W., ya que LAN Chile es una empresa asociada a American Airlines. El 16 de marzo de 2005, la empresa S.W. solicita concurso preventivo.

17 Se detallan los recursos interpuestos por nuestro país al Reino Unido y a las

El diputado nacional Mario Cafiero del Partido Soberanía Nacional, presentó en mayo de 2005, un proyecto de ley para sancionar a empresas que participen de la explotación de petróleo en las Malvinas y para que ENARSA, la empresa estatal, solo pueda asociarse con empresas de gobiernos latinoamericanos. El legislador justificó la iniciativa como reacción al anuncio unilateral del comienzo de la exploración y explotación de hidrocarburos en el área de Malvinas por parte de empresas británicas¹⁸.

empresas involucradas: a) *Reclamo al gobierno británico*. Hace conocer al gobierno del Reino Unido con fecha 17 de julio de 2003 el rechazo a la pretensión de conceder licencias para la exploración y explotación de minerales en el suelo y subsuelo de las Islas Malvinas. Rechaza el emprendimiento de operaciones de prospección sísmica en la Cuenca de Marina Norte, por nota de protesta del 28 de enero de 2004. Nota de protesta el 8 de julio de 2004 por el emprendimiento de actividades de prospección aeromagnética de minerales. Nota de protesta del 2 de agosto de 2004 rechazando la pretensión británica de autorizar operaciones de prospección de hidrocarburos al Este y Sur de las islas Malvinas. b) *Con las empresas*. Se remitieron «*letters of discomfort*» entre los días 21 y 22 de julio a las empresas integrantes del consorcio adjudicatario de las áreas concedidas unilateralmente por el Reino Unido para la exploración y explotación de minerales en el suelo y subsuelo de las islas Malvinas, instándolas a abstenerse de participar de dicho proceso de licenciamiento e informándoles que, de lo contrario, serían pasibles de las sanciones legales aplicables. De la misma manera se le comunicó a la empresa *Hunt Overseas Oil Company*, el 1 de octubre de 2003, dejando sentada la posición argentina respecto a la *declaración argentino británica del 27 de setiembre de 1995*. El 28 de enero de 2004 se presentó una nota de protesta ante el Reino Unido y una nota de disconformidad ante la *Desire Petroleum Ltd* y *Fugro Geotam* en Londres, rechazando el emprendimiento de operaciones de prospección sísmica en la Cuenca de Marina Norte. Se envió una nota el 17 de julio de 2004, de disconformidad a la empresa *Falkland Minerals* instándola a abstenerse de realizar actividades mineras en el área disputada. El 21 de julio de 2004 presentó una nota de disconformidad a la empresa *Dampier Oil Ltd*, instando a esa empresa a abstenerse de realizar actividades de prospección de hidrocarburos en el área disputada. En la misma fecha fueron cursadas notas de disconformidad a las empresas *RAB Special Situations Fund* y a *Falkland Oil and Gas Ltd*, instándolas a abstenerse de realizar actividades de prospección de hidrocarburos en el área disputada. (JEFATURA DE GABINETE, *Memoria Detallada del Estado de la Nación*. Buenos Aires, 1 de marzo de 2003. Pág. 205).

18 CARBONE, Florencia, *Tensión por Malvinas*. Diario «*La Nación*». Buenos Aires, 14 de mayo de 2005.

SEGUNDA PARTE

LA AGENDA POLÍTICA - DIPLOMÁTICA

Sobre otros temas que tienen origen político-diplomático, podemos detectar acciones unilaterales por parte de los dos países en conflicto, bilaterales entre el Reino Unido y la República Argentina y cuestiones bilaterales con terceros países.

Sería conveniente aclarar en esta parte del trabajo a fin de evitar repeticiones de los textos de resoluciones tomadas en diversos ámbitos, establecer una distinción preliminar.

Podemos convenir una fórmula tradicional que se incluía en los tratados bilaterales firmados con algunos países donde los mismos reconocían la soberanía Argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

La fórmula de expresión que se empleó más específicamente en los organismos internacionales es el reclamo que se hace para iniciar negociaciones, teniendo en cuenta los intereses de los habitantes¹⁹.

1. Cuestiones unilaterales

Relacionado con nuestro país, este período muestra un claro enfoque de cambio de estrategia. El canciller argentino, Dr. Rafael Bielsa dejó aclarado en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas el 18 de junio de 2004, que la administración Kirchner considera inadmisibles las acciones unilaterales británicas en el área disputada entre las que mencionó la política de pesca, la adjudicación de licencias para la explotación y explotación de minerales, la

19 Se debe aclarar que en algunos organismos internacionales se incluye la doble fórmula. Se puede tomar como ejemplo la Declaración sobre Malvinas de los presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y de la República de Bolivia y de la República de Chile, firmada en la localidad de Potrero de Funes, Provincia de San Luis el 25 de junio de 1996. En la primera parte de la declaración se manifiesta *el respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía referida a la cuestión Malvinas* y en la segunda parte se menciona la prolongada disputa de soberanía que debe ser solucionada por las resoluciones de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos que mencionan las negociaciones.

exclusión de Argentina continental de los contactos y comunicaciones con las islas y la renuencia británica a avanzar en las medidas de confianza mutua en el ámbito militar.

Por su parte, haciendo referencia a la no autorización de los vuelos charter, el embajador inglés en Buenos Aires, Robin Christopher, manifiesta su disconformidad por la manera de anunciar esa medida. Dijo que «Era inadmisibles que lo decidieran sin anunciarlo previamente. Pareció una presión. No era la manera de hacerlo»²⁰.

2. Cuestiones bilaterales

En las relaciones bilaterales entre Argentina y el Reino Unido, se pueden percibir desde dos perspectivas diferentes. Por una parte un área de cooperación y por la otra de conflicto.

Área de cooperación

En este ítem se incluye la construcción de un cenotafio en el cementerio de Darwin, en recuerdo de los soldados argentinos muertos en la guerra de 1982 en las islas Malvinas y los encuentros realizados entre delegaciones de los dos países por temas determinados.

Cementerio en Darwin

Esta construcción fue autorizada por el Reino Unido luego de seis años de gestiones y se realizó gracias al aporte financiero del empresario Eduardo Eurnekian y la cooperación del presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner y el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, doctor Aníbal Ibarra²¹.

20 Entrevista realizada al Embajador británico, Robin Christopher. *Op. cit.*

21 Luego de un concurso de proyecto y ejecución la obra fue construida en Argentina por el arquitecto Carlos D'Aprile. Se trasladó al Puerto de Campana por 14 camiones. El trayecto a las islas Malvinas se realizó en el barco BBC Japón de nacionalidad de Antigua y Barbuda ya que no se permitió el envío por navío argentino. El montaje se hizo con una grúa y el trabajo de diez empleados de la empresa inglesa AWG Construction. El cenotafio se emplaza en el cementerio de Darwin, que se encuentra a 130 kilómetros de Puerto Argentino. Tendrá una cruz de tres metros de altura y 237 cruces que forman una T invertida. (CANIZA, Fernando G., *Un homenaje que abre perspectivas*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 7 de abril de 2004. Suplemento arquitectura.) Para ampliar el tema se puede consultar a Enrique Oliva, *Un monumento en las Malvinas*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 10 de mayo de 2004. Se

Con motivo de la visita realizada por el Ministro de Defensa, José Pampuro al cenotafio que se estaba construyendo en el aeropuerto internacional de Ezeiza, reconoció al Reino Unido el hecho de permitir el emplazamiento del monumento, y a los habitantes de las islas el sinnúmero de obstáculos que pusieron. El Ministro también manifestó que juntamente con el canciller Bielsa viajarían a Malvinas para inaugurar el Cenotafio. Dijo que se está negociando con el Reino Unido una Carta Blanca para funcionarios argentinos para evitar el sellado del pasaporte²².

En compañía de una comitiva de Familiares de Caídos en Malvinas el canciller Rafael Bielsa visitó el cenotafio en el aeropuerto internacional de Ezeiza, dejando en claro que el proyecto fue idea del Ministro de Defensa, José Pampuro. En esa ocasión el canciller manifestó que frente a la expresión de que este conflicto va a tardar 400 años en resolverse, tendremos 400 años de paciencia, pero que las Malvinas van a volver al seno de la República Argentina²³.

El embajador británico en Argentina, Robin Christopher, manifestó que sus réditos más valiosos desde que está en Argentina fueron la remodelación de la residencia Madero Unzué y la construcción del cenotafio a los 649 argentinos caídos en las islas²⁴.

La presentación oficial del monumento se realizó el 29 de diciembre de 2004²⁵. Ya en su mensaje navideño de 2003 dirigido a la

denomina *cenotafio* al monumento funerario en el que no está el cadáver de la persona a quien se dedica.

22 Pampuro: *No es una utopía recuperar las islas Malvinas*. Diario «Clarín». Buenos Aires, 18 de diciembre de 2003.

23 Bielsa ratificó el reclamo por las islas Malvinas. Diario «La Nación». Buenos Aires, 23 de enero de 2004.

24 Entrevista realizada al embajador británico en Argentina, Robin Christopher, op. cit. De acuerdo al proyecto aceptado las cruces son 237. El señor Embajador tiene en cuenta también las muertes ocurridas en el hundimiento del Crucero General Belgrano. El total de muertos argentinos es de 649 Bielsa, Rafael, *Un día para el recuerdo y la reflexión*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 2 de abril de 2004.

25 Malvinas, se destrabó el traslado del cenotafio. Diario «La Nación». Buenos Aires, 19 de enero de 2004. Una delegación de 25 familiares de ex combatientes llegó a las islas Malvinas para inspeccionar las obras del monumento a los argentinos muertos en la guerra de 1982. Gestiones en las Malvinas por el monumento a los caídos. Diario «La Nación» Buenos Aires, 14 de marzo de 2005.

nación, el primer ministro Tony Blair calificó como un gesto humanitario la actitud de los isleños de permitir que se levantara en el cementerio de Darwin un monumento a los soldados argentinos caídos en la guerra de 1982²⁶.

Reuniones de comisiones conjuntas

Durante la Administración Kirchner se realizaron distintas reuniones con representantes del Reino Unido continuando los procesos iniciados anteriormente por otros gobiernos. Entre ellos se puede mencionar: Subcomité científico, Comisión de Pesca del Atlántico Sur, Comisión Interministerial para la Toponimia de las islas Malvinas, Grupo de Trabajo Conjunto tendiente a la realización de un estudio de factibilidad sobre desminado en las islas Malvinas, Ejercicio de búsqueda y rescate marítimo y aéreo en el Atlántico Sur, Taller de calamar *Illex* y Subcomité Científico, Comisión de Pesca del Atlántico Sur y delimitación de la Plataforma Continental²⁷.

Las complejas relaciones establecidas entre los dos países dan como consecuencia una virtual parálisis en varias de las comisiones conjuntas que se habían establecido en la década del noventa.

26 *Malvinas: Blair pidió la cooperación Argentina*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 26 de diciembre de 2003.

27 JEFATURA DE GABINETE, *Memoria Detallada del Estado de la Nación*. Buenos Aires, 1 de marzo de 2003, Pág. 205 y 1 de marzo de 2004 pág. 208. A estos mismos temas hace referencia el Canciller Bielsa en un artículo periodístico mencionando las acciones llevadas a cabo entre el Reino Unido y Argentina en el ámbito de la cooperación: Grupo de Trabajo sobre Desminado de las Islas Malvinas, en la cual se analizó la realización de un estudio de factibilidad sobre la remoción de minas terrestres; se efectuó un ejercicio de salvamento y rescate en el mar entre unidades navales y aéreas argentinas y británicas; se reunió la Comisión de Pesca; tuvo lugar la segunda reunión sobre plataforma continental, en la que se intercambió información sobre las respectivas presentaciones futuras ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas; acuerdos sobre vuelos y navegación privada entre el territorio continental argentino y las islas y visitas de ciudadanos argentinos a las islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur. Rafael Bielsa, *La política de la paciencia infinita*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 2 de abril de 2005 pág.13. Debe consignarse como muy positiva para los dos países involucrados en el conflicto de Malvinas la reunión organizada el 26 de octubre de 2003 en Buenos Aires por el CARI (Consejo Argentino para las relaciones internacionales) con legisladores de Argentina y el Reino Unido. Jorge Elías, *Primeros avances por las Malvinas de legisladores argentinos y británicos*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 27 de octubre de 2003.

Áreas de conflicto

En este aspecto se pueden apreciar dos situaciones que alteraron las relaciones entre los dos países. Por una parte el reconocimiento británico de que durante la guerra de Malvinas, ese país poseía armamento nuclear en barcos de su flota y por otras declaraciones del nuevo comandante en las islas en las cuales manifestó que las fuerzas armadas argentinas no eran confiables como para reducir la dotación inglesa en las islas Malvinas.

Armamento nuclear

Referido al armamento nuclear el diario «Clarín» de Buenos Aires, en su edición del 5 de diciembre de 2003 hace conocer a la opinión pública que el gobierno británico informó a la embajada de la República Argentina en Londres, que durante la guerra de Malvinas en 1982, envió al Atlántico Sur armas nucleares y que parte de los contenedores con arsenales sufrieron daños aunque no el armamento. El diario menciona que tuvo acceso a este informe que lleva como título «Puntos sobre incidencia con armamento nuclear en 1982» a través de fuentes oficiales argentinas²⁸. Al día siguiente la Embajada británica en Buenos Aires confirmó la información suministrada por el diario «Clarín».

De acuerdo al Informe, el gobierno británico justifica la existencia de los arsenales en que «en vista de la urgencia con que las fuerzas de tareas debieron ser desplegadas, se decidió no retirar las armas nucleares antes de su partida al Atlántico Sur para proceder a su retiro en cuanto fuera posible hacerlo inmediatamente después. Las armas en cuestión eran cargas nucleares de profundidad WE 177 y variantes inertes y de vigilancia».

Londres decidió realizar esta comunicación con Argentina debido a que el 5 de diciembre de 2003 le sería revelada esta información a un periodista británico como parte del compromiso que dice tener Gran Bretaña sobre acceso a la información.

Según el gobierno británico, ésta es la primera vez que se informa sobre armamento nuclear desplegado por la fuerza de Tareas británica. Reconoce que la noticia puede tener un fuerte impacto no solo en el Reino Unido sino también en Argentina. El infor-

28 *Malvinas: Londres admite que trajo armas nucleares al Atlántico Sur.* Diario «Clarín». Buenos Aires, 5 de diciembre de 2003.

me aclara también que en ningún momento se planeó que las armas pudieran ser usadas en el conflicto.

Confirma que ninguna nave equipada con armas nucleares ingresó en las aguas territoriales de la Argentina o de las islas Malvinas. Detalla que durante el transcurso de la guerra, las armas fueron trasladadas de una nave a otra por razones de seguridad. Durante estos traslados, algunos de los contenedores de las armas nucleares sufrieron daños exteriores. Las precauciones de seguridad aseguraron que el daño quedaba limitado solo a los contenedores. Ninguna de las armas fue dañada.

El Informe también afirma que debido al diseño de las armas, ni siquiera un impacto directo sobre uno de los navíos que la transportaba hubiera significado una explosión nuclear. Los procedimientos de seguridad hubieran asegurado que no ocurrieran emisiones radioactivas. El informe concluye expresando que todas las armas o sus variantes inertes fueron contabilizadas en buen estado y en condiciones de servicio cuando retornaron al Reino Unido. Siempre hemos dado la mayor importancia al manejo seguro de las armas nucleares, para evitar la liberación de material radioactivo hacia el medio ambiente.

Las reacciones del gobierno argentino no se hicieron esperar. El presidente de la Nación, Néstor Kirchner calificó como muy lamentable el reconocimiento de Gran Bretaña de haber enviado armas nucleares a la guerra de Malvinas y dijo que ese país nos tiene que pedir disculpas, con la esperanza de que este incidente no perjudique las relaciones bilaterales.

El Jefe de Gabinete de Ministros, Alberto Fernández manifestó que debe aclararse de qué estamos hablando cuando se dice que en el conflicto de 1982 buques ingleses tenían armamento nuclear. Como se recordará, algunos buques ingleses fueron hundidos, y es necesario saber si en los mismos había armamento nuclear. El Jefe de Gabinete manifestó que al gobierno le resulta extraño que este informe se exponga a la opinión pública sólo porque un periodista inglés ejerció la presión investigativa suficiente para que el gobierno británico diera información sobre un hecho que durante años se había callado.

En un comunicado elaborado por la cancillería, el gobierno argentino calificó como de suma gravedad el hecho y dijo que lamentaba profundamente que Londres haya desoído las denuncias

que la Argentina hizo por este tema en distintos foros internacionales. Reclama al gobierno británico que asegure en forma fehaciente que no hay armas nucleares en ningún lugar el Atlántico Sur, ni en buques hundidos, ni en el lecho del mar ni bajo ninguna forma ni circunstancia. La cancillería calificó de inaceptable que se pretenda justificar por razones logísticas que los buques portasen armamento nuclear y anticipó que planteará esta situación ante los organismos internacionales competentes.

El Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Taiana convocó a la ministra Catherine Royle, para hacer entrega de una nota con las demandas del gobierno similares a las expuestas en el comunicado²⁹.

El Ministro de Defensa, José Pampuro, reaccionó a su vez diciendo que había mucha preocupación en el gobierno y reveló que se reunió con el presidente Néstor Kirchner, para evaluar la situación. También analizó el tema con los jefes de las Fuerzas Armadas. El Ministro de Defensa, solicitará al Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld, que apoye las gestiones que está haciendo la Argentina para que el Reino Unido esclarezca la situación de las armas nucleares. En la reunión que mantendrá con el Jefe del Pentágono, Pampuro, le manifestará la importancia de que esto se esclarezca, no solo para la Argentina sino para la región. En la reunión mantenida el 10 de diciembre entre los ministros de defensa de Argentina y los Estados Unidos, Rumsfeld señaló que Argentina es el único país aliado extra OTAN de la región. No se interesó mayormente por la posibilidad de que hubiera armamento nuclear en el Atlántico Sur.

