LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNANDEZ

Apreciaciones promediando su mandato

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

Alfredo Bruno BOLOGNA
José BRICEÑO RUIZ
Anabella BUSSO
Marta CABEZA
Natalia CEPPI
Miryam COLACRAI
Nicolás CREUS
María Julieta CORTES
Roberto FALCON
José FERNÁNDEZ ALONSO
Gladys LECHINI
Maria Elena LORENZINI
Rubén PAREDES RODRIGUEZ
Hugo RAMOS

TOMO V

CERIR
CENTRO DE ESTUDIOS EN
RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO

UNR
EDITORA

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ
Apreciaciones promediando su mandato

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ
Apreciaciones promediando su mandato

ALFREDO BRUNO BOLOGNA
Director

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato / dirigido por Alfredo Bruno Bologna. 1ª ed. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2010.
v. 5, 490 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-950-673-834-1

1. Relaciones Internacionales. 2. Política Exterior. I. Alfredo Bruno Bologna, dir.
CDD 327.1

Diseño interior y de tapa UNR Editora

ISBN 978-950-673-834-1
© Alfredo Bruno Bologna. 2010
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

REUN
RED DE EDITORIALES DE UNIVERSIDADES NACIONALES

EDITORIALES DE LA A.U.G.M.
ASOCIACION DE UNIVERSIDADES GRUPO MONTEVIDEO

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

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ÍNDICE

Agradecimientos 9

Prologo 11

La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner
Alfredo Bruno Bologna 15

La cuestión de la reinserción financiera en la política exterior de la República Argentina tras el proceso de reestructuración de la deuda (2005-2009)
José Fernández Alonso 51

Actores e instituciones regionales. La evolución de la institucionalidad del MERCOSUR en el período 1991-2006
Hugo Ramos. 99

Unión Europea –Argentina (2004-2009). Una relación signada por la Cooperación
Roberto Falcón 147

La inversión externa directa (IED) de Europa en Argentina: Características, Actores y cuestiones intermésticas.
Marta Cabeza 161

Argentina: la gran equilibrista en los temas vinculados a Medio Oriente. Una región lejana y sensible en la Política Exterior
Rubén Paredes Rodríguez 183

El lugar de África en la presidencia de los Kirchner (2006-2009)
Gladys Lechini 217

Malvinas en la Política Exterior Argentina
Alfredo Bruno Bologna 243

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Política Exterior y Relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: tensiones entre los objetivos de la campaña electoral y el renacer de los condicionantes internos
Anabella Busso 269

Argentina – Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional
Miryan Colacrai. 321

Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la Política Exterior Argentina hacia Brasil (2005-2009)
Julieta Cortes y Nicolás Creus 363

La crisis del gas en la relación argentino-chilena: impactos sobre el vínculo y el rol del hidrocarburo boliviano
María Elena Lorenzini y Natalia Ceppi 395

Venezuela y Argentina en la era Chávez y Kirchner: ¿Coincidencia ideológica o pragmatismo?
José Briceño Ruiz 435

Resumen, abstract y palabras clave 463

Otras publicaciones del CERIR 489

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

AGRADECIMIENTOS

El quinto tomo de esta serie sobre Política Exterior Argentina es fruto del esfuerzo de un grupo de docentes de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, investigadores y becarios del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

A las tareas de investigación propias del CERIR debe agregarse que a partir de 1996 el Centro tiene a su cargo dentro de la estructura del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario, que este año completa su décima promoción.

Relacionado a investigaciones se puede señalar también la publicación periódica "Cuadernos de Política Exterior Argentina" que ha superado más de cien números. En la actualidad tiene referato, está indexada en Latindex y los últimos números se pueden consultar en nuestra página: www.cerir.com.ar

La tarea realizada ha sido posible gracias a:

- Los autores miembros del CERIR que acompañan estas publicaciones desde 1994 y a los demás colaboradores amigos del CERIR que nos acompañan en cada edición.
- Una mención a los evaluadores, ya que como en años anteriores, cada capítulo del libro que se presenta tiene referato externo. Se incluye la fecha de aceptación de los trabajos presentados.
- Queremos agradecer al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET por la colaboración prestada.
- Nuestro reconocimiento también a la Universidad Nacional de Rosario en la persona del señor Rector Darío Maiorana, y al vice Rector, Eduardo Seminara, que nos alientan en nuestro Centro de

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Estudio y en las actividades realizadas en la Maestría en Integración y Cooperación Internacional. Al Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios, Dr. Adelmo Manaseri

- Al personal del CERIR y de la Maestría en Integración y Cooperación Internacionales, Marta Cabeza, Lidia Gatti, Laura Marsol y Verónica Godoy, que han prestado su tiempo para la realización de este libro.

Debo agregar que el CERIR no se hace responsable de las opiniones vertidas por cada uno de los autores de la obra.

Alfredo Bruno Bologna
Director

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

PRÓLOGO

Dentro del proyecto de Seguimiento de la Política Exterior Argentina, el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), presenta el quinto tomo de esta serie, donde se hace una evaluación de la Política Exterior Argentina a partir de los últimos años del gobierno de Néstor Kirchner y los primeros dos años de la gestión de Cristina Fernández quien asumió como sucesora de su esposo a la presidencia el 10 de diciembre de 2007.

A partir de la conceptualización de Charles Hermann, como en anteriores ediciones, se trata de analizar la existencia de cambios, ajustes y continuidades entre las dos presidencias, una con mandato cumplido y otra promediando su mandato.

La crisis que se produce en Argentina a partir de la renuncia del presidente Fernando de la Rúa el 21 de diciembre de 2001 y los seis cambios transitorios que se producen en el Poder Ejecutivo, modifican sustancialmente el relacionamiento de nuestro país con el sistema internacional ya que aparecen nuevos interlocutores o actores internacionales.

Una primer percepción del gobierno de Cristina Fernández, comparado con la gestión de Néstor Kirchner, es que explicita con mayor claridad a través de sus discursos cuáles son las líneas principales de su gobierno en el campo político, económico y social.

En su primera intervención en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 23 de setiembre de 2008 la presidenta Cristina Fernandez se presentó como “la primera mandataria mujer” electa en la historia del país, y se dirigió a la Asamblea abordando como primer tema la cuestión de los derechos humanos: “Saben ustedes que para mi país la política de respeto irrestricto y vigencia de los derechos humanos es una de las políticas de Estado. Precisamente en este marco es que quiero instar a los miembros de esta Asam-

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

blea para que el Tratado sobre la desaparición forzosa de personas, que fuera impulsado fervientemente por mi país y que me tocó signar, como Primera Dama de la República Argentina, en París el año pasado junto a otras 73 delegaciones, sea ratificado por la totalidad de los países que lo han signado. Hasta ahora solamente lo hemos ratificado 4 países: Argentina, Albania, México y Honduras. Sé que está a punto de hacerlo la República de Francia pero es imprescindible que todos nos comprometamos fuertemente en que las personas y su inviolabilidad sean definitivamente uno de los principios liminares en la gestión de todos los Estados. En este sentido también quiero presentar hoy frente a ustedes la iniciativa latinoamericana para identificación de desaparecidos. Quiero comentarles que con la Fundación Guatemalteca de Antropología Forense, el Equipo Argentino de Antropología Forense y el Equipo Peruano de Antropología Forense, estamos impulsando esta iniciativa que es la de instalar bancos de identidad genética para precisamente dar cuenta de las violaciones a los Derechos Humanos y poder identificar adecuadamente a las víctimas. Para nosotros el testimonio invalorable de mujeres que nos acompañan hoy en esta Asamblea, las Abuelas de Plaza de Mayo, que fueron las que idearon la constitución de este banco genético, han recuperado, arrebatados al olvido y a la desaparición, a 95 nietos de los 500 desaparecidos, hijos de detenidos políticos desaparecidos durante la última dictadura Argentina. La labor de estas mujeres es el testimonio viviente de cómo se puede aún en la adversidad y contra todo lo que ha significado el terrorismo de Estado, no solamente en mi país sino en otras repúblicas, sobreponerse a la muerte y luchar por la vida. La recuperación de estos chicos atestigua la posibilidad y la necesidad de apoyar este tipo de iniciativas, así como también la labor que se ha cumplido precisamente en la identificación de las víctimas de la guerra de los Balcanes y también de las víctimas del atentado del 11 de septiembre al World Trade Center".

Otra nota característica de la presidenta Cristina Fernández es un mayor involucramiento en cuestiones de Política Exterior, ámbito en el cual el presidente Néstor Kirchner mantenía una acción restringida. Una participación activa de nuestro país en hechos internacionales se desarrollaron por ejemplo en la situación de rehenes en manos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) en Colombia, en las reuniones ordinarias y

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

extraordinarias de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) sobre la situación internacional de Bolivia, el uso de bases militares colombianas por parte de los Estados Unidos y el supuesto de bases de la FARC en territorio venezolano.

La crisis económica que se produce en los Estados Unidos, a partir del 15 de setiembre de 2008 cuando el banco Lehman Brothers anuncia que tiene una cartera de 60.000 millones de dólares incobrables, repercute en el gobierno de George W. Bush que sale en auxilio financiero otorgando al sistema 700.000 millones de dólares. Esta política de George W. Bush, continuada por Barak Obama cambia el escenario internacional y las reuniones periódicas del Grupo de los 8 se intensifican, para abordar este tema, en el marco del Grupo de los 20 donde participa Argentina.

Esto permite a la presidenta Cristina Fernández tener contactos periódicos con los principales líderes del mundo y poder dialogar con cada uno de ellos en cuestiones que atañen a los intereses argentinos.

Estamos convencidos que no puede existir una Política Exterior Argentina idéntica para cada región o país. Es por ello que dentro de la estructura orgánica del CERIR se trató desde sus orígenes de que los investigadores y docentes se especialicen con ese objetivo. La obra que se presenta tiene ese fin. Sería conveniente que nuestra Política Exterior se oriente a conocer la situación internacional en la cual se mueve el país o región con la cual se vincula la Argentina

Alfredo Bruno Bologna
Director

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

LA AUTONOMÍA HETERODOXA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE NÉSTOR KIRCHNER

Alfredo Bruno Bologna

Introducción

La Política Exterior Argentina no puede estar al margen de los acontecimientos y cambios que se producen en la Sociedad Internacional.

Trotabas advertía ya en 1959 que no existe una separación absoluta entre el orden interno y el externo. Hay situaciones intermedias, mixtas en algunos casos que presentan aspectos contradictorios en que los dos órdenes de relaciones se interpenetran (Trotabas, L., 1959:437). Por su parte, Rousenau ha actualizado esta perspectiva con su teoría del linkage que expresa la convergencia entre los sistemas nacional e internacional (Rousenau, J. N. 1969).

La dinámica de las relaciones internacionales reactúa sobre las estructuras internas. Se hace necesario, antes de ver la Política Exterior Argentina, observar la evolución de la Sociedad Internacional en los últimos años:

- El sistema bipolar imperante una vez concluida la II Guerra Mundial, denominado por occidente como Guerra Fría, se transformó con la desintegración de la Unión Soviética en un sistema unipolar donde predominó la superioridad de los Estados Unidos sobre todos los demás países.

Uno de los máximos exponentes que interpretaron esta nueva situación fue Francis Fukuyama quien escribió un polémico artículo en la Revista *The National Intertest* en 1989 en el cual decía: «Tal vez estemos presenciando no apenas el fin de la Guerra Fría, o el final de un período particular de la historia de la posguerra, sino el final de la

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

historia como tal: es decir, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como forma final del gobierno humano» (Fukuyama, F. 1989:4).

- En un segundo momento del Sistema Internacional se percibía una mayor participación de los organismos internacionales, principalmente de Naciones Unidas que pretendía ocupar el vacío de protagonismo y poder que había dejado el enfrentamiento entre las dos superpotencias.

En ese sentido, Naciones Unidas promovió distintas reuniones entre las que sobresale la Cumbre del Milenio y se especuló con la posibilidad de llevar a la práctica la conformación del Comité de Estado Mayor previsto en el artículo 47 de la Carta.

Con motivo de la II Guerra del Golfo de 1991, liderada por Estados Unidos y una amplia coalición de países, en el marco de las Naciones Unidas, el presidente de los Estados Unidos, George Bush, predecía un Nuevo Orden Internacional.

En el discurso pronunciado ante el Congreso el 6 de marzo de 1991, concluida la guerra, expresó:

…ahora podemos ver el surgimiento de un nuevo mundo, un mundo en el que existe una verdadera perspectiva de un nuevo orden mundial, en las palabras de Winston Churchill, un orden mundial en el que los principios de justicia y juego limpio… protegen al débil contra el fuerte… un mundo en el que las Naciones Unidas, liberadas del estancamiento de la guerra fría, estén listas para cumplir la visión histórica de sus fundadores, un mundo en que la libertad y el respeto de los derechos humanos predominen entre todas las naciones.

En este escenario internacional Argentina decidió insertarse de manera más estrecha con el único país hegemónico. En palabras del entonces embajador de la Argentina en Estados Unidos, Ingeniero Guido Di Tela: *queríamos tener una relación carnal con ese país*. Uno de los datos más concretos de esa política fue la participación argentina en la Guerra del Golfo de 1991 y la plena adhesión al Consenso de Washington.

Esta alianza con Estados Unidos tuvo una Política Exterior Argentina, bajo el gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999), que se puede caracterizar como dependencia consentida de acuerdo a las categorías expuestas por Puig que se desarrollarán en la parte segunda de este trabajo (Bologna, A. B. 2008).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

- Con la asunción a la presidencia de los Estados Unidos de George W. Bush en 2001, la Política Exterior norteamericana se presentaba como una administración introvertida en la solución de sus propios problemas internos. Pero los atentados del 11 de setiembre de 2001 abrieron un tercer momento. A partir de los atentados al poder financiero y militar de los Estados Unidos, los países se encolumnaron detrás del presidente George W. Bush en la guerra contra el terrorismo. Con la aprobación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en 2001, se produce la intervención de fuerzas de la coalición en Afganistán bajo el liderazgo de Estados Unidos.

La situación de Argentina, en los últimos meses de ese año, fue de una crisis política y económica sin precedente. Ante la renuncia del presidente De la Rúa, el 21 de diciembre de 2001, se producen seis cambios transitorios en el Poder Ejecutivo, el último, el presidente Eduardo Duhalde, convoca a elecciones generales para el 27 de abril de 2003. En estas elecciones triunfa el ex presidente Carlos Saúl Menem, con el 24,3% de votos, que no fueron suficientes para lograr la presidencia. Era necesaria una segunda vuelta con el candidato más votado en segundo lugar que era Néstor Kirchner quien había logrado el 22 %. Las elecciones estaban programadas para el 18 de mayo de 2003. Debido a que las encuestas no eran favorables para el ex presidente Menem, este renuncia a su postulación y asume la presidencia Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003.

El presente trabajo está dividido en cinco partes: en la introducción se incluyen algunos conceptos generales con los que se trabajará y se contextualiza el sistema internacional contemporáneo. En el segundo apartado se exponen los conceptos de la Teoría de la Autonomía, de Juan Carlos Puig. En tercer lugar, se introducen los lineamientos generales de la Política Exterior del gobierno de Néstor Kirchner en el primero y segundo período de su mandato, que hemos separado para su análisis, 2003-2005 y 2005-2007, respectivamente. En la cuarta parte del trabajo se aplica la Teoría de la Autonomía Heterodoxa a la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner. Y finalmente se procede a la conclusión.

Teoría de la autonomía

En esta parte se desarrollan los aspectos que consideramos más importantes de la Teoría de la Autonomía aportados por Juan

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Carlos Puig. Según el mencionado autor, desde hace algunos años, ha comenzado a surgir una reflexión latinoamericana que se orienta a desentrañar los mecanismos reales que permiten superar la dependencia (Puig, J. C. 1984: 41). El tema de la autonomía comienza a surgir en Puig a partir de las consideraciones y críticas con respecto a la dependencia.

La dependencia constituye una categoría pero de ninguna manera se puede interpretar como omnicomprensiva. Junto a ella deben manejarse otros entes de captación racional, tales como la marginalidad y el subdesarrollo.

Advierte Puig acerca de la imperiosa necesidad para los latinoamericanos de «des ideologizar» la ciencia de las relaciones internacionales y establecer nuestras propias categorías de captación de los fenómenos que constituyen su campo de desarrollo.

…quienes somos perjudicados por una concepción equivocada debemos hacer todos los esfuerzos que sean necesarios para hacer inteligibles las nuevas estructuras. Mucho daño ha causado a América Latina relegar este punto de partida para la solución de nuestras carencias. No me refiero solo a la aplicación servil de doctrinas económicas que parten de supuestos teóricos favorables a las economías desarrolladas, aunque estas no los incorporan a su propia realidad y, mucho menos, a la del mundo en su totalidad, sino también a aquellas orientaciones progresistas que quisieron transitar la nueva senda pero que nunca llegaron a buen puerto debido a la ausencia de este planteo fundamental. La llamada teoría de la dependencia puede muy bien ser citada en este contexto. Cuando lo más urgente para el porvenir de nuestros pueblos era estudiar y analizar todas las formas posibles de autonomización, alentar esperanzas y promover oportunas maniobras estratégicas, la respuesta fue descorazonante y nihista, ya que la dependencia fue concebida como una consecuencia automática (André Gunder Frank, Theotônio Dos Santos) o semiautomática (Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Octavio Ianni) de asimetrías estructurales inducidas por el modo capitalista de producción (Puig, J. C. 1984:36).

Puig había intervenido en 1970, con un grupo de profesores e investigadores, en los lineamientos de un nuevo proyecto nacional. En parte de ese documento Puig decía:

La cualidad esencial del proyecto de la Argentina futura y a partir del cual se deducen los demás valores y notas distintivas con-

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

siste en un valor prescriptivo que se denomina autonomía, entendida ésta como la capacidad de la nación para optar, decidir y obrar por si misma. A partir de ese valor prescriptivo, la autonomía, y el análisis de las tendencias mundiales y nacionales de viabilidad nacional, de las restricciones externas e internas, y de los procesos en curso, se determina un ámbito de realización y de inserción en el mundo y un tipo de sociedad que se debería configurar (Puig J. C. 1984:42).

Puig rescata el pensamiento de Jaguaribe y dice que es uno de los teóricos que ha pugnado con tenacidad por demostrar empírica y teóricamente, global y coyunturalmente las posibilidades concretas de automatización para determinados estados periféricos que fluyen de lo que él llama permisibilidad internacional.

Se debe aclarar que los primeros intentos del desarrollo de esta teoría comienzan a esbozarse en Puig a partir de la década del 70, pero la elaboración más acabada se puede encontrar en sus escritos de la década del 80, en los cuales nos hemos basado para el desarrollo de este trabajo.

Una teoría globalista

Puig se apoya en los aportes de Goldschmidt cuando expresa que todo grupo humano, cuyos integrantes se interrelacionan permanentemente entre sí, desenvuelve su propio régimen político y muchas veces también sus propios regímenes económico, cultural y de participación (Goldschmidt, W. 1976).

Decir que dentro de un grupo humano existe un régimen político implica reconocer la existencia de un orden de conductas de reparto. Se entiende por conducta de reparto todas aquellas conductas que tienen como resultado atribuir a hombres determinadas potencia e impotencia. La potencia está constituida por todos aquellos elementos de la realidad que enaltecen y facilitan la existencia humana; impotencia, en cambio, por todo aquello que la dificulta o degrada. Por eso, todo reparto tiene sus protagonistas, que son repartidores, cuando atribuyen potencia e impotencia y recipiendarios, cuando la reciben.

La verdadera significación del fenómeno que se está estudiando, desde el punto de vista categorial, surge del funcionamiento del régimen internacional. La concepción política de la comunidad internacional como un régimen que tiene sus propios repartidores

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

supremos y recipiendarios constituye una herramienta de análisis extremadamente fecunda para la conceptualización y sistematización de las relaciones de dependencia.

Repartidores supremos y recipiendarios:

Los repartidores supremos internacionales son los que imponen potencia e impotencia a escala mundial, continental o subregional; recipiendarios, los afectados por tales imposiciones. Por supuesto, repartidores no son los *decision–makers*, sino realmente los que impulsan las decisiones, aunque formalmente otros las adopten. Desde este punto de vista, repartidor internacional puede ser tanto el jefe de un Estado como el consejo de administración de un oligopolio internacional; recipiendarios son los realmente beneficiados o gravados, o sea, por lo general, la población de un Estado o determinado grupo de ella.

Esbozo de una nueva teoría

Con este título Puig comienza el capítulo VI de su libro escrito en 1980 (Puig J. C. 1980:139).

Después de efectuar el análisis crítico del concepto de la dependencia, a los efectos de facilitar la exposición, Puig elabora distintos grados en el binomio dependencia-autonomía en los países periféricos. Teniendo en cuenta estos grados se podría facilitar la comprensión de los procesos que, desde este punto de vista, estaba viviendo América Latina.

Las situaciones reales a las que es susceptible de aplicación esta categoría pueden teóricamente ir desde la dependencia hasta la autonomía total. Sin embargo, y tal como sucede con los metales o metaloides que raras veces se encuentran en la naturaleza en estado puro, es prácticamente imposible que se den en la realidad situaciones totales de dependencia y de autonomía. Sí es posible aislar gradaciones dentro de la escala que va desde la autonomía pura (si bien teórica) hasta la dependencia pura (también teórica).

Puig, según De Marsilio, comienza con una caracterización sociológica del Sistema Internacional en la que lo describe como una estructura jerárquica en la que existen quienes adoptan, quienes ejecutan y quienes cumplen decisiones: gobernantes de los Estados Potencias, mandatarios de los demás Estados –también pueden considerarse en esta categoría a los responsables de las

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

organizaciones internacionales y de Corporaciones Transnacionales– y por último todos los individuos; en este orden jerárquico solo son ficciones encubridoras de la realidad las nociones de «igualdad soberana», unidades de un sistema funcionalmente indiferenciadas, aunque distintas por sus capacidades, y otras de igual índole (De Marsilio, E. G. 1993).

Esta caracterización del Sistema Internacional haría pensar que no existen márgenes de autonomía para aquellos Estados que no son grandes potencias, sin embargo, es aquí donde un país dependiente tiene una opción por un mayor o menor grado de autonomización, aquí es donde entra el concepto de elites funcionales, las cuales son las responsables de actuar e interactuar entre «agentes homogéneos» (verdaderos *primus inter* pares) y «Grandes Poderes», pero cuán grande será esa posibilidad de actuación autonómica respecto de los Estados Unidos. El aporte de Puig se centra en el estilo o práctica autonomista que deben adoptar los países de América Latina frente al Estado Hegemón.

Características de la teoría de la autonomía

En las consideraciones de la teoría de la autonomía, Puig se fundamenta en dos aspectos centrales:

a) La práctica autonomista,

b) Las relaciones con la viabilidad y la integración.

La práctica autonomista

De acuerdo a Puig, se entiende por autonomía de un Estado «la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real», es decir que debe ser fiel reflejo de la profunda percepción que de la realidad internacional tengan las elites funcionales. En este caso, las mismas deben considerar el hecho de acumular poder, ya que «todo proyecto autonomista requiere movilizar recursos de poder». Este es uno de los aspectos más relevantes del marco teórico en el análisis ya que comienza a utilizar la variable contexto. Es decir que la Autonomía (variable dependiente) estaría en parte explicada con el ambiente internacional en cuanto variable independiente. Se puede observar aquí que la autonomía de las decisiones de un Estado debe estar en relación con la situación internacional imperante, que jugaría como variable independiente.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

El modo de analizar la Política Exterior Argentina, con aportes serios desde el punto de vista teórico, pareciera nacer en nuestro país a partir de lo que se ha dado en llamar el realismo periférico, sustento teórico a la Política Exterior del gobierno de Menem. Sin embargo, en coincidencia con Bernal Meza podemos afirmar que es indudable que la primera referencia a modelos teóricos locales han sido los aportes de Juan Carlos Puig con su doctrina de la autonomía (Bernal Meza, R., 1994).

Gradaciones en el transcurso hacia la autonomía

Siguiendo a Puig se pueden detectar distintos grados de dependencia-autonomía en los países de la periferia. Los principales estadios que puede transitar un país hasta llegar a la autonomía son cuatro: dependencia para colonial, dependencia nacional, autonomía heterodoxa y autonomía secesionista.

a) Dependencia para-colonial

En este escalón, el Estado posee formalmente un gobierno soberano (o sea, órganos nacionales de decisión) y no es una colonia, pero en realidad los grupos que detentan el poder efectivo en la sociedad nacional no constituyen otra cosa que un apéndice del aparato gubernativo o de la estructura del poder real de otro Estado (la metrópoli, la potencia dominante, o el centro imperial).

Esta dependencia se dio en los inicios de la independencia de los países latinoamericanos en los comienzos del siglo XIX y en los países africanos durante el proceso de descolonización en la década del 60.

b) Dependencia nacional

La dependencia es nacional cuando los grupos que detentan el poder real racionalizan la dependencia y, por lo tanto, se fijan fines propios que pueden llegar a conformar un «proyecto nacional» compartido globalmente en sus rasgos esenciales con la potencia dominante. A este tipo de dependencia Félix Peña la denomina «dependencia consentida».

Esta dependencia se dio en la Argentina con el «Proyecto de la Generación del 80» que permitió la inserción del país como «socio privilegiado» del país hegemón de la época, el Reino Unido y alcanzar los mayores niveles de crecimiento ubicándose entre los cinco primeros países del mundo.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

c) Autonomía heterodoxa

En este estadio, los supremos repartidores nacionales del Estado que forman parte de un bloque siguen aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante, pero discrepan abiertamente en, por lo menos, tres cuestiones importantes: 1) En el modelo de desarrollo interno que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; 2) en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas, y 3) en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque. En otras palabras, el autonomista heterodoxo no acepta que se impongan dogmáticamente, en nombre del bloque, apreciaciones políticas y estratégicas que sólo consulten el interés propio de la potencia hegemónica.

Existen muchos casos en América Latina y en el mundo de este tipo de autonomía. Podemos recordar entre ellos el caso Argentino (1945-1955) y (1973-1976), el gobierno peruano del general Juan Velasco Alvarado de 1968 y el ejemplo de Francia en la época de De Gaulle.

d) Autonomía secesionista

Significa el desafío global. El país periférico corta el cordón umbilical que lo unía a la metrópoli: sus repartidores supremos deciden sin tener en cuenta los intereses estratégicos globales de la potencia dominante como conductora del bloque del cual se retiran.

Los ejemplos de esta autonomía se pueden tomar en la historia de los Estados Unidos y su disputa con el Reino Unido en áreas como América Central. Dentro del bloque soviético los ejemplos los encontramos en los casos de Yugoslavia, 1948 y China, 1960. En el bloque encabezado por los Estados Unidos, el ejemplo más típico es Cuba, a pesar del éxito de la actitud contestataria del país caribeño, no obtuvo, sin embargo, su completa autonomía ya que se inclinó al otro bloque.

El otro aspecto considerado por Puig es la relación entre viabilidad, autonomía e integración que analizaremos a continuación.

La relación con la viabilidad y la integración

El paso de la dependencia a la autonomía sólo se puede lograr, según Puig, en la medida que los países avancen en materia de su propia viabilidad, lo cual supone, no sólo recursos sufi-

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

cientes mínimos como observa Jaguaribe, sino también, y sobre todo, élites funcionales, o sea, decididas a emprender el camino de la autonomía.

Citando a O´Donnel y Link, Puig destaca: «La estrategia fundamental de los dependientes es la alianza contra su dominante. En la medida en que los dependientes superen el aislamiento en que los ha colocado su dominante pueden pensar en poner en común sus recursos de poder y con ello introducir un cambio fundamental en su situación» (O´Donnel, G. y Link, D. 1973:51).

También es importante advertir que este tipo de estrategia no nacerá si no es a partir del reconocimiento por parte de los dependientes de su condición de tales.

Con relación a la integración Puig expresa que la integración en sí misma tampoco es autonomizante, sino que es instrumental y su sentido dependerá del objetivo que se fije. Tal vez porque no se han planteado objetivos autonómicos los procesos de integración latinoamericanos no han avanzado.

Los lineamientos de la política exterior argentina de Kirchner

Para comprender la situación y el rol de los actores nacionales e internacionales, creo conveniente, en este apartado, determinar qué entendemos como Política Exterior: consideramos la política exterior como «aquella parte de la política general formada por un conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional» (Calduch Cervera, R. 1993:4).

Paralelamente al Estado han surgido otros actores internacionales que irrumpen en la Sociedad Internacional con características de poder o influencia semejantes u opuestas a la Política Exterior del Estado (Bologna, Alfredo Bruno 1979:101).

Gobierno de Néstor Kirchner. 2003-2007

Se pueden distinguir durante la gestión de Néstor Kirchner dos períodos: desde el comienzo de su gestión, el 25 de Mayo de 2003 hasta la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

en noviembre de 2005 y desde la IV Cumbre de las Américas hasta el 10 de diciembre de 2007, momento en el cual deja formalmente la presidencia.

Primer período del Gobierno de Néstor Kirchner

El primer período de la gestión de Kirchner comprende desde la toma de posesión, el 25 de Mayo de 2003, hasta el 5 de noviembre de 2005.

De acuerdo al marco teórico que prioriza la variable con relación a la situación del estado hegemón, nos ocuparemos de las relaciones de Argentina con Estados Unidos.

En esta primera etapa se computan dos encuentros presidenciales que fueron muy favorables para los objetivos de la Argentina en esos momentos, teniendo en cuenta que la Política Exterior de Kirchner priorizaba, en este período, una renegociación de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional así también como los con acreedores privados.

Invitado por el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, el 23 de julio de 2003, el presidente Kirchner visita ese país. Podríamos decir que el tema principal de la agenda entre Estados Unidos y la Argentina estaba relacionado con las negociaciones que mantenía Argentina con el FMI y de qué manera Estados Unidos apoyaría las gestiones de nuestro país en el organismo internacional. Otro tema de la agenda sobre el cual ambos mandatarios reconocieron la necesidad de colaboración estaba relacionado con la lucha contra el terrorismo a partir de los atentados del 11 de setiembre de 2001 en Estados Unidos. Durante esta visita a los Estados Unidos, el presidente Kirchner se reunió con los principales directivos de empresas norteamericanas con inversiones en Argentina nucleados en el Consejo de las Américas. En esta ocasión los empresarios manifestaron su preocupación sobre la situación de los contratos con las empresas privatizadas durante el gobierno de Carlos S. Menem, la ley de patentes, los impuestos y las retenciones.

Entre las otras actividades desarrolladas en Nueva York tiene significado la visita realizada a la zona donde estaban las torres gemelas y además una reunión con las organizaciones judías argentinas y americanas preocupadas por la lentitud jurídica por la causa del atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA).

El segundo encuentro presidencial entre ambos mandatarios

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

se concretó en Monterrey, México, con motivo de la Reunión Extraordinaria de las Américas, celebrada en dicha ciudad, en México, el 13 de enero de 2004. Se preveía que los temas de la agenda, Bush – Kirchner, estuviesen relacionados a cuestiones bilaterales y la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, el presidente de Estados Unidos estaba más preocupado por la situación de la región, como por ejemplo por el crecimiento de Evo Morales en Bolivia y las relaciones de Argentina con Cuba y Venezuela. Desde el punto de vista bilateral generaba cierta alarma en Estados Unidos la propuesta del gobierno argentino de una quita del 75 % de la deuda en default. Bush ratificó el apoyo de su gobierno a la Argentina en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y con los privados, pero también reclamó muestras de buena voluntad. Felicitó a Kirchner por su lucha contra la corrupción y este le comentó que había firmado un decreto por el cual se impedía el ingreso a los Estados Unidos de funcionarios corruptos (Busso, A. 2006:56).

Se puede decir que el presidente argentino estaba preocupado por los problemas económicos, fundamentalmente relacionados con la deuda externa. En cambio, el presidente Bush estaba tratando de resolver los conflictos existentes con Cuba, Bolivia y Venezuela. La atención del presidente Bush estaba influenciada por las guerras que estaba llevando a cabo contra el terrorismo en Medio Oriente, que era el tema prioritario de su Política Exterior.

En su alocución en la cumbre de Monterrey, el presidente argentino, Néstor Kirchner, reclamó que el gobierno de los Estados Unidos lidere un proceso de ayuda para permitir el crecimiento de los países de la región. Expresó:

Necesitamos que América mire a América. El crecimiento de los países en desarrollo solo se logrará mediante sustanciales rebajas en sus deudas. Sin desarrollo sustentable las crisis institucionales y las caídas de los gobiernos democráticos seguirán siendo moneda corriente en nuestro continente. La gobernabilidad democrática está definitivamente vinculada con la viabilidad económica y la inclusión social.

Se interpreta que el presidente argentino estaba proponiendo un plan Marshall para la región.

Coincidimos con otros estudios que determinan que en términos generales, durante este período, se privilegió la relación con Estados Unidos y Brasil en desmedro de la relación con Europa

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

(Informe sobre la Política Exterior del Gobierno Argentino, 25 de mayo de 2003 al 1 de marzo de 2004: 5).

De la misma manera, Busso manifiesta que entre los gobiernos anteriores y la administración Kirchner no existió una ruptura o cambio estructural de la política exterior hacia los Estados Unidos, sino una estrategia de ajuste (Busso A. 2006:124).

Segundo período del gobierno de Kirchner en sus relaciones con Estados Unidos

Luego del primer período, las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos se tensionaron de manera terminante por las divergentes propuestas de Bush y de Kirchner. A pesar de ello el gobierno argentino seguía empeñado en lograr una mayor inversión de capitales norteamericanos en el desarrollo del país.

La IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, Argentina, los días 4 y 5 de noviembre de 2005 marcaría un quiebre en las relación entre algunos países de América y Estados Unidos, como también en la relación bilateral entre Estados Unidos y Argentina. El principal tema de disputa fue la propuesta del presidente George W. Bush de crear una Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), donde participarían 34 países de América con la única exclusión de Cuba. Se debe mencionar que esta iniciativa tuvo su origen durante el gobierno demócrata de Bill Clinton en la cumbre realizada en Miami, Florida, en 1994.

Con motivo de la cumbre de Mar del Plata, los presidentes de Argentina y Estados Unidos se reunieron por tercera vez. El presidente Bush felicitó a Kirchner por la recuperación de la economía Argentina, aunque exigió mayor seguridad jurídica. Kirchner apuntó al poder norteamericano diciendo que Estados Unidos como potencia hegemónica tiene un papel central en el desarrollo del continente. Tuvieron visiones opuestas sobre los objetivos del FMI, el papel que debe desempeñar Estados Unidos en la región y la propuesta del ALCA.

El presidente de la Argentina criticó el papel desempeñado por el FMI. «Lamentablemente –dijo– no contamos con la ayuda del FMI, que sí apoyó hasta semanas antes del colapso el sistema de convertibilidad». La crítica al FMI fue expresada por el presidente Kirchner, en distintos ámbitos nacionales e internacionales, desde los inicios de su gestión.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

El presidente Bush le comentó: «Veo que desde la primera vez que nos vimos algunas cosas cambiaron y otras siguen igual: la economía de su país está mucho mejor y su humor con el Fondo sigue intacto» (Rodríguez Yebra, M.: 2005:1).

En el discurso de apertura de la IV Cumbre de las Américas, el presidente Kirchner reiteró algunos conceptos vertidos en la reunión con Bush.

Con relación al Fondo Monetario Internacional Kirchner dijo:

Lamentablemente no contamos con la ayuda del FMI, que sí apoyó hasta semanas antes del colapso el sistema de convertibilidad. En un gesto perverso, se le dieron fondos frescos a un gobierno que seguía gastando. Nosotros no hemos solicitado nuevos préstamos ni obviamente pensamos hacerlo. Para la Argentina que corría al abismo hubo ayuda. Para el país que quiere salir de la crisis cumpliendo sus obligaciones no. Merecería que García Márquez le dedicara un párrafo de su «realismo mágico».

Expresó que esperaba negociar con el FMI sin condicionamientos y deseaba una reforma del organismo para que cumpla el rol anticíclico para el que fue creado. En el discurso de la cumbre hizo referencia al encuentro bilateral con el presidente George W. Bush. «Creo, manifestó Kirchner, que por cuestiones de liderazgo, Estados Unidos tiene una responsabilidad ineludible e inexcusable para darles fin a las asimetrías en el continente». Agregó que las políticas de Washington provocaron miseria, la caída de gobiernos democráticos y situaciones de inestabilidad. «Llegamos a un resultado paradojal: en nombre de la democracia tenemos menos democracia».

Haciendo un repaso de logros alcanzados por el país en el ámbito económico manifestó que ello fue posible alejándose del Consenso de Washington cuyos postulados perjudicaron aún más las frágiles economías de la región.

Con respecto al ALCA el presidente Kirchner dijo que no puede ser un camino de una sola vía y de prosperidad en una sola dirección. Se deben contemplar «salvaguardias y compensaciones para las naciones que sufran atrasos». «Nuestra pertenencia al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la Comunidad Sudamericana de Naciones es primordial».

No dejó de mencionar los subsidios agrícolas de los países desarrollados como una traba a la libertad de comercio que tanto pregonan aquellas naciones.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Los presidentes de México y Chile trataron de interpretar la postura del presidente Kirchner en la IV Cumbre de las Américas. La conclusión expresada por Lagos y Fox fue que el presidente Argentino estaba con Bush y con Chávez. A uno le debe el apoyo en la negociación de la deuda externa en el FMI y al otro le debe inversiones y ayuda (Elias, J, 2005).

De acuerdo a estas circunstancias se creía que la IV Cumbre de las Américas concluiría sin una declaración final. Sin embargo, en el texto quedó reflejada la postura de dos visiones antagónicas, una por los países liderados por Estados Unidos y otra por los países miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) que se oponían al ALCA.

Debe agregarse que paralelamente a la IV Cumbre de las Américas, se realizó en Mar del Plata la III Cumbre de los Pueblos de América el 4 de noviembre de 2005. En la Declaración final manifestaron su oposición al ALCA y el apoyo a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), creada por Cuba y Venezuela.

Después de Mar del Plata las críticas de Kirchner hacia los Estados Unidos se acentuaron tanto a nivel interno como internacional, pareciendo indicar una mayor inserción de Argentina hacia la Unión Europea. Esta tendencia quedó reflejada en la visita realizada a España, el 22 de junio de 2006. En esa ocasión el presidente Kirchner pronunció un discurso en el Parlamento, donde manifestó:

Nosotros aspiramos a profundizar a través de España el diálogo con la Comunidad Económica Europea, en general la participación de Estados Unidos en la región es fría, no tenemos discusiones de integración muy fuertes porque los procesos de integración que se nos propone no son auspiciosos para nuestra región, y en momentos más difíciles o tuvimos que superarlos solos o como en el caso de España, que tuvo una correctísima actitud con Argentina, o algún otro país que en su momento también ayudó y trató de colaborar en situaciones muy difíciles. A nuestro juicio quien tendría que cumplir ese rol en la región no lo cumple, entonces evidentemente tenemos que tratar de generar otros canales y tenemos mucha esperanza.

Mencionó la situación financiera de argentina en estos términos: «Hemos renegociado nuestra deuda privada que significó un ahorro para el país de 67.000 millones de dólares; nosotros debíamos 100.000 millones de dólares en la deuda privada y hemos pagado al Fondo Monetario Internacional». Se debe aclarar que la

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

deuda contraída con el FMI ascendía a 9.810 millones de dólares. El anuncio del pago al FMI se realizó el 14 de diciembre de 2005 y se efectivizó el 3 de enero de 2006 (Fernández Alonso J. 2006).

Se entendía que la inserción de argentina a nivel internacional estaba más ligada a partir de entonces con la Unión Europea. Uno podría suponer que los disensos con Estados Unidos continuarían hasta el final del mandato de Kirchner. Sin embargo, tres meses después de la cumbre de Mar del Plata, el gobierno argentino procuró recomponer sus relaciones con el gobierno de George W. Bush. Con motivo de la visita a Buenos Aires del Subsecretario de Asuntos Latinoamericanos de Estados Unidos, Tom Shannon, en enero de 2006, en una actitud inesperada el Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, propone al funcionario norteamericano una reunión en la Casa Rosada.

Se dejaba de lado, por parte de los dos países, una actitud dogmática que había predominado durante la gestión del anterior subsecretario de Estado, Roger Noriega, para avanzar en el campo de los intereses económicos y de inversiones.

Morales Solá se preguntaba: ¿cuál es el motivo por el cual el presidente Kirchner buscaba la reconciliación, retornando a la política exterior anterior a la Cumbre de Mar del Plata? Según el periodista la cuestión se definía como la de no hablar nunca mal de los Estados Unidos, ni pública ni reservadamente. Pero Kirchner hizo algo más: se colocó muy cerca de los Estados Unidos, pero no al lado, en el conflicto nuclear con Irán. Para Estados Unidos, según Morales Solá, es importante que Argentina juegue un papel moderado frente a los gobiernos de la región (Morales Solá, J. 2006:27).

Esta línea de trabajo del Presidente Kirchner se continuó con la visita realizada a los Estados Unidos. Asiduo concurrente a las reuniones anuales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Néstor Kirchner, aprovechó, en setiembre de 2006, para realizar una visita a la Bolsa de Valores de Nueva York. Primero mantuvo una reunión con empresarios de Estados Unidos con inversiones en Argentina, como por ejemplo la Occidental Petroleum (Oxy), AES, Barrica Gold, Lockheed, Eaton Park, Tenaris y Exxon. Les manifestó que el país ofrece «reglas claras» para invertir y que el gobierno no va a abandonar la estabilidad, la previsibilidad, el superávit fiscal y el desendeudamiento. Con relación a su política económica dijo: «Me acusaron de ser heterodoxo y progresista, pero elegimos no seguir políticas que eran aceptadas por algunos organismos de crédito multilaterales y nos fue bien».

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En términos casi similares repitió en Estados Unidos conceptos pronunciados en su visita al Parlamento español: «Nosotros en la Argentina somos absolutamente heterodoxos, hemos aprendido que las ortodoxias extremas siempre nos han llevado a fracasos muy grandes, entonces vamos adecuando los funcionamientos en el marco de un proyecto estratégico a las necesidades globales que tiene el país y no nos está yendo mal».

Kirchner concluyó su visita a la Bolsa haciendo sonar la campana de inicio de las operaciones, junto a su esposa y el *Chief Executive Officer* (CEO) de la Bolsa, John Thain. De acuerdo al periodista Rodríguez Yebra, el Presidente Kirchner cumplió su mayor acto de fe capitalista en el centro mismo del poder financiero mundial» (Rodríguez Yebra, M. 2006).

El diario «La Nación» de Buenos Aires consigna que los dos diarios más leídos en Estados Unidos criticaron la visita del Presidente Néstor Kirchner a la Bolsa. En realidad, se puede decir que no solo criticaron al presidente argentino, sino también a la Bolsa de Nueva York por recibirlo. «The Wall Street Journal» recordó que Argentina anunció el *default* a fines de 2001, confiscó depósitos bancarios y congeló las tarifas. En este contexto se produce una nueva confrontación entre Argentina y los Estados Unidos, en el mes de marzo de 2007, cuando el presidente de ese país, George W. Bush, realiza una gira por América Latina visitando Brasil, Uruguay, Colombia y México. Se firmaron convenios bilaterales con los países mencionados, pero tiene una significación especial el caso brasileño. Estados Unidos y Brasil cooperarían en el campo de los productos sustitutos del petróleo, como por ejemplo el etanol, donde los dos países son los principales productores del mismo. Este proyecto de cooperación entre Estados Unidos y Brasil fue cuestionado fundamentalmente por Cuba y Venezuela, considerando que se basa en el criterio de lograr tanques llenos en detrimento de estómagos vacíos.