Voceros del Ministerio de Defensa y del *Foreign Office* manifestaron que no hay nada por qué disculparse como tampoco nada que revisar en el fondo del Atlántico Sur. Nunca perdimos un arma nuclear allí³⁰.

29 Se debe destacar que en esos días el canciller argentino, Dr. Rafael Bielsa estaba en viaje de regreso desde China. De la misma manera el señor Embajador del Reino Unido, Robin Christopher ya había empezado su descanso de fin de semana largo. No obstante se pudo saber que el Embajador británico acercó a la cancillería el memo confidencial que admitía el despliegue de armamento nuclear en la guerra de 1982. BRASLAVSKY, Guido, *Malvinas: piden explicaciones a Londres por las armas nucleares*. Diario «Clarín». Buenos Aires, 6 de diciembre de 2003.

30 LITRE, Gabriela, *Inglaterra dice que no pedirá disculpas*. Diario «La Nación»,

En esos días se evaluaron las actuaciones dispares que ambos países tenían en 1982, con relación al armamento nuclear. El Reino Unido había ratificado el Tratado de Tlatelolco, en cambio la Argentina no había ratificado el mencionado Tratado. Esta situación dejaba a nuestro país en una posición difícil de sostener para sus actuales demandas.

Base inglesa en las Malvinas

Con referencia a la dotación de Malvinas, la cuestión se actualizó con motivo de la octava reunión anual de cooperación militar argentino-británica realizada en Buenos Aires los días 15 y 16 de junio de 2005. La delegación argentina no dejó de manifestar el malestar producido por dos informaciones periodísticas provenientes del Reino Unido. El diario *Sunday Express* mencionó un estado de alerta militar en las islas Malvinas, noticia rápidamente desmentida por el gobierno británico. La segunda información hacía referencia a declaraciones del nuevo comandante de la base en las islas Malvinas, Ian Montcriff a la Revista de Defensa Focus por la cual expresaba que las fuerzas armadas argentinas no eran confiables como para reducir la dotación de esa unidad. La delegación británica manifestó en esta reunión que estos hechos no se volverán a repetir.

De cualquier manera, las medidas de confianza mutua, según la periodista Mac Kay, están sólo en los papeles. Los intercambios de oficiales para formación profesional están por debajo de la decena en la sumatoria de los dos países, los ejercicios de búsqueda y rescate en el Atlántico Sur están suspendidos, las propuestas de promover alguna firma de cooperación científico-técnica quedaron registradas y más inauditas sonaron para los ingleses, las propuestas argentinas de desarrollo de intercambios de inteligencia militar entre los dos países³¹.

Buenos Aires, 9 de diciembre de 2003. Para ampliar a través de periódicos estos hechos se puede consultar a María Laura AVIGNOLO, *Malvinas En la guerra, nosotros no perdimos ningún arma nuclear*. Entrevista con una vocera del Ministerio de Defensa británico. Diario «Clarín». Buenos Aires, 7 de diciembre de 2003.

31 MAC KAY, María Luisa, *Cita para hablar de cooperación militar*. Diario «Clarín». Buenos Aires, 16 de junio de 2005, pág. 11.

3. Cuestiones bilaterales de Argentina con terceros países

En esta parte del trabajo se destacará las declaraciones conjuntas de Argentina con distintos países del sistema internacional, por las cuales se reconoce la soberanía Argentina sobre las islas Malvinas y por otra parte la referencia de participación de funcionarios de países limítrofes en el festejo anual realizado en Londres en junio de 2004, fecha de culminación de la guerra de las Malvinas que el Reino Unido, festeja como el «Día de la Liberación».

Situaciones de cooperación

En este ítem se pueden mencionar párrafos alusivos al reconocimiento de la soberanía argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur por terceros países. En esta parte se incluyen declaraciones o comunicados conjuntos con motivo de visitas presidenciales o de Ministros Relaciones Exteriores y Defensa donde se acepta la fórmula tradicional de reconocimiento³².

Cuestiones conflictivas

Tanto Chile como Uruguay han reconocido, desde el punto de vista bilateral como en declaraciones del MERCOSUR, los derechos de Argentina sobre la soberanía de las islas Malvinas. Es por ello que nuestro país se sorprendió por la asistencia de funcionarios de Chile y Uruguay en los festejos británicos conocidos como el «Día de la Liberación», fecha en la cual se conmemora la rendición Argentina en las Islas Malvinas en la guerra de 1982.

Entre los 200 invitados concurren el embajador de Chile ante el Reino Unido, Mariano Fernández y el cónsul de Uruguay en Londres, Carlos Bentancour.

El Informe oficial del gobierno argentino expresa que los días 19 y 22 de julio de 2004 fueron efectuadas gestiones verbales ante las cancillerías uruguaya y chilena, respectivamente, tendientes a expresar la preocupación y el desagrado del Gobierno argentino por

³² De acuerdo a la Documentación Pública sobre la Cuestión de las islas Malvinas elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en 2003 y por la Memoria detallada del Estado de la Nación de la Jefatura de Gabinete de 2003 y 2004 se mencionan a los siguientes países: Chile, Brasil, Cuba, Perú, Federación Rusa, Colombia y Marruecos.

la asistencia del embajador chileno y del jefe de la sección consular uruguaya a la recepción anual ofrecida el 17 de junio de 2004 por la oficina del ilegítimo gobierno de las islas Malvinas en Londres³³.

El canciller uruguayo, Didier Operti en una conferencia de prensa en la Casa de Gobierno, precisó que «El funcionario que asistió no debía asistir y fue observado por esa asistencia y anotada en la hoja de sus servicios negativamente, como correspondía». El Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, dijo que el cónsul en Londres fue sancionado por la grave falla cometida. Además Operti aseguró que instruyó a los funcionarios en la capital británica a no concurrir a celebraciones en torno a la victoria del Reino Unido en el conflicto de 1982. Expresó que el episodio está absolutamente superado y ratificó la posición de Uruguay en respaldo de la Argentina en materia de soberanía sobre las islas Malvinas³⁴.

Según menciona el Diario «El Mercurio» de Santiago de Chile, en la reunión realizada en el hotel Lincoln's, el representante de los isleños, Surkey Camerón, «tuvo duras declaraciones contra el presidente Kirchner, a quien acusó de tomar medidas para hacer más difícil la vida de los habitantes de Malvinas. Cameron contrastó estas supuestas acciones con el excelente vínculo semanal con Chile». La molestia argentina coincidió con la decisión del gobierno chileno de modificar la recalada del patrullero británico Leeds Castle que opera en las Malvinas, desde Punta Arenas a Puerto Montt. Según fuentes diplomáticas chilenas, esta decisión habría sido tomada como muestra de buena voluntad hacia el gobierno de Buenos Aires. El patrullero no visitó ninguno de los dos puertos chilenos por decisión del gobierno de Londres, que manifestó su preocupación por la medida chilena a través de su embajador en Santiago, Richard Wilkinson³⁵.

Por su parte, la Cámara de Diputados de Argentina, deploró la presencia de diplomáticos de Chile y Uruguay en el acto realizado en el Reino Unido. La Declaración aprobada recordó la solidari-

33 JEFATURA DE GABINETE, *Memoria Detallada del Estado de la Nación*. 2004. Buenos Aires, 1 de marzo de 2005, pág. 211.

34 *Uruguay sancionó a su cónsul en Londres*. Diario «La Capital». Rosario, 19 de agosto de 2004, pág.17.

35 *Chilenos y uruguayos festejaron en Londres la derrota Argentina*. Diario «La Capital». Rosario, 18 de agosto de 2004, pág. 14.

dad de los países latinoamericanos frente al reclamo de Malvinas y, en este sentido, rechazó la presencia de embajadores en la celebración de la victoria de la potencia ocupante. El texto lleva la firma de diputados de distintos partidos, encabezados por las autoridades de la Comisión de Relaciones Exteriores, Jorge Argüello y Federico Storani (impulsor de la iniciativa). La Cámara de Diputados deplora la actitud de diplomáticos representantes de las naciones hermanas, la República de Chile y la República Oriental del Uruguay, que con su presencia en un acto que conmemora la victoria militar de la potencia ocupante, llevada a cabo en Londres, contradicen gravemente sus posiciones expresadas en ámbitos internacionales. Los diputados ratificaron su voluntad indeclinable de recuperar la integridad territorial con la restitución de las islas Malvinas, usurpadas en 1833 por un acto de fuerza nunca consentido³⁶.

Seis días después de que el canciller argentino, Rafael Bielsa, le entregara personalmente a su colega chilena Soledad Alvear una misiva diplomática de desagrado, Chile respaldó los legítimos derechos de soberanía de Argentina sobre las islas Malvinas. Recuerda el apoyo chileno en las Declaraciones y resoluciones en las reuniones internacionales como, por ejemplo, las realizadas en Naciones Unidas y en la Organización de los Estados Americanos.

El canciller argentino, Rafael Bielsa, en su intervención en la reunión del Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas, el 15 de junio de 2005, calificó de agravio la celebración organizada por los kelpers para conmemorar la «liberación de las islas» realizada en Londres con la presencia de Margaret Thatcher. «Mi país observa con amargura esa celebración festiva de una guerra en la que murieron tantos compatriotas»³⁷.

Según otra versión, Bielsa manifestó el dolor y mal gusto que produce en la Argentina el modo en que Gran Bretaña festeja los aniversarios de la caída de Puerto Argentino. «Estas festicholas son agraviantes, había adelantado Bielsa al diario «La Nación»³⁸.

36 *Malvinas: Chile reiteró su apoyo a la Argentina*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 19 de agosto de 2004.

37 BARON, Ana, *Malvinas: duro cruce entre Bielsa y los kelpers en el Comité de la ONU*. Diario «Clarín». Buenos Aires, 16 de junio de 2005, pág. 10.

38 ARMENDÁRIZ, Alberto, *Escándalo de Bielsa y los isleños en la ONU*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 16 de junio de 2005, pág. 8.

Con relación a Chile, además de la participación del embajador chileno en Londres en los festejos del día de la culminación de la guerra de las islas Malvinas otros acontecimientos también causaron molestia en nuestro país.

La cancillería argentina, el 9 de agosto de 2004, expresó su preocupación y sorpresa ante la decisión chilena de ofrecer un puerto alternativo tendiente a la visita del MHS «Leeds Castle» y al respecto fue solicitada la cancelación de una anunciada visita del destructor británico HSM Cardiff a Valparaíso. Esta solicitud fue aceptada por el gobierno chileno.

Por otra parte Argentina presentó una nota de protesta, el 17 de noviembre de 2004 ante la cancillería chilena rechazando que la Cámara Chileno-Británica de Comercio haya promovido una misión comercial a las islas Malvinas. De acuerdo a la información suministrada por el diario «La Tercera» la representación estaba constituida por nueve empresarios interesados en temas como la construcción, alimentos y turismo. Durante el período del 27 de noviembre al 3 de diciembre de 2004 los empresarios tuvieron reuniones con representantes del gobierno local y con ocho representantes del Consejo Legislativo de las islas. También dialogaron con personal de la Organización Estatal de Desarrollo (*Falkland Development Corporation*) buscando nuevas maneras de fomentar el comercio. Uno de los voceros habituales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, comentó que llama la atención que una cámara que tiene por objeto promover negocios entre Chile y el Reino Unido proponga negocios con una parte del territorio argentino, como son las islas Malvinas³⁹.

39. JEFATURA DE GABINETE, *Memoria Detallada del Estado de la Nación. 2004*. Buenos Aires, 1 de marzo de 2005. Pág. 212. Florencia Carbone, *Empresarios chilenos viajaron a Malvinas para hacer negocios*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 9 de diciembre de 2004. Según refiere la periodista, en el Palacio San Martín parecían dispuestos a evitar que el episodio se sumara a la lista de los últimos desencuentros diplomáticos con Chile. Sobre todo, los que desencadenaron las críticas que el canciller Ignacio Walker hizo del justicialismo y al presidente Néstor Kirchner tiempo antes de asumir el cargo o la presencia del embajador chileno ante el Reino Unido, Mariano Fernández, en una fiesta que los malvinenses dieron en Londres por el Día de la Liberación, en junio, fecha de la derrota argentina en la guerra de Malvinas.

Referido a la República Oriental del Uruguay Argentina mostró su disconformidad por nota del 4 de agosto de 2004 con motivo de la participación del señor Ben Sullivan de «*Falklands Conservation*» en el Comité Internacional Organizador de la III Conferencia Internacional de Albatros y Petreles, a realizarse en Montevideo. En la misma fecha se realizaron gestiones ante la entidad organizadora de la Conferencia, la ONG Uruguay-G.U.P.E.C.A. rechazando la participación en el evento de representantes del pretendido gobierno de las islas Malvinas.

En el caso de los Estados Unidos de América el gobierno argentino con fecha 27 de julio de 2004, realizó gestiones verbales ante el Departamento de Estado de los Estados Unidos por el hecho de haber recibido a miembros del ilegítimo gobierno isleño.

TERCERA PARTE

EL TEMA EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Tradicionalmente la cuestión Malvinas fue tratada de manera bilateral hasta 1965: Ese año Argentina introduce el tema en la Organización de las Naciones Unidas tanto en la Asamblea General como en el Comité de Descolonización. Con la llegada a la presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem en 1989 se retrotrae la situación. El tema Malvinas se congela en el debate de la Asamblea General de las Naciones Unidas y continúa en el Comité de Descolonización, pues se cree conveniente mantenerlo abierto en la negociación bilateral.

La diplomacia argentina a partir de la Administración de la Rúa, privilegia nuevamente el multilateralismo sobre la relación bilateral. El canciller del presidente De la Rúa había expresado la posibilidad de retornar con el tema Malvinas a la Asamblea General, pero esto no se concretó durante su mandato⁴⁰.

La Administración Kirchner, aprovechó la realización de reuniones periódicas o especiales de organismos internacionales para fijar la posición de nuestro país respecto a la cuestión Malvinas. En este sentido se analiza la participación de la Argentina en la Organización de las Naciones Unidas, en la Organización de Estados Americanos, en la Unión Europea y otros organismos internacionales.

1. Organización de las Naciones Unidas. ONU

En el ámbito de Naciones Unidas la cuestión Malvinas aparece en el tratamiento de la Asamblea General en el Comité de Descolonización y Seminarios anuales realizados por el mencionado Comité.

Asamblea General

En el debate general sobre descolonización en la Cuarta Comisión de la 58ª Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de

40 Entrevista al canciller Adalberto Rodríguez Giavarini realizada por Daniel Santoro y Ana Gerschenson. Diario «Clarín». Buenos Aires, 18 de diciembre de 1999.

octubre de 2003, se produjeron distintas intervenciones de apoyo a la posición argentina de negociar con el Reino Unido por parte de las delegaciones de Perú, por el Grupo de Río, Uruguay por el MERCOSUR, además de Venezuela y Cuba.

El 5 de noviembre del mismo año se adopta la decisión de la Asamblea General de Naciones Unidas para aplazar el examen del tema «Cuestión de las Islas Malvinas» e incluirlo en el programa provisional del 59º periodo de sesiones.

En el marco de Nuevas Medidas para revitalizar la labor de la Asamblea General. El 1 de julio de 2004 se aprueba la resolución 58/316 (Párrafo 4, apartado b) por la cual la 59ª Asamblea General de las Naciones Unidas establece entre otros temas, que la Cuestión de las Islas Malvinas permanecerá en el programa permanente de la Asamblea.

Distintas delegaciones intervinieron en favor de la posición argentina en la Cuestión de las Islas Malvinas en ocasión del debate general sobre descolonización, en la Cuarta Comisión de la 59ª Asamblea General de las Naciones Unidas, el 4 de octubre de 2004. Brasil lo hizo en representación del Grupo de Río, Paraguay en representación del MERCOSUR, y se agregaron a esta propuesta Venezuela y Cuba.

Comité de Descolonización. Comité de los 24

La acción más importante referida al tema, en la órbita de las Naciones Unidas es el tratamiento anual de la cuestión Malvinas que se realiza en el Comité Especial de Descolonización, conocida también como el Comité de los 24, que se convocó para el 16 de junio de 2003. En el debate expusieron el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Dr. Rafael Bielsa, dos peticionarios a favor de la posición Argentina y dos miembros del Consejo Legislativo de las Islas Malvinas.

En su intervención el canciller Bielsa manifestó entre otros conceptos que «la recuperación del ejercicio pleno de la soberanía argentina en las Islas Malvinas siempre se realizará respetando el modo de vida de los habitantes y de conformidad al derecho internacional, como dispone la Constitución Nacional». En otro párrafo de su discurso expresó: «Tampoco es aceptable, más aún nos molesta y nos ofende, que se quiera reducir la cuestión a un llamado a renunciar a una justa e histórica reivindicación». Deja

establecido también el canciller que la República Argentina ha protestado y continuará protestando por los actos unilaterales británicos en el área de disputa⁴¹.

En el debate participan también dos isleños radicados en la República Argentina que apoyaron la reivindicación de nuestro país sobre las islas, James Douglas Lewis y Alejandro Jacobo Betts y dos miembros del Consejo Legislativo de las Islas Malvinas, Michael Summers y John Birmingham⁴². Summers manifestó que las Malvinas son geográfica, cultural, lingüística e históricamente distintas de la Argentina. Por su parte Birmingham enfatizó ante el Comité que no es hora de mirar la historia, sino de focalizarse en la situación con ojos del siglo XXI. Enumeró el excelente estado económico de las islas y la voluntad unánime de sus pobladores de continuar bajo la protección británica. «Mi país —dijo— no es una colonia. *Tenemos una moderna constitución* y un trato excelente con el Reino Unido. La Argentina busca terminar con la autodeterminación en las islas»⁴³.