Debe mencionarse que la presencia del presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, en América Latina provocó manifestaciones de repudio en todos los países visitados.

Coincidiendo con la visita de George W. Bush a la República Oriental del Uruguay, en Buenos Aires se realizó un acto, conocido como anti-Bush, organizado por distintas instituciones no gubernamentales, en la cancha de fútbol del Club Ferrocarril Oeste. Este acto tuvo la particularidad de contar con la presencia del presidente

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

de Venezuela, Hugo Chávez. Un funcionario del Departamento de Estado, Nicholas Burs, cuestionó el acto de Buenos Aires y convocó a una conferencia de prensa en Washington, el 22 de marzo de 2007, para evaluar la gira del presidente Bush a América Latina. Luego de mencionar como muy positivos determinados actos del gobierno argentino, como por ejemplo, la situación con relación a Irán referida a los controles de la Agencia Internacional de Energía Atómica, por liderar en la región el control de armas de destrucción masiva, por sus aportes en la Misión de las Naciones Unidas en Haití y por sus esfuerzos para resolver el atentado de la AMIA, dijo que lamentaba que el acto realizado en Buenos Aires con la presencia de Hugo Chávez, coincidiera con la visita del presidente George W. Bush a Montevideo, Uruguay. El funcionario calificó de inapropiado el acto realizado en Buenos Aires.

El embajador argentino en Estados Unidos, Juan Octavio Bordón, presente en la conferencia de prensa, manifestó que el acto de Buenos Aires no fue organizado por el gobierno argentino, sino por organismos no gubernamentales (Alconada Mon, H. 2007ª). Por su parte, el canciller argentino, Jorge Taiana, calificó de inaceptable y de sorprendente el reproche formulado por el funcionario norteamericano. Según el periodismo, el acto de Chávez fue motivo de discusión en el gabinete del Presidente Kirchner. La senadora Cristina Fernández de Kirchner y el Jefe de Gabinete de Ministros, Alberto Fernández desaconsejaron la realización del mismo (Obarrio, M. 2007).

¿A la Política Exterior del Presidente Kirchner se la puede posicionar dentro de la variable de la autonomía heterodoxa?

Analizaremos cada una de esas variables que caracterizan la autonomía heterodoxa de Puig, expuestas en la primera parte del trabajo, para determinar si las mismas se aplican a la Política Exterior de Néstor Kirchner.

Autonomía heterodoxa: aplicación del marco teórico a la política exterior

Uno de los aspectos ha considerar es: ¿Los supremos repartidores nacionales del Estado siguen aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante?

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Como habíamos señalado, de acuerdo a los modelos presentados por Puig, en la autonomía heterodoxa los supremos repartidores nacionales del Estado que forman parte de un bloque o país siguen aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante.

Sintonía en cuestiones estratégicas

Se mencionan a continuación, como justificación del argumento planteado, determinadas acciones y documentos que reflejan una mayor sintonía por parte de Argentina para aquellas cuestiones que tenían gran significación para los Estados Unidos, fundamentalmente, desde el punto de vista estratégico. En ese contexto se firmaron los siguientes acuerdos:

- Convención Internacional para la Represión del Financiamiento al Terrorismo Aprobada por la Organización de las Naciones Unidas. Vigencia desde 2002.

- Convención Interamericana contra el Terrorismo de la Organización de Estados Americanos que había sido firmada en Bridgetown, Barbados, en junio de 2002.

- El titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Alberto Abad y el embajador, Lino Gutiérrez, en representación del Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos firmaron un convenio en mayo de 2005, por medio del cual Argentina se constituyó en el primer país latinoamericano en sumarse a la iniciativa de seguridad de los contenedores. El embajador Lino Gutiérrez afirmó que este acuerdo es un hito de las relaciones de ambos países y Argentina es el primer país latinoamericano en implementar este programa de seguridad portuaria que es uno de los aspectos vitales en la lucha antiterrorista.

- La X reunión del Grupo de Trabajo Bilateral sobre Defensa entre Argentina y Estados Unidos, en 2004, dio como primer resultado una profundización de la cooperación y del apoyo de Estados Unidos a los programas de entrenamiento y capacitación de los argentinos en materia de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Desminado humanitario, Medio Ambiente, Cooperación para la Defensa, Ciencia y Tecnología, Asistencia a la seguridad y Capacitación de Civiles. Los subgrupos encargados de cada uno de estos temas establecieron un programa anual de actividades, su coordinación y seguimiento correspondiente.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

- El gobierno argentino firmó en noviembre de 2004 una Carta de Acuerdo sobre Control de Tráfico de Drogas y aplicación de la Ley con Estados Unidos. Este acuerdo permite a nuestro país recibir asistencia por parte de Estados Unidos destinada al control del tráfico ilícito de estupefacientes. Por medio del primer instrumento complementario firmado con el gobierno de Estados Unidos se acordó un aporte de cien mil dólares para Argentina.

- Acuerdo espacial firmado en marzo de 2004 entre la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA).

- Como resultado del buen estado de las relaciones en el ámbito de la cooperación para la Defensa durante la visita, en marzo de 2005, del Ministro de Defensa de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld, se avanzó en cuestiones de interés a través de acuerdos de cooperación para la defensa, que incluían fondos para el financiamiento de tecnología misilística y aeroespacial argentina.

Relacionado a los temas de seguridad hemisférica debe incluirse un caso especial que es la situación de inestabilidad en Haití. En los primeros meses de marzo de 2004 Haití vivía un estado de convulsión interna que trajo como consecuencia el retiro del país del presidente Jean Bertrand Aristide. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ante esta situación crea una Fuerza Multinacional Provisional por resolución 1529. Las fuerzas armadas llegaron a ese país en marzo de 2004. El contingente estaba integrado por soldados de Estados Unidos, Francia, Canadá y Chile. A los tres meses de iniciada la operación estas tropas se repliegan y se crea una Misión de Estabilización como la primera Operación de Mantenimiento de Paz en la región, aprobada por resolución 1542 del Consejo de Seguridad, denominada *Misión des Nations Unies pour la Stabilisation in Haití* (MINUSTAH). La fuerza estaba compuesta por contingentes de Argentina, Brasil y Chile. El Congreso argentino aprobó la participación de nuestro país en Haití luego de largas discusiones. Los que se oponían partían del supuesto de que esta participación era un pedido de Estados Unidos y que Argentina lo hacía para congraciarse con aquel país por no participar en Irak.

Durante la visita realizada en Buenos Aires, el 22 de marzo de 2005, el Ministro de Defensa de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld, dijo que «Argentina está jugando realmente un rol vital en las fuerzas Multinacionales de mantenimiento de la paz en Haití (...) Es

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

un importante servicio al hemisferio, de lo que los argentinos pueden estar orgullosos».

Puede interpretarse que los países de la región pueden o deben hacerse cargo de las Operaciones de Paz, como fuerzas de reserva, frente a la guerra contra el terrorismo, que enfrenta Estados Unidos en Medio Oriente.

Una actitud argentina que pudo haber coincidido con las cuestiones globalmente estratégicas de los Estados Unidos, fundamentadas con las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tiene referencia a la República Islámica de Irán. Este país estaba incluido en la lista elaborada por el presidente Bush como aquellos países pertenecientes al eje del mal. En su discurso del 29 de enero de 2002 al Estado de la Unión, el presidente, George W. Bush, menciona a Irán como un país que procura misiles y armas de destrucción masiva y que exporta el terrorismo. La situación se complica a partir de la asunción a la presidencia de Mohmmoud Ahmadinejad, en julio de 2004, a quien los Estados Unidos lo acusa de ser partícipe de la ocupación y toma de rehenes en la embajada de los Estados Unidos en Teherán en 1979. El 10 de enero de 2006 Irán anunció que reabrirá el plan nuclear. Estados Unidos y la Unión Europea condenaron el hecho y le advirtieron que puede ser pasible de sanciones por parte de Naciones Unidas. El Plan Nuclear de Irán fue motivo de arduos debates en el ámbito del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como también entre posturas opuestas entre Estados Unidos y Francia por una parte y Rusia que, a pesar de votar sanciones contra Irán, apoya su programa nuclear que considera tiene fines pacíficos.

El gobierno argentino manifestó una actitud más enérgica a partir del 25 de octubre de 2006 cuando el fiscal federal que investigaba la causa AMIA, Alberto Nisman, dictaminó la culpabilidad del gobierno de Irán, además de señalar a Hezbollah como ejecutor del atentado del 18 de julio de 1994. El fiscal presentó un pedido de captura internacional de ocho altos funcionarios y diplomáticos del gobierno de Irán que cumplían funciones en la época del atentado, que dejó un saldo de 85 muertos y 300 heridos (Paredes Rodríguez, R. 2006:343).

Dentro de un contexto belicista montado por los Estados Unidos en contra de Irán, el presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en el discurso pronunciado en la Asamblea General de las Naciones

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Unidas, el 20 de setiembre de 2007, hizo referencia al atentado de la AMIA y expresó:

Esperamos que la República Islámica de Irán acepte y respete la decisión de la Justicia y colabore eficazmente… Estamos pidiendo que Irán cumpla. Nada más, pero tampoco nada menos… Hasta hoy lamentablemente la República Islámica de Irán no ha brindado una total colaboración pedida por la justicia argentina para el esclarecimiento del hecho.

El periodista Serra se preguntaba si esta denuncia de la Argentina en la Asamblea General de las Naciones Unidas no podía ser usada por el gobierno de Estados Unidos para un ataque a Irán (Serra, 2007).

El portavoz de la cancillería iraní, Mohamed Alí Hoseini, el 27 de setiembre de 2007, declaró que las afirmaciones del presidente Néstor Kirchner en las Naciones Unidas revelaban dos cosas, o bien su información no estába actualizada o bien había hecho comentarios por la influencia de la situación actual de su país, con elecciones próximas y bajo presión de grupos sionistas.

El presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, después de una serie de amenazas al gobierno de Irán, en una conferencia de prensa brindada el 17 de octubre de 2007, auguraba que en caso de que Irán poseyera una bomba atómica se iniciaría la Tercera Guerra Mundial. Por diversos motivos estratégicos, la postura belicista el presidente George W. Bush se apaciguó al final de su mandato, dado los resultados desfavorables de la intervención de Estados Unidos en las guerras de Medio Oriente.

Dentro de la dimensión estratégico –militar más allá de las diferencias en torno a la guerra en Irak y las inmunidades solicitadas por Estados Unidos para sus soldados, este ha sido un espacio de mayor continuidad con la década de los 90 (Busso, A. 2006:98 y 197).

Discrepancias con Estados Unidos de América

Según lo expuesto en la primera parte del trabajo, la autonomía heterodoxa sigue aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante, pero discrepa abiertamente con ella por lo menos en tres cuestiones importantes:

1) En el modelo de desarrollo interno que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli;

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

2) En las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas y

3) En el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque.

Vamos a considerar cada uno de estos tres aspectos:

1) Se discrepa abiertamente con la potencia dominante en el modelo de desarrollo interno que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli. De acuerdo a las palabras del presidente Néstor Kirchner en el Parlamento español el 22 de junio de 2006 queda claro que el modelo argentino no se correspondía con el de la metrópoli: «Nosotros en la Argentina somos absolutamente heterodoxos, hemos aprendido que las ortodoxias extremas siempre nos han llevado a fracasos muy grandes, entonces vamos adecuando los funcionamientos en el marco de un proyecto estratégico a las necesidades globales que tiene el país y no nos está yendo mal». Se deben recordar aquí las críticas realizadas por el Presidente Kirchner en distintos foros nacionales e internacionales sobre la política del FMI. También ha dejado debidamente aclarado el fracaso que significó para los países de América Latina la aplicación del primer Consenso de Washington que marcó la política económica de los países centrales frente a América Latina.

2) La segunda cuestión: se discrepa abiertamente con la potencia dominante en las vinculaciones que no sean globalmente estratégicas. Argentina junto a otros países como, por ejemplo, Chile y México, en esos momentos miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se opusieron a la invasión de Estados Unidos y sus aliados a Irak ya que no contaba con la aprobación del Consejo de Seguridad de esa organización internacional.

Con referencia a Irán, una fuente del gobierno argentino expresaba que no había planes de verse pegado a la embestida estadounidense contra ese país, manteniendo distancia como cuando la administración Bush preparaba la invasión y ocupación de Irak (Niebieskikwiat, N. 2006). Estas aclaraciones surgieron a partir de una entrevista realizada al embajador Eugenio Curia cuando afirmó el 1º de abril de 2006 que Buenos Aires, junto a Brasilia, se alineaba con la postura de Washington de enviar, al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con ciertas acotaciones, el caso de Irán. Estas

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

afirmaciones del diplomático argentino, ligadas a la postura estadounidense contra su enemigo iraní fueron tajantemente rechazadas por funcionarios de la cancillería argentina. El gobierno argentino debió aclarar que ante la crisis por el plan nuclear de Irán, el país «no se alinea con nadie» y que apoyaba por completo las gestiones de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

3) La tercera cuestión: se discrepa abiertamente con la potencia dominante en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del país. Para analizar el interés nacional es necesario ubicar este concepto dentro de la Escuela Realista. El inspirador de la Teoría Realista de poder fue el profesor Hans Morgenthau. Los dos aportes fundamentales de esta escuela son: el Poder Político y el Interés Nacional. Morgenthau precisa que: «La Política Internacional, como toda política, es una lucha por el poder. Cuales quieran que sean los fines últimos de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato. Los estadistas y la gente en general pueden buscar como fin último la libertad, la seguridad, la prosperidad o el poder mismo» (Morgenthau, H. 1963:43). Los seguidores de esta teoría han marcado a fuego años de la Política Exterior norteamericana. Se pueden mencionar dentro de esta escuela a George Kennan, John Foster Dulles, Dean Achenson, Walt Whitman Rostow, Robert Mc Namara y Henry Kissinger.

Con relación al interés nacional existe un amplio debate. El principal defensor de esta terminología, fue sin duda Morgenthau. Dentro de la Escuela Realista de la Política Exterior el concepto clave es el interés nacional. Se ha utilizado con frecuencia, como argumento contra esta concepción, que no proporciona un criterio aceptable para la acción política (Morgenthau H. 1952:108). Refiere el mismo autor que con anterioridad, Charles A. Beard, en un libro publicado en 1934, mencionaba que la intervención de ciertos grupos ha presentado sus intereses económicos como intereses propios de los Estados Unidos. Morgenthau aclara «que los intereses de grupos ejercen, por supuesto, una constante presión sobre la orientación de nuestra política exterior, pretendiendo identificarse con el interés nacional. Sin embargo, es dudoso que, con excepción de unos cuantos casos manifiestos, hayan conseguido determinar el curso de la política exterior americana».

Para Hoffman también la llave maestra dentro de esta teoría es el interés nacional definido en términos de poder. El mismo autor,

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

realiza un desarrollo crítico del Interés Nacional. Presenta seis objeciones puntuales. Sin detallar todo su pensamiento podemos decir que una de las críticas apunta a que esta teoría carece de una exposición de fines, agregando que el interés nacional solo tiene sentido en un período estable en el cual los participantes actúan con medios limitados propios del siglo VII y XIX (Hoffmann, S. 1963:56-58).

Entre los autores críticos al concepto de interés nacional también podemos mencionar a Raymond Aron cuando expresa que no hay interés nacional en abstracto sino que siempre ha de ser dotado de un contenido ideológico. Es legítimo añorar los siglos en que la diplomacia sin ideas ni moralidad se limitaba a un juego sutil de influencias y de poder. Pero el hecho es que, en el siglo XX, una gran potencia se debilita si renuncia a servir a una idea (Aron R. 1963:223).

Por su parte Tomassini con relación al interés nacional dice:

El concepto sigue orientando (o pretendiendo orientar) la política exterior de los Estados. Se plantea así la paradoja de que los analistas tienen que usar un concepto inadecuado para explicar las motivaciones y los objetivos de la política exterior, debido a la utilidad que posee su propia imprecisión, tratando de precisarlo, refinarlo, y desagregarlo en la mejor forma posible para acercarlo a los intereses reales que constituyen la agenda internacional de un país en un momento dado (Tomassini, L. 1989:167).

Tomassini hace referencia a una nota aparecida en el primer número de la Revista *The Nacional Interest* de los Estados Unidos, publicado por Irving Kristol en 1985:

El propósito primordial y abrumador de la política exterior norteamericana debe ser el de defender y promover el interés nacional de los Estados Unidos (un interés que engloba los valores y aspiraciones del pueblo americano así también como su seguridad frente a las amenazas externas y su bienestar material); que, para mal o para bien, la política internacional sigue siendo esencialmente una política de poder; que la eficacia de la capacidad militar en la conducción de la política exterior permanece inalterable; y que la Unión Soviética constituye la principal amenaza importante para los intereses de los Estados Unidos y debe continuar siéndolo en el futuro previsible (Tomassini L., 1989:172).

En algunos países se discute cuáles son y cómo defender los intereses nacionales. Escuelas de pensamiento y partidos políticos

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

proponen distintas visiones del interés nacional. Nye se ha ocupado especialmente de esta cuestión, en un intento de encontrar una vía media entre quienes anteponen el interés nacional ante cualquier otro planteamiento y quienes apuestan por un vago mundialismo. Cita entre los primeros a Condoleezza Rice, que durante la campaña electoral presidencial de 2000 y en una línea muy próxima a Kristol escribía:

«Debemos avanzar desde el sólido fundamento (*firm ground*) del interés nacional y no desde el interés de una ilusoria comunidad internacional…necesariamente existe un conflicto entre el servicio (*pursuit*) al interés nacional y los intereses de una más que ilusoria comunidad internacional».

Nye añade que es muy improbable la reelección de líderes demócratas que no logren tomar en cuenta los intereses de la Nación. Es por ello que intenta una vía intermedia tras estimar que el fracaso de prestar el adecuado respeto a las opiniones de los otros, incorporando una amplia concepción de la justicia en nuestro interés nacional, eventualmente puede llegar a perjudicarnos. Por tanto, llega a la conclusión de que los intereses globales pueden ser incorporados en un concepto amplio y de largo alcance del interés nacional (Muñoz Alonso, A. 2006:143).

En este trabajo, por el período analizado, nos interesa conocer cual fue el interés nacional durante la Administración de George W. Bush (2001-2009), y de la misma manera en la presidencia de Néstor Kichner (2003-2007).

Para el análisis del interés nacional de los Estados Unidos, hemos recurrido a dos artículos escritos por Condoleezza Rice, quien actuó en el Gobierno de Bush, primero como Asesora de Seguridad Nacional a partir del 22 de enero de 2001 y posteriormente como Secretaria de Estado desde el 26 de enero de 2005 al 20 de enero de 2009.

El primer artículo fue escrito en el año 2000 antes de ser funcionaria del gobierno republicano de Bush. En el mismo critica abiertamente al presidente demócrata Bill Clinton, manifestando que en una democracia tan pluralista como la de los Estados Unidos, la falta de un interés nacional definido, o bien constituye un terreno fértil para quienes desean aislarse del mundo o bien crea un vacío que se llena con presiones de grupos con intereses particulares.

Rice se define como realista al expresar:

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

El poder importa, tanto el ejercicio del mismo por parte de Estados Unidos como la capacidad de otros para ejercerlo. Sin embargo, en Estados Unidos a muchos les incomoda (y siempre les han incomodado) los conceptos de la política de poder, las grandes potencias y los equilibrios de poder. En el extremo, este malestar conduce a un llamado a la introspección en lugar de conceptos de derecho y normas internacionales, y a la certeza de que el apoyo a muchos países –más aún, a instituciones como las Naciones Unidas – es esencial para el ejercicio legítimo del poder. El «interés nacional» se sustituye por los «intereses humanitarios» o los intereses de «la comunidad internacional». La convicción de que Estados Unidos ejerce legítimamente el poder sólo cuando lo hace en nombre de algo o alguien más, tenía profundas raíces en el pensamiento wilsoniano, y hay fuertes ecos de ello en el gobierno de Clinton. Por supuesto que no hay nada de malo en hacer algo que beneficie a toda la humanidad, pero en cierto sentido éste es un efecto de segundo orden. La búsqueda de Estados Unidos por procurar su interés nacional creará las condiciones que promoverán la libertad, el comercio y la paz. Su búsqueda de los intereses nacionales después de la Segunda Guerra Mundial condujo a un mundo más próspero y democrático. Esta situación puede repetirse (Rice, C. 2000:47).

Más adelante agrega: «Estados Unidos tiene la suerte de contar con una oportunidad extraordinaria. Desde hace casi un siglo no tiene ambiciones territoriales. Su interés nacional se ha definido, más bien, por un deseo de fomentar la difusión de la libertad, la prosperidad y la paz» (Rice, C. 2000:62).

La concepción de Rice se modifica cuando ejerce la Secretaría de Estado, y escribe un artículo sobre el mismo tema en el año 2008. Después de establecer algunas consideraciones críticas sobre la misma Administración Bush replantea el interés nacional para ese gobierno. En lugar de continuar con la separación establecida en el 2000, entre poder y valores, trata de conciliar ambos los criterios:

En este escenario estratégico, es esencial para nuestra seguridad nacional que los Estados estén dispuestos y sean capaces de cumplir con todas sus responsabilidades soberanas, tanto dentro como fuera de sus fronteras. Esta nueva realidad nos ha obligado a hacer importantes cambios en nuestra política. Reconocemos que la construcción de Estados democráticos es ahora un componente apremiante de nuestro interés nacional… Como en el pasado, nuestra política no sólo ha sido respaldada por nuestra fuerza, sino también por nuestros

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

valores. Estados Unidos ha tratado durante mucho tiempo de compaginar el poder y los principios, el realismo y el idealismo. En algunos momentos, ha habido tensiones de corta duración entre ellos, pero siempre hemos sabido dónde residen nuestros intereses de largo plazo. Por ende, Estados Unidos no ha sido neutral en lo que respecta a la importancia de los derechos humanos o a la superioridad de la democracia como forma de gobierno, tanto en la teoría como en la práctica. Este realismo propio únicamente de Estados Unidos nos ha guiado durante los últimos 8 años y debe continuar haciéndolo en el futuro (Rice, C. 2008:3).

Confirma que ese interés nacional basado en el valor de la democracia en distintas ocasiones ha sido alterado, cuando el enemigo es el terrorismo:

Ciertamente, nuestro interés en la promoción del desarrollo democrático y en la lucha contra el terrorismo y el extremismo nos ha obligado a tomar decisiones difíciles, porque en este momento necesitamos amigos capaces, que puedan desarraigar a los terroristas del Medio Oriente. Estos Estados con frecuencia no son democráticos, así que debemos equilibrar las tensiones entre nuestras metas de corto y de largo plazo. No podemos negarles a estos Estados no democráticos la asistencia en materia de seguridad para luchar contra el terrorismo o para defenderse (Rice, C. 2008:16).

Superando esos criterios antagónicos, Condolezza Rice presenta el interés nacional de los Estados Unidos como una amalgama de distintas variables:

Estados Unidos con frecuencia ha preferido los predominios de poder que están a favor de nuestros valores sobre los equilibrios de poder que no lo están. Hemos hecho frente al mundo tal y como es, pero nunca hemos aceptado que no podemos cambiarlo. En efecto, hemos demostrado que, al unir el poder estadounidense con los valores estadounidenses, podíamos ayudar a amigos y aliados a ampliar las fronteras de lo que muchos pensaban que era realista en ese momento (Rice, C. 2008:26).

Se muestra más contemplativa con relación al poder militar de los Estados Unidos: «Debemos ayudar a los Estados débiles y que funcionan mal a fortalecerse y a reformarse para, así, prevenir su fracaso. Lo anterior requerirá la transformación y mejor integración de las instituciones de poder duro y poder blando de Estados Unidos, una tarea difícil y que nuestro gobierno ya ha iniciado» (Rice, C. 2008:24).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

El interés nacional en el gobierno de Néstor Kirchner

En el caso del gobierno de Néstor Kirchner no se puede encontrar una clara propuesta de cuál es el interés nacional en la Política Exterior Argentina. Se habla del interés nacional pero no se menciona su contenido.

Para el caso de Estados Unidos, y con referencia al gobierno de Clinton, Rice dijo:

…los principios que rigen al país deben contribuir a promover estas tendencias favorables con el mantenimiento de una política exterior disciplinada y coherente que separe lo importante de lo trivial. El gobierno de Bill Clinton ha evitado con gran perseverancia aplicar un programa semejante. En lugar de ello, cada problema se ha tratado en forma individual: crisis por crisis, día por día. Hace falta valor para fijar prioridades, porque hacerlo equivale a admitir que la política exterior estadounidense no puede satisfacer a todo el mundo o, más bien, a todos los grupos de interés. El enfoque del gobierno de Clinton tiene sus ventajas: si las prioridades y la intención no están claras, no se les puede criticar. Pero hay que pagar un alto precio por ello. En una democracia tan pluralista como la nuestra, la falta de un «interés nacional» definido, o bien constituye un terreno fértil para quienes desean aislarse del mundo o bien crea un vacío que ha de llenarse con presiones de grupos estrechos de miras (Rice, C. 2000).

Con algunos cambios de contexto, estas apreciaciones de Rice podrían adoptarse para definir la Política Exterior del gobierno de Kirchner.

Para una aproximación al tema de la Política Exterior Argentina, en el período bajo estudio, intentamos inferir la agenda o prioridades del presidente Kirchner a partir de las declaraciones realizadas en Nueva York en 2008, cuando ya había finalizado su mandato. Con motivo de la visita de la presidenta Cristina Fernández a los Estados Unidos para realizar, entre otras actividades, su presentación en la Asamblea General de las Naciones Unidas, algunos periodistas tuvieron la oportunidad de tener una reunión informal con el ex presidente Néstor Kirchner en el hotel donde se alojaba en Nueva York junto a la presidenta.

Según el periodista Pagni, el ex presidente Kirchner demostró una vez más que la economía es, para él, casi el único problema de la política. Concretamente expresó: «Cuando era gobernador (Provincia

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

de Santa Cruz) no me interesaba otra cosa que la caja. Pero, la verdad, es lo más importante. Los ministros de Economía llegan al cargo con grandes fantasías y programas y se olvidan de ese detalle: lo más importante es la caja».

Después Kirchner elaboró el perfil de algunos Ministros de Economía de la Argentina:

El que está al frente de la economía debe entender la política: cómo funcionamos los políticos. En ese sentido, Peirano y Lavagna son dos modelos. Machinea también fue bueno. Y el que entendía todo era Colombo, el jefe de Gabinete de De la Rúa. Pero, claro, cuando estaba Colombo a nosotros, los gobernadores, lo único que nos interesaba era la plata de la provincia y pará de contar. A Cavallo le tengo aprecio. Tenía visión política, pero se fue encerrando cada vez más en sus ideas. Él tiene con las ideas una especie de claustrofobia, pero al revés. Queda atrapado. Y con la convertibilidad le sucedió eso. No vio el momento en que tenía que salir.

Kirchner hizo referencia también al Ministro de Economía, Martín Lousteau, quién formara parte del gabinete de su esposa, la Presidenta Cristina Fernández: «Un día me vino a proponer una discusión sobre filosofía económica. Con los problemas que tiene el país, ¿les parece que estoy para filosofía económica?» (Pagni, C. 2008).

Puede interpretarse que el interés nacional estaba ligado a la política económica del país. Desde el punto de vista teórico se podría hablar de un estado monetarista, más que comercialista (Rosecrance, R.1986).

Para algunos autores, a partir de la creación, el 19 de diciembre de 2004, de la empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), el gobierno argentino se constituye como un Estado Empresario (Roca, M. 2008:48).

Conclusión

Podemos concluir, siguiendo los modelos elaborados por Juan Carlos Puig, que el gobierno de Kirchner, en sus relaciones con Estados Unidos, se ajusta a la autonomía heterodoxa. A esa misma conclusión hemos llegado con el sociólogo Mauricio Follari Gorra en la ciudad de Mendoza, Argentina.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Podemos afirmar que el gobierno de Kirchner se ubica dentro de la autonomía heterodoxa ya que, por un lado, no acepta que se impongan dogmáticamente apreciaciones políticas y estratégicas que sólo consulten el interés propio de la potencia hegemónica y a su vez discrepa con ella en varias cuestiones: en el modelo de desarrollo interno que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli, en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas y en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque.

Por otro lado, según el modelo de autonomía heterodoxa el país discrepa en ciertas cuestiones, anteriormente mencionadas y desarrolladas en el trabajo, pero mantiene sintonía en las cuestiones estratégicas con la potencia dominante. Como se argumentó y justificó en el presente trabajo, en cuestiones estratégicas, terrorismo y tráfico de drogas, son claros ejemplos de cómo el gobierno de Kirchner mantiene sintonía con los Estados Unidos

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Bibliografía

AA.VV. (2006) *La Política Exterior Argentina del gobierno de Kirchner*. UNR Editora. Centro de Estudio en Relaciones Internacionales de Rosario. Rosario. Argentina.

Alconada Mon, H. (2007ª) «Dura queja de EE.UU. por el acto de Chávez en el país». *Diario La Nación*. Buenos Aires, 23 de marzo de 2007.

Alconada Mon, H. (2007b) «Elogios y reclamos de Washington al gobierno argentino». *Diario La Nación.* Buenos Aires, 16 de junio de 2007.

Aron, R (1963) «En busca de una filosofía de la política exterior». En Hoffmann, Stanley H., *Teorías contemporáneas sobre Relaciones Internacionales*. Trad. M. D. López Martínez, Madrid, Editorial Tecnos.

Bernal Meza, R. (1994) *América Latina en la Economía Política Mundial*. Buenos Aires, G.E.L.

Bologna, A. B. (1979) Contribuçoes metodológicas para as relaçoes internacionais. Revista de Ciencia Política. Fundaçao Getulio Vargas Rio de Janeiro, jul/set.1979 Vol.22 Nº 3.

Bologna, A. B. (1987) «Teorías y propuestas de relaciones internacionales para los países sur», *Cuadernos de Política Exterior Argentina.* Rosario, Ediciones CERIR.

Bologna, A. B. (2001) «El modelo neoliberal a través del Consenso de Washington». *El Economista*. Buenos Aires, 4 de mayo de 2001.

Bologna, A. B. (2008) «La vigencia de la teoría de la autonomía de Puig para analizar el gobierno de Menem». Revista *Agora Internacional*. Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina. N° 6, Buenos Aires, julio 2008.

Busso, A (2006) «La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que ruptura». En la obra de AA.VV. *La política exterior del gobierno de Kirchner.* Rosario, Ediciones CERIR. UNR Editora.

Calduch Cervera, R. (1993) *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

Dallanegra Pedraza, L. (1978) «Un tema «no debatido» el interés nacional de los países subdesarrollados». En *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*. Vol. II, Nº 6. Buenos Aires, setiembre-diciembre de 1978.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

De Marsilio, E. G. (1993) *Teoría de la Autonomía: bases para las política exteriores de América Latina ¿Dos lecturas en un mismo sentido?* Inédito.

Elías, J. (2005) «El ALCA sigue trabando el documento final. Urgente gestión de Fox y Lagos». *Diario La Nación.* Buenos Aires, 5 de noviembre de 2005.

Emmerij, L.; Nuñez del Arco, J. (1998) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington.

Fernandez Alonso, J. (2006) «La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post default». En la obra de AA.VV. *La política exterior del gobierno de Kirchner.* Rosario, Ediciones CERIR. UNR Editora.

Fukuyama, F. (1989) «The End of History?», En *The National Interest*, Nº 16, Summer.

Jaguaribe, H. (1969) «Dependencia y autonomía en América Latina». En la obra de AA.VV. *La dependencia político-económica de América Latina,* México, Siglo XXI Editores.

Goldschmidt, W. (1976) Introducción filosófica al derecho. La teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes. Buenos Aires, Editorial Depalma.

Hermann, C. F. (1990) «Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy». En *Internacional Studies Quarterly*. Nº 34, p.3-21.

Hoffmann, S. H. (1963) *Teorías contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*. Trad. M. D. López Martínez. Madrid, Editorial Tecnos.

Huntington, S. P. (1983) «The Clash of Civilization?» En *Foreign Affairs,* New York, Vol.72, Nº 3, P. 22-49.

Morgenthau, H. J. «Otro gran debate: El interés nacional de los Estados Unidos». En Hoffmann, S. H. (1963) *Teorías contemporáneas sobre Relaciones Internacionales.* Trad. M. D. López Martínez. Madrid, Editorial Tecnos.

Morgenthau, H.J. (1963) *La lucha por el poder y por la paz*. Trad. Francisco Cuevas Cancino. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Muñoz Alonso, A. (2006) «Política Exterior e Interés Nacional». En *Cuadernos de Pensamiento Político.* Madrid, abril-junio.

Niebieskikwiat, N. (2006) «La crisis con Irán: Argentina decidió no alinearse con nadie». *Diario Clarín.* Buenos Aires, 2 de abril de 2006.

Obarrio, M. (2007) «El acto de Ferro dividió al gabinete de Kirchner». *Diario La Nación*. Buenos Aires, 11 de marzo de 2007.

O´Donnel, G y Link, D. (1973) Dependencia y Autonomía. Buenos Aires, Editorial Amorrortu.

Pagni, C. (2008) «Las confesiones de los Kirchner en una tertulia en Nueva York». *Diario La Nación.* Buenos Aires, 26 de setiembre de 2008.

Paredes Rodríguez, R. (2006) «La Política Exterior Argentina hacia Medio Oriente: una región que necesita una redefinición». En la obra de AA.VV *La política exterior del gobierno de Kirchner.* Rosario, Ediciones CERIR. UNR Editora.

Pontes Nogueira; Messari, N. (2005) *Teoría das Relações Internacionais*. São Paulo, Elsevier Editora.

Puig, J. C. (1980) *Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar.

Puig, J. C. (1984) Introducción y en PUIG, Juan Carlos (comp.) *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas.* Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. Tomo I.

Rice, Condoleezza (2000) «Promoting the National Interest» in *Foreign Affairs* January-February. «La promoción del interés nacional». En *Foreign Affairs* en español México, enero-febrero.

Rice, Condoleezza (2008) «Rethink the National Interest. American Realism for a New World» in *Foreign Affaire* July - August. «Repensar el interés nacional. El realismo estadounidense para un Nuevo mundo». En *Foreign Affaire Latinoamérica*. México, Vol. 8 Número 4.

Roca, M. (2008) «El regreso del estado empresario». *Revista DEF*. Noviembre 2008.

Rodríguez Yebra, M. (2005) «De cordial frialdad a moderada tensión». *Diario La Nación.* Buenos Aires, 5 de noviembre de 2005 P.1.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Rodríguez Yebra, M. (2006) «Kirchner hizo promesas». En Wall Street. *Diario La Nación.* Buenos Aires, 21 de septiembre de 2006.

Rousenau, J. N. (1969), «Linkage Politics: Essays in the Convergente of National and International Systems». London.

Rosecrance, R. (1986) *The Rise of the Trading State. Comerse and Conquest in the Modern World.* New York, Basic Book.

Serra, G. (2007) La Argentina ¿Usada en un ataque a Irán? *Diario Clarín.* Buenos Aires, 11 de febrero de 2007.

Tomassini, L. (1989) *Teoría y práctica de la Política Internacional*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.

Trotabas, L. (1959) *Les affaire Etrangères*. Presses Universitaires de France. París.

Velásquez, C. (2005) «Los optimistas y el fin de la historia: análisis de la tesis de Francis Fukuyama, aportes posteriores y críticas». En *Cuadernos de Política Exterior Argentina*. Rosario.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

LA CUESTIÓN DE LA REINSERCIÓN FINANCIERA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA REPÚBLICA ARGENTINA TRAS EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA (2005-2009)[1]

José Fernández Alonso

La reestructuración de la deuda soberana concretada a inicios de 2005 supuso el cierre de un período de la política exterior argentina signado por la preeminencia de la cuestión de la reinserción financiera tanto en su diseño como en su ejecución[2]. Culminado el proceso de renegociación de los compromisos soberanos en cesación de pagos, pudieron instrumentarse ciertamente reajustes en la jerarquía y dinámica de la agenda externa del país; reposicionándose consecuentemente temáticas y maniobras resignadas, vedadas, por los estertores de la crisis de 2001-2002. Empero, si bien dejó de estar regida por las urgencias inherentes a la recuperación y/o normalización de las relaciones político-económicas del país afectadas por la declaración del *default*, la política exterior continuó reconociendo en la rearticuación con el sistema financiero internacional una de las problemáticas de mayor gravitación.

En rigor, debe de señalarse que el financiamiento externo perduró restringido allende la aceptación en mayoría de los acreedores a los términos implementados en la operatoria de canje y la aprobación con-

1. El autor agradece los valiosos comentarios realizados por la Dra. Graciela Zubelzú a la versión preliminar del capítulo.
2. Un análisis sobre el predominio de la problemática de la reinserción financiera en la política exterior argentina durante la vigencia de la cesación de pagos fue desarrollado en el capítulo del propio autor en el volumen anterior de la presente obra colectiva: Fernándéz Alonso, José «La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post-default», en La Política Exterior Argentina (2003-2005). Edición preparada por el Centro de Estudios de Relaciones Internacionales (CERIR), UNR Editora, Rosario, 2006.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

siguiente –aunque nunca plena– de los gobiernos de los países desarrollados y los organismos multilaterales de crédito a los resultados de la reestructuración[3]. En este contexto, se puso en evidencia que la superación del *default*, aunque necesaria, no era condición suficiente para el retorno de la República Argentina a los circuitos financieros globales. Múltiples fueron, de hecho, los desafíos que el país debió de afrontar en su empresa por la recuperación del crédito externo tras el proceso de reestructuración de la deuda. Tales desafíos, conviene apuntar, devinieron tanto del nivel nacional como del internacional.

Al respecto, es de subrayarse que aunque superiores a los antecedentes internacionales inmediatos, los términos de reestructuración de deuda instrumentados por el gobierno argentino estuvieron lejos de despejar el problema de los compromisos internacionales del país[4]. De hecho, latentes fueron en los años que siguieron a la reestructuración las incertidumbres sobre la sostenibi-

3. La oferta argentina de reestructuración de la deuda reportó una aceptación final del 76,15%. Tal cifra superó sensiblemente el «principio de aceptabilidad» del 75% propugnado por los gobiernos de los países desarrollados —Estados Unidos, en especial—, los organismos multilaterales de crédito y los promotores del enfoque «contractualista» en el marco de las discusiones respecto a los mecanismos para la resolución de deudas soberanas en cesación de pagos. [Los lineamientos basales de tales discusiones son desarrollados en la nota al pie número 5]. Conviene advertir que no obstante superar el piso del 75%, el porcentaje de aceptación de la deuda elegible se reportó inferior a los resultados conocidos en los procesos de renegociación de deudas soberanas recientes. A título ilustrativo, se enumeran a continuación los países, años y porcentajes de aceptación final de los procesos de renegociación de deuda soberana desde fines de la década del noventa: Rusia, 1998-2000, 98%; Ucrania, 1998-2000, 95%; Paquistán, 1999, 95%; Ecuador, 2000, 97%; Uruguay, 2003, 93%.
4. Lejos de presentar un análisis comparativo en detalle de los procesos de reestructuración últimos, se limitan estas líneas a señalar que «Argentina logró lo que ningún otro país había logrado antes: no sólo la quita o *haircut* que debieron soportar los tenedores de bonos alcanzó un nuevo estándar, sino que la reestructuración alcanzada logró que los acreedores aceptaran (además de la quita), una extensión en el plazo y una reducción en las tasas de interés finalmente reconocidas. Así, mientras en otras reestructuraciones los acreedores debieron aceptar algunas de las tres medidas mencionadas, en el caso argentino fueron introducidas todas» Stanley, Leonardo «Resolución de conflictos en materia de bonos soberanos: una «crítica» mirada institucional al papel del CIADI», en *Nuevos documentos CEDES*, Número 58, CEDES, Buenos Aires, 2009: 3-4. Nuevamente, y a fines ilustrativos, se advierte que mientras la quita del capital alcanzó el 66% en la reestructuración argentina, Rusia y Ecuador instrumentaron quitas del 37,5 y 40%, respectivamente. Los mencionados procesos de canje ejecutados por Ucrania, Paquistán y Uruguay no recurrieron, huelga indicar, a esta herramienta, aunque sí a la reducción de los intereses y/o a la extensión de la madurez de deuda. Para un análisis comprehensivo de las reestructuraciones mencionadas véase Porzecanski, Arturo C. 2005 «From Rogue Creditors to Rogue Debtors: Implications of Argentina's Default», en *Chicago Journal of International Law*, Vol. 6 No. 1.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

lidad de la deuda renegociada[5]. A ellas, se sumaron las inquietudes relativas a las obligaciones argentinas sin resolución aún: por una parte, la cuantía de deuda en poder de aquellos que habían rehusado participar en el canje; por la otra, los pasivos con los gobiernos de Estados desarrollados, nucleados en el denominado «Club de París». Más allá de la ponderación de la deuda reestructurada y sin reestructurar, las deficiencias en el acceso al financiamiento externo estuvieron también vinculadas con las numerosas tensiones político-económicas (re)producidas en el escenario doméstico. Al respecto, se impone subrayar que no obstante haber superado parte significativa de los desequilibrios macroeconómicos del período de la convertibilidad (déficit fiscal y de la cuenta corriente, en lo fundamental), el modelo político-económico articulado tras el revés neoliberal gestó nuevos desajustes (alteración de los precios relativos, crecimiento asimétrico entre sectores, entre otros); cuyos efectos y ensayos gubernamentales de resolución generaron reacción por parte de los actores sociales afectados. Los episodios de conflictividad suscitados en torno a las retenciones agropecuarias, a la re-estatización de los fondos de jubilación y pensión y al uso de las reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA) fueron muestra cabal de ello. No fue ajeno a la generación de las mentadas tensiones, el estilo confrontacionista con el que no pocos analistas coincidieron en caracterizar a los gobiernos presididos por Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007, en adelante).

En lo que refiere al plano externo, es de advertir que el regreso de Argentina a los mercados internacionales estuvo condicionado por la conjugación de dos crisis, inextricablemente vinculadas entre sí. En primer término, la crisis de las instituciones económicas internacionales, particularmente de las instituciones financieras in-

5. Las incertidumbres sobre la sustentabilidad de la deuda se vincularon no sólo al monto global de la deuda reestructurada sino también a la dinámica y/o crecimiento de la misma tras el canje. Respecto a esto último, imperioso resulta notar que no fueron pocos los recursos que el país debió afrontar fruto de los «cupones ligados al crecimiento», un instrumento financiero ideado por los decisores argentinos encargados de la renegociación de la deuda para hacer más atractiva la oferta de canje. Mediante estos cupones, el país se comprometía a un pago extra, a un premio, en caso de traspasar determinadas tasas de crecimiento. Lo propio puede señalarse respecto a los bonos ajustados por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), un coeficiente construido en base a la variación de precios al consumidor.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ternacionales (IFI)[6]. En segundo término, y en buena medida manifestación consecuente de aquélla, la irrupción de la crisis internacional al promediar 2008, la cual, desatada en los países desarrollados –Estados Unidos, en particular– se extendió pronto a todas las economías de la escena global.

Tiene por propósito el presente capítulo analizar la gravitación de la cuestión de la reinserción financiera en la política exterior argentina tras el proceso de reestructuración de la deuda soberana. En términos específicos, el estudio se dispone escrutar la incidencia de los condicionantes externos e internos en los discursos y acciones diseñados y ejecutados por las administraciones de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner en pos de rearticular al país con el sistema financiero internacional durante el período 2005 - 2009.