Del discurso del canciller también debe destacarse la frase donde expresa que la disputa de soberanía sobre las Islas Malvi-

41 Por invitación del canciller Bielsa el ex embajador argentino Lucio García del Solar fue parte de la delegación. El ex embajador presentó el proyecto a la Asamblea General de las Naciones Unidas que luego se aprobaría como resolución 2065 el 16 de diciembre de 1965, por la cual se solicita negociaciones entre el Reino Unido y la República Argentina, teniendo en cuenta los intereses de los habitantes de las islas. Lucio García del Solar también estuvo presente en las negociaciones con el Reino Unido después de la guerra de 1982 cuando se firman los acuerdos de Madrid en el año 1989. Además de la intervención del canciller argentino se debe mencionar las intervenciones de apoyo de los siguientes países: Brasil (en representación del MERCOSUR), Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, República Dominicana (como sede pro tómpore de la Cumbre Iberoamericana), Perú (como secretaria pro tempore del Grupo de Río), Venezuela, Cuba, China, Siria, Indonesia, Rusia, Etiopía, Côte d'Ivoire, República del Congo, Túnez y Tanzania. JEFA-TURA DE GABINETE, Memoria Detallada del Estado de la Nación. Buenos Aires, 1 de marzo de 2003, pág. 205.

42 James Douglas Lewis nacido en las islas Malvinas está radicado en Puerto Santa Cruz y Alejandro Jacobo Betts también nacido en las islas Malvinas está radicado desde 1982 en Agua de Oro, provincia de Córdoba.

43 Hemos destacado lo de moderna constitución ya que era posible que en las islas se aplicara la Constitución Europea.

nas, Georgias el Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes *sólo puede ser resuelta por los dos gobiernos parte*⁴⁴.

Tanto la Administración Kirchner como las posteriores al gobierno de Carlos S. Menem, trataron de diferenciarse de la política de seducción implantada por el canciller Guido Di Tella.

Este nuevo enfoque de la cuestión de las Islas Malvinas se manifestó no solo en el discurso sino también en la práctica. Durante la gestión del presidente De la Rúa su canciller Adalberto Rodríguez Giavarini no saludó a los delegados de las islas Malvinas en la reunión del Comité de Descolonización del año 2000. Esta actitud del canciller Argentino fue muy criticada, es por ello que en el año 2001 no solo saludó sino que mantuvo un fructífero diálogo con los malvinenses.

Se debe recordar también que en el año 2002, el canciller del presidente Eduardo Duhalde, Carlos Ruckauf, a pesar de haber manifestado que «más allá de la cuestión sustantiva, deseamos hacer llegar un mensaje de amistad y buena voluntad a los isleños» se retiró sin saludar a los malvinenses⁴⁵.

En el caso del canciller Bielsa ha sido bien recibida la cordialidad demostrada con los representantes del Consejo Legislativo de los islas Malvinas.

El 18 de junio de 2004 se reunió el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas. Durante la sesión intervino el Canciller argentino, Dr. Rafael Bielsa, y dos peticionarios a favor de la posición de nuestro país⁴⁶.

44 ROSALES, Jorge, *Debate entre isleños frente al Comité*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 17 de junio de 2003. P.6. El canciller argentino, Rafael Bielsa comentó al diario «La Nación» que «La Argentina ha reafirmado su posición histórica, quizá con un énfasis extra. Esto tiene alguna explicación porque yo soy voluntario de la guerra de Malvinas»

45 ARMENDÁRIZ, Alberto, *El canciller dejó sin saludo a los malvinenses*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 20 de junio de 2002.

46 Participaron en los debates las delegaciones de Brasil, como secretaria pro tempore del Grupo de Río, Paraguay en nombre del MERCOSUR, Bolivia como secretaria pro tempore de la XIII Cumbre Iberoamericana, Chile, Perú, Uruguay, Venezuela, Cuba, China, Siria, Indonesia, Granada, República del Congo, Túnez, Sierra Leona, Fiji, Federación Rusa y Etiopía(JEFATURA DE GABINETE, *Memoria Detallada del Estado de la Nación*. Buenos Aires, 1 de marzo de 2004. pág. 210 y *Malvinas: enfático reclamo en la ONU*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 19 de junio de 2004, pág.10).

En esta sesión del Comité participó nuevamente Alejandro Betts destacando que la posesión británica del archipiélago representa una colonización ilegítima. A favor de la postura argentina también intervino María Angélica Vernet –tataranieta del primer gobernador de las islas Malvinas, Luis Vernet– solicitando al Comité que inste y promueva un diálogo constructivo entre el Reino Unido y la República Argentina para resolver la consecuente disputa de soberanía.

La resolución patrocinada por Bolivia, Chile, Cuba y Venezuela la solicita como en otras ocasiones que se logre una solución al litigio mediante negociaciones de los dos países.

La reunión del Comité realizada en junio de 2005 tuvo características mucho más complejas que los anteriores encuentros.

En un artículo de su autoría publicado en el diario «La Nación» del 2 de abril de este año, el canciller Bielsa hablaba de la política de la paciencia infinita, pero los representantes del Consejo Legislativo de las islas Malvinas colmaron su paciencia⁴⁷.

La tercera reunión realizada en el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas, el 15 de junio de 2005, durante la gestión de Kirchner, estuvo signada por un fuerte enfrentamiento verbal entre el canciller argentino, Rafael Bielsa y dos representantes del Consejo Legislativo de las islas Malvinas que calificaron al gobierno argentino de prepotente y lo compararon con el gobierno de Galtieri.

¿Cuáles son los motivos por los cuales el diálogo en el Comité de Descolonización sea cada vez más duro? Para las dos partes se trata de la realización de actos unilaterales encarados por la otra parte.

En su intervención, el canciller argentino Rafael Bielsa, denunció una serie de actos unilaterales adoptados por Gran Bretaña que no ayudan a favorecer un clima de negociación o cooperación entre ambas naciones, específicamente en torno a las actividades de prospección sísmica de hidrocarburos, la adjudicación de licencias para la exploración y explotación de minerales, la venta de licencias de pesca en la zona disputada, acciones de policía de pesca en el Atlántico Sur, la renuencia británica a avanzar en las medi-

47 BIELSA, Rafael, *La política de la paciencia infinita*. Op. cit.

das de confianza en el ámbito militar y la continuada presencia de la base militar en las Islas Malvinas con capacidad operativa más allá del área disputada.

Además mencionó la inclusión del archipiélago en el texto del tratado constitucional de la Unión Europea, los intentos del Reino Unido de tratar de afirmar presencia internacional de las Islas Malvinas como entidad separada de nuestro país, de otorgar al pretendido gobierno isleño un estatus que no tiene, así como intentar extender convenciones internacionales al área disputada.

Para los isleños este enfrentamiento tiene su origen en la prohibición argentina de no autorizar vuelos charter desde Punta Arenas a las islas Malvinas, prohibición que se inició en noviembre de 2003.

En esta reunión, John Birmingham, miembro del Consejo Legislativo de las Islas Malvinas señaló que la actitud del gobierno argentino hacia las islas Malvinas y los malvinenses hace que cada vez más países y gente vean al actual gobierno argentino como una administración prepotente, que no parece entender las realidades del siglo XXI⁴⁸.

Agregó que la prohibición de los vuelos charter decidida por la Argentina es un intento de dañar nuestra industria de turismo. Birmingham aconsejó al gobierno argentino que siga los pasos del gobierno español, que recientemente decidió incluir a los habitantes de Gibraltar en las negociaciones entre España y Gran Bretaña.

Con relación a Gibraltar el canciller Bielsa explicó que esto es imposible no sólo porque la vinculación entre Gran Bretaña y España se enmarca en el seno de la Unión Europea y Gibraltar es un territorio dentro de la Unión Europea sino, además porque la relación entre Argentina y Gran Bretaña no pasa por su mejor momento⁴⁹.

48 ARMENDÁRIZ, Alberto, *Escándalo de Bielsa y los isleños en la ONU*. Acusan al Gobierno de «matón» y lo comparan con la dictadura militar; el canciller dijo que fue una falta de respeto. Diario «La Nación». Buenos Aires, 16 de junio de 2005, pág. 8.

49 BARON, Ana, *Malvinas: duro cruce entre Bielsa y los kelpers en el Comité de la ONU*. Diario «Clarín». Buenos Aires, 16 de junio de 2005, pág. 10. Se debe aclarar que tanto el Diario «La Nación» como el diario «Clarín» emplearon la palabra matón para referirse a la Argentina. Con posterioridad, en diálogo telefónico con el diario «La Nación», una fuente gubernamental británica aclaró «Prepotente sí; matón no». Ver Jorge Elias, *Para Londres, el Gobierno es «prepotente»*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 18 de junio de 2005, pág. 17.

El otro representante del Consejo Legislativo de las Islas Malvinas que se hizo presente en el Comité Especial de Descolonización fue Stephen Luxton quien manifestó que si bien el gobierno argentino es democrático, no cree que la esencia de las posturas hacia su país haya cambiado significativamente desde la dictadura militar de 1982, salvo en que la agresión militar no parece estar en la agenda. Con posterioridad Luxton, explicó que la comparación con el gobierno militar apuntaba a que si Argentina fuera realmente democrática, reconocería los derechos a determinar su futuro. Luxton manifestó también que la realidad es que Argentina ha impuesto efectivamente sanciones económicas unilaterales contra el pueblo de las islas, que todos los países de las Naciones Unidas deberían estar indignados.

La calificación del gobierno argentino como prepotente y de compararlo con la dictadura de Galtieri de 1982 por parte de los representantes del Consejo Legislativo de las islas Malvinas, hizo reaccionar al canciller Argentino, Dr. Rafael Bielsa, quien expresó que «son dos faltas de respeto que no voy a dejar pasar por alto». Golpeando con su mano sobre la mesa, muy enojado, interrumpió el discurso que había preparado e, improvisando, recordó que durante las dictaduras militares habían muerto miles de argentinos y señaló asimismo que «hablar de prepotencia no es un buen ejemplo de la tolerancia que los kelpers tanto le reclaman al gobierno argentino»⁵⁰.

Luego de estos altercados se consideró la resolución presentada por Chile que fue aprobada por consenso y aclamación, en la cual se solicita a los gobiernos de Argentina y el Reino Unido encontrar una solución pacífica a la controversia de soberanía de las islas Malvinas. La resolución recibió el respaldo de Brasil como Secretaria pro tempore del Grupo de Río, de Paraguay que actuaba en la presidencia del MERCOSUR, además de Uruguay, Perú, Ecuador, Guatemala y Cuba. El canciller argentino se retiró del recinto sin saludar a los representantes del Consejo Legislativo de las islas Malvinas.

La evaluación que efectúa el canciller argentino, destaca que la política argentina está sacando de quicio a los habitantes de las

50 ARMENDÁRIZ, Alberto, Escándalo de Bielsa. *Op. cit.*

islas Malvinas. «Gran Bretaña no está urgida y nosotros tampoco. Sin ser hostiles, tenemos que ser implacables con la plata (con el dinero). Ellos van a hacer perforaciones petroleras y no toleran que nosotros hayamos suspendido los vuelos chárter mientras no sean de bandera argentina. Si hay plata para Gran Bretaña, también debe haber plata para Argentina». El canciller se pregunta ¿Dónde está la prepotencia, entonces?⁵¹.

Para el equipo diplomático argentino el endurecimiento de los representantes isleños tiene causas internas, ya que buscarían mostrarse más firmes con vistas a ganar votos en las elecciones legislativas que se llevarán a cabo en noviembre próximo.

Las resoluciones aprobadas por Naciones Unidas se ajustan a la fórmula tradicional mencionada en los organismos internacionales, donde se solicita la negociación entre las partes.

Seminarios regionales sobre Descolonización

Nuestro país también participó en los seminarios regionales sobre esta temática promovidos por el Comité de Descolonización, previo a las sesiones de verano en Nueva York.

En el período que estamos analizando se realizó el «Seminario Regional del Caribe para hacer avanzar el proceso de descolonización en el Caribe y las Bermudas». El seminario se llevó a cabo en The Valley, Anguila del 20 al 22 de mayo de 2003. En esa oportunidad Argentina logró la inclusión de un párrafo sobre la «cuestión de las Islas Malvinas» en el capítulo de conclusiones y recomendaciones donde alienta la reanudación de negociaciones teniendo en cuenta los intereses de los habitantes.

Con la misma finalidad, al año siguiente, Argentina participó en el Seminario Regional del Pacífico para el avance del proceso de descolonización en la región del Pacífico realizada en Madang, Papúa, Nueva Guinea del 18 al 20 de mayo de 2004. En el informe anual de Jefatura de Gabinete correspondiente al año 2004 no se menciona qué participación le cupo a la delegación argentina.

51 Entrevista realizada al canciller Bielsa. «La Nación» Buenos Aires, 24 de junio de 2005.

2. Organización de Estados Americanos. OEA

Con referencia a la OEA se tendrá en cuenta la participación argentina en la Asamblea General y en reuniones especiales.

Asamblea General

Con motivo de la realización de la XXXIII Asamblea General de la OEA realizada en Santiago de Chile el 10 de junio de 2003 se adopta una Declaración sobre la Cuestión de las Islas Malvinas⁵².

En la misma se «Reafirma la necesidad de que los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte inicien, cuanto antes, las negociaciones sobre la disputa de soberanía, con el objeto de encontrar una solución pacífica a esta prolongada controversia». Se expresa la «satisfacción por la reafirmación de la voluntad del gobierno argentino de continuar explorando todas las vías posibles para la solución pacífica de la controversia y por la actitud constructiva a favor de los habitantes de las islas Malvinas».

En la XXXIV Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, realizada en Quito, Ecuador el 8 de junio de 2004, se reiteró en sus aspectos básicos la Declaración aprobada el año anterior. Durante la sesión del tratamiento del tema, Intervino el señor Canciller, Rafael Bielsa, y manifestaron su apoyo las delegaciones de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú, México, Uruguay y Venezuela⁵³.

52 Intervienen en la Asamblea General el señor Secretario de Relaciones Exteriores, Embajador Jorge Taiana y los delegados de Brasil, Chile, Paraguay por el MERCOSUR, Perú, México, Venezuela, Bolivia, Uruguay y Panamá. (JEFATURA DE GABINETE, *Memoria Detallada del Estado de la Nación 2003*. Buenos Aires. 1 de marzo de 2004, pág. 205 y Documentación Pública Op. cit. s/n. Se debe recordar que luego de varios intentos fallidos el Reino Unido logró ingresar como miembro observador a la OEA en 1995. BOLOGNA, A. B. *Los derechos argentinos sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur (San Pedro y Sándwich del Sur)*. EDIAR. Buenos aires, 1989.

53 La resolución aprobada fue presentada por el canciller de Brasil, Celso Amorin y recibió el respaldo unánime de las delegaciones de los países integrantes en particular de los miembros del MERCOSUR. (La OEA convocó a resolver «sin demoras» el conflicto por Malvinas. Diario «La Capital». Rosario, 9 de junio de 2004. pág.16).

Conferencia de seguridad

Los días 27 y 28 de octubre de 2003 se reúne en la ciudad de México la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos. En esa ocasión el canciller argentino, Rafael Bielsa manifestó:

*«Deseo reiterar en esta oportunidad el reclamo de soberanía por las islas Malvinas; Continuaremos explorando todas las vías posibles para la solución pacífica de la controversia. Reafirmo la necesidad de que los gobiernos argentino y británico inicien cuanto antes las negociaciones sobre la disputa de soberanía, con el objeto de encontrar una solución pacífica a este demasiado prolongado conflicto»*⁵⁴.

3. Unión Europea

A comienzos del 2005, más precisamente en el mes de abril, la opinión pública argentina toma conocimiento de que las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur estaban incluidas en la Constitución Europea como territorios en los cuales se aplicará la norma. Esta Constitución no está en vigencia ya que luego de los referéndum negativos de Francia y Holanda se suspendió su ratificación a pesar de que once países ya la habían aceptado.

De acuerdo al diario «Clarín», todo comenzó el 22 de abril de 2005 cuando el Instituto Buenos Aires Plan Estratégico (IBAPE) elaboró un documento con el título: La nueva Constitución Europea transforma el conflicto con el Reino Unido en el Atlántico Sur y la Antártida en un conflicto con toda la Unión Europea⁵⁵.

La Constitución europea expresa que:

«1. Los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido están asociados a la Unión. Dichos países y territorios,

54 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO Documentación Pública sobre la Cuestión de las islas Malvinas Buenos Aires, 2003. S/N

55 *Quejas por la inclusión de las islas Malvinas.* Diario «Clarín». Buenos Aires, 29 de mayo de 2005, pág.23. El IBAPE es un organismo no gubernamental (ONG) cuyos propósitos son: estudiar, planificar, proponer modelos y soluciones a los problemas que enfrenta la Ciudad de Buenos Aires y la República Argentina. <http://www.ibape-argentina.org.ar>. Consulta el 2 de junio de 2005.

denominados en lo sucesivo "países y territorios", se enumeran en el Anexo II. El presente Título es aplicable a Groenlandia, sin perjuicio de las disposiciones particulares del Protocolo sobre el régimen especial aplicable a Groenlandia. 2. La finalidad de la Asociación será promover el desarrollo económico y social de los países y territorios y establecer estrechas relaciones económicas entre éstos y la Unión. La asociación deberá, de manera prioritaria, contribuir a favorecer los intereses de los habitantes de dichos países y territorios y su propiedad, de modo que puedan alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran (Título IV. Asociación de los países y territorios de Ultramar. Artículo III -286)⁵⁶.

En el anexo II, Título IV Parte III de la Constitución, cuyo título es Países y Territorios de Ultramar a los que se aplicarán las disposiciones del Título IV de la Parte III de la Constitución. Se enumeran en el listado colonias pertenecientes a Dinamarca, Francia, Holanda y el Reino Unido. Con referencia a nuestro tema, están incluidas en el listado de la siguiente manera:

*«Islas Malvinas (Falkland)
Georgia del Sur e islas Sandwich del Sur
Territorio antártico británico»*

El senador nacional, Eduardo Menem, integrante de la Comisión de Relaciones Exteriores consideró que esta situación conflictiva se desarrolló después que él presentara un proyecto de ley, rechazando la inclusión de las islas Malvinas en jurisdicción de la Constitución europea. El senador señaló que había recibido información, de distintas fuentes, de que se habían incluido las islas Malvinas en la Constitución europea y que la Cancillería no había reaccionado de ninguna forma. Presentó un proyecto rechazando la inclusión, pidiendo al ejecutivo que informe qué medidas ha tomado y pidiendo que comuniquemos a todos los Parlamentos de los países europeos que se trata de un territorio en disputa⁵⁷.

Este tema fue motivo de un amplio debate parlamentario y en los medios de comunicación.

56 Se debe aclarar que en el título IV existen otros artículos relacionados al tema: Artículo III-287, Artículo III-288, Artículo III-289, Artículo III-290 y artículo III-291. Ver Constitución Europea en la INTERNET páginas 226 y siguientes.

57 La Comisión Europea ratificó la soberanía inglesa. Diario «La Capital». Rosario, 4 de mayo de 2005.

En el Senado de la Nación se produjo un duro enfrentamiento entre la primera dama, Cristina Fernández de Kirchner y el senador Eduardo Menem hermano del ex presidente Carlos Saúl Menem. La senadora Fernández salió en defensa del canciller Rafael Bielsa y criticó duramente la gestión del ex canciller Guido Di Tella y su política de seducción. Calificó de lesivo para los intereses argentinos el envío de ositos de peluche a las islas Malvinas.

Eduardo Menem respondió que la Cancillería «se durmió» ante el caso Malvinas y denunció que el reclamo argentino recién se produjo el 20 de abril, después que se divulgó el caso en los medios de comunicación y que un grupo de legisladores planteó la queja ante el gobierno de España. El senador acusó a Kirchner de mentir cuando aseguró que el gobierno argentino había presentado 17 notas en reclamo por el caso Malvinas antes de que se conociera públicamente el incidente. Las notas, de acuerdo al senador, fueron presentadas después del 20 de abril.

Después del debate, el Senado de la Nación aprobó por unanimidad un proyecto de resolución en el que rechaza la indebida inclusión de las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y territorios antárticos británicos dentro del ámbito de aplicación territorial de la Constitución para Europa.

En la Cámara de Diputados se aprobó el 4 de mayo de 2005 un proyecto de resolución que declara el absoluto repudio a la inclusión de las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y territorios antárticos británicos dentro del ámbito de aplicación territorial de la Constitución para Europa.

El Partido Justicialista rechazó un pedido de interpelación al canciller Rafael Bielsa que había promovido el diputado Mario Cafiero del Partido Soberanía Popular⁵⁸.

La reacción del canciller Rafael Bielsa se produjo el 28 de abril, luego que el Instituto Buenos Aires de Planeamiento Estratégico difundiera el texto constitucional. El Ministro aclaró ese día que el gobierno no buscaba una escalada verbal con Gran Bretaña a raíz de la polémica, que fue el embajador Remes Lenicov, quien presentó una protesta formal. También aseguró que había

58 *Críticas de la oposición en el Senado por Malvinas. Denuncian una reacción tardía.* Diario «La Nación». Buenos Aires, 5 de mayo de 2005, pág.7.

dado instrucciones a los embajadores ante los países de la Unión Europea para que hicieran su trabajo en el ámbito bilateral⁵⁹.

El tema también se debatió en la televisión por cable de la República Argentina. El presidente del Partido Recrear, Ricardo López Murphy había cuestionado la tardía reacción de la cancillería en el programa «A dos Voces» de Todo Noticias del Diario «Clarín» de Buenos Aires, el día 3 de mayo. Por vía telefónica intervino el canciller Bielsa refutando los argumentos de López Murphy e invitando a un debate para el próximo programa. Esto se concretó el 11 de mayo. El líder de Recrear consideró que la cancillería «actúa con lentitud y no hizo la gestión adecuada ante la Unión Europea (UE), ni las cancillerías europeas, ni ante las Naciones Unidas. El gobierno está mirando cómo impactar en los titulares de los diarios del día siguiente». El Canciller rechazó las críticas y dijo que el tema fue dado a conocer a la opinión pública el 23 de abril, mientras que la cancillería hizo la protesta formal el 20 de abril ante la Unión Europea. Bielsa defendió la política exterior del presidente Néstor Kirchner diciendo que «Somos un grupo de trabajo, el titular es el presidente, todos los días hablo con él de Política Exterior y nunca me dijo que actuara pensando en la tapa de los diarios de mañana». El canciller argumentó a favor de los reclamos argentinos, concluyendo que «Si hemos pecado de algo, hemos pecado de redundancia en el reclamo por la soberanía»⁶⁰.

En nuestro país los principales diarios nacionales criticaron también la reacción tardía del gobierno.

«Que esa inclusión haya pasado desapercibida por la Cancillería constituye una penosa falta de profesionalismo... Es llamativo que esta disposición no haya sido advertida por el cuerpo diplomático argentino, que tiene embajadores en todos los países de la Unión y en el propio organismo, cuando se está negociando con Gran Bretaña y se está discutiendo un acuerdo de integración y cooperación con la Unión Europea. Se trata de una falla que obliga a pre-

59 Los kelpers rechazaron las quejas argentinas por la Constitución Europea. Diario «Clarín». Buenos Aires, 30 de abril de 2005, pág. 8.

60 Bielsa y López Murphy, en un frío debate por las Malvinas. Diario «La Nación». Buenos Aires, 12 de mayo de 2005, pág. 8 y López Murphy y Bielsa debatieron por Malvinas. Diario «La Capital». Rosario, 12 de mayo de 2005.

guntarse sobre la calidad del funcionamiento de la cancillería y, eventualmente, a formular programas de mejora»⁶¹.

Por su parte el diario «La Nación», manifiesta que el reconocimiento de la soberanía británica sobre nuestras islas del Atlántico Sur que la Constitución Europea contiene, es sumamente negativo para nuestro reclamo de soberanía sobre el archipiélago. Es particularmente serio que el gobierno argentino no haya podido reaccionar a tiempo frente a ello. El texto de la nueva Constitución se conoce desde hace ya dos años y su versión final fue suscripta hace dos meses. Alguien debería asumir esta responsabilidad histórica y el notorio descuido que supone lo acontecido⁶².

Coincide con este criterio la corresponsal del diario en la Cancillería, cuando expresa que «otro episodio que alzó voces de protesta en el Palacio San Martín fue la tardía reacción oficial ante la inclusión de las Malvinas en el listado de territorios de ultramar sobre los que tendría aplicación la Constitución Europea. Las miradas apuntaron en este caso a tres embajadores: Santos Goñi (a cargo hasta hace algunas semanas de la Dirección Malvinas); Jorge Remes Lenicov (acreditado en la Unión Europea) y Federico Mirré (Embajador en el Reino Unido) «Es inaudito que no hayan informado nada y que, encima, no reciban siquiera un llamado de atención» se escuchó decir a varios diplomáticos⁶³.

La Federación de Veteranos de Guerra de la República Argentina expresó su más firme repudio a la inclusión de las Malvinas como territorio de ultramar porque «colisiona con nuestra Constitución Nacional, cláusula transitoria primera: contradice el Tratado

61 *Malvinas, el colonialismo y la soberanía*. Editorial del diario «Clarín». Buenos Aires, 30 de abril de 2005, pág. 42.

62 *La Constitución europea*. Editorial del diario «La Nación». Buenos Aires, 5 de mayo de 2005.

63 CARBONE, Florencia, *Quejas y malestar diplomático*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 7 de mayo de 2005. En la *Memoria Detallada del Estado de la Nación* de la JEFATURA DE GABINETE correspondiente a los años 2003 y 2004 y en la Documentación Pública sobre la Cuestión de las islas Malvinas elaborado por el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO Buenos Aires, 2003. S/N. no existe mención de reclamos sobre este tema. En la página del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el tema Islas Malvinas, está referenciado hasta el año 2000. Consulta el 11 de julio de 2005.

Antártico, e incorpora un elemento adicional de presión británica a la situación de conflicto vigente»⁶⁴.

Romero critica esta actitud del Reino Unido diciendo que la pretensión de incorporar a las Malvinas como territorio de ultramar de la Unión Europea muestra otra estrategia. Malvinas pasaría a tener la misma categoría que los territorios de Aruba, Antillas Holandesas, Polinesia Francesa, Islas Caimán y Santa Elena, entre otros. De los mencionados solo Malvinas subsiste hoy como sujeto a disputa de soberanía con otro Estado nacional. Con esta maniobra el Reino Unido entraría en un club de países que tienen esos territorios y frente a los cuales la comunidad internacional no tiene ningún reclamo. Dicha situación, según Romero, perpetuaría el estatus colonial de las islas del Atlántico Sur, lo cual es anacrónico y contrario al espíritu de libertad que fundamenta la Constitución Europea⁶⁵.

Como era de suponer, las protestas argentinas fueron desechadas en primer lugar por los habitantes de las islas Malvinas. En declaraciones publicadas en el semanario *Penguin News*, la consejera Norma Edwards rechazó absolutamente la queja Argentina. El consejero Richard Cockwell convalidó a Edwards como vocera del Ejecutivo malvinense. Según Cockwell «es una posición oficial que queramos estar cerca del territorio del Reino Unido y dentro de la Comunidad Europea». Las islas han sido parte de Gran Bretaña por muchos años y que la gente que vive allí se siente muy británica, no importa de dónde venga.

Neil Kinnock uno de los líderes laboristas en Londres manifestó sorpresa porque el planteo se haga ahora. La inclusión de las islas Malvinas como parte de los territorios europeos refleja un hecho simple, según Kinnock, es un territorio en disputa pero que Gran Bretaña lo considera parte de sus territorios.

Una fuente consultada de la Unión Europea comentó que la posición del bloque económico no ha cambiado. El Tratado Constitutivo de la Unión Europea fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 por los jefes de estado de todos los miembros y que, hasta el

64 La Comisión Europea ratificó la soberanía inglesa. Diario «La Capital». Rosario, 4 de mayo de 2005.

65 ROMERO, Agustín, Malvinas, 176 años después. Diario «Clarín». Buenos Aires, 10 de junio de 2005.

momento, no había ninguna protesta por Malvinas. El portavoz no quiso confirmar si había recibido una queja del embajador argentino en Bruselas, Lenicov.

El Reino Unido desde su incorporación a la Unión Europea en 1972, aprovecha fondos de la misma para destinarlo a sus colonias. Esta actitud la hicimos conocer a la opinión pública en 1986. En julio de 1986 la entonces Comunidad Económica Europea otorgaba a las islas Malvinas una ayuda económica de 12 millones de dólares⁶⁶.

4. Otros Organismos Internacionales

La República Argentina hizo ingresar el tema Malvinas en la agenda de distintos foros internacionales entre los que podemos mencionar:

El 15 de noviembre de 2003 se reúne en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, la XIII Cumbre Iberoamericana donde se establece la fórmula que se emplea en los organismos internacionales de solicitar la reanudación de negociaciones entre los dos países. De igual manera se trató el tema en la XIV Cumbre Iberoamericana realizada en San José de Costa Rica del 18 al 20 de noviembre de 2004.

La inclusión de Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur en la Constitución Europea fue tratada en la Declaración de Brasilia del 11 de mayo de 2005 con motivo de la cumbre América del Sur- Países Árabes. La referencia expresa:

«2.15. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países sud-americanos y de los países árabes convocan a la República Argentina y al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a reanudar las negociaciones a fin de que se encuentre, a la mayor brevedad posible, una solución justa, pacífica y duradera de la controversia de soberanía sobre la cuestión Malvinas, de acuerdo con las numerosas resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas. Expresan además que la inclusión de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur como territorios asociados a Europa en el Anexo II relacionado con el Título IV "Asociación de los países y

66 BOLOGNA, Alfredo Bruno, *La ayuda económica de la Comunidad Económica Europea a las islas Malvinas*. Semanario «El Fueguino». Ushuaia, 15 de agosto de 1986, pág. 5.

Territorios de Ultramar” de la parte III del Tratado Constitucional de la Unión Europea, resulta incompatible con la existencia de una disputa de soberanía sobre dichas islas»⁶⁷.

Bilbao valora el encuentro de Brasilia y resalta la condena sin rodeos por la inclusión de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur como territorios asociados a Europa en la Constitución Europea⁶⁸.

Se debe aclarar además que las islas Malvinas, Georgias del Sur e islas Sándwich del Sur aparecen bajo el título de países y territorios de ultramar, ubicando las dependencias en el mismo rango de países independientes, cuando en la lista no existen países.

Consideraciones finales

Entendemos que el tema de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur ha sido opacado, como también otros temas referidos a la Política Exterior, por la prioridad que dio la Administración Kirchner al tema financiero para salir del default que había heredado de gobiernos anteriores.

En las consideraciones finales hacemos referencias a tres aspectos de la relación que se han destacado en el período analizado, como son, la variable económica, la situación jurídica y el aspecto militar.

Referido al aspecto económico de la disputa, el canciller argentino, Rafael Bielsa explicó que los problemas de los habitantes de las islas es que se niegan a aceptar vuelos argentinos. «Si no quieren volar hacia las islas bordeando Tierra del Fuego es porque es un negocio y si es así nosotros queremos participar del mismo»⁶⁹.

La evaluación que efectúa el canciller argentino, destaca que la política argentina está sacando de quicio a los habitantes de las islas Malvinas. «Gran Bretaña no está urgida y nosotros tampoco.

67 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL. Declaración de Brasilia. Cumbre América del Sur-Paises Árabes. www.mre.gov.br. Consulta. 7 de julio de 2005.

68 BILBAO, Luis, *Audaz paso hacia un mundo multipolar*. «Le Monde Diplomatique» Edición Cono Sur. Buenos Aires, junio de 2005.

69. *Los vuelos de la discordia*. Diario «Clarín». Buenos Aires, 16 de junio de 2005, pág. 10.

Sin ser hostiles, tenemos que ser implacables con la plata. Ellos van a hacer perforaciones petroleras y no toleran que nosotros hayamos suspendido los vuelos chárter mientras no sean de bandera argentina. Si hay plata para Gran Bretaña, también debe haber plata para Argentina»⁷⁰.

Los habitantes de las islas se han manifestado a través de los Consejeros Legislativos en las reuniones anuales del Comité de Descolonización de la Organización de las Naciones Unidas. Uno de ellos Michael Summers ha expresado en la sesión del 18 de junio de 2004 que el estado de la relación con la República Argentina es pobre «Este nuevo gobierno adoptó una actitud agresiva hacia las islas Malvinas que no es buena para el futuro. Se nos hace difícil cooperar en áreas de interés mutuo». Por su parte Roger Edwards, ex militar que participó en la guerra de 1982, en la misma reunión en Nueva York, manifestó que «Kirchner ha hecho todo lo posible para dañar nuestra economía».

Dentro de esta misma postura, el embajador del Reino Unido en nuestro país, Robin Christopher, poco antes de dejar su cargo expresó que su gobierno había «perdido la confianza en las autoridades argentinas» considerando este hecho como el de mayor tensión en la relación bilateral desde la guerra de 1982⁷¹.

Que el embajador inglés no esté de acuerdo con nuestros procedimientos diplomáticos, puede ser un hecho positivo ante la pasividad y subordinación demostrada por gobiernos anteriores.

La política de la Administración Krichner de ponderar en su relación a los isleños, las cuestiones económicas, como la pesca, comunicaciones, hidrocarburos y minería, ha dado sus resultados. Argentina no podía mantenerse ajena observando cómo los habitantes de las islas se beneficiaban con los permisos de pesca otorgados tan generosamente por ellos, depredando el Atlántico Sur. No podía tampoco ser indiferente ante el aumento de vuelos charters, dejando que líneas aéreas extranjeras se beneficiaran con el turismo a las islas pasando por nuestro territorio sin ningún rédito

70 ELÍAS, Jorge, *Bielsa: jamás consentiría la idea de estafar a la gente*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 24 de junio de 2005.

71 Entrevista realizada al señor Embajador del Reino Unido, Robin Christopher, *Op. cit.*

económico para nuestro país que afrontaba una situación muy crítica luego de la crisis del diciembre de 2001.

Además de centrar la cuestión conflictiva en el ámbito económico la administración Kirschner se diferencia de las anteriores administraciones en otros aspectos.

Desde el punto de vista jurídico se manifiesta un nuevo lenguaje para hacer referencia al gobierno del archipiélago. Se reitera en diversos documentos la expresión «ilegítimo gobierno de las islas Malvinas»⁷².

Los gobiernos que precedieron a la Administración Menem destacan el cambio de actitud con relación al trato dispensado a los habitantes de las islas Malvinas. La política de seducción empleada por el extinto canciller Guido Di Tella, que por otra parte ya había sido empleada en la década del setenta con precios subsidiados de productos argentinos admitidos por la Declaración de Buenos Aires de 1971, ha quedado desterrada. Los habitantes de las islas Malvinas que ocuparon un rol protagónico durante el gobierno de Menem, en la actualidad no lo tienen. Los gobiernos que lo siguieron dejan en claro que las partes en conflicto son dos, Reino Unido y Argentina y no tres cuando se incluía en las negociaciones a los habitantes de las islas.

La estrategia de presionar internacionalmente al Reino Unido, en los organismos multilaterales para iniciar las negociaciones con relación a la soberanía de las islas del Atlántico Sur no dio los resultados esperados.

El canciller argentino Rafael Bielsa manifestó que en la cuestión Malvinas se privilegia la búsqueda de la reanudación de las negociaciones de soberanía con el Reino Unido, para lo cual ha

72 Por ejemplo, gestiones verbales ante el Departamento de Estado de los Estados Unidos por recibir a los representantes de las islas Malvinas. 24 de julio de 2004. Los días 19 y 22 de julio de 2004 fueron efectuadas gestiones verbales ante las cancillerías uruguaya y chilena por la participación de funcionarios de esos países en la oficina del ilegítimo gobierno de las islas Malvinas en Londres. Desde el punto de vista periodístico se traslada un error diciendo que el canciller argentino habló del ilegítimo gobierno de las islas Malvinas en su participación en el Comité de Descolonización en Naciones Unidas el 18 de junio de 2004. ROSALES, Jorge, *Malvinas: enfático reclamo en la ONU*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 19 de junio de 2004, pág. 10.

trabajado de manera racional y firme; sin sobreactuaciones ni excentricidades⁷³.