---

6. Abordada oportunamente en el precitado capítulo del autor, la crisis de las instituciones económicas internacionales da cuenta de las limitaciones incrementales de las mismas para garantizar el orden en un contexto harto diferenciado al momento de su instauración: Bretton Woods, en caso del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD/BIRF). En el plano del sistema financiero internacional, la mentada crisis suscitó el denominado debate sobre la «Nueva Arquitectura Financiera Internacional»; un complejo de discusiones erigido en torno a problemáticas tales como el rol de los organismos multilaterales de crédito, las regulaciones a los flujos internacionales de capital, el origen y encauzamiento de las crisis financieras internacionales, entre otras. A 2005, sólo el debate respecto a los mecanismos para la reestructuración de las deudas soberanas pareció agotado. Sin ánimo de adentrar en detalles sobre las discusiones en torno a los mecanismos de reestructuración de deudas soberanas, pertinente resulta para la lectura del capítulo presente considerar el debate teórico-académico que contextualizó el proceso de reestructuración de la deuda argentina. En términos generales, puede señalarse que dos fueron las propuestas en pugna: por un lado, la corriente «contractualista»; por el otro, la «estatutaria». Prevalente al cierre del canje de la deuda argentina, el enfoque contratualista se erigió en torno a la idea de sortear problemas de deuda mediante la negociación directa entre Estados y acreedores. En aras de sortear los problemas derivados de las minorías de acreedores renuentes a la negociación, esta propuesta -presentada como la alternativa de la «solución de mercado»- propugnaba la inclusión de cláusulas de acción colectiva (CAC´s, por sus siglas) en los instrumentos de deuda emitidos por entidades soberanas. Contrapuesto a este enfoque, se encontraba el proyecto «estatutario», el cual formulaba la instauración de un «régimen de quiebras» multilateral basado en los capítulos nueve u once de la ley de quiebras norteamericano y administrado por una institución internacional particular: el Fondo Monetario Internacional, entre una de las alternativas. Para mayores detalles sobre el debate en la materia véase, Herman, Barry, «Asuntos inconclusos en el diálogo internacional sobre la deuda», en Revista de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina, 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*, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, 2004.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

A modo de hipótesis, se sostiene que las políticas para la reinserción financiera tras la reestructuración de la deuda soberana, aunque contingentes y recurrentemente contrapuestas entre sí, encontraron continuidad en una lógica política-discursiva pragmática que privilegió la perdurabilidad del crecimiento económico doméstico por sobre las demandas y presiones del contexto externo.

El capítulo prosigue una lógica de exposición por temas. En lo posible, procura respetar el orden cronológico de los condicionamientos y de las respuestas ensayadas hacia ellas por parte de las administraciones durante el período en consideración. De este modo, inicia con el análisis de la cancelación adelantada de los compromisos de la República Argentina con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a fines de 2005 para finalizar con la iniciativa de fines de 2009 sobre la reapertura del canje de la deuda para con aquellos tenedores de títulos públicos que no aceptaron en el mentado proceso de reestructuración.

Las relaciones con el FMI

Cerrada la operatoria del canje en marzo de 2005, resurgieron las tensiones entre el gobierno argentino y los funcionarios del FMI, rompiéndose entonces la tregua sellada en los meses previos al proceso de reestructuración de la deuda. En detrimento de las expectativas sobre un mejoramiento de las relaciones tras la clausura del canje, el escenario de negociaciones no supuso sino una réplica de las experiencias pasadas. Signadas por una lógica de negociación de suma cero, las partes rehusaron ceder posiciones.

Para los representantes del organismo, los resultados agenciados por la administración Kirchner en la política de renegociación de la deuda constituían un verdadero desafío al explicitar de lleno el paulatino debilitamiento del FMI cual gerente del sistema financiero global contemporáneo. En rigor, el país había avanzado en su proceso de reestructuración de deuda soberana sin contar con la asistencia del FMI. De esta manera, y a pesar de haberse traspasado el piso del «principio de aceptabilidad» sostenido por los gobiernos de los países desarrollados, los organismos multilaterales de crédito –el FMI, entre ellos– y los impulsores de la corriente «contractualista», los referentes del organismo remarcaron la imperiosidad de que Argentina apurase la normalización de la deuda con los *holdouts*. En rigor, no

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

fue ésta la única condicionalidad demandada por los funcionarios del organismo para la recomposición de las relaciones con el país. En las sucesivas reuniones que los representantes de ambas partes sostuvieron durante el transcurrir de 2005, se repitieron cuestionamientos en torno a la expansión del gasto público y a la demora en la renegociación de los contratos con empresas privatizadas de servicios públicos para el reajuste de tarifas. En estrecha relación con esto último, no faltaron observaciones respecto a la falta de «seguridad jurídica», planteo argüido recurrentemente en el pasado por los representantes de la institución para cuestionar decisiones y circunstancias de naturaleza polémica.

Para el gobierno argentino, por su lado, las demandas del funcionariado burocrático-político del FMI eran llanamente inaceptables ya que suponían desconocer no sólo los errores del organismo en el diagnóstico y gestión de la crisis de 2001-2002 sino también los resultados exitosos de Argentina en su proceso de recuperación económica; resultados de lleno consumados en la renegociación de la deuda. En este marco, el gobierno de Néstor Kirchner decidió efectivizar por adelantado los compromisos del país con el FMI. Consecuente con la estrategia de «desendeudamiento» impulsada por la administración nacional en instancias de la renegociación de la deuda soberana, la decisión procuró cerrar un frente de conflicto permanente. Si bien durante los primeros años del gobierno de Kirchner las discusiones con el FMI habían resultado funcionales a su estrategia de (re)construcción de poder, la lógica confrontacionista con la institución se sabía a estas alturas ya agotada.

En este contexto, reviste especial importancia remarcar que la decisión de cancelar de antemano las obligaciones con el FMI no se circunscribió a la realidad argentina. Estuvo, de hecho, inscripta en un proceso de reajuste de orden global. Por aquel entonces, otros países de renta media –usuarios tradicionales de los servicios del Fondo– resolvieron cancelar completamente sus pasivos con la institución: Federación Rusa, Brasil, Serbia, Indonesia, Uruguay, Filipinas, Panamá, República Bolivariana de Venezuela, Ecuador, entre otros. Lo propio hizo Bolivia, un país de ingresos bajos que durante las últimas décadas había hecho uso ininterrumpido de los préstamos del Fondo. Turquía, Ucrania y Paquistán, por su parte, redujeron sustantivamente su exposición financiera con el organismo. La cancelación en cadena de

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

las obligaciones comprendió a los principales deudores del FMI[7], lo cual suscitó una importante crisis de recursos institucionales al reducir drásticamente los ingresos en concepto de intereses.

El pago por adelantado de los u$s 9.810 millones adeudados por la República Argentina al FMI fue dispuesto por un decreto de necesidad y urgencia (DNU) firmado por el presidente Kirchner el 15 de diciembre de 2005 y ratificado por el Congreso de la Nación días más tarde[8]. La instrumentación del pago se realizó mediante las «reservas de libre disponibilidad» del Banco Central de la República Argentina (BCRA), figura creada por el mencionado decreto para dar cuenta de aquellas reservas que excediesen a la cobertura de la base monetaria. La cancelación adelantada de las obligaciones comprometió el 32 por ciento de las reservas, lo cual motivó no pocas inquietudes respecto a la autonomía y fortaleza del BCRA.

Celebrada en el ámbito externo tanto por referentes de las potencias económicas como por los gobiernos de la región críticos de los discursos y praxis neoliberales[9], el pago por adelantado al Fondo generó posiciones encontradas en el foro doméstico. Quienes sustuvieron la medida encontraron en la recuperación de los márgenes de autonomía y decisión política sus argumento basal. La alocución del presidente Kirchner al momento de anunciar la firma del decreto fueron elocuentes de ello: «se trata de un paso trascendental, que nos permitirá mirar sin imposiciones, con autonomía y tranquilidad, sin urgencias impuestas, sin presiones indebidas la marcha de nuestro futuro. Un paso que con toda responsabilidad nos ayuda a construir un futuro más justo, inclusivo y equitativo, con una mayor flexibilidad en el diseño y la eje-

---

7. A modo ilustrativo, se enumera a continuación los principales deudores del FMI con los pasivos respectivos a diciembre de 2002: Turquía (u$s 16.245 millones), Brasil (u$s 15.319 millones), Argentina (u$s 10.587 millones), Indonesia (u$s 6.518 millones) y Rusia (u$s 4.767 millones).
8. *La Nación*, «Es ley el pago anticipado al Fondo», 22 de diciembre de 2005.
9. Huelga señalar que el respaldo unísono de los mencionados actores a la cancelación por adelantado de la deuda con el FMI respondió a lecturas y motivaciones divergentes. Para los gobiernos de los países desarrollados, el pago adelantado de los pasivos implicaba una reducción de sus propios compromisos con la institución (recuérdese en este marco, los postulados primigenios de la administración de George W. Bush respecto la necesidad de reducir el rol de los organismos económicos internacionales los cuales interferían a las soluciones de mercado). A juicio de los referentes de los países de la región, en contrapartida, la cancelación de la deuda con el FMI implicaba un avance en términos de autonomía política.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

cución de la política económica, un paso que liberará recursos para afrontar con mejores herramientas la lucha por el crecimiento, el empleo y la inclusión social»[10]. En continuidad con esta línea argumental, los defensores de la iniciativa acentuaban que la medida había sido coordinada con el gobierno de Brasil, cuyo Ministro de Economía había anunciado el pago al FMI dos días antes del decreto presidencial firmado por Kirchner. A las justificaciones de corte político, se agregaron otras de corte técnico. Conforme los impulsores de la decisión, la cancelación anticipada de las obligaciones implicaría un ahorro cercano a los 1.000 millones de los intereses a vencer.

Los cuestionamientos al pago adelantado al Fondo también se erigieron sobre consideraciones políticas y técnicas. Sin ánimo de detallar las posiciones críticas sostenidas por los diversos sectores del arco opositor se limitan estas líneas a plantear sólo algunas de ellas. Mientras que para algunos, la iniciativa respondía a presiones e intereses de los países desarrollados más que a decisiones autónomas y soberanas; para otros el pago adelantado eximiría definitivamente de responsabilidad al organismo por el colapso económico de 2001-2002. En el terreno técnico, el pago adelantado de la deuda recibió objeciones por afectar la autonomía y solvencia del BCRA, por asumir tasas de intereses más altas que las efectivamente cobradas por el FMI, entre otras.

Más allá de los argumentos que sustentaron la defensa y la crítica al desembolso adelantado de los vencimientos, lo cierto es que la decisión gubernamental logró reestablecer la tregua entre la República Argentina y el FMI al prorrogar la suspensión de las revisiones anuales previstas en el artículo IV del convenio constitutivo del organismo. Sin embargo, la ratificación de la tregua no implicó la desaparición de fricciones eventuales entre las partes. Las tensiones suscitadas en torno a las reformas de la institución dieron cabal cuenta de ello.

Condicionado por los cuestionamientos incrementales de los propios Estados miembros y los apremios financieros fruto de la

---

10. Presidencia de la Nación Argentina (2005), *Palabras del Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, en el acto de anuncio del plan de desendeudamiento con el Fondo Monetario Internacional*, 15 de diciembre de 2005. Disponible en <http://www.casarosada.gov.ar>, accedido el 16 de enero de 2010.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

pérdida de recursos, el FMI debió avanzar en un proceso de reforma institucional. Los primeros pasos hacia las innovaciones se realizaron en septiembre de 2006, cuando Rodrigo de Rato, entonces director gerente del organismo, anunció el aumento del poder de voto de México, China, Corea del Sur y Turquía; naciones a las que consideraba mal representadas en los órganos de decisión del organismo en relación con el peso de sus economías. Este aumento del poder de decisión no era desde luego gratuito: para que ello se concretase los países beneficiados debían incrementar sus cuotas dentro del organismo[11]. El programa de reformas se continuó meses más tarde, cuando los Estados miembros negociaron una reasignación más importante de las cuotas. Las reformas de abril de 2008 fueron motivo de una nueva polémica en las enrevesadas relaciones entre la República Argentina y el FMI. En esta oportunidad, las tensiones giraron en torno a la posición zigzagueante del país respecto las reformas institucionales, las cuales preveían avanzar en la redistribución de cuotas en favor de cincuenta y cuatro miembros subrepresentados, la gran mayoría de ellos identificados como economías emergentes. De anunciar el apoyo primigenio a las modificaciones de marras, los decisores argentinos terminaron por rechazarlas, paso previo por una posición de abstencionismo[12]. Más allá de dificultar una reconfiguración de las relaciones con el FMI (ahora bajo la dirección flamante de Dominique Strauss-Kahn), los giros del país en el particular, sucedidos a ritmo frenético, sirvieron a aquellas hipótesis estructuradas en torno de la idea respecto la imprevisibilidad de la República Argentina como actor internacional.

---

11. Martínez, Mariana «FMI: ¿con dificultades financieras?», *BBC Mundo*, 15 de enero de 2007.
12. En esta ocasión, sólo tres miembros rechazaron el programa de reformas: Argentina, Angola e Islas Palau. Al justificar de la República Argentina, las reformas en cuestión significaban una sensible reducción de su cuota y, junto a ello, el poder de voto dentro de la institución. Si bien en lo inmediato las reformas suponían una disminución del poder relativo, no se trataba de una situación inmutable o definitiva. En tal sentido, debe de recordarse que entre las disposiciones inherentes a la reforma existía una cláusula que establecía la revisión de todas las cuotas cada cinco años. De esta manera, la República Argentina podía recuperar lo perdido si la economía nacional continuaba creciendo tal como lo había hecho en su proceso de recuperación económica. Para mayor información, véase Baron, Ana «El FMI, molesto por el voto en contra de la Argentina», en *Clarín*, 2 de mayo de 2008.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Las compras de bonos por la República Bolivariana de Venezuela

Tras el distanciamiento con el FMI y ante la continuidad de las restricciones en el acceso al crédito privado internacional, los decisores político-económicos del país debieron de buscar fuentes alternativas de financiamiento. En lo inmediato, tales necesidades pudieron cubrirse a través de la compra directa de títulos púbicos argentinos por parte del gobierno presidido por Hugo Chávez Frías. La relevancia de este mecanismo de financiamiento quedó evidenciada no sólo por devenir la fuente única de recursos externos para el país sino también por la sumatoria de las operaciones de colocación concretadas durante el período bajo análisis. Para ilustrar la magnitud de las mismas baste indicar que entre los años 2005 y 2008 la República Argentina pudo colocar, mediante estas operatorias, instrumentos de deuda pública por una cifra superior a los 9.000 millones de dólares. El cuadro presentado a continuación detalla los alcances de las operatorias por año y título comprendido.

Año	Monto de la colocación (en Valor Nominal Original VNO)	Instrumento
2005	U$S 1.512.197.700	BODEN 2012
2006	U$S 2.864.945.400	BODEN 2012
2007	U$S 1.987.621.858	BODEN 2015
2008	U$S 2.824.850.310	BODEN 2015

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Jefatura de Gabinete de Ministros, *Informe del Doctor Aníbal Domingo Fernández a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*, Informe Nº 75, Buenos Aires, pág. 414.

En términos discursivos, la compra directa de bonos argentinos por parte del gobierno de Venezuela procuró inscribirse como la manifestación de una nueva etapa en la cooperación Sur-Sur, superadora de las deficiencias históricas de los países de la región en su articulación con el sistema financiero internacional. Bajo esta lógica, los Estados latinoamericanos debían avanzar en la consolidación de un circuito de financiamiento intraregional que les permitiera orientar sus recursos excedentes a la atención de las necesidades propias, sin la intermediación de los gobiernos e instituciones de los países desarrollados. En otras palabras, se debían dejar de recurrir a instrumentos financieros de los países desarrollados –funcionales a sus propios intereses–, para privilegiar consiguientemente a aquellos emitidos en la región.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Numerosos fueron los cuestionamientos que emergieron en torno al nuevo dispositivo de financiamiento. Inscriptos en el debate normativo respecto al estado y devenir de la política exterior argentina contemporánea, los reparos apuntaron en lo primario a la pertinencia de estrechar vinculaciones con el gobierno de Chávez. Provenientes de referentes políticos, académicos y periodistas críticos del discurso y praxis del presidente venezolano, las objeciones en mención marcaron que el acercamiento a Venezuela operaría en desmedro de las relaciones bilaterales «históricas» de la política exterior nacional: Brasil y Estados Unidos, verbigracia. En marco de estos posicionamientos, recurrentes fueron las alertas sobre una posible dependencia de Argentina a la «diplomacia del petróleo» promovida por el mandatario venezolano en la región latinoamericana.

Lejos del debate normativo de la política exterior argentina y del conjeturar particular sobre las iniciativas de liderazgo de Chávez, es de advertir que la compra directa de títulos públicos argentinos atendió a necesidades específicas de ambos estados. Para la República Argentina, el mecanismo en cuestión validó un canal –inusitado– en su empresa por la normalización al financiamiento internacional. El atractivo de las operaciones para Venezuela, en tanto, respondió a razones más complejas. Al margen de su aporte al proyecto autonómico de constituir una reserva de instrumentos financieros latinoamericanos y de su buena rentabilidad, los bonos negociados habilitaron un intrincado dispositivo para administrar la política de control de cambio vigente en Venezuela desde 2003. Como es sabido, en un contexto de cambio controlado se produce una brecha entre un tipo de cambio «oficial» y otro «paralelo». En el caso venezolano, los bonos argentinos permitieron controlar las variaciones de tal brecha, al satisfacer parte de la demanda de dólares del sector privado y reducir en paralelo la liquidez de la economía.

Conforme el economista Teodoro Petkoff, la dinámica de las operaciones de los bonos argentinos en Venezuela podía de explicarse de la siguiente manera: «Una vez comprado el bono a la Argentina, el Ministerio de Finanzas venezolano contrata, sin licitación, a bancos internacionales para que diseñen las «notas estructuradas [...]. Luego, el gobierno vende las notas a otros bancos locales venezolanos, también mediante adjudicaciones directas y sin publicar los montos, al tipo de cambio oficial [...]. Para hacerlo, transfiere el papel a una cuenta que el banco comprador debe tener en el

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

exterior, donde no hay restricciones cambiarias. A cambio, el comprador debe pagarle al Ministerio de Finanzas, en Venezuela, los bolívares correspondientes a la compra. [...] El Estado venezolano obtiene así una ganancia cambiaria. ¿Por qué al banco le convino de todos modos la operación? Porque adquirió los bonos al dólar oficial y puede liquidarlos al paralelo. Una vez que el banco venezolano tiene la nota, la aprovecha aquí mediante tres alternativas: 1) la conserva hasta su vencimiento y cobra intereses; 2) la vende al banco internacional emisor, que estructuró la nota, a un valor inferior al que compró, pero al dólar paralelo [...]; 3) la vende a un fondo de pensión o a cualquier comprador externo, también con un descuento, pero al dólar libre»[13].

La tasa de interés alcanzada por la colocación directa de deuda soberana a Venezuela fue otro de los aspectos de la mecánica de financiamiento que suscitó cuestionamiento. Al replicar las tasas de mercado, el costo del endeudamiento mediante la emisión de bonos adjudicados directamente a Venezuela resultó superior al endeudamiento dispensado por los organismos multilaterales de crédito, el FMI, por caso. En respuesta a estas contrariedades, el gobierno argentino sostuvo que el financiamiento bilateral no debía de evaluarse exclusivamente por los costos económicos inmediatos, identificados con las tasas de interés, desde luego. Aunque relevantes para la dinámica y desarrollo de la política de endeudamiento, otras variables debían de sopesarse: el sortear de las condicionalidades de los organismos multilaterales de crédito, el robustecer de mecanismos de cooperación financiera a escala regional, el diversificar el patrón de financieamiento externo, entre otros.

Las derivaciones de la administración de los títulos por parte del gobierno de Chávez resultaron último objeto de crítica. Aunque con basamentos diferentes (y hasta contrapuestos), los cuestionamientos se proyectaron desde ambos países. En el escenario argentino, crecientes fueron los miramientos a las repercusiones de las decisiones venezolanas sobre la valorización de los bonos nacionales. Al respecto, cabe indicar que a la venta de bonos en el mercado secundario venezolano le sucedía una caída en la cotización de los papeles públicos argentinos. Cuando el gobierno de

13. Olivera, Francisco, «Negociados con bonos argentinos en Venezuela», en *La Nación*, 2 de marzo de 2008.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Venezuela colocaba los bonos por tramos –mediante la emisión de los denominados «Bonos del Sur»[14], por ejemplo–, la baja de los instrumentos argentinos en transacción era menor. Diferente era el panorama cuando la colocación al mercado secundario se realizaba en grandes montos. En tales circunstancias, la caída del valor de los bonos argentinos resultaba pronunciada. Tal fue, por caso, la situación experimentada a inicios de agosto de 2008; momento en el que los bonos argentinos registraron una caída abrupta tras la decisión del gobierno venezolano de desprenderse de 1.000 millones de dólares en títulos apenas adquiridos[15]. En Venezuela, por su parte, las críticas se orientaron al manejo discrecional del gobierno de Chávez de los bonos argentinos. En tal sentido, no faltaron denuncias sobre la exigua transparencia de las relaciones del gobierno con algunas entidades financieras partícipes de la operatoria.

Las contrariedades expuestas sumadas al achicamiento de recursos financieros de Venezuela tras la caída del precio del petróleo y al estallido de la crisis económica internacional terminaron por agotar el mecanismo de financiamiento bilateral al promediar 2008. De este modo, Argentina perdió una de las pocas fuentes de financiamiento externo articuladas tras la reestructuración de su deuda.