Queda clara la postura argentina, manifestada fundamentalmente en la Comisión de Descolonización de las Naciones Unidas, en la voz del canciller Rafael Bielsa, de que Argentina ha protestado y seguirá protestando los actos unilaterales británicos en el área en disputa.

Sería beneficioso que nuestro país además volviera a la fórmula tradicional del reconocimiento de soberanía argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur en los comunicados conjuntos bilaterales firmados con distintos países del sistema internacional. Creemos que la fórmula más adecuada es la aprobado por los países miembros del MERCOSUR a la cual ya hemos hecho referencia.

En la intervención de los consejeros legislativos de las Islas Malvinas se ha hecho referencia al conflicto de Gibraltar. En este sentido sería conveniente tener una posición común con España en razón de que la solución para las dos colonias se deben resolver según la Organización de las Naciones Unidas por el principio de la integridad territorial y no por la autodeterminación de los pueblos.

Desde el punto de vista militar el gobierno argentino, tanto en el país como en discursos del Canciller, Rafael Bielsa en el Comité de Descolonización, hacer referencia a la base militar de las islas Malvinas que tienen una capacidad operativa más allá del área en disputa.

Con referencia a la dotación de Malvinas, la cuestión se actualizó con motivo de la octava reunión anual de cooperación militar argentino-británica realizada en Buenos Aires los días 15 y 16 de junio de 2005. La delegación argentina no dejó de manifestar el malestar producido por dos informaciones periodísticas provenientes del Reino Unido. El diario *Sunday Express* mencionó un estado de alerta militar en las islas Malvinas, noticia rápidamente desmentida por el gobierno británico. La segunda información hacía referencia a declaraciones del nuevo comandante de la base en las islas Malvinas, Ian Montcriff, a la Revista de Defensa Focus por la cual expresaba que las fuerzas armadas argentinas no eran confia-

73 BIELSA, Rafael, *La política de la paciencia infinita*. Op. cit.

bles como para reducir la dotación de esa unidad. La delegación británica manifestó en esta reunión que estos hechos no se volverán a repetir.

El canciller Rafael Bielsa manifiesta que el requisito básico para avanzar en la resolución de la Cuestión Malvinas, se logrará cuando la reconstrucción de la Argentina sea como país institucionalmente más confiable, socialmente más integrado y económicamente más desarrollado y con igualdad de oportunidades para todos⁷⁴.

Para el senador nacional Rodolfo Terragno, el Reino Unido está preparando la independencia de las islas. Malvinas económicamente autosuficientes, más la defensa del Reino Unido, son la base de su independencia. Hay un plan integral de desarrollo económico para las islas (El PBI per cápita de los isleños es de 25.000 dólares; el de Argentina ronda los 3.000 dólares)⁷⁵.

La estrategia diseñada por la Administración Kirchner nos parece adecuada y alejada de la política de seducir a los kelpers, que no dio resultado satisfactorio pese a las reiteradas oportunidades en las cuales se ha empleado. Por primera vez los habitantes de las islas se muestran descontentos con Argentina, no por motivos jurídicos, políticos o militares, sencillamente porque se han visto afectados en sus ingresos que alcanzaron los 25.000 dólares per cápita.

Sería conveniente que el gobierno argentino tomara varias iniciativas con vistas al futuro de las islas Malvinas. Crear por ejemplo un grupo de trabajo interdisciplinario entre funcionarios del área Malvinas del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de otros Ministerios, académicos e investigadores, para abordar todos los aspectos económicos, políticos, jurídicos, de negociación y de procedimiento internacional, con el fin de lograr iniciativa propia y no reaccionar tardíamente ante los hechos consumados.

74 BIELSA, Rafael, *Un día para el recuerdo y la reflexión*. Diario «La Nación». Buenos Aires, 2 de abril de 2004.

75 Entrevista realizada al senador nacional Rodolfo Terragno por Florencia Carbone, Diario «La Nación». Buenos Aires, 2 de abril de 2004.

RESUMEN

En el conflicto de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, durante la Administración Menem, el canciller Guido Di Tella, había establecido como estrategia de negociación por la soberanía de las mismas, la política de seducción con los habitantes de las islas. Finalizado su mandato, las administraciones que lo siguieron, desearon desprenderse rápidamente de esta política que había sido duramente cuestionada. Se aclara desde entonces que las partes que negocian esta cuestión son dos: el Reino Unido y la República Argentina.

Dentro de este enfoque también se incluye la actual estrategia de la Administración Kirchner. Se puede observar también una continuidad del actual gobierno en relación a los reclamos argentinos en los foros internacionales. Desde el punto de vista bilateral, las cuestiones económicas han sido puestas en primer lugar de la agenda con el Reino Unido. Se puede mencionar una actitud distinta de este gobierno con relación a la pesca, el petróleo y la minería. La no autorización del gobierno argentino de vuelos charter por parte de la línea chilena LAN entre Punta Arenas y Puerto Argentino de las Islas Malvinas, ha puesto a los isleños en una actitud agresiva con respecto al gobierno de Kirchner que se manifiesta, sobre todo, en las reuniones anuales del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas.

Palabras claves: POLÍTICA DE SEDUCCIÓN - COMITÉ DE DESCOLONIZACIÓN - NACIONES UNIDAS - PESCA, PETRÓLEO Y MINERALES - COMUNICACIONES AÉREAS.

ABSTRACT

In the conflict with Falklands, South Georgia and South Sandwich Islands, during Menem Administration, chancellor Guido Di Tella, established the «seduction policy» with the islanders as a strategy of negotiation towards the islands sovereignty. Once his term of office was over, the following administrations wanted to quickly get rid of this policy which had been harshly questioned. Since then, it is clear that the parts negotiating this matter are two: United Kingdom and Argentine Republic.

Within this approach, the current strategy of Kirchner Administration is included as well. It can also be noticed a continuity of the current government in relation with the Argentinian claims in the international forums.

From the bilateral point of view, the economical topics have been put in first place of the agenda with the United Kingdom. A different attitude of this government can be mentioned in relation with fishing, oil and mining industry. The nonauthorization of the Argentinian government of Chilean LAN line charter flights between Punta Arenas and Puerto Argentino in Falkland

Islands has placed islanders in an aggressive attitude towards Kirchner government, an attitude that is mainly shown in the annual meetings of the Decolonization Committee of the United Nations.

Key words: SEDUCTION POLICY - DECOLONIZATION COMMITTEE - UNITED NATIONS - FISHING - OIL AND MINING INDUSTRY - AIR SERVICES.

LA POLÍTICA ANTÁRTICA ARGENTINA 2001-2004: CONTINUIDADES Y LOGROS EN UN CONTEXTO DE DESAFÍOS INTERNOS Y EXTERNOS

Miryam Colacrai

Introducción

La cuestión de la Antártida, que no revistaba entre los temas de mayor prioridad en la Política Exterior Argentina, tuvo un ascenso en su visibilidad en estos últimos años, de la mano de las discusiones en torno a la Secretaría del Tratado Antártico y de la posibilidad de convertirse en el país sede. Aunque esta negociación ocupara buena parte de la energía diplomática, otros aspectos como la adecuación organizacional y el desarrollo de las actividades antárticas entre 2001 y fines de 2004 —período analizado en este trabajo— permiten dar cuenta de la continuidad en la política antártica y del esfuerzo encaminado a mejorar y profundizar la actividad científica en la región.

En función de ello, me propongo abordar esta temática asignándole particular relevancia a la «Secretaría del Tratado Antártico» por constituir ésta un importante logro de la Política Exterior y, simultáneamente realizar un seguimiento de la trayectoria de las actividades de interés científico, destacando algunos datos significativos de la cooperación internacional desplegada y los pasos dados en orden a lograr una más aceptada vinculación Nación-provincia en el quehacer antártico.

Las negociaciones por la Secretaría del TA arriban a buen fin

Como ya señalara en las obras precedentes de esta serie, la Argentina llevó adelante entre 1992 y 2001 una activa negociación

con relación a este tema, que tuvo por escenario varios ámbitos a la vez: el plano multilateral del propio régimen, diversos foros regionales latinoamericanos, como también el ámbito de la diplomacia bilateral en todas aquellas circunstancias en que se producían contactos con Estados «antárticos». Ello hizo que el tema de la Secretaría del TA y el ofrecimiento de la sede en Buenos Aires, estuviese siempre incorporado como punto de agenda. Durante parte de la Administración Menem y en el transcurso del gobierno de De la Rúa, se realizaron esfuerzos con miras a esa meta. Hubo, entonces, una buena sincronización entre las señales de interés por parte del gobierno central y el trabajo persistente desde los espacios organizacionales más directos en la Cancillería y la Dirección Nacional del Antártico.

No hay ninguna duda que el establecimiento de una secretaría es la mayor innovación en la estructura y en el funcionamiento del TA. Desde sus inicios, el Tratado Antártico había descansado en el hecho que las Partes Consultivas ejercían funciones burocráticas de manera rotativa a los efectos de organizar cada reunión consultiva y luego garantizaban la circulación apropiada de la información. Dicha práctica había servido razonablemente hasta hace no mucho tiempo, pero el incremento en el número de miembros, la ampliación de los temas, la proliferación de reuniones y contactos comenzaron a mostrar la necesidad de «centralizar» las actividades de la secretaría.

En verdad, ello implica *una mejora en la calidad organizativa* y un paso institucional importante, *sin modificar la esencia del proceso de adopción de decisiones* en el marco del TA, por cuanto las Partes Consultivas siguen siendo su único cuerpo decisorio. Por lo tanto, tampoco puede pensarse en ella como una organización intergubernamental.

Como se sabe, la regla del consenso practicada en el TA, es por excelencia uno de sus resortes políticos (aunque expresada jurídicamente) más contundentes para mostrar que las decisiones, finalmente, reflejan el acuerdo entre las Partes. Aunque en algunos casos puede implicar un proceso de larga negociación, opera otorgando legitimidad a lo convenido.

Concretamente en el caso de la Secretaría, pudo arribarse al consenso luego que fuera levantada la reserva sostenida durante casi diez años, por parte del Reino Unido, lo cual ocurrió el 20 de

julio de 2001, en la XXIV Reunión Consultiva celebrada en San Petersburgo. Este hecho puso en evidencia que, más allá de la tarea realizada consistentemente por los negociadores argentinos y la continuidad de esta meta por parte de los gobiernos transcurridos en el período de 1992 a 2001 (a la cual reconocemos como una «política de estado»), el propio requerimiento del régimen y el accionar de las Partes Consultivas —en su rol de decisores— fue neutralizando y deslegitimando aquella posición, que podría considerarse «antisistémica».

Podría afirmarse que el período más álgido y a la vez más constructivo para el afianzamiento del apoyo a la Argentina en su propuesta de alojar la Secretaría del TA, se desarrolló desde 1998, particularmente a partir de la XXII Consultiva realizada en Tromsø (Noruega). Se produjo, a partir de allí y hasta el 2001, una sinergia entre la necesidad de la Secretaría del Tratado Antártico y el interés de la Argentina reiteradamente expuesto, lo cual determinó que fueran años decisivos en la construcción del consenso. Se fueron sucediendo y sosteniendo a lo largo de las negociaciones diversos apoyos explícitos —como ya he señalado en los anteriores tomos de esta serie— procedentes de estados extrarregionales como de nuestra subregión sudamericana. Los latinoamericanos defendieron activamente la cuestión, enfocada desde la perspectiva del «balance geográfico» y de una representación equitativa en la distribución de las burocracias. China argumentó que debía lograrse en el STA un balance «geográfico y cultural». Quizá de todas las argumentaciones que pueden rastrearse en esos años de negociaciones, éstas fueron las que traspasaron la mirada más «técnica» sobre la necesidad de dotar al TA de una Secretaría y le adicionaron una «visión política».

La actividad argentina en la Antártida durante esos años, también se complementó con avances en materia legislativa¹, se traba-

1 La aprobación por Ley 25260 del Anexo V relativo a Protección y Gestión de Zonas, correspondiente al Protocolo sobre el Medio Ambiente Antártico. También se avanzó en el ordenamiento de las actividades pesqueras en el área de la CCRVMA (Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos). Luego de un proceso de estudio y del trabajo de especialistas de la Cancillería con técnicos y científicos, como así también con la participación del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) fue posible arribar a la Ley 25263, sancionada el 20 de julio de 2000.

jó en la formalización de mecanismos de evaluación para los proyectos desarrollados desde el Instituto Antártico Argentino² y se discutieron diversas propuestas para centralizar la conducción de la actividad antártica.

En julio de 2001, el entonces Ministro de Defensa Horacio Jaunarena, anunciaba una reorganización en la Dirección Nacional del Antártico (DNA), haciendo especial énfasis en el perfeccionamiento y fortalecimiento de sus esfuerzos de investigación científica³.

Conviene recordar que, a la XXIV Reunión Consultiva del TA, celebrada en San Petersburgo, entre el 9 y el 20 de julio de 2001, la Argentina pudo arribar con el apoyo mayoritario que se fue consensuando pacientemente durante casi diez años de negociación multilateral, de contactos bilaterales con países antárticos y de una larga tradición en el quehacer antártico demostrada, además, en su calidad miembro originario del TA. Finalmente, cuando el 20 de julio el Reino Unido anunció que destrababa su oposición a la candidatura argentina –acuerdo al cual habían llegado los cancilleres Adalberto Rodríguez Giavarini y Jack Straw⁴– las Partes Consultivas daban a este consenso la forma de «*Decisión 1 (2001) sobre el establecimiento de la Secretaría del Tratado Antártico, en Buenos Aires, Argentina*».

2 Ver Memoria detallada del estado de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 1 de marzo de 2001. La información consignada corresponde a la versión CDRom, pág. 698.

3 La Declaración del Ministro de Defensa, correspondiente al 6 de julio de 2001, fue incorporada al Informe Final de la RCTA XXIV, como Apéndice 2.

4 La prensa reproducía las palabras del Canciller Rodríguez Giavarini, quien lo había calificado como «éxito diplomático» y un reconocimiento a todos los que había intervenido (Ver «*Es un triunfo diplomático ser sede del Tratado Antártico*», Diario Clarín, Buenos Aires, 19 de julio de 2001). Se informaba, también, sobre la oficialización de la decisión ante la Reunión Consultiva, en los siguientes términos: «La delegación argentina que recibió la buena noticia está presidida por el titular de la Dirección General de Antártida de la Cancillería, Rubén Patto, y por el titular de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Marcelo Stubrin. Hoy, el grupo de trabajo aceptará 'la oferta hecha por la Argentina en julio de 1992 proponiendo a Buenos Aires como sede de la Secretaría del Tratado Antártico' y oficializará el consenso alcanzado en ese ámbito» (Ver «*Buenos Aires será sede del Tratado Antártico*», en Diario La Capital, Rosario, 20 de julio de 2001).

Este logro de la Política Exterior Argentina fue cuestionado y, en otros casos minimizado, por ciertos sectores a la par que aparecieron opiniones que, con suspicacia, sostenían que la Argentina debió haber hecho concesiones para llegar a este objetivo⁵. En apoyo a la gestión del gobierno, el Comité Nacional de la Unión Cívica Radical hizo pública una Declaración donde claramente resaltó que «el establecimiento de la Secretaría del Tratado Antártico en la Argentina constituye un factor que fortalece la preservación de los intereses argentinos en la Antártida» y es el resultado de «muchos años de sostenidos y denodados esfuerzos»⁶.

5 «El gobierno cierra la mitad de las bases en la Antártida» en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 15 de agosto de 2001 (ver en <http://www.buenosaires-links.com.ar/memo/recortes.antartida1.htm>). Además en diversos medios periodísticos patagónicos, la noticia mereció comentarios como (...) «La designación de Argentina como sede de la Secretaría Permanente del Tratado Antártico para la ciudad de Buenos Aires, podría costarle al país muy caro, ya que tres históricas Bases Antárticas Argentinas, bajo la excusa de afrontar una profunda crisis presupuestaria, podrían ser cerradas. En realidad, el ajuste es un pretexto y las Bases cerrarían como moneda de cambio en las negociaciones entabladas con Gran Bretaña» (...). (Ver «¿Cierran tres Bases Antárticas?», en *El Sureño* (Ushuaia), 7 de agosto de 2001). Similares opiniones eran vertidas por el Diputado provincial fueguino Miranda, quien sostenía «Esa obsesión argentina detrás de una Secretaría que no sabemos muy bien cuáles son los beneficios que dará al país, contrapuesta con la obcecada oposición del Reino Unido a que, pese al consenso internacional en ese sentido, Buenos Aires pudiese ser sede de la Secretaría, motivó que paulatinamente todos los esfuerzos políticos y diplomáticos de nuestro país tuvieran como único objetivo tal logro (...). Inglaterra opinó que la profusa actividad científica argentina en la Antártida, no era más que la máscara de los militares para «ocupar» ese territorio en reclamo de soberanía (...). Su «graciosa majestad» impuso el concepto de que mientras nuestro país mantenga militarizada la Antártida no podría ser sede de la tan ansiada secretaria (...). (Ver «Buscan cerrar tres bases antárticas. Corrupción intelectual», en *Diario Provincia 23* (Tierra del Fuego), 7 de agosto de 2001).