El financiamiento doméstico como sustituto de la restricción externa

La perdurabilidad de la restricción externa tras el proceso de reestructuración de la deuda no redundó en un deterioro crónico del escenario político-económico. Conforme lo anunciado en el apartado introductorio, durante los años que siguieron al cierre del canje, el país pudo remediar parte de sus limitaciones en el acceso al crédito externo haciendo uso de los recursos domésticos. Esta situación, bien vale apuntar, marcó una diferencia radical tanto con

14. Los Bonos del Sur son instrumentos financieros que combinaron títulos de deuda pública venezolana y argentina. En el período 2006-2007 se realizaron tres emisiones: la primera, en noviembre de 2006, por un monto de 1.000 millones de dólares; la segunda, en marzo de 2007, por 1.500 millones; la tercera, por último, en septiembre de 2007, por 1.000 millones.
15. *Ámbito Financiero*, «Mercados esperan una reacción del gobierno», 11 de agosto de 2008.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

los sucesos como con los presupuestos políticos del pasado inmediato, cuando la marginación financiera implicaba una condena o un tránsito seguro a la crisis. Convendría, a estas alturas, aducir que la novedad del contexto estuvo relacionada con la convergencia virtuosa de factores externos e internos. Constituidos por la masa de ahorros «acorralados» durante la gestión de la crisis de la convertibilidad y aquellos otros generados y acumulados desde 2003 merced al incremento de la demanda internacional de los *commodities*[16]; al aumento consiguiente de los precios de éstos y a la adopción de políticas públicas impulsoras de la demanda agregada doméstica (expansión fiscal, administración de un tipo de cambio alto, entre otras), los recursos domésticos permitieron a los decisores político-económicos nacionales no solamente sortear parte significativa de los constreñimientos inherentes a la restricción financiera externa sino sostener uno de los procesos de crecimiento más importantes y sostenidos de la historia económica argentina.

De todas maneras, y en continuidad con lo expresado al momento de la introducción, ha de notarse que crecientes fueron los costos que las administraciones del período bajo estudio debieron asumir al momento de recurrir al financiamiento doméstico. Ello se debió a los sectores afectados por las distintas políticas de financiamiento interno reaccionaron con incremental resistencia a las iniciativas gubernamentales, precipitándose frente a cada una de ellas sendos conflictos político-institucionales.

Escapa al propósito del presente capítulo realizar un análisis en detalle de las diversas políticas orientadas al uso de los recursos domésticos. Por tal motivo, se circunscribe el presente apartado a escrutar la relación de éstas con las limitaciones experimentadas por la República Argentina durante el período 2005-2009 en la empresa de su reinserción financiera.

El primer ensayo de financiamiento doméstico a considerar gira en torno a los aumentos sucesivos de los aranceles a la exportación –las «retenciones», conforme su denominación vulgar– sobre los productos agrícolas y petroleros. Desmantelados durante la hegemonía del proyecto neoliberal, los aranceles a la exportación

16. Incremento de demanda sin dudas asociado al crecimiento de las economías emergentes, China e India, en especial.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

fueron reinstaurados como instrumentos de política comercial tras el colapso del régimen de la convertibilidad. En consideración de los presupuestos teóricos de la economía política internacional, se advierte que tres fueron los objetivos buscados con la implementación y consolidación postrimera de los mencionados derechos de exportación, a saber: (1) desacoplar los precios domésticos de los internacionales para así controlar los niveles de inflación, (2) recaudar recursos extras para el Estado, a semejanza de cualquier otro impuesto y, finalmente, (3) incentivar la diversificación de la estructura productiva doméstica al propiciar el traslado de factores de producción desde sectores y/o actividades alcanzados por estos instrumentos hacia aquellos otros en los que la carga impositiva sea menor o nula, inclusive. En la práctica, estos objetivos no tuvieron la misma ponderación. En este punto, se afirma que mientras en el caso de las retenciones a los hidrocarburos primaron los dos primeros objetivos; el interés fiscal fue el preeminente en las imposiciones a los productos agrícolas.

Las retenciones al petróleo y a sus derivados fueron reintroducidas en la misma normativa que dispuso la salida *de iure* de la convertibilidad: la *Ley Nº 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario*. Tras proclamar en su artículo sexto la creación de los derechos de exportación para los hidrocarburos, se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a establecer las alícuotas correspondientes. Bajo tal complejo normativo, en enero de 2002 se establecieron aranceles a los productos petroleros entre el 5 y el 20 por ciento (la última tasa, correspondiente a la exportación de crudo). Conforme se presenta en el cuadro siguiente, tal fue el rango de alícuotas vigente hasta el año 2004, momento en el que la administración Kirchner institucionalizó un régimen de retenciones móviles. En marco del nuevo mecanismo, comenzaron a aplicarse tasas diferenciales, cuyas variaciones eran correlativas a las modificaciones de los precios internacionales. En noviembre de 2007, en el contexto de la escalada internacional del precio del crudo, el Poder Ejecutivo modificó el mencionado régimen de retenciones móviles. Las innovaciones en el mencionado esquema implicaron un aumento significativo de los derechos de exportación reales al establecer aumentos de las tasas nominales para el caso en que el precio del crudo se ubicara en determinada franja y retenciones ilimitadas para cuando el mentado precio atravesara

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

un límite específico[17]. Las respuestas de las empresas afectadas no tardó en llegar. Más allá de iniciar y/o ratificar las presentaciones en tribunales nacionales e internacionales –en el Centro Internacional de Arreglos de Disputas relativas a Inversión–, las empresas profundizaron la caída en los niveles de producción. Si bien las últimas modificaciones al esquema de retenciones se impulsaron en marco de un aumento del precio internacional del petróleo, no debe descuidarse que la iniciativa fue también concurrente con la consagración de Cristina Fernández de Kirchner en las elecciones presidenciales. En conformidad con lo arriba sostenido, se afirma que en paralelo al propósito de contener los precios domésticos, el nuevo mecanismo de retenciones procuró garantizar a la presidente recién elegida los recursos suficientes para iniciar su gestión sin apremios fiscales.

Mercado de petróleo crudo en Argentina (2001-2008)

Año	Producción (miles de m3)	Precio Internacional (u$s)	Retenciones a las exportaciones de crudo (promedio estimado anual)	Precio internacional efectivo (u$s, por barril, neto de las exportaciones)
2001	45.372	25,93	0	25,93
2002	43.864	26,09	20	20,87
2003	42.980	31,14	20	24,91
2004	40.386	40,16	37	25,3
2005	38.564	56,46	45	31,05
2006	38.112	66,10	45	36,00
2007	37.246	72,36	42	42,00
2008	36.523	99,56	58	42,00

Fuente: LAZA, Sebastián "El achicamiento del mercado del petróleo crudo durante la era k: Una explicación desde la microeconomía", agosto de 2009, disponible en <http://www.gestiopolis.com>.

17. Concretamente, la resolución 394 del Ministerio de Economía –norma por la que se establecieron las innovaciones– dispuso que si el precio internacional del crudo es: (a) mayor a 60,9 dólares, el Estado se queda con el excedente a u$s 42; (b) entre u$s 60,9 y u$s 45, se aplicaría una retención del 45%; (c) para el caso de caer debajo de u$s 45 se definiría en una nueva resolución. Para mayores detalles sobre el esquema, véase Laza, Sebastián «El achicamiento del mercado del petróleo crudo durante la era k: Una explicación desde la microeconomía», agosto de 2009, disponible en <http://www.gestiopolis.com>.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

A semejanza de lo sucedido para el caso del petróleo y sus derivados, las tasas de los derechos a la exportación de los productos agrícolas reportaron un paulatino incremento durante los años en análisis. En noviembre de 2007, en concurrencia con las recién comentadas modificaciones al esquema de retenciones a los productos petroleros, el Poder Ejecutivo nacional dispuso mediante la resolución 125 del Ministerio de Economía un incremento de las alícuotas de derecho de exportación a los productos agrícolas[18]. Al igual que lo sucedido con las innovaciones en el régimen de retenciones petroleras, el aumento de los aranceles de exportación en los productos agrícolas fue evaluado como una iniciativa de propósitos duales. No obstante ello, primó en el análisis los intereses fiscalistas debido a que el incremento más pronunciado fue para la soja, oleaginosa que si bien registraba una importante subida en sus precios internacionales de referencia, reportaba exiguo consumo en el mercado doméstico.

Meses más tarde, las alícuotas volvieron a modificarse con la implementación de un esquema de retenciones móviles, semejante al vigente para el petróleo y sus derivados. Se abrió entonces un período de gran tensión que conmocionó al escenario político-económico nacional durante meses. Las agrupaciones agropecuarias, quienes ante las subas precedentes habían limitado su respuesta a presentaciones judiciales y protestas formales, impulsaron numerosos paros, cortes de rutas y manifestaciones multitudinarias. La tensión recién cedió cuando el Congreso de la Nación resolvió rechazar la iniciativa del Ejecutivo de institucionalizar por ley el mentado mecanismo de retenciones móviles. El conflicto que enmarcó la iniciativa supuso grandes costos para el flamante gobierno. En términos políticos, se apunta que la nueva administración no sólo perdió buena parte del sustento de su electorado y de la opinión pública, en general, sino que precipitó un conflicto institucional con el vicepresidente, Julio César Cleto Cobos, quien definiera el fracaso de la iniciativa en el Congreso. En el terreno económico, el conflicto en torno a las retenciones móviles para los productos agrícolas implicó, además de la pérdida de los ingresos potenciales por el incremento

18. En el caso de la soja el valor pasó de 27,5 al 35%, en trigo pasó del 20 al 28% y para el maíz se incrementó de 20 al 25%. Infobaeprofesional.com, «El Gobierno aumentó retenciones a la exportación de petróleo», 15 de noviembre de 2007.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

real de los aranceles a la exportación, una desaceleración en el desempeño económico del país.

La utilización de los recursos previsionales fue otro de los caminos adoptados para subsanar la marginación del crédito internacional con recursos domésticos. Durante el período bajo análisis, en efecto, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) proveyó sendos créditos al Ejecutivo Nacional. Tal mecanismo de financiamiento se reconoció harto robustecido tras la reestatización progresiva del sistema previsional. Sin adentrar en detalles sobre su estructura y dinámica históricas, amerita recordarse que desde su reforma durante el apogeo neoliberal, el sistema previsional argentino reportaba un carácter mixto: por una parte, un «régimen de reparto» administrado por el Estado; por otra parte, un sistema de «capitalización», gestionado por actores privados, las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP). Durante años, el régimen estatal, a cargo de los jubilados históricos y recientes, registró un déficit crónico; mientras que el sistema administrado por privados, con afiliados a jubilarse en el largo plazo, acusaba balances permanentemente positivos. Buena parte de esos superávits se destinaba a compras de títulos públicos, por lo cual bien las AFJP actuaban cual prestamistas del Estado. Esta lógica empresaria suponía importantes réditos para las mencionadas administradoras, ya que se beneficiaban no sólo con el cobro de comisiones a sus clientes, sino también de los ingresos derivados del mercado de la deuda pública argentina.

A inicios de 2007, la administración de Néstor Kirchner ajustó parcialmente este estado de cosas al conseguir la aprobación de un proyecto de ley por el que se dispuso el libre traspaso entre los regímenes de capitalización y de reparto, el rescate de afiliados con escasos aportes, la unificación de comisiones y del riesgo por muerte e invalidez[19]. Al margen de las denuncias sobre el negocio de los títulos públicos, la iniciativa se fundamentó en que el sistema de gestión privada no había redundado aún en los beneficios previstos en los tiempos de su instauración. Más aún, subrayaba las inquietudes respecto a la situación de los jubilados futuros, quienes se harían de reducidas jubilaciones a causa de la administración malo-

19. *Página 12*, «Dispondrán el libre traspaso entre sistema estatal y AFJP privadas», 24 de enero de 2007.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

grada de sus fondos. El avance más importante sobre los recursos en poder de las AFJP se produjo meses más tarde, cuando el gobierno nacional, bajo presidencia ahora de Cristina Fernández de Kirchner, promovió la eliminación del régimen de capitalización privada y la reestatización consecuente de los fondos. En virtud de esta iniciativa, el Estado nacional incrementó de modo sustantivo sus niveles de recaudación. De hecho, numerosos son los analistas que sostienen la idea de que fueron precisamente los ingresos obtenidos vía esta iniciativa los que evitaron que el Estado nacional incurriera en déficit fiscal durante el 2009[20].

Lo cierto es que la recuperación progresiva de los fondos previsionales a las arcas estatales no fue gratuita. Las administradoras de fondos cursaron demandas en la justicia al tiempo de cuestionar la política «anti-mercado» de las administraciones nacionales. Por otra parte, es dable mencionar que los reclamos fueron luego replicados por gobiernos de los países de origen de entidades financieras con participación en el régimen de capitalización: España y el Reino Unido, en particular.

La última de las políticas de financiamiento doméstico a analizar resulta, de seguro, la más polémica al implicar un mecanismo indirecto: la expansión primaria monetaria. En este contexto, resulta oportuno señalar que la política monetaria desempeñó un rol clave en el proceso de recuperación de la economía argentina después del tercer trimestre de 2002. A través de la emisión primaria, los gobiernos nacionales del período post-convertibilidad pudieron solventar buena parte de las políticas públicas claves para el desarrollo y sostenimiento del proceso económico articulado en el período (programas sociales, obras de infraestructura, subvenciones a empresas prestadoras de servicios públicos, entre otras). Particular desempeño tuvo la política de expansión monetaria desde el año 2004. Desde entonces, registró un incremento anual cercano al 25 y 28 por ciento; cifra superior a la registrada en la producción de bienes y servicios. De modo gradual, esta brecha se tradujo en un incremento gradual de los precios domésticos.

---

20. A modo ilustrativo, se menciona que según las estimaciones de inicios de 2010, la reestatización del sistema previsional habría redundado en un incremento de $14.000 millones en los ingresos del Tesoro Nacional. Véase, *La nación*, «La seguridad social empujó la recaudación fiscal de 2009», 5 de enero de 2010; Ámbito Financiero, «Recaudación creció el 13% en 2009 (por AFJP e inflación)», 5 de enero de 2010.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Las derivaciones inflacionarias de la precitada política condujeron a que en enero de 2007 la administración de Néstor Kirchner adoptara una de las decisiones más controvertidas durante el período: la manipulación de las estadísticas económicas mediante la intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Mucho se ha dicho y escrito desde entonces respecto a las brechas entre las cifras de inflación producidas por el INDEC y aquellas otras elaboradas por los institutos de medición provinciales y por las consultoras económicas privadas. En lo que aquí interesa cabe señalar que las cifras presentadas el organismo oficial –siempre debajo de las realizadas por las agencias provinciales y privadas– redundaron en menores erogaciones públicas al momento de honrar los compromisos asumidos en los títulos indexados por el desempeño de los precios domésticos. En lo inmediato, la manipulación de las estadísticas oficiales afectó a los tenedores de títulos públicos ajustados por los niveles de inflación. No obstante, con el correr de los meses terminó por alcanzar a un creciente número de actores. Con los índices oficiales en permanente recusación, los actores políticos y económicos dejaron progresivamente de entender a las estadísticas del INDEC como parámetros ciertos para la previsión del devenir económico nacional. Las incertidumbres de este contexto alimentaron recurrentemente las expectativas inflacionarias, reforzándose así una lógica circular de profecía autocumplida. De ahí entonces que se pusiera en permanente discusión los beneficios últimos de las políticas de las administraciones en relación con las cifras oficiales de la macroeconomía, en especial, las relativas a la inflación. Ante los cuestionamientos sobre el particular, los decisores político-económicos del gobierno reiteraron que se trataban de observaciones funcionales a los intereses de los acreedores del país. Al respecto, no debe descuidarse que las impugnaciones a las estadísticas oficiales sirvieron para que las calificadoras internacionales de riesgo desmejoraran sus proyecciones en torno al futuro de la economía de la República Argentina y a los instrumentos de su deuda soberana, en particular.

Aunque revestidas de una retórica progresista, distribucionista y revisora del proyecto neoliberal imperante en la década del noventa; las iniciativas que promovieron el uso de los recursos domésticos se ejecutaron en contextos signados por inquietudes respecto las capacidades del gobierno nacional para conciliar el crecimiento

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

de la política fiscal –soporte basal, como se dijo, del proceso de crecimiento– con los compromisos internacionales recién reestructurados. En consideración de lo antedicho, se hace posible entonces conjeturar de que se trataron de iniciativas asentadas más bien en consideraciones pragmáticas que en los lineamientos ideológicos que tanto defensores como detractores de las administraciones en análisis acentúan para reivindicar y censurar, respectivamente, a las mismas.

Hacia el reforzamiento de la cooperación regional: la iniciativa del Banco del Sur

La firma del Acta Fundacional del Banco de Sur concretada en la ciudad de Buenos Aires en diciembre de 2007 por mandatarios de siete Estados suramericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela) supuso un avance en la profundización y sofisticación del proceso de integración regional[21]. Gestada en el marco de las operaciones argentino-venezolanas de colocación de títulos de deuda, la firma para la institucionalización del organismo se propuso la articulación de un nuevo mecanismo de cooperación, orientado a sortear los constreñimientos de los Estados al financiamiento externo –al administrado por las instituciones multilaterales de crédito, en particular– al tiempo de afianzar mayores márgenes de maniobra autonómica. Según el planteo de sus promotores, la vulnerabilidad a los movimientos internacionales de capital, sumada a la crisis y repliegue de los organismos multilaterales de crédito, exigía la concertación de respuestas autónomamente generadas. Sólo a través de la cooperación, se insistía, podrían saldarse las limitaciones estructurales de los mercados financieros locales para canalizar y gestionar ahorros domésticos y externos.

Si bien valorado cual aporte para la empresa de la integración regional, lo cierto es que la constitución del banco no estuvo exenta de polémica. Pese a que la institucionalización de un organismo orientado a sortear las deficiencias estructurales de los mercados financieros

21. Aunque en apariencia rayano al dato anecdótico, conviene advertir que la firma del Acta Fundacional del Banco del Sur se constituyó en la última actividad oficial de Néstor Kirchner como presidente de la República Argentina.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

nacionales generaba fuertes incentivos, los actores concurrentes en el proyecto no ocultaron ciertas diferencias. Se propone a continuación una sucinta revisión de las posiciones por sostenidas por los países con mayor peso o protagonismo en el espacio sudamericano.

No obstante compartir la idea sobre la imperiosidad de una respuesta autonómica a la crisis de las instituciones financieras internacionales, Brasil no tardó en enunciar sus desacuerdos con la iniciativa. Los primeros cuestionamientos se orientaron a las funciones de la entidad en proyecto. En este marco, se apuntaba que las proposiciones argentino-venezolanas de inicio adolecían de precisión: ¿se constituiría el Banco del Sur como una institución orientada al desarrollo?; ¿se constituiría acaso como un Banco Central sudamericano, administrador de las reservas de los Estados de la región?; o finalmente, ¿se constituiría en un gerente de un futuro esquema de integración monetaria?[22]. Ante este escenario marcado por las imprecisiones, el gobierno brasileño se limitaba a manifestar que el nuevo banco debía cuidar bien la superposición de tareas o actividades encauzadas por otras instancias o incluso proyectos también en ciernes. En términos concretos, se acentuaba la imperiosidad de no avanzar sobre las funciones inherentes a la Corporación Andina de Fomento (CAF); al Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) o al Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)[23]. De igual modo, se alertaba sobre la inconveniencia de solapar atribuciones y Funciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien si bien constitutivo del círculo de organismos con sede en Washington, desempeña un rol clave –y con buena imagen– en la región. De las funciones en proyección, la que menor interés suscitaba en Brasil era la referida a la financiación de proyectos para el desarrollo de sectores o empresas claves (tal cual lo buscado por Argentina y Venezuela, como así también del resto de países que se sumaron luego al proyecto), al contar ya con una entidad nacional a ello orientada: el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

---

22. Los proyectos alternativos son mencionados en Strautman, Gabriel y Soares, Daniel (2007), *O Banco do Sul desde a perspectiva brasileira*, Ponencia, Simposio Internacional sobre Deuda Pública «Construyendo una Nueva Arquitectura Financiera, Caracas, disponible en <http://www.oid-ido.org/oid-ido.php3?id_article=454>.
23. Un análisis del Fondo Latinoamericano de Reservas se encuentra en Machinea y Titelman (2007), «¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones financieras regionales», en *Revista de la Cepal*, n° 91, Abril, Santiago de Chile.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Un segundo punto de crítica lo marcó el modo mediante el cual se constituirían las reservas del Banco. Las discusiones sobre el particular giraron alrededor de dos cuestiones conexas: por una parte, la cantidad de activos con el que cada Estado debía de participar; por otra parte, el mecanismo y los plazos para concretar los desembolsos. El gobierno de Venezuela sostuvo la idea de realizar grandes aportes en un plazo no demasiado extendido. Tales planteos fueron contestados con formulaciones de prudencia por parte de Argentina y Brasil, quienes señalaron la imperiosidad de extender los plazos de constitución de las reservas. La constitución de las reservas fue objeto incluso de tensiones al interior de los propios Estados. En Argentina, a modo de ejemplo, el presidente del Banco Central, Martín Redrado marcó su oposición a que el aporte del país se realizara a expensas de las reservas bajo su administración.

Un tercer punto que suscitó el debate entre los Estados partícipes en las negociaciones se vinculó al mecanismo decisorio. Clave para la influencia de cada actor en el desempeño efectivo del organismo, la discusión en este punto no se basó en torno a llamados o reclamos de «justicia distributiva». En todo caso, fue este el planteo formulado por los Estados de menor gravitación que logró por cierto consustanciarse formalmente en el Acta Fundacional, al hacerse lugar al planteo fuertemente sostenido por Ecuador respecto al principio de «un país, un voto». En verdad, las fricciones entre Argentina, Brasil y Venezuela se vincularon a la gravitación que cada uno de ellos tendría en el direccionamiento de los diferentes órganos burocráticos del Banco.

En términos generales, esta serie de reparos de Brasil debieron de contextualizarse en las tensiones con Venezuela por el liderazgo político de la región. A los ojos de los decisores brasileños, se trataba de una empresa del presidente de Venezuela Hugo Chávez en su cruzada por ganar liderazgo de la región. En tal sentido, no pueden descuidarse las semejanzas de la iniciativa del Banco del Sur con otra radicada en el ALBA, el proceso/proyecto de integración con sello propio del gobierno venezolano. Alusivas fueron las palabras de Marco Aurelio García, asesor del presidente brasileño Inácio «Lula» Da Silva, al asestar: «lo que afirmamos desde un inicio es que no vamos a participar en un proyecto hecho por otros»[24].

---

24. Gosman, Eleonora, «Brasil se niega a entrar al Banco del Sur con Argentina y Venezuela», *Clarín,* 17 de abril de 2007.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Hicieron falta una miríada de reuniones políticas y técnicas de alto nivel para que tales reticencias apaciguaran intensidad. Al respecto, conviene remarcar que si bien los Estados en consideración lograron acercar posiciones –la firma del Acta Fundacional es la prueba más clara de ello–, vastos son los conflictos que aún no desaparecieron. La problemática sobre la constitución de las reservas fue recién resuelta en abril de 2008 al acordarse la división de los países de tres «franjas» atentas a las asimetrías de los Estados miembros[25]. Allende la resolución de estos reparos, la puesta en marcha del Banco del Sur quedó relegada tras el estallido de la crisis económica internacional.

Las demandas contra la República Argentina en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI)[26]

Las demandas incoadas en el exterior por tenedores de títulos públicos que eludieron la reestructuración de 2005 resultaron uno de los obstáculos más importantes para la reinserción financiera de la República Argentina. De todas las causas impulsadas durante el período, particular interés revistieron las controversias activadas ante el CIADI. Promovidos por *holdouts* de nacionalidad italiana, los reclamos interpuestos en la mentada institución internacional suscitaron desafíos no sólo para las condiciones de la recuperación del crédito externo del país sino también para el ordenamiento del sistema financiero internacional todo.

---

25. En las reuniones de Ministros de Economía desarrolladas en Montevideo y Buenos Aires en abril y julio de 2008, respectivamente, se acordó que los Estados contribuirían individualmente a la constitución de las reservas conforme tres franjas: Argentina, Brasil y Venezuela, aportarían u$s 2.000 millones; Uruguay y Ecuador, por su parte, proveerían u$s 400 millones; por último, Bolivia y Paraguay dispondrían u$s 100 millones. El plazo para la concreción de las reservas también atendía a las asimetrías entre los Estados partícipes. Mientras que Argentina, Brasil y Venezuela aportarían el 20% de lo comprometido inicialmente y el resto en 4 cuotas anuales; Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay proveerían el 10% inicial y el resto en nueve cuotas anuales.
26. Instituido por el «Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados» –firmado el 18 de marzo de 1965 y entrado en vigor el 14 de octubre de 1966–, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (también conocido como ICSID, por sus siglas en inglés) constituye uno de los organismos del denominado Grupo Banco Mundial. Cual foro específico para la resolución de disputas entre Estados e Inversores extranjeros, el CIADI agenció relevancia creciente durante las últimas dos décadas en concomitancia con la

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Para la República Argentina, las demandas de marras significaron la reapertura precipitada de la discusión por un pasivo potencial superior a 5.000 millones de dólares; discusión «clausurada» para los decisores argentinos tras el cierre del proceso del canje y la vigencia de la denominada «ley cerrojo»[27]. Más allá de las implicancias materiales, los reclamos de los inversores italianos conllevaron vastos costos intangibles, al impugnar una vez más el respeto del país respecto a los polisémicos conceptos de «seguridad jurídica» y de «clima de negocios». Más aún, agregados al medio centenar de demandas incoadas contra el país en los mecanismos arbitrales de resolución de controversias entre Estados e inversores transnacionales tras la crisis de 2001-2002, los reclamos de los *holdouts* ratificaron la identificación de la República Argentina como el Estado con mayor número de demandas en su contra.

Conforme lo arriba anunciado, la interposición de las demandas de los tenedores de títulos públicos en el CIADI generó desafíos que excedieron a la realidad argentina. Los reclamos de los bonistas pusieron también en jaque a la estabilidad del propio sistema financiero internacional. Todo ello debido a que alteraron los dispositivos institucionales instaurados para la resolución de disputas relativas a deudas soberanas. En concordancia con Stanley ha de explicarse

---

proliferación de los acuerdos internacionales de inversión (Tratados bilaterales de inversión, tratados de libre comercio con capítulos sobre inversiones, acuerdos regionales específicos) y la expansión de los flujos internacionales de inversión. Por cierto, la notoriedad incremental del organismo queda de lleno reflejada en el aumento sostenido de casos arbitrados bajo su órbita da cuenta. Baste mencionar, al respecto, que en 1995 el CIADI reportaba cinco causas pendientes por un valor estimado de 15.000 millones de dólares; en 2005, el número de causas en trámite sumaba noventa y siete. El monto disputado en las mismas superaba, por cierto, los 25.000 millones de dólares. Para mayores detalles sobre la gravitación creciente del organismo durante sus primeras cuatro décadas véase DAÑINO ZAPATA, R., «Arbitraje comercial y de inversiones con el Estado: el CIADI 40 años después», presentación ante el Primer Seminario Internacional de Arbitraje, Cámara de Comercio de Lima, Lima, 24 de agosto de 2005. En enero de 2010 (momento de cierre del capítulo), el número de reclamos pendientes alcanzaba los 122 casos. Datos correspondientes al 15 de diciembre de 2009. Para mayor información sobre las demandas consúltese <http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServletIll>.

27. Sancionada el 9 de febrero de 2005 y promulgada el 10 de febrero de 2005, la ley cerrojo –Ley Nro. 26.017– dispuso que el Poder Ejecutivo Nacional no podría reabrir el proceso de canje sin autorización previa del Congreso de la Nación. Al limitar la discresionalidad del Poder Ejecutivo para instrumentar una nueva reestructuración de deuda una vez concluida la operación de 2005, la ley se inscribía como parte constitutiva de la estrategia negociadora oficial de presentar a la oferta de canje como definitiva.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

que «ante cualquier problema con el cobro de sus acreencias, los tenedores de bonos acudían a los tribunales del país en que había sido emitido el bono. Así, en función de la preeminencia de las plazas financieras de Nueva York y Londres, la mayoría de los bonos terminaban reconociendo la jurisdicción de una u otra ciudad»[28].

Tal había sido el camino seguido por numerosos bonistas tras la declaración de la cesación de pagos de diciembre de 2001. Habida cuenta de la pluralidad de jurisdicciones alcanzadas por los bonos argentinos en *default*, diversos fueron los territorios en que los que Argentina registró procedimientos en su contra[29]. Al respecto, «al finalizar 2004 alrededor de cuarenta casos individuales habían sido interpuestos en Nueva York (especialmente ante el juez Thomas P. Griesa en la Corte Federal para el Distrito Sur de Nueva York) en busca del pago de obligaciones de Argentina [...] Adicionalmente, más de una docena de demandas colectivas habían sido registradas contra el gobierno argentino [...] por un valor de 3.500 millones de dólares»[30]. Aunque menor en número de demandas y montos comprometidos, lo propio se reportaba en Alemania e Italia[31].

---

28. Stanley, L. «Resolución de conflictos en materia de bonos soberanos: una «crítica» mirada institucional al papel del CIADI», op. cit., pág. 17.
29. En el caso particular de los títulos públicos *defaulteados* por la República Argentina en 2001, ocho eran las jurisdicciones alcanzadas. En conformidad con su plaza de emisión, el 34,23% de la deuda argentina en cesación de pagos tras la reestructuración (6.705 millones de dólares) remitía a la jurisdicción de Nueva York, Estados Unidos; el 24,60% (4.817 millones de dólares) a Londres, Reino Unido; el 31,55% (6.180 millones de dólares) a Frankfurt, Alemania; el 7,6% (1.489 millones de dólares) a Argentina, el 0,51% (100 millones de dólares) a Tokio, Japón. El 1,5% restante se dividía en otras juridicciones. En total, la deuda argentina en situación irregular sumaba 19.587 millones de dólares. Datos correspondientes a STANLEY, Leonardo «Resolución...», op. cit. pág. 15.
30. Porzecanski, Arturo C. 2005 «From Rogue Creditors to Rogue Debtors: Implications of Argentina's Default», en *Chicago Journal of International Law*, Vol. 6 No. 1, Summer, pág. 327. Traducción propia.
31. En el caso de Alemania, la República Argentina afrontaba -a fines de 2004- más de 100 procesos legales por una cifra equivalente a los 100 millones de dólares. Según Porcezanski, varios habían sido los casos en los que se resolvieron disposiciones preliminares contrarias al país. Pese a que muchas de esas órdenes eran ejecutables en lo inmediato, todos los casos habían sido suspendidos a la espera de que la Corte Constitucional de Alemania resolviera sobre el instituto del «estado de emergencia» invocado por la República Argentina en su defensa. Porzecanski, A., Idem. En Italia, el número de demandas era bastante inferior: sumaban sólo la media docena. Por otra parte, y en continuidad con Porzecanski, ha de notarse que los reclamos pecuniarios en estas demandas eran de poca monta. Conforme expone Soto Gajardo, «si bien durante 2002, en la causa *Rep. Argentina c. Sandri e altro*, un grupo de bonistas italianos había obtenido una orden de

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Este estado de cosas –atento como se dijo a los procedimientos consagrados en los instrumentos de deuda– comenzó no obstante a subvertirse con la decisión de determinados tenedores de bonos en situación irregular de concurrir al CIADI. Conviene en este contexto subrayar que en orden de acceder a la jurisdicción del organismo, los *holdouts* sustentaron el recurso de arbitraje no en los contratos de los bonos, sino en los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de inversión, de los consagrados en el marco del Acuerdo entre la República Argentina y la República Italiana sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, en concreto[32].

Múltiples fueron las conjeturas que los estudiosos en la materia forjaron para explicar esta iniciativa de los *holdouts*. Para Halverson Cross, por ejemplo, el mecanismo del arbitraje devino crecientemente atractivo entre los tenedores de instrumentos de deuda soberana en virtud de dos factores: la neutralidad y la capacidad de ejecución de los laudos (*enforcement*)[33]. Waibel, en tanto, escrutó el interés de los inversores en deuda pública por el arbitraje a partir de tres razonamientos, a saber: «primero, los laudos del CIADI incrementan las oportunidades de recobro en razón de que se espera que los países cumplan con los mismos; segundo, el reconocimiento de los mismos, a diferencia de las resoluciones

---

«congelamiento» provisoria del Tribunal de Roma por alrededor de 2.300 millones de dólares, el mismo tribunal anuló subsecuentemente la orden sobre bases juridiccionales». Desde entonces, agrega Soto Gajardo, la justicia italiana «declaró carecer de jurisdicción sobre el argumento de que la suspensión de pagos se ejecutó mediante leyes internas argentinas orientadas a lidiar con su seria crisis económica y financiera». Por último, señala que «en 2005, la Corte Suprema de Casación sostuvo que Argentina gozaba de inmunidad soberana en relación con su *default* bajo el concepto de *acta jure imperii*.» Soto Gajardo, 2008, «*Don´t Borrow From Me Argentina» The Aftermath of the Largest Sovereign Default in International Finance*, ExpressO, Disponible en <http://works.bepress.com/mariano_soto_gajardo/1>

32. Firmado en Buenos Aires el 22 de mayo de 1990 y entrado en vigor el 14 de octubre de 1993 mediante Ley Nacional No. 24.122, el Acuerdo entre la República Argentina y la República Italiana sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones conforma el conjunto del poco más de medio centenar de tratados bilaterales de inversión suscritos por el país desde fines de la década del ochenta hasta principios del siglo presente. Entre los diversos compromisos asumidos en los mencionados documentos se encuentran las figuras de trato nacional, de trato justo y equitativo y de plena protección y seguridad. Junto a ellas, se articulan cláusulas para casos de expropiación. En rigor, figuras y clásulas quebrantadas conforme los basamentos de los reclamos de los bonistas italianos contra el país.
33. Halverson Cross, Karen (2006) «Arbitration as a means of resolving Sovereign Debt Disputes» en *The American Review of International Arbitration*, vol. 17, No 3., pág. 354.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

judiciales nacionales, no está sujeto a una revisión sustantiva; por último, aún cuando no se obtengan ninguna de las dos ventajas previas, un laudo favorable puede constituir una valiosa herramienta de negociación para los tenedores de bonos»[34].

Aunque cada una de manera diferencial, puede bien suponerse que todas estas razones convergieron en la decisión de los bonistas italianos de activar los mecanismos internacionales de arbitraje. En esa inteligencia, reviste importancia remarcar que a pesar de haber obtenido resoluciones favorables en las primeras instancias de las causas iniciadas en los tribunales italianos, los bonistas no habían podido hacerse de los recursos en disputa.

Si bien no era por la primera vez en que la mencionada institución arbitraba diferendos por inversiones en instrumentos de deuda soberana, lo cierto es que los casos concluidos, además de escasos, habíanse suscitado por causas ajenas a un *default*[35]. Por otra parte, las demandas motivadas por una cesación de pagos en instrumentos de deuda habíanse resuelto en las instancias primarias del proceso arbitral[36].

La iniciativa de los bonistas de enmarcar las políticas argentinas respecto la deuda –esto es, la declaración del *default* y la oferta consiguiente de reestructuración– como quebrantamientos de los compromisos internacionales del país sumada a la escasa cantidad de antecedentes de casos en la materia avivaron un prolífico debate

---

34. Waibel, Michael «Opening Pandora´s Box: Sovereign Bonds in International Arbitrarion», en *American Journal of International Law*, The American Society of International Law, Vol. 101, Núm. 4, 2007, pág. 715. (Traducción propia).
35. Al explicar de Wälde, dos han sido los procesos arbitrales suscitados por instrumentos de deuda en los que se conocieron decisiones: *Fedax N.V. v. Republic of Venezuela (ICSID Case No. ARB/96/3)* y *Èeskoslovenska obchodní banka, a.s. v. Slovak Republic (ICSID Case No. ARB/97/4)* [en el último caso, se conoció sólo una decisión sobre jurisdicción]. Wälde, Thomas, «The Serbian Loans case – a Precedent for Investment Treaty Protection for Foreign Debt? en WEILER, Todd (Ed) *International Investment Law and Arbitration: Leading cases from the ICSID, NAFTA, bilateral treaties and customary international Law*, Cameron May, Londres, 2005.
36. Caso concluido sin laudo final fue el de Booker PLC v. Co-operative Republic of Guyana (ICSID Case No. ARB/01/9), registrado ante el CIADI el 18 de septiembre de 2001. Wälde, por otra parte, refiere a un reclamo contra la Federación Rusa iniciado por un grupo de inversores en notas de corto plazo del tesoro ruso (Gosudarstvennoye Kratkosrochnoye Obyazatyelstvo, o GKO por sus siglas en su idioma original) tras la crisis de 1998. Al poco tiempo de iniciado, explica el autor, el reclamo fue discontinuado. Empero, debe advertirse que el reclamo en cuestión no encuentra registro ni en las publicaciones ni en el sitio web de CIADI. Para un análisis en detalle de los casos referidos, véase Wälde, T. op. cit.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

político-académico respecto a la jurisdicción del CIADI para este tipo de disputas. Mientras que para algunos especialistas el recurso arbitral al CIADI devenía un mecanismo legalmente válido para que los bonistas hicieran valer sus derechos de propiedad, para otros, se trataba de una situación que excedía los mandatos originales de la institución[37]. En su eje nodal, la mentada polémica discurrió sobre los alcances del concepto de «inversión» contenido en el Convenio de Washington y en los instrumentos que habilitan el consentimiento de las partes de la controversia a la jurisdicción del organismo[38].

Al problema sobre la jurisdicción del CIADI en controversias relativas a bonos soberanos, se agregaron las inquietudes por la (in)consistencia de las respuestas de los tribunales arbitrales de la institución; inquietudes que remiten a las bases mismas de la arquitectura del arbitraje internacional en materia de inversiones. En este punto, imperioso resulta apuntar que ante cada controversia se constituye un

37. Entre los especialistas defensores de la idea primeramente formulada se destacan Griffin, Peter y Farren, Ania, «How ICSID Can Protect Sovereign Bondholders», en *Internacional Financial Law Review*, September, London, 2005 y Pell, Owen «Recent Argentine Legislation and Bondholder Remedies», Memorandum to the Global Committee of Argentina Bondholders, Nueva York, 15 de febrero de 2005, disponible en <http://www.prnewswire.co.uk/cgi/news/release?id=140069>, acceso 4 de enero de 2009. Otra posición de defensa del mecanismo arbitral para la resolución de controversias en inversiones de instrumentos de deuda soberana se encuentra en Halverson Croos, K. op. cit. Michael Waibel, por su lado, se constituye cual referente obligado de la posición contraria a la estrategia de los acreedores de recurrir al CIADI a fin de hacer valer sus derechos. Tal perspectiva crítica es compartida por Stanley al afirmar que «el marcado sesgo «pro-inversor» que han venido mostrando estos tribunales [del CIADI], así como el escaso reconocimiento a las condiciones [económicas, políticas, o sociales] por las que pueda estar atravesando el emisor soberano, no hará más que alimentar la popularidad de estos tribunales entre los bonistas. Estos esperarían recuperar mayores montos en sus juicios ante estos tribunales que en caso de continuar la acción ante la justicia local (leáse, Nueva York), tanto por efecto del sesgo que podría mostrar el tribunal como también a consecuencia de la mayor probabilidad de cobro que muestra este tipo de instancia». Stanley, L., op. cit, pág. 20. Tras identificar a la creación de condiciones favorables al desarrollo económico cual mandato original del CIADI, Navajas sentencia críticamente: «el objeto primario de las inversiones que uno esperaría que el Banco Mundial quisiera promover son aquellas inversiones reales y directas, por oposición a las inversiones financieras» Navajas, Fernando, «Los buitres hacen nido en el CIADI», en *Clarín*, 8 de abril de 2007.

38. El artículo 25 (1) del convenio mencionado reza: «La jurisdicción del Centro se extenderá a las diferencias de naturaleza jurídica que surjan directamente de una inversión entre un Estado Contratante (o cualquiera subdivisión política u organismo público de un Estado Contratante acreditados ante el Centro por dicho Estado) y el nacional de otro Estado Contratante y que las partes hayan consentido por escrito en someter al Centro. El consentimiento dado por las partes no podrá ser unilateralmente retirado».

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

tribunal arbitral particular, habilitándose con ello la posibilidad de conocer respuestas diferenciales, y hasta contrapuestas, de reclamos con causales idénticas y/o semejantes[39]. En tal sentido, no fueron pocos los casos en los que los tribunales arbitrales del CIADI resolvieron de modo divergente. Algunos de ellos, en los que República Argentina actuó cual parte demandada[40].

Tres fueron los reclamos interpuestos contra el país por los acreedores italianos durante el período bajo análisis. El primero de ellos, iniciado en septiembre de 2006 y registrado finalmente por el Secretario General del organismo en febrero de 2007 bajo el nombre «*Giovanna A. Beccara and Others v Argentine Republic, ICSID*

---

39. Es menester indicar, junto con Peinhart y Alle, que el CIADI no arbitra ni concilia por sí mismo las mentadas disputas sino que asiste a las partes para que lleven el proceso adelante. Peinhart, Clint y Allee, Todd, «The International Centre for Settlement of Investment Disputes: a Multilateral Organization Enhancing a Bilateral Treaty Regime», Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 2006, pág. 8. De hecho y, conforme explica Dañino Zapata, las funciones de conciliación y arbitraje las ejercen las comisiones y los tribunales respectivos, «constituidos «ad hoc» por las partes, para cada procedimiento. Así, las funciones del CIADI son básicamente las de una secretaría de apoyo a las tareas de los tribunales de arbitraje» Dañino Zapata, R. op. cit.. Esta problemática, por cierto, no es propia de CIADI sino que se extiende a todos los tribunales constituidos bajo normas del resto de instituciones internacionales para la resolución de controversias entre Estados e inversores (Cámara de Comercio Internacional (CCI), Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI - UNCITRAL), entre otras. De hecho, en los tribunales conformados conforme CNUDMI, la problemática de la inconsistencia se torna más compleja aún al carecer de una estructura institucional que los administre.
40. Muestra cabal de ello se reconoce en las respuestas de los tribunales del CIADI en las demandas incoadas por inversores operadores en el sector gasífero de Argentina. A modo de ejemplo, baste señalar las interpretaciones contrarias que los tribunales adoptaron respecto el instituto del estado de necesidad en los laudos de los casos CMS Gas Transmission Company v. Argentine Republic y LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp. and LG&E International Inc. v. Argentine Republic, arbitrados ambos en marco del CIADI en base al Tratado entre Estados Unidos de América y la República Argentina en materia de inversiones. Mientras que en el primer caso el tribunal rechazó de plano la argumentación de la defensa argentina basada en el estado de necesidad, ordenando una compensación cercana a los 133 millones de dólares, el tribunal *ad hoc* del segundo caso aceptó en parte la estrategia argentina excusando al país de responsabilidad por los daños a la compañía por el quebrantamiento del mencionado tratado durante el período comprendido entre el 21 de diciembre de 2001 y el 26 de abril de 2003, período en el que rigió el estado de necesidad. Minuciosos abordajes respecto a la inconsistencia de respuestas en los precitados casos se encuentran en Mortimore, M. y Stanley, L, op. cit. y Álvarez, José y Khamsi, Kathryn, «The Argentine Crisis and Foreign Investors. A Glimpse into the Heart of the Investment Regime» en Sauvant, Karl. P. *The Yearbook on International Investment Law and Policy 2008/2009*, Oxford University Press, New York, 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

case No. ARB/07/5», fue impulsado a instancias del *Task Force Argentina* (TFA), uno de los grupos de tenedores de títulos públicos argentinos en cesación de pagos de mayor dinamismo y dimensión[41].

Promovido por casi 195.000 tenedores de bonos (entre personas reales y entidades jurídicas), esta demanda colectiva, «acción de clase» –conforme el *argot* jurídico– buscó el cobro total de capital e intereses de instrumentos de deuda soberana argentina en cesación de pagos desde diciembre de 2001. En términos económicos, el reclamo persiguió el cobro de aproximadamente 4.400 millones de dólares. No había sido tal, por cierto, el monto barajado en los tiempos primigenios del diseño del planteo. En sus orígenes, la demanda planteaba disputar una suma harto menor al circunscribirse de exclusivo a las obligaciones derivadas del denominado bono «Tango». No obstante, tras evaluar la conveniencia de ampliar el número de inversores interesados en la instancia arbitral, los referentes del TFA decidieron ampliar el espectro de instrumentos financieros motores del reclamo. Si bien propiciaron un robustecimiento de la estrategia, los ajustes de marras implicaron un retraso en los tiempos primariamente previstos para la solicitud de arbitraje: mayo de 2006[42].

En el comunicado de prensa emitido tras la notificación del registro de la demanda, Nicola Stock, presidente del TFA, sostuvo que el recurso al arbitraje internacional era un paso fundamental para avanzar en la defensa de los intereses de los inversores italianos. Del mismo modo, y en correspondencia con la idea de que los inversores recurren a las instituciones internacionales de arbitraje no sólo como mecanismos de *enforcement* de sus derechos de propiedad sino también como generadores de recursos de poder para las tratativas *ad hoc* con los Estados, agregó que si bien durante los últimos años la República Argentina había tenido una actitud reticente al diálogo, las puertas para la negociación con Buenos Aires permanecían abiertas[43]. Por otro lado, el represen-

---

41. Alvarez Ugarte, Ramiro, «El CIADI ya notificó al gobierno de la demanda de los bonistas italianos», en *Iprofesional.com*, 9 de febrero de 2007, Disponible en <http://www.iprofesional.com> . Consultado el 2 de diciembre de 2009.
42. Alconada Mon, Hugo, «Evalúan una demanda contra el país», en *La Nación*, 9 de febrero de 2007.
43. Task Force Argentina (TFA), «ICSID Registers Request for Arbitration Brought by 195.000 Italian Investors against Argentina», Press release, Roma, 9 de febrero de 2007.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

tante del consorcio de bonistas no dejó de aclarar de que, en orden de preservar los derechos de sus asociados, continuarían los reclamos judiciales en paralelo al proceso arbitral. En correspondencia con las características propias de las causas incoadas por inversores transnacionales contra Estados, la demanda de los bonistas italianos reportó el patrocinio y asesoramiento de firmas jurídicas distribuidas en territorios claves para el desarrollo de la misma: Washington, Roma y Buenos Aires. En el caso en consideración, el patrocinio estuvo a cargo del estudio norteamericano White & Case, en sociedad con el italiano Grimaldi e Associati y el argentino Pérez Alati, Grondona, Benites, Arnsten & Martínez de Hoz. La participación de la primera firma –asesora legal del Comité Global de Acreedores de la Argentina (GCAB, por sus siglas en inglés), del cual TFA era parte constitutiva– no estuvo exenta de polémica ya que uno de sus abogados oficiaba por entonces como árbitro en tres procesos arbitrales de CIADI en los que el país actuaba como parte demandada[44]. No fue éste el único reparo realizado contra el reclamo.

En rigor, múltiples fueron los cuestionamientos a la iniciativa del TFA. Los decisores político-económicos de la República Argentina fueron, lógico es, sus máximos detractores. Inscriptos en los reparos ya históricos al consorcio de acreedores liderados por Stock, los funcionarios argentinos alertaron sobre la tensión existente entre la solicitud de arbitraje interpuesta por el mencionado grupo y las disposiciones y la trayectoria del CIADI [45]. Las palabras formuladas en aquel entonces por Osvaldo Guglielmino, Procurador del Tesoro de la Nación, resultaban elocuentes al respecto: «es imposible imaginar con qué argumentos el CIADI

---

44. Las demandas en las que Charles N. Brower, el abogado en cuestión desempeñaba el rol de árbitro (designado por los inversores), eran las iniciadas por Telefónica, Siemens y DaimlerChrysler, véase Alconada Mon, Hugo, «Otro grupo de ahorristas italianos pide el pago de títulos en default», en *La Nación*, 10 de febrero de 2007.
45. La crítica de los representantes argentinos a la decisión del TFA de incoar un recurso arbitral ante el CIADI no debe de entenderse sino como un nuevo episodio de las tensiones con el grupo mencionado. Los cuestionamientos argentinos, explicitados desde los tiempos constitutivos del consorcio, apuntaron a la participación de los bancos en su estructura. A juicio de los funcionarios del país, las instituciones financieras debían responsabilizarse por el (mal) asesoramiento a sus clientes y la colocación consiguiente de títulos públicos de alto riesgo a ahorristas sin conocimientos financieros (jubilados, en buena medida).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

podría aceptar ser árbitro en este asunto que involucra a ahorristas particulares por el valor de bonos. Los bonos tienen jurisdicción norteamericana, no sé qué van a decir, que la Justicia norteamericana no ofrece garantías. Por lo pronto, no están eludiendo a la Justicia argentina sino a la Justicia norteamericana»[46]. Por otro lado, y en refuerzo de los reparos a la jurisdicción del organismo en este tipo de controversias, los decisores de la defensa arbitral de Argentina argüían que «la reestructuración de la deuda pública es un acto soberano no justiciable»[47]. Así pues, predominantes fueron durante los días que siguieron a la presentación del pedido de arbitraje las especulaciones sobre el rechazo del organismo a hacer lugar al reclamo de los *holdouts*. La demora del organismo en confirmar el registro de la solicitud de arbitraje pareció operar a favor de las expectativas argentinas[48]. Con todo, los encargados de la defensa internacional del país evaluaron en paralelo las diversas alternativas a seguir en caso de que el CIADI decidiera dar cabida a la controversia impulsada por los bonistas italianos. Ante tal escenario, consideraron la posibilidad de que Argentina no contestara la demanda, cursando consiguientemente un «estado de rebeldía»[49]. Las desventajas de esta estrategia no eran por cierto menores. Tensionado con las normativas del CIADI, este curso de acción acabaría afectando la proyección de Argentina en su relación con las instituciones internacionales. En razón de ello, una vez comunicado el registro del reclamo, los responsables de la defensa argentina resolvieron proseguir los circuitos institucionalizados. Aún así, y dentro de este marco, procuraron hacer uso de los diversos recursos normativos con el objetivo de prolongar lo máximo posible las diver-

---

46. Bourdin, María, «La Argentina pagará si es condenada en el CIADI», en *iProfesional.com*, 2 de octubre de 2006. Disponible en <http://www.iprofesional.com>, consultado el 2 de diciembre de 2008.
47. Bourdin, María «El gobierno estudia no contestar la demanda de los bonistas italianos», en *iProfesional.com*, 2 de octubre de 2006. Disponible en <http://www.iprofesional.com>, consultado el 2 de diciembre de 2008.
48. Álvarez Ugarte, Ramiro, «Los reclamos de los bonistas ante el CIADI, en *stand by*», en *iProfesional.com*, 20 de diciembre de 2006. Disponible en <http://www.iprofesional.com>, consultado el 2 de diciembre de 2008. Interesante resulta precisar que el registro de la demanda fue instrumentado el 7 de febrero de 2007, vale decir a 144 días de presentado el pedido de arbitraje.
49. Bourdin, María «El gobierno estudia no contestar la demanda de los bonistas italianos», op. cit.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

sas etapas del proceso arbitral (en la definición de los árbitros, por ejemplo)[50].

Empero, los cuestionamientos a la maniobra del TFA no provinieron sólo de los representantes de la República Argentina. La iniciativa recibió también reparos de referentes de otros grupos de tenedores de bonos argentinos en situación irregular. Para Mauro Sandri, presidente del *Comitato Creditori Argentina* (CCA), la estrategia del TFA, si bien habilitaba un nuevo mecanismo de presión para que el Estado argentino honrase sus deudas, era en última instancia inconducente. En sus palabras, «analizamos, en 2002, la posibilidad de utilizar al arbitraje [del CIADI], pero una vez leída e interpretada la ley [de promoción y protección de las inversiones entre Italia y la Argentina] hemos entendido que no se trata de un camino viable»[51].

Con todo, la estrategia del *Task Force Argentina* generó incentivos para que otros inversores decidieran proseguir el camino arbitral. De este modo, a la demanda colectiva de marras le siguieron los reclamos registrados como «*Giovanni Alemanni and Others v. Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/07/8*» y «*Giordano Alpi and others v. Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/08/9*». Comparadas con la interpuesta por el TFA, las nuevas demandas reportaron cursos menos intrincados. Para comenzar, ha de señalarse que resuelta ya la competencia del CIADI para este tipo de reclamos, los pedidos de arbitraje reconocieron una respuesta institucional más rápida[52]. Por otro lado, los nuevos reclamos no generaron

---

50. La definición de la composición del tribunal arbitral se extendió un año. En efecto, a exactos doce meses del anuncio del registro las partes en controversia lograron acordar el nombre de quien presidiría el tribunal: Robert Briner. véase, PETERSON, Luke Eric «Argentina faces a third investment treaty claim by hold-out bond-holders» en *Investment Arbitration Reporter*, Volume 1, No. 7, August 7, 2008, disponible en <http://www.iareporter.com>. El proceso sumó nuevos contratiempos tras la renuncia del presidente recién mencionado. De este modo, fue recién el 2 de septiembre de 2009 el día en que el tribunal logró reconstituirse, al designarse a Pierre Tercier, de nacionalidad suiza, como reemplazo de aquél.
51. Alconada Mon, Hugo, «Evalúan una demanda contra el país», op. cit. Sin adentrar en el complejo universo de grupos de tenedores de bonos argentinos en situación irregular, conviene señalar que el *Comitato Creditori Argentina* mantenía marcadas distancias con el grupo comandado por Stock, estrechamente vinculado a los bancos e intermediarios financieros. A diferencia de éste último, el CCA defendió los derechos de los ahorristas particulares desde la teoría de una co-responsabilidad de la República Argentina y las instituciones financieras. En razón de ello, propiciaba demandas judiciales no sólo contra el país sino también con las entidades que habían colocado deuda argentina sin advertir debidamente los riesgos de la misma.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

debates entre los decisores argentinos respecto a la estrategia defensiva a seguir. En tal sentido, se respetarían los circuitos institucionales, procurando hacer uso de los diferentes recursos legales-normativos a fin de extender en lo máximo posible el desarrollo de cada una de las etapas del proceso arbitral.

El denominado caso «Giovanni Alemanni» fue impulsado por una treintena de inversores, número sustantivamente inferior al reportado por el caso del TFA. A diferencia de éste último, donde los inversores institucionales tenían capital participación, los actores demandantes en el caso Giovanni Alemanni eran todas personas físicas. En palabras de Rodolfo Barra, uno de sus abogados patrocinantes, se trataban de «ahorristas particulares, [...] que obviamente no han aceptado el canje de 2005. No tienen nada que ver con el grupo de bancos»[53]. En comparación con la demanda motorizada por el TFA, el monto del reclamo resultaba también menor: 14,3 millones de euros y 1,2 de dólares[54].

Además del recién mencionado Barra (actuante mediante el Estudio Demaría, Fernández Cronenbold & Barra), el reclamo estuvo patrocinado por los abogados italianos Piero Giuseppe Parodi y Luca Radicati di Brozolo. El primero de ellos estuvo encargado del diseño e instrumentación global de la demanda, mientras que el segundo, titular de un estudio milanés especializado en derecho internacional, desempeñó labores de asesoramiento.

Análogamente a lo sucedido en la primera demanda de bonistas italianos registrada por el CIADI, los demandantes no dejaron de explicitar, mediante sus representantes, su interés en resolver toda diferencia mediante negociaciones paralelas al desarrollo del proceso arbitral. La participación de Barra –cuestionada por no pocos, por cierto– se explicaba en función de ello. Ministro de la Corte Suprema, Ministro de Justicia y Auditor General de la Nación durante la administración de Carlos Menem, Barra entonces sostenía: «Podría señalar

---

52. La solicitud de arbitraje de la causa Giovanni Alemanni fue el 27 de marzo de 2007. En el caso Giordano Alpi, en tanto, el registro de la solicitud de arbitraje data del 28 de julio de 2008.
53. Alconada Mon, H. «Otro grupo de bonistas italianos pide el pago de títulos en *default*», op. cit.
54. Jefatura de Gabinete de Ministros, *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Doctor Aníbal Domingo Fernández a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, Informe Nº 76, Buenos Aires, Noviembre de 2009, pág. 333. Disponible en <http://www.jgm.gov.ar>, accedido el 3 de enero de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

que [mi] presencia en el caso de los italianos garantizaría que no habría ninguna medida extrema en perjuicio del Estado [...]. Cualquier funcionario de nuestro gobierno podría discutir el tema conmigo previamente»[55].

El tercer caso –registrado como se dijo como «Giordano Alpi y otros»–, fue interpuesto por «aproximadamente 67 tenedores de nacionalidad italiana de intereses de la deuda argentina»[56]. El reclamo, patrocinado desde Buenos Aires por el estudio de Rodolfo Barra, propugnó el cobro de 6,5 millones de euros; 562.000 dólares y 15.000 libras esterlinas[57].

A diferencia de buena parte de los reclamos interpuestos por inversores extranjeros de la economía real en donde pudo agenciarse la terminación o suspensión de los procesos, en ninguno de los tres reclamos se arribó a un acuerdo *ad hoc*. En consecuencia, las demandas de los bonistas italianos continúan los cursos institucionales. Todo ello, más allá de la comentada estrategia de los defensores del Estado argentino de retrasar los tiempos arbitrales[58].

Los ensayos de reinserción frustrados por la crisis económica internacional: la cancelación de la deuda con el Club de París y la reapertura del canje de la deuda

Malogrado el proyecto de las retenciones móviles a los productos agrícolas y ante la necesidad de revertir la pérdida progresiva del capital político, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se dispuso despejar pronto el complejo de incertidumbres respecto al devenir político-económico del país. En esa inteligencia, decidió avanzar en la resolución de las problemáticas pen-

---

55. Alconada Mon, H. «Otro grupo de bonistas italianos pide el pago de títulos en *default*», op. cit.
56. Jefatura de Gabinete de Ministros, *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Señor Sergio Tomás Massa a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, Informe Nº 74, Buenos Aires, octubre de 2008, pág. 8. Disponible en <http://www.jgm.gov.ar>, accedido el 3 de enero de 2009.
57. Verbitsky, Horacio, «¿Qué te puedo cobrar?», en *Página 12*, 15 de marzo de 2009.
58. Si bien a enero de 2010 (contexto de cierre del capítulo) ninguno de los casos conoció un laudo final, los especialistas y diversas fuentes consultadas estiman que el tribunal de la primera demanda se produzca en el transcurrir del presente año. Véase Peterson, Eric Luke «10 Investor-State Awards I Hope to Read in 2010», en *Kluwer Arbitration Blog*, disponible en <http://kluwerarbitrationblog.com>, acceso 3 de enero de 2010.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

dientes de la deuda soberana argentina: las obligaciones con el Club de París y las acreencias de los tenedores de títulos públicos que rechazaron la oferta de canje en 2005.

La cancelación de la deuda con el Club de París fue anunciada a inicios de septiembre de 2008. Objeto de recurrentes demandas por parte de las potencias acreedores desde la declaración de cesación de pagos en diciembre de 2001, la deuda con el Club de París alcanzaba, a junio de 2008, el monto de u$s 5.589 millones[59]. No obstante representar un porcentaje menor de la deuda externa global (4,1 por ciento), el incumplimiento de estas obligaciones había afectado no solamente las relaciones bilaterales con los países en tal marco institucional nucleados, sino también las condiciones de crédito internacional para agentes privados –fueran nacionales, fueran extranjeros– interesados en radicar proyectos de inversión en y/o desde la República Argentina. En otras palabras, la continuidad del estado de *default* durante el período bajo análisis redundó en un encarecimiento del financiamiento internacional para emprendimientos económicos tanto de argentinos en el exterior como de extranjeros en el país[60].

En verdad, no era la primera vez en que un gobierno argentino propiciaba una solución definitiva a esta deuda después de la crisis de 2001-2002. Desde entonces, varias habían sido las oportunidades en que las autoridades argentinas proyectaron so-

---

59. Cifra sin intereses por mora ni punitorios. En términos porcentuales, el monto adeudado se desagregaba de la siguiente manera: Alemania (30,18%); Japón (25,28%); Países Bajos (9,37 %); España (7,78%); Italia (7,78%); Estados Unidos (6,26%); Suiza (4,95%); Austria (1,06%); Francia (2,74%); Canadá (2,59%); Reino Unido (1,15%); Suecia (0,25%); Bélgica (0,22%); Dinamarca (0,21%); Finlandia (0,12%); Israel (0,05%). Cifras expuestas por el Ministerio de Economía en marco del *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Señor Sergio Tomás Massa a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, Informe Nº 74, op. cit., pág. 805.
60. Tal fue el caso del proyecto de tren de alta velocidad que uniría originalmente las ciudades de Buenos Aires, Rosario y Córdoba. En efecto, el complejo esquema de financiamiento acordado entre el gobierno nacional, Alstom (empresa francesa líder del consorcio al que se adjudicó la construcción) y Natixis (entidad bancaria, también francesa, encargada de la ejecución del plan de financiación), se conoció permanentemente atravesado por las presiones de las autoridades de Francia en torno a la resolución de la deuda de la República Argentina con el Club de París. El programa de financiamiento terminó de desvirtuarse luego del estallido de la crisis económica internacional. Para mayor información véase, Fernández Blanco, Pablo «El Gobierno pide 6 meses más a contratistas para hacer el tren bala», en *El Cronista Comercial*, 16 de diciembre de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

luciones sobre el particular. No obstante, siempre habían fracasado al confrontar con la condicionalidad del mentado consorcio de acreedores de agenciar un acuerdo previo con el FMI.

Con las experiencias fallidas como telón de fondo, la presidente Fernández de Kirchner anunció que las obligaciones soberanas se saldarían en un acto único. La deuda no se reestructuraría tal como lo habían proyectado los ensayos de recomposición anteriores, sino que se cancelaría en su totalidad. A estas alturas, se trataba ciertamente de la única alternativa viable para sortear el requisito institucional de acordar previamente con el Fondo. En términos generales, la operación emularía a lo realizado por el gobierno precedente en instancias de la cancelación anticipada de los compromisos con el FMI, esto es, el pago de deuda con las «reservas de libre disponibilidad» del BCRA.

Como era de prever, el anuncio del pago al Club de París fue bienvenido por la institución y los gobiernos de los países desarrollados. No obstante el beneplácito por la iniciativa, no faltaron referencias a la imperiosidad de resolver la situación de los tenedores de títulos públicos que habían desistido de la operación de canje de 2005. En este marco se inscribieron las palabras del entonces subsecretario italiano de Relaciones Exteriores, Vincenzo Scotti quien afirmó que su país «apreciaba» la decisión de pagar la deuda con el Club de París, pero asimismo debía propiciarse «una solución de la deuda privada con los poseedores de títulos argentinos»[61].

No tardó mucho tiempo para que la presidente proclamara su determinación de atender tal reclamo, rémora permanente para la reinserción del país al sistema financiero internacional. Así pues, a dos semanas del anuncio sobre la cancelación de la deuda con el Club de París, Fernández de Kirchner dio a conocer que el gobierno tenía en estudio un proyecto de reapertura de canje de la deuda presentado por tres bancos internacionales (Barclays Capital, Deutsche Bank y Citibank). La propuesta de marras consistía en canjear los títulos públicos en *default* por un bono descuento[62] con una quita nominal del 66,3 por ciento y con vencimiento a 25 años. A semejanza de la oferta de 2005, se ofrecería junto al mencionado bono un

61. Iprofesional, «Italia reclamó que la Argentina cumpla con los holdouts», 09 de Septiembre de 2008.
62. *Discount bond*, según el argot financiero.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

cupón ligado al crecimiento del PBI argentino. Cual novedad, el proyecto establecía que al momento de concretar la operatoria, los bonistas habrían de suscribir un bono adicional a 10 años por determinado porcentaje del monto canjeado (entre un 10 y 25 por ciento). Esta disposición implicaba, a resumidas cuentas, un ingreso de «recursos frescos». De este modo, la República Argentina no solamente clausuraría la cuestión de la deuda en situación irregular sino que recibiría al mismo tiempo recursos de los tenedores de los títulos públicos en *default*. En sus estimaciones, las entidades bancarias responsables de la propuesta garantizaban una adhesión de u$s 10.000 millones en poder de inversores cansados de litigar, todo lo cual elevaría la adhesión al canje de la deuda argentina de aquel 76,15% agenciado en 2005 al 87%, aproximadamente[63]. Al corresponderse con los presupuestos oportunamente asumidos para el caso de una nueva apertura de canje (oferta no mejor a la realizada en 2005), la propuesta de los bancos fue pronto aceptada como buen punto de partida para consumar la reestructuración de la deuda. Así pues, los técnicos del gobierno y de las entidades bancarias impulsoras de la propuesta comenzaron a precisar los alcances de la nueva oferta.

Conviene advertir que tanto la propuesta de reapertura del canje como el anuncio del pago de la deuda con el Club de París se enmarcaron en los prolegómenos de la crisis financiera internacional iniciada en Estados Unidos y extendida inmediatamente a la economía global toda. A detrimento del diagnóstico inicial de los decisores político-económicos argentinos respecto a inmunidad del país frente a la crisis en razón del propio desacople del sistema financiero internacional[64], la crisis terminó por afectar al desempeño económico de la República Argentina. En esta ocasión, y a diferencia de lo sucedido en la década del noventa, los canales de transmisión de la

63. Kanenguiser, Martín, «La oferta contiene una quita del 66%», en *La Nación, 23 de septiembre de 2008.*

64. Recuérdense en tal sentido las palabras de la presidente Fernández de Kirchner en su alocución