6 El comunicado del Comité Nacional de la UCR, emitido el 17 de agosto de 2001, llevaba la firma de sus autoridades: Raúl Alfonsín, presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical; Raúl Alconada Sempé, Secretario de Relaciones Internacionales; Enrique Nosiglia, Secretario de Relaciones Institucionales e Hipólito Solari Irigoyen, Secretario de Prensa. Allí se sostenía: «Luego de muchos años de sostenidos y denodados esfuerzos, en la Reunión Consultiva Antártica de San Petersburgo la Argentina alcanzó finalmente un importante objetivo de política exterior al obtener la sede en Buenos Aires de la Secretaría del Tratado Antártico. Sin duda, la Argentina no obtuvo por sí

Posteriormente, se avanzó en aspectos técnicos relativos a presupuesto, modalidades de funcionamiento, acuerdo de sede y otras cuestiones jurídicas. Con ese propósito, durante 2002 y 2003⁷, la Argentina convocó a dos Reuniones Informales sobre el Establecimiento de la Secretaría del Tratado Antártico, en las que participaron la totalidad de las Partes. En las mismas se discutieron *papers* y se acercaron posiciones, de modo de facilitar los acuerdos para darle forma definitiva a la adopción de la Secretaría, en las Reuniones Consultivas. En ocasión de la XXVI Reunión Consultiva del Tratado Antártico (Madrid, España, 9 al 20 de junio de 2003) se alcanzó un consenso definitivo acerca de los instrumentos jurídicos constitutivos de la Secretaría, el acuerdo de sede, la concesión de privilegios e inmunidades así como acerca de aspectos presupuestarios y del personal de la Secretaría.

Finalmente, en la XXVII Reunión Consultiva del Tratado Antártico, celebrada en Ciudad del Cabo (Sudáfrica) entre el 24 de

sola ese triunfo. Contó para ello con los demás países antárticos, que reconociendo la centenaria tradición argentina en la Antártida, nos brindaron su sólido respaldo. El último de los países en sumarse al consenso fue el Reino Unido en ocasión de la Reunión de San Petersburgo. Hoy, ciertos sectores pretenden empañar ese legítimo logro de nuestro país, haciéndolo aparecer interesadamente como el resultado de una concesión al gobierno británico: un eventual cierre de bases argentinas en la Antártida y de claudicación de nuestra soberanía. Esta tendenciosa e infundada interpretación no sólo ha sido categóricamente desmentida por el Gobierno argentino al más alto nivel, mediante declaraciones del Presidente y de los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores, sino también por el Reino Unido a través de la expresión auténtica de su representante en la Argentina quien afirmó que no existe acuerdo bilateral alguno, y mucho menos un pacto secreto entre el Reino Unido y la Argentina respecto a las bases argentinas en la Antártida. El proceder malicioso de los referidos sectores erosiona el prestigio antártico que la Argentina laboriosamente ha construido y pone irresponsablemente en peligro los intereses nacionales. El establecimiento de la Secretaría del Tratado Antártico en la Argentina constituye un factor que fortalece la preservación de los intereses argentinos en la Antártida. Sólo una visión miope e intencionadamente parcial puede pasar por alto esta realidad».

- 7 Ambas se realizaron en Buenos Aires: la primera tuvo lugar del 24 al 27 de junio de 2002; la segunda, se extendió entre el 1 y el 4 de abril de 2003. Éstas fueron previas a la XXV Consultiva celebrada en Varsovia entre el 10 y el 20 de setiembre de 2002 y a la XXVI Consultiva llevada a cabo en Madrid del 9 al 20 de junio de 2003, respectivamente.

mayo y el 4 de junio de 2004, concluyeron las negociaciones diplomáticas sobre la puesta en funcionamiento de la Secretaría del Tratado Antártico, en su sede permanente en Buenos Aires. También se realizó la elección de su Secretario Ejecutivo, Johannes Huber de nacionalidad holandesa, quien asumió sus funciones el 1 de setiembre de 2004. Desde la Cancillería argentina se anunció el inicio de las actividades de la Secretaría, considerándolo «un hito significativo en el fortalecimiento del Tratado Antártico y en la consecución de sus objetivos en favor de la paz, la ciencia y la protección del medio ambiente en un contexto de creciente cooperación internacional»⁸. Unos días después, el 7 de setiembre, en las oficinas de la sede, el Canciller Rafael Bielsa daba al Secretario Huber «una cálida y cordial bienvenida a tierra argentina» y «le garantizaba el apoyo para el cumplimiento de su importante labor, con el fin de lograr un funcionamiento más efectivo del Tratado Antártico».

Debe destacarse también, como una señal de la relevancia asignada por la Argentina a este tema, la mención explícita que el Presidente Néstor Kirchner realizara en su Discurso ante la Asamblea de Naciones Unidas, cuando en uno de sus párrafos expresó: «En el marco austral, nos comprometemos a proteger los intereses de la comunidad internacional en la Antártida, asegurando que todas las actividades que allí se desarrollan sean compatibles con el Tratado Antártico y con el Protocolo de Madrid sobre la preservación del medio ambiente. El establecimiento de la Secretaría del Tratado Antártico en la ciudad de Buenos Aires, es ya una realidad. Agradecemos a quienes siempre apoyaron a la Argentina para esta designación que, sin duda, contribuirá a la consecución de los principales objetivos del sistema del Tratado Antártico»⁹.

El inicio de las actividades de ésta, la primera sede de un órgano de estas características que la Argentina hospeda, trae consigo importantes responsabilidades. Requiere, por tanto, esfuerzos adicionales desde las diferentes instancias gubernamentales que contribuyan a garantizar su adecuado funcionamiento.

8 MRECIC, Información para la Prensa n° 316/04, del 4 de setiembre de 2004.

9 Esta información ha sido consultada en <http://www.presidencia.gov.ar/220904>.

La implementación de la Política Antártica: ajustes organizacionales, responsabilidades logísticas y administración de las actividades científicas

Un recorrido por diferentes políticas antárticas, desde la creación misma del Instituto Antártico Argentino en 1951, indican que la búsqueda de instancias de centralización para las actividades y las decisiones siempre fue percibida como una necesidad. No obstante la práctica hizo que el desempeño antártico estuviese repartido entre diversas áreas, con responsabilidades sectoriales y, de algún modo, «feudalizado»¹⁰. Con el propósito de contribuir, también, a la adecuación de funciones y optimizarlas, se apuntó a darle una mayor relevancia al Ministerio de Relaciones Exteriores, tomando en consideración la tendencia organizativa existente en la mayoría de los países antárticos más activos. De ese modo, en virtud de lo dispuesto por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 207/2003 se transfirió la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico Argentino de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa al ámbito de la *Subsecretaría de Política Exterior* dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto¹¹. Posteriormente, por Decisión Administrativa 509/2004 del 15 de octubre de 2004, se especificó que la Dirección Nacional del Antártico quedaba en el ámbito del *Ministro* de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Además, se aprobó la estructura organizativa de aquella de acuerdo al Organigrama y fueron establecidas su Responsabilidad Primaria y Acciones¹².

10 Estas características aparecen resaltadas en COLACRAI, Miryam. «Continuidades y cambios en la Política Antártica Argentina desde 1959 hasta el presente: conjugación de factores internos y externos», tesis de Doctorado Ciencias Sociales-UBA, defendida el 10 de junio de 2004, pág. 224 (mimeo).

11 Boletín Oficial de la República Argentina N° 30.090, Buenos Aires, viernes 14 de febrero de 2003, 1ª sección, pág. 5.

12 Firmada por el Jefe de Gabinete de Ministros Alberto A. Fernández y el Ministro Rafael A. Bieisa, centra la responsabilidad primaria de la DNA en: Entender en la programación, planeamiento, coordinación, dirección y difusión de la actividad antártica argentina, a fin de lograr el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional Antártica. Intervenir en coordinación con la Dirección General de Asuntos Antárticos en la gestión e instrumentación de los objetivos de política exterior vinculados a la actividad antártica argentina. Queda

Es poco el tiempo transcurrido aún para esbozar una opinión respecto del grado de coordinación interburocrática efectiva que se está produciendo. Sin embargo, la comprensión de que el accionar antártico argentino es una cuestión de orden interno e internacional a la vez, debe ser la clave para favorecer el trabajo conjunto a nivel político, científico y logístico.

En lo que respecta a legislación nacional, la Argentina produjo avances interesantes tendientes a regular las actividades pesqueras en el área de la CCRVMA (Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos). Luego de un proceso de estudio y trabajo por parte de especialistas de la Cancillería con técnicos y científicos, que contó con la participación del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) fue posible arribar a la Ley 25263, sancionada el 20 de julio de 2000¹³. Esta normativa establece la competencia del Estado para regular en toda el área de la CCRVMA la actividad de los buques de pabellón nacional, siendo el Consejo Federal Pesquero con intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, quienes decidirán el otorgamiento de autorizaciones para el desarrollo de actividades de recolección de recursos vivos marinos y tareas conexas. Dichas autorizaciones «especificarán» áreas y subáreas para el desarrollo de la actividad, especies, métodos y límites de captura así como también el período de validez de dicha autorización, el cual no podrá exceder de un año. De manera muy explícita y pormenorizada se presenta un sistema de controles (monitoreo satelital) y un régimen especial de sanciones a las infracciones a las Medidas de Conservación. Se prevé, además, la integración de un fondo especial para atender las erogaciones que demande la investigación científica relacionada con los recursos pes-

establecido, también, que le compete elaborar y hacer cumplir la Política Nacional Antártica y ser la autoridad de aplicación, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Antárticos —el área originaria dentro del Ministerio de RREE— de las leyes, decretos, normativas y regulaciones sobre la Antártida, proyectar el Plan Anual Antártico, diseñar las campañas antárticas, entre las más destacadas. (Ver en detalle la Resolución mencionada en: <http://infoleg.mecan.gov.ar/txtnorma/100093.htm>).

13 Ley Nº 25263. Recursos Vivos Marinos Antárticos, en Boletín Oficial de la República Argentina, Nº 29447, Buenos Aires, 25 de julio de 2000, 1ª Sección, págs. 1-3.

queros antárticos, el cual se conformaría con los aranceles recaudados por el otorgamiento de las mencionadas licencias y por aquellas multas percibidas en concepto de infracciones. En diciembre del mismo año, se complementan las disposiciones enunciadas, en virtud de la Resolución N° 12/2000, indicándose que la emisión de la documentación por la cual se otorga la autorización para llevar a cabo las actividades previstas en la Ley, implicará el pago de aranceles¹⁴. Ha habido posteriormente otras resoluciones específicas del Consejo Federal Pesquero, en las cuales se especifican y actualizan aranceles, cuya recaudación permite —en parte— cumplir con las cuotas que demanda la participación en la CCRVMA.

Asimismo, es importante señalar que se decidió publicar en el Boletín Oficial todas las medidas de conservación aprobadas en el marco de «la Convención de los Recursos Vivos Marinos Antárticos», apuntando a garantizar la plena vigencia de las mismas y evitar que cualquier infractor pudiera argumentar su desconocimiento. La sumatoria de todas estas innovaciones, permiten sostener que se ha avanzado en la dirección correcta, habiéndose dado un salto cualitativo en la legislación.

En cuanto a los temas logísticos, de gran significado para las actividades científicas que se desarrollan en la Antártida, el año 2002 permitió observar el desempeño del rompehielos «Almirante Irizar» en tareas de salvamento a un buque que regresaba de la Antártida luego de cumplir tareas de aprovisionamiento en diversas bases extranjeras. Ese hecho, además de ser representativo de la actividad logística, de auxilio y rescate, se inscribe entre las actividades de cooperación internacional. «Operación Cruz del Sur» fue el nombre que desde un principio identificó a la misión de asistencia emprendida por el Rompehielos A.R.A. «Almirante Irizar», con el propósito de auxiliar al buque «Magdalena Oldendorff», que se encontraba atrapado en los hielos cercanos a la base científica india «Maitri» —desde la que había zarpado— y de la rusa Novolazarevskaya. La grave circunstancia ameritó una operación combinada de asistencia, con el propósito de evacuar a los científicos y, de ser posible, auxiliar la navegación del buque para favorecer su llegada a aguas libres de

14 Resolución 12/2000, Consejo Federal Pesquero, en «Boletín Oficial de la República Argentina», N° 29556, Buenos Aires, 29 de diciembre de 2000, 1ª sección, pág. 5-6.

hielo. Simultáneamente, una misión organizada por el Centro Internacional de Logística de la Antártida con sede en Ciudad del Cabo, puso en marcha a la nave oceanográfica «S.A. Agulhas». Concretamente, la responsabilidad argentina consistió en suministro de combustibles y víveres, la liberación del buque atrapado en el hielo facilitándole el posicionamiento en una zona protegida para que quedara en espera del verano antártico. Además de las tareas técnicas, merece recordarse que se prestó ayuda médica, quedando un médico de la tripulación del «Almirante Irizar» para velar por la sanidad de la tripulación del buque auxiliado¹⁵.

Este acontecimiento permite realizar algunas reflexiones más allá de la anécdota y las vivencias trasladadas por los medios televisivos a la sociedad civil que siguió atentamente los acontecimientos. Demostró claramente que la Argentina está en condiciones de ofrecer auxilios adecuados, que cuenta con experiencia y apoyatura en infraestructura que pueden movilizarse en este tipo de situaciones las que, sumadas a su cercanía respecto de la Antártida, conforman factores de peso que la perfilan como un «*issue specific power*»¹⁶.

Promoción de la actividad científica nacional y la cooperación internacional

En cumplimiento de la Política Nacional Antártica que fuera establecida en 1990 y en concordancia con los pasos dados posteriormente con relación a la organización institucional del quehacer antártico —ya abordados en este trabajo— la actividad científica ha apuntado a involucrar al Instituto Antártico Argentino, como así tam-

15 El desarrollo completo de la misión puede ser consultado en Azcárate, Daniel «Operación Cruz del Sur» junio 25 - agosto 18 de 2002, en www.ara.mil.ar/rompehielos%20irizar/operacioncruz_del_sur.htm

16 En el Régimen Antártico hallamos «*overall powers*», es decir los «estados poderosos o potencias» y otros que tienen «capacidades específicas», ligadas a las particularidades de la región, a su tradición antártica, proximidad geográfica, posibilidad de efectuar traslados más rápidos, aprovisionamiento, entre otros. Ver esta definición en VAN DER LUGT, Cornelis, «An international environmental regime for the Antarctic: critical investigations», en *Polar Record*, 1997, vol. 33, N° 186, pág. 230.

bién a las Universidades Nacionales y a las más relevantes Instituciones Científicas del país. La asignación de nuevos recursos para la investigación antártica, sobre todo a partir de 2004, estaría dando señales alentadoras respecto del interés y relevancia que el área ha cobrado en el marco de las políticas públicas del estado argentino.

A ese respecto, la Secretaría de Ciencia y Tecnología decidió cofinanciar, a través de la Agencia Nacional de Promoción Científico-Tecnológica, una serie de proyectos de investigación conjuntamente con el Instituto Antártico Argentino. Sería, entonces, la «primera vez que los Proyectos Científicos y Tecnológicos Orientados (PCTO) se focalizan directamente sobre temas antárticos»¹⁷. Las temáticas están referidas a los efectos del cambio climático, también comprenderán estudios sobre pautas reproductivas y alimentarias de distintas especies de la zona, cuestiones vulcanológicas y recursos pesqueros. Se anunció, además que en 2004 trabajarían 176 científicos argentinos en la Antártida y que se ponía en marcha un llamado a concurso para proyectos 2004-2007.

Si se hace un recorrido general sobre las actividades de investigación que se vienen desarrollando, puede detectarse que los tópicos de mayor interés se concentran en cuestiones como el cambio climático global¹⁸, cuestiones glaciológicas, biología marina, sismología, además de diversas investigaciones sobre medicina y psicología en regiones extremas. Por otra parte, la cooperación inter-

17 Los anuncios fueron realizados en la Base Marambio el 15 de diciembre de 2003, en el marco de la visita realizada por el Secretario de Ciencia y Tecnología Ing. Tulio Del Bono y el Secretario General del Consejo Federal de Ciencia y Tecnología de la Secyt Hugo De Vido. Fue el propio Director del IAA, Dr. Sergio Marensi quien señaló: «es la primera vez que el IAA y la SeCyt se asocian para hacer un llamado y financiación conjunta de proyectos de investigación» http://www.lanacion.com.ar/03/12/15/sl_555581.asp

18 Al finalizar la campaña de verano 2004-2005, se consignó que se encuentra en estudio el desmembramiento de la barrera de hielo Larsen, y se está realizando un balance de masa de un glaciar en tierra. En combinación con Francia, desde hace cinco años, se ejecuta desde el rompehielos Almirante Irizar un proyecto que apunta a demostrar la hipótesis que el Océano Austral puede actuar, temporalmente, como extractor del dióxido de la atmósfera a través del fitoplacton. También se llevan a cabo trabajos de geología, apuntados al cambio climático y de alta atmósfera que se desarrollan en Marambio, Belgrano II y San Martín, monitoreando la concentración de ozono. Más datos pueden obtenerse en: <http://www.armada.mil.ar/noticias/fincampa%C3%B1a%20arhai.htm>

nacional para el desarrollo de actividades de investigación comprende tanto la implementación de proyectos como algunas actividades de cooperación institucional en el marco de la investigación científica. En el primer caso, los proyectos incluyen a Francia, Italia, Alemania, España, Japón, Reino Unido, Estados Unidos y Brasil; en el segundo hay vínculos estrechos con España e Italia, además de Alemania, Canadá y Suecia¹⁹.

Es de destacar, también, que entre las actividades que combinan cultura y ciencia²⁰ se produjo una visita hacia fines de enero de 2002, de un grupo de 120 ciudadanos suecos que llegaron a la Argentina con el propósito de recorrer la región antártica. Su intención fue recordar aquella expedición sueca dirigida por el Dr. Otto Nordenskjöld con el buque «Antarctic» que 100 años atrás había realizado tareas de exploración y luego de quedar atrapada en hielos antárticos, fuera rescatada en 1903 por la «Corbeta Uruguay» (argentina).

Un reconocimiento especial amerita el quehacer científico en la base Jubany (cuyo establecimiento data de la campaña de verano 1953-54) que constituye una de las estaciones que exhibe mayor actividad científica e innovación tecnológica, desarrolladas en un fructífero marco de cooperación internacional. Esta base del Instituto Antártico Argentino, aloja desde el 20 de enero de 1994 el laboratorio Argentino-Alemán «Dallmann», habiéndose sumado a ese mismo año la instalación del laboratorio LAJUB para la ejecución del Programa Efecto Invernadero, en colaboración con el IFAR (Instituto de Física Atmosférica de Roma-Italia). Asimismo, como parte de un convenio de colaboración firmado en 2001 entre el Istituto Nazionale di Oceanografia e Geofisica Sperimentale de Trieste (Italia) y la DNA-IAA para realizar conjuntamente tareas de investigación en el campo de la sismología, se instaló una estación sismológica permanente.

Finalmente, el 1 de enero del 2004 y en el marco del convenio firmado con el AWI (Alemania) quedó en funcionamiento un centro hiperbárico para buceo, con cámara de descompresión y una amplia planta de aire comprimido.

19 La autora agradece al IAA y particularmente al Dr. Sergio Santillana por la información suministrada.

20 Obsérvese que uno de los proyectos de investigación se relaciona con el apoyo sueco para actividades de Museología e Historia.

El año 2004 encierra, por tanto, una feliz coincidencia al conmemorarse los cien años de la Base Orcadas y los cincuenta transcurridos desde la inauguración de la base Jubany, considerada hoy la Base Científica Argentina por excelencia.

Signos de continuidad y afianzamiento en la cooperación antártica argentino-chilena

La profundización de las relaciones bilaterales con Chile a todo nivel que caracterizó la década del noventa, también se continuó en el ámbito de la actividad antártica en el año 2001. Durante el verano antártico se efectivizó la patrulla naval conjunta durante la cual se cumplieron ejercicios de búsqueda, rescate y salvamentos marítimos, combate contra la contaminación y control de derrames de hidrocarburos²¹.

En el ámbito parlamentario, y en el marco de la VIII Reunión Plenaria de la Comisión Parlamentaria Conjunta, realizada en Buenos Aires los días 3 y 4 del mes de mayo de 2001, los legisladores argentinos destacaron y agradecieron el apoyo brindado por el gobierno de la República de Chile a la candidatura argentina a la secretaría Permanente del TA y, en ese sentido, la Comisión expresó su gran interés por el pronto establecimiento de la sede de la Secretaría en la ciudad de Buenos Aires²².

Durante la visita oficial del Presidente Eduardo Duhalde a Santiago de Chile el 29 de octubre de 2002, se firmó la declaración conjunta en cuyo texto, entre una variedad de temas bilaterales de gran relevancia en la construcción de la denominada «Alianza Estratégica», se abordaron cuestiones relativas a la Antártida y Malvinas como así también a los espacios marítimos circundantes²³. De

21 «Patrullaje conjunto de las armadas argentina y chilena» en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 29 de enero de 2001.

22 Ver Documento H. CONGRESO DE LA NACIÓN, Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena. Acta VIII Plenario, Buenos Aires, 4 de mayo de 2001.

23 El Presidente de Chile confirma el apoyo tanto a nivel bilateral como multilateral, de su país a los derechos de soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes... Ver Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República de Chile, Santiago, 29 de octubre de 2002, pág. 8.

modo particular, se reconoció el avance en la cooperación antártica en las más diversas áreas y se remarcó el logro del establecimiento de la Secretaría Permanente del Tratado Antártico en Buenos Aires. En ese sentido, los presidentes estimaron necesario potenciar la funcionalidad de ese órgano y mantener un papel preponderante y proactivo, a través de acciones conjuntas destinadas a la preservación, investigación técnica y científica en el Continente Antártico.

Asimismo, con la asunción del Presidente Kirchner en la Argentina, se renovaron y profundizaron las metas de cooperación antártica entre ambos países. De la visita realizada por el Presidente Lagos a la Argentina, emanó la «Declaración Presidencial de El Calafate», el 29 de agosto de 2003, asignándose especial atención a temas científicos y climáticos. En ese marco, consideraron su «decisión de apoyar e impulsar estudios conjuntos de científicos argentinos y chilenos sobre los efectos del cambio climático y el deterioro de la capa de ozono en las zonas patagónicas y en la Antártida, con especial énfasis en la interrelación existente entre estos fenómenos, con la necesaria cooperación internacional adicional a los recursos aplicados por la Argentina y Chile y a los esfuerzos que realizan ambos países».

La trayectoria antártica que nuestros dos países exhiben, su importante rol en el espacio sudamericano –sobre todo en el foro RAPAL (Reunión de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos– y los múltiples intereses compartidos, son fuertes argumentos para considerar el fortalecimiento de la cooperación no sólo como un rasgo de continuidad en estos últimos años, sino como uno de los escenarios futuros más beneficiosos para la relación bilateral.

Los desafíos de las cuestiones económicas relativas a los recursos antárticos: Discusiones y medidas en el marco de la CCRVMA. El ascenso del tema turístico

Las posibilidades económicas que ofrece la Antártida, hoy por hoy, están acotadas a las actividades que pueden desarrollarse en torno a los recursos vivos marinos antárticos y lo atinente al turismo.

El primer aspecto mencionado amerita un análisis particularizado, por cuanto aquí se trata de una Convención Especial que, entre otras cuestiones, discute anualmente medidas de conserva-

ción, de capturas posibles y controles que tiendan al equilibrio de las especies involucradas. A ellas se llega mediante la regla del «consenso». Pero, en este foro caso, la Argentina debe enfrentarse a una situación que hace más compleja la tarea de negociación por cuanto está siempre presente la controversia de soberanía existente con el Reino Unido sobre las islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur y sus aguas adyacentes, que se encuentran comprendidas en el área de la Convención (subáreas estadísticas 48.3 y 48.4, respectivamente). En la XXII Reunión de la Comisión, en la ciudad de Hobart (su sede) llevada a cabo entre el 27 de octubre y el 7 de noviembre de 2003, se presentó una propuesta que impulsada por Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia apuntaba a establecer un sistema de rastreo satelital de buques, que fuese centralizado y compartido por los 24 países miembros de la CCRVMA. En esa oportunidad, la Argentina no dio su visto bueno, lo cual imposibilitó llegar al consenso requerido para convertir la iniciativa en una de las medidas a poner en práctica. Las explicaciones deben hallarse en las «turbulencias» que permanentemente afloran en esta «*issue area*» de la relación argentino-británica y las diferencias a la hora de considerar las normas de aplicación. Según informaciones consignadas en la prensa, la delegación argentina en dicha reunión, indicó que «como el área comprendida en el monitoreo incluye las aguas circundantes a las islas Georgias y Sandwich del sur, deseaba hacer expresa salvedad de que Argentina mantiene su pretensión de los derechos soberanos sobre el archipiélago de Malvinas»²⁴. Hubo en esos momentos un intercambio de declaraciones entre la delegación argentina y la británica que también hizo reserva de su posición legal.

La cuestión había sido evaluada con detalle y luego de una serie de consultas políticas internas se llegó a la conclusión de no acordar con dicho sistema de monitoreo. De hecho, antes del día de cierre de la reunión, el 7 de noviembre, el canciller Rafael Bielsa fue personalmente hasta la Casa de Gobierno para definir con el presidente Néstor Kirchner qué actitud final debería tomar la Argentina. La decisión producto de ese diálogo en el despacho presidencial fue no firmar el acuerdo, aun a sabiendas de que esto abortaría

24 «Freno a un acuerdo antártico por el reclamo sobre Malvinas», por María Luisa Mac Kay, en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 13 de noviembre de 2003.

la iniciativa propiciada por países amigos como Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia, un aspecto considerado «delicado» por las fuentes consultadas²⁵.

Se argumentó también que dicha actitud no debería ser considerada como un rechazo a controlar y combatir la pesca ilegal, ya que como declararon funcionarios gubernamentales «tenemos un muy buen sistema de monitoreo satelital en el país y no podemos permitir que otros tomen el control sobre nuestras aguas». Sin embargo, la Argentina ofreció brindar toda la información que otros países necesiten acerca de barcos ilegales que naveguen en aguas cercanas al círculo Antártico. Entre los comentarios esbozados en el marco del foro de la CCRVMA, puede destacarse el de la secretaria parlamentaria del Ministerio de Medio Ambiente australiano Sharman Stone, para quien «la Argentina estaba preocupada de que no pudiéramos garantizar la confidencialidad de la información»²⁶.

Indudablemente, a nuestro país le inquieta la cuestión de la pesca ilegal, no controlada y depredadora que, en diferentes espacios marítimos de la jurisdicción argentina genera graves riesgos a la sustentabilidad de los recursos. Hay relevantes estudios científicos producidos por la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA, el Instituto Antártico Argentino-Dirección Nacional del Antártico (IAA-DNA) y del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (Inidep) que advierten con preocupación que, tanto el «pez de hielo» como la merluza negra, constituyen dos especies que no se recuperan. A la vez, los modos de captura producen efectos colaterales a otras especies —entre ellas las aves— como los petreles y albatros, siendo el cumplimiento de diversas medidas de la CCRVMA bastante «laxo» por falta de controles efectivos²⁷.

25 Ibidem.

26 Ver «No aceptó un control centralizado con manejo inglés. El gobierno rechazó un plan contra la pesca ilegal» en Diario *El Cronista*, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2003.

Se suministra información, además, en http://www.nuestromar.com/archivo/noticias_2003/archivo_de_noticias_de_pesca_2003.htm

27 Ver un informe detallado realizado por los investigadores Enrique Marschoff y Beatriz González al respecto, en «Pez de hielo y merluza negra: dos especies que no se recuperan. Recursos pesqueros antárticos, en problemas», por Cecilia Draghi en Diario *La Nación* (Ciencia y Salud), Buenos Aires, 27 de abril de 2004.

Las divergencias existentes entre la Argentina y el Reino Unido no sólo quedaron expuestas en los foros mencionados —como viene ocurriendo cíclicamente— sino que tuvieron un punto de singular exposición cuando, los días 15 y 16 de marzo de 2004, el rompehielos Almirante Irizar cumpliendo la tercera etapa de la campaña antártica, realizaba tareas complementarias de control de pesca en la zona de las 200 millas con rumbo a las Islas Orcadas. Esto motivó un enérgico reclamo del *Foreign Office* por la presencia de la nave argentina²⁸, el cual fue respondido indicando que ese tipo de tareas, son las propias de vigilancia e inspecciones que se realizan en temporada de pesca y en diversas ocasiones la Argentina las ha realizado como parte de sus compromisos en el marco de la CCRVMA.

El eje central del cuestionamiento británico podría resumirse en que según su visión, un buque argentino ejerció poderes de policía en una zona sobre la cual no tiene jurisdicción.

Frente al requerimiento británico de que la Argentina «clarificara» qué hacía el rompehielos argentino Almirante Irizar en lo que Gran Bretaña denomina «zona económica exclusiva», alrededor de las islas Malvinas, la respuesta del Palacio San Martín, dada el 7 de abril de 2004 fue muy escueta, haciendo referencia al hecho que se había originado a «raíz de las actividades realizadas por el rompehielos Almirante Irizar en la zona económica exclusiva argentina»... y confirmando que «efectuó tareas vinculadas con la seguridad de la navegación y la identificación de embarcaciones pesqueras, teniendo en cuenta que en la presente temporada de pesca resulta necesario extremar las medidas de conservación del recurso *calamar Illex*...»²⁹.

No hay duda que el tema de la pesca ilegal y no controlada,

28 Ver «Nuevo litigio entre la Argentina y Gran Bretaña», en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 19 de marzo de 2004; «Gran Bretaña pide explicación sobre las acciones de un buque» en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 20 de marzo de 2004; «Dura respuesta de la Cancillería a Londres por el episodio del Irizar», por Florencia Carbone en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 8 de abril de 2004.

29 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, «La Cancillería respondió a la nota de protesta británica por las actividades del rompehielos ARA Almirante Irizar», Buenos Aires, 7 de abril de 2004, Información para la prensa N° 129/04.

además de constituir un tema de gran preocupación, requiere de un fino trabajo de negociación sobre la base de conocimientos técnicos, jurídicos y políticos, y particularmente la Argentina debe actuar con cautela a la hora de considerar aspectos que pudieran complicar sus intereses. En esa dirección, la XXIII Reunión de la Comisión de la CCRVMA (Hobart, del 24 de octubre al 3 de noviembre de 2004), volvió a analizar cuestiones referidas al control satelital.

Una serie de detalles y precisiones técnico-científicas sobre la clase de pesquerías de tipo exploratorias, sumadas a los requerimientos de información y los modos de notificación que la delegación argentina logró incorporar, confluyeron en la adopción por consenso de la Medida de Conservación 10-04 (2004), Sistemas de seguimiento de barcos por satélite (VMS)³⁰.

La búsqueda de equilibrios en materia de conservación y su combinación con cuestiones jurisdiccionales en el tema de los recursos vivos marinos antárticos, constituye hoy la punta más visible de una disputa que unos años atrás también retardó la aprobación de la Secretaría del Tratado Antártico.

Turismo Antártico

La cuestión del turismo antártico conjuntamente con los temas ambientales y los aspectos relacionados con la responsabilidad (*liability*), podrían considerarse una trilogía de preocupaciones centrales que abordan últimamente las Partes Consultivas del TA. Claramente ellas guardan una estrecha vinculación entre sí y ponen en evidencia la necesidad de regulación por la vía del consenso. Particularmente el turismo, constituye una actividad económica

30 La Memoria Detallada del estado de la Nación ofrece una referencia muy general, en los siguientes términos: «En la XXIII Reunión de la CCRVMA la Argentina sumó al consenso por el cual fue adoptado un Sistema Centralizado de Monitoreo Satelital de buques pesqueros en el Área de la Convención, con criterios que resultaron satisfactorios para la República desde el punto de vista de sus derechos e intereses», versión digital pág. 41. La lectura en profundidad de la referida medida y sus anexos permite inferir, a través de diversas consideraciones, que se está excluyendo a Georgias del Sur. La idea implícita sería evitar que el Reino Unido pueda utilizar un monitoreo multilateral y de obtener una ventaja unilateral respecto de los controles. Puede consultarse la información completa en: www.ccamlr.org/pu/s/gen-intro.htm.

que se ha visto crecer exponencialmente en los últimos años, a tal punto que los propios operadores formaron su organismo regulador en 1991: la Asociación Internacional de Operadores de Turismo de la Antártida (IAATO).

Los desafíos concretos frente a la necesidad de preservar el medio ambiente y el desenvolvimiento de la actividad turística en un marco de sustentabilidad, han concitado la atención de la XXVI Reunión Consultiva (Madrid, 2003). El tema fue objeto de tratamiento en otras reuniones de expertos especialmente convocadas para examinar el impacto del turismo en el medio ambiente antártico y volvió a constituir un punto de agenda en la Reunión Consultiva de 2004, celebrada en Ciudad del Cabo.

Más allá de lo tratado en el marco multilateral, la Argentina ha iniciado una serie de consultas y reuniones con los sectores oficiales e instancias gubernamentales. Así el 29 de septiembre de 2003 se organizó en la Dirección General de Consejería Legal de la Cancillería argentina, conjuntamente con la Dirección Nacional del Antártico, una reunión de trabajo a la que se convocó a los principales actores nacionales involucrados en la problemática del «turismo antártico». Participaron representantes de la Secretaría de Turismo de la Nación, de la Oficina Antártica de la Secretaría de Turismo de la Provincia de Tierra del Fuego y de la Dirección de Inversiones y Turismo de esta Cancillería. El propósito de esa primera reunión apuntó a la necesidad de diseñar una estrategia nacional en materia de turismo antártico que tenga en cuenta por un lado, la fuente generadora de recursos que la actividad puede representar para nuestro país, principalmente para la Provincia de Tierra del Fuego, y que a la vez garantice que las actividades turísticas se realicen en concordancia con las normas de protección ambiental establecidas en el Protocolo de Madrid³¹.

Es importante resaltar que las cifras relativas al movimiento turístico registradas anualmente en el Puerto de Ushuaia en su paso

31 La información referida a diversas instancias gubernamentales de la Argentina corresponde a la ofrecida en la *Memoria Detallada del estado de la Nación 2003*. Jefatura de Gabinete de Ministro, pág. 209. Corresponde aclarar que los datos estadísticos constan en los informes que, al finalizar cada temporada, elabora la Oficina Antártica del Instituto Fueguino de Turismo (Infuetur). Dichos informes se presentan en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico.

hacia la Antártida, son muy elocuentes tanto por el incremento que se produce año a año, como por la relevancia que tiene dicha ciudad como Puerta de entrada a la Antártida. Durante la temporada 2003-2004 pasaron 22.817 pasajeros antárticos, sobre un total de turistas 25.406 llegados en buque a la Antártida. Para la temporada de verano 2004-2005, se estimaba que llegarían a dicho puerto con idéntico destino, un total de 46 buques de turismo antártico (esto produciría un total de 272 arribos a lo largo de la temporada). En ese sentido, se sostiene que más del 90% de los buques antárticos recalán en el puerto de la ciudad³². Esto coloca a la provincia de Tierra del Fuego en un lugar de alta exposición y requiere avanzar en una apropiada vinculación con la Nación.

Ushuaia-Tierra del Fuego-Antártida y la relación Nación-Provincia

Desde la conformación de la Provincia de Tierra del Fuego (1992), se comenzó a perfilar lo que creo podría definirse como «una política de estado provincial con relación a la cuestión de la Antártida». Daría la impresión que la percepción fueguina sobre este tema excede cualquier limitante partidaria, comprendiendo a todo el arco político y a la propia sociedad civil. Ha habido desde entonces una preocupación por consolidar esa posición y «lograr en las decisiones sobre el tema el protagonismo correspondiente al estatus de Estado Provincial en cuyo ámbito geográfico se encuentra la Antártida, consensuando las mismas con las autoridades del sistema antártico argentino»³³.

Por tanto y convencidos de la existencia de un horizonte antártico para la región fueguina y su propio desarrollo como tal, surgieron posteriormente y de manera continuada una serie de pro-

32 IAATO-International Association of Antarctica Tour Operators, sitio web: <http://www.iaato.org/>. Corresponde aclarar que los datos estadísticos constan en los informes que, al finalizar cada temporada, elabora la Oficina Antártica del Instituto Fueguino de Turismo (Infuetur). Dichos informes se presentan en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico.

33 Ver COLACRAI, Miryam, «Tierra del Fuego y la Antártica. La dimensión subnacional y las demandas de mayor protagonismo fueguino en la política y el quehacer antártico» en <http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html>

yectos y realizaciones concretas Todos ellos apuntaron a posicionar a Tierra del Fuego, y particularmente a Ushuaia, como una de las denominadas «Puertas a la Antártida».

No constituye un dato menor recordar que en los últimos años Ushuaia ha demostrado en cifras ser la «puerta de entrada» más activa al Continente Antártico. En ese sentido, las autoridades consideran necesario poder capitalizar debidamente la excelente situación geoestratégica con respecto al continente blanco, dado que tiene «todos los atributos para constituirse en el centro neurálgico por excelencia de la República Argentina en materia antártica y porque consideran que es para ellos una necesidad vital»³⁴. Cori miras al logro de aquellos objetivos, se ha impulsado el mejoramiento de las capacidades logísticas y operativas, comunicacionales y se ha realizado una fuerte apuesta a la dotación de toda la infraestructura necesaria en apoyo de las actividades antárticas. En el ámbito científico, y dado que cuenta con una interesante capacidad instalada en el CADIC, Centro Austral de Investigaciones Científicas, dependiente del CONICET, se lo impulsa para que sea uno de los pilares en la conformación de un polo científico-universitario internacional especializado en materia antártica y subantártica.

Los años 2003 y 2004 representaron en materia legislativa provincial, el afianzamiento de los objetivos estratégicos que la Provincia de Tierra del Fuego se ha fijado con relación a su presencia y quehacer antárticos. La ley 602³⁵ resume esta preocupación al considerar con «carácter estratégico» los puertos provinciales, aeronaves y aeropuertos provinciales, infraestructura logística provincial y servicios públicos afectables al tráfico antártico y subantártico. Crea, además, la Comisión Legislativa de Seguimiento Estratégico que deberá sugerir cursos de acción específicos para asegurar la de-

34 Ver LEGUIZAMÓN, Daniel «Antártida, Buenos Aires y Tierra del Fuego» 18 de Agosto de 2003 en <http://www.geocities.com/fundacionhayas/articulos.html> (en 2004-2005 el Sr. Leguizamón se desempeñó como asesor en temas antárticos de la Secretaría de Turismo de la Nación, anteriormente había presidido durante varios años el Instituto Fueguino de Turismo (Infuetur).

35 LEY 602 - Antártida: puertos, aeronaves y aeropuertos provinciales, infraestructura logística y servicios públicos afectables al tráfico antártico y subantártico: determinación de su carácter estratégico. Sanción: 06 de Noviembre de 2003. Promulgación: 11 de diciembre de 2003. D.P. N° 2555, Publicación: B.O.P. 29 de diciembre de 2003, consultada en <http://www.legislativ.gov.ar/>

fensa de los intereses del Estado provincial e interactuar con organismos nacionales y provinciales competentes, entre las funciones más significativas.

Reforzando las ideas anteriores, pero asignándole a la responsabilidad provincial con relación a la Antártida un «gran simbolismo», en el 2004 se establece con carácter legal un lema y consigna provincial que debe servir de guía a todas las políticas y acciones de la Provincia de Tierra del Fuego, en materia turística, cultural, mediambiental, de articulación de la actividad económica provincial: «Ushuaia, conexión óptima entre la Antártida y el mundo». En ese contexto de planeamiento estratégico, se impulsa la concreción del anteproyecto «área antártica internacional» consolidando a la Península de Ushuaia como un enclave logístico-científico-académico de alta performance para operaciones antárticas nacionales e internacionales y la conformación del «polo científico-académico»³⁶.

No suelen ser pocas las críticas que muchas veces se expresan sobre la falta de coordinación entre el ámbito nacional y provincial al respecto. Uno de los funcionarios explicaba esta situación diciendo que: «si no hemos logrado desarrollar otras capacidades absolutamente factibles, es porque el Estado Nacional no ha querido y Tierra del Fuego no ha sabido hasta el presente consolidar un posicionamiento óptimo en materia científica, técnica, universitaria, cultural, etc, de manera apropiada...». También reconoció que valdría la pena apuntar que existen altas probabilidades que con un Presidente con el perfil conceptual de Kirchner, con fuerte sensibilidad sureña y profundo conocimiento de la problemática geopolítica austral, la cosa tienda a cambiar. Algunos signos positivos ya comienzan a aflorar desde la Capital Federal»³⁷.

Podría señalarse, para concluir, que la aspiración de una mayor incumbencia provincial en cuestiones antárticas, estaría apuntando a la consolidación de un sistema federal que combine las competencias que le son propias al Estado nacional con las aspiraciones

36 LEY 640 - Lema y consigna provincial «Ushuaia conexión óptima entre la Antártida y el mundo». Sanción: 5 de Octubre de 2004. Promulgación: 26 de octubre de 2004 D.P. N°3834. Publicación: B.O.P. 3 de noviembre de 2004. Consultada en <http://www.legislativa.gov.ar/>

37 LEGUIZAMÓN, Daniel. *Op.cit.*

provinciales, como queda expresado en la Reforma Constitucional de 1994. Éste sería uno de los tantos ejemplos que abonan una discusión de gran actualidad.

2004 un año muy singular: Conmemoraciones, acciones y simbolismos

El 22 de febrero de 2004 se conmemoraron los cien años de actividad ininterrumpida de la Argentina en su Base Orcadas³⁸, lo que ameritó fuera declarado «Año de la Antártida Argentina», en virtud del Decreto 46/04. Se produjeron en ese marco, innumerables actos oficiales, académicos y constituyó una celebración con múltiples aristas que hizo visible los intereses permanentes de la Argentina en la Antártida.

Realizaciones científicas y actividades de investigación que son promovidas desde las diferentes instancias de la Ciencia en la Argentina –como señalara en ítems anteriores– tuvieron en el año 2004 un momento de proyección³⁹.

Fue importante también, la visita realizada a la Antártida por el Vicecanciller Jorge Taiana con una comitiva oficial, haciendo coincidir el viaje con la celebración de los treinta y cinco años de la Base Marambio, el 29 de octubre de 2004. Allí el diplomático recordó las «nuevas responsabilidades que, a partir de 2003, tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de diseñar la política nacional antártica»⁴⁰. En su discurso se

38 Recordemos que el 22 de febrero de 1904 la Argentina, por intermedio de la Oficina Meteorológica Nacional del Ministerio de Agricultura, tomaba posesión de la precaria instalación en la Isla Laurie del Grupo de las Orcadas del Sur que había cobijado al expedicionario escocés William S. Bruce durante sus observaciones en el transcurso de 1903. Finalizadas éstas y en virtud de la gran colaboración recibida por parte del gobierno argentino, efectuó una donación que quedó registrada en el decreto del 2 de enero de 1904. Al mes siguiente, nuestro país ponía en marcha este primer Observatorio Meteorológico y la primera Oficina de Correos que funcionaba en la Antártida, con carácter permanente, es decir a lo largo de todo el año.

39 Del 30 de agosto al 6 de setiembre se realizó en la ciudad de Buenos Aires, organizado por la DNA y el IAA, el V Simposio Argentino y el I Latinoamericano sobre Investigaciones Antárticas.

40 Ver «35 años de Marambio», en *Diario La Capital*, Rosario, 30 de octubre de 2004.

resaltó la «continuidad de la presencia argentina», exaltando a la vez, su compromiso con el TA, como queda expresado en las siguientes palabras: «En el año del centenario de la presencia permanente e ininterrumpida de nuestro país en la Antártida, el Gobierno argentino renueva su compromiso con los postulados básicos del Tratado Antártico en favor de la ciencia, la paz, la protección del medio ambiente y la cooperación internacional como así también con las gestiones de la Secretaría del Tratado, que inició sus funciones en su sede en Buenos Aires el 1 de septiembre de 2004»⁴¹.

Otros ejemplos que dan cuenta del peso simbólico que le fue asignado a este «Año de la Antártida Argentina» corresponden a dos hechos inéditos: la inauguración del ciclo lectivo para todo el país desde la Antártida, el 10 de marzo de 2004, encabezado por el Ministro Daniel Filmus y representaciones docentes y estudiantiles de diferentes puntos de la Argentina. A su vez, el Parlamento llevó a cabo una Sesión Especial de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados en territorio antártico, el 12 de noviembre de 2004. Uno de los propósitos declarados fue considerar diferentes proyectos, entre ellos, la ley de creación de un Programa Nacional Antártico, que pondrá en sintonía y coherencia las distintas iniciativas que en nuestro país se llevan a cabo en referencia al tema y ratificar por ley la adhesión de la Argentina al año Polar Internacional 2007⁴².

41 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Información para la prensa N° 384/2004.

42 Fue una reunión del pleno de la comisión, con la presencia de 25 diputados, asistencia que representaba sobradamente el quórum reglamentario y un amplio arco político. En esa ocasión, el presidente de la Comisión y gestor de la iniciativa, diputado Jorge Argüello, declaró «Somos el primer Parlamento del mundo en sesionar aquí». En el acto le fue otorgado un reconocimiento y distinción al Gral. Jorge Leal, jefe de la primera expedición que llegó al Polo Sur por tierra en 1965. Interesa destacar que los diputados presentes fueron: Federico Storani, Federico Pinedo, Carlos Dellepiane, María del Carmen Alarcón, Ángel Baltuzzi, Mario Bejarano y Hugo Cettour, Carlos Caserio, Fernando Chironi, Luis Cigogna, Eduardo Di Pollina, Patricia Fadel, Daniel Gallo, Miguel Ángel Giubergia, Rafael González, Oscar Lamberto y Heriberto Mediza. Otros diputados presentes fueron Mario Negri, Mirta Rubini, Domingo Vitale, Graciela Camaño, Horacio Pernasetti y Jorge Giorgetti. Ver Informes especiales <http://www.parlamentario.com/informe743A1.php3>

En ambos casos, estos acontecimientos fueron señalados por su carácter de excepcionalidad, y calificados como «la primera vez», lo cual enfatiza lo simbólico de ellos y puede entenderse acorde con la particularidad y relevancia de las conmemoraciones del año 2004. Sin embargo, ello no debe obstar a que una política antártica como la que la Argentina necesita se construya sobre bases realistas, tomando en cuenta los fines a los cuales se aspira y los medios con que se cuenta, se predisponga a armonizar las diferentes instancias gubernamentales que tienen responsabilidades antárticas y se despliegue una actividad científica relevante y proyectada hacia el futuro.

Reflexiones finales

La evaluación integral del período analizado en este trabajo, arroja sin lugar a dudas un saldo positivo. Entre los logros más importantes aparece el haber podido diseñar y llevar adelante una «política de estado» con relación a la Secretaría del Tratado Antártico, que llevó a la Argentina a convertirse en la sede de la misma.

Considerada la Política Antártica como un «área de cuestiones» que posee, a la vez, una dimensión interna e internacional, presupone un ejercicio de permanente negociación en el plano multilateral que ofrecen el Tratado Antártico y las Convenciones conexas, para que los intereses nacionales estén debidamente resguardados. Internamente, requiere de un continuo trabajo en dirección a optimizar la relación de las diferentes áreas comprometidas, incluidas una equilibrada relación entre la Nación y la Provincia de Tierra del Fuego.

La agenda económica del quehacer antártico, anclada tanto en la cuestión de los recursos vivos marinos antárticos como en lo atinente al turismo, advierte que se está frente a situaciones de gran complejidad, sobre las cuales el trabajo de planeamiento estratégico y de negociación debe ser permanente.

Asimismo, el campo de la cooperación internacional antártica constituye un terreno que necesariamente debe continuar profundizándose. En ese sentido, los pasos dados en el ámbito latinoamericano —representados por la continuidad que tiene el foro RAPAL— y el fortalecimiento de la relación argentino-chilena en lo

relativo a la cooperación antártica se muestran alentadores⁴³. No obstante, el espectro posible para la cooperación es amplio y puede requerir una mirada en profundidad para detectar nuevos «*partners*» en condiciones de desarrollar actividades que sean mutuamente beneficiosas, sobre todo cuando para la Argentina éstas pudieran implicar innovación científico-tecnológica.

43 Al respecto conviene señalar que, en momentos en que se escribe este trabajo, la Declaración Conjunta firmada por los presidentes Ricardo Lagos y Néstor Kirchner, como resultado de la visita realizada a Santiago, los días 13 y 14 de marzo de 2005, promueve acciones coordinadas en materia turística, propicia el trabajo conjunto en actividades correspondientes al Año Polar Internacional 2007-2008 y prevé intercambios entre los Institutos Antárticos de ambos países.

RESUMEN

Este trabajo focaliza la temática antártica asignándole particular relevancia a la «Secretaría del Tratado Antártico» por constituir ésta un importante logro de la Política Exterior. Destaca, además, la gran responsabilidad asumida por la Argentina en este sentido y la necesidad de sostener esta Política de Estado.

Simultáneamente se propone realizar un seguimiento de la trayectoria de las actividades de interés científico, resaltando algunos datos significativos de la cooperación internacional desplegada a la vez que toma en cuenta los ajustes organizacionales producidos en la esfera nacional de toma de decisiones y los pasos dados en orden a lograr una más aceptada vinculación Nación-provincia en el quehacer antártico.

Finalmente, analiza diversos desafíos que la Argentina deberá enfrentar con respecto a la pesca antártica y a la explotación del turismo como recurso antártico.

Palabras claves: POLÍTICA ANTÁRTICA - SECRETARÍA DEL TRATADO ANTÁRTICO - RECURSOS ANTÁRTICOS - TURISMO ANTÁRTICO - PESCA ANTÁRTICA - PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO

ABSTRACT

This article focus on the Antarctic issue devoting special attention to the Antarctic Treaty Secretariat. It also remarks that hosting this institution in Argentina was an important achievement of its Foreign Policy which stimulates increasingly responsibilities and the continuity of such state policy.

At the same time it follows up the evolution of Antarctic scientific activities and highlights international cooperation related with them. It also take into account different adjustments within the domestic decision making process and new steps to improve the relationship between the federal state and Tierra del Fuego province dealing with Antarctic activities.

Finally, it considers several challenges that Argentina has to face in the area of economic resources like Antarctic fishing and tourism.

Key words: ANTARCTIC POLICY - ANTARCTIC TREATY - SECRETARIAT - ANTARCTIC SOURCES - ANTARCTIC TOURISM - ANTARCTIC FISHING - TIERRA DEL FUEGO PROVINCE

DE LOS AUTORES

MIRYAM COLACRAI

Licenciada en Ciencia Política. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Máster en Ciencias Sociales (con mención en Ciencia Política) de FLACSO. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Diploma de Especialización en Integración Europea (Unión Europea-El Colegio de México). Profesora Titular por Concurso de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Profesora de Postgrado en el área de las Relaciones Internacionales en diversas Universidades Nacionales. Invitada como Profesora de posgrados en Uruguay, Brasil y España.

Investigadora Independiente del CONICET. Directora de Proyectos del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

Fue Asesora Académica de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la UNR entre 1996 y 1998 y Directora de la misma entre 1999 y 2003 y se desempeña como Profesora de Teorías de la Integración y la Cooperación Internacional desde 1996. Dirige investigadores y becarios del CONICET.

Ha desarrollado consultorías en INTAL y PNUD. Es Consultora del CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales) donde participa en los Comités de Estudios Antárticos y de Provincias en el plano internacional. Es investigadora asociada de NERINT (UFRGS, Brasil).

Ha obtenido Becas internacionales para la realización de Cursos intensivos, estancias de investigación y actividad docente. Becas FEAP y FRP (Canadá), Beca Intercampus (España), Beca Fulbright (Estados Unidos) y de la Comisión Europea.

JOSÉ FERNÁNDEZ ALONSO

Licenciado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Profesor Adscripto de la Cátedra de Economía Internacional de la carrera de Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

LAURA ELENA VILOSIO

Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR). Docente investigadora de la Cátedra de Derecho Internacional Público de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

MARÍA JULIETA CORTÉS

Licenciada en Relaciones Internacionales egresada de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Doctoranda en Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador. Diploma Superior en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede Académica Argentina). Becaria Doctoral CONICET. Docente de la Cátedra Relaciones Internacionales de la Licenciatura en Ciencia Política y la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora asistente del CERIR.

CARLOS CHERNIAK

Abogado, con estudios de posgrado en Relaciones Internacionales con concentración en América Latina en FLACSO-Buenos Aires y en The Johns Hopkins University-Sais (Bologna Center). Es Profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas de la UBA, y fue docente en las Universidad de Belgrano, en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, en la Universidad de la República (Montevideo), en la Universidad Ort (Uruguay) y en la Università di Bologna (Bologna). Ha publicado di-

versos trabajos en revistas especializadas y actualmente se desempeña como Cónsul Adjunto de la República Argentina en Montevideo.

MARÍA ELENA LORENZINI

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Docente de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Becaria Doctoral de CONICET.

ALFREDO BRUNO BOLOGNA

Doctor en Ciencias Políticas y Diplomáticas. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Profesor de Política Internacional en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Ejerció la docencia de postgrado en la Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Villa María, Universidad Complutense de Madrid. Fue Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Es Director de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario. Director del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Director de los «Cuadernos de Política Exterior Argentina». Investigador principal del CONICET. Autor de libros, capítulos de libros y artículos en revistas especializadas del país y del extranjero.

POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA
TOMO IV - Volumen I

Diseño gráfico integral
UNR EDITORA
EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Secretaría de Extensión Universitaria
Urquiza 2050 - S2000AOB - Rosario - Santa Fe - República Argentina
Edición de 500 ejemplares
OCTUBRE 2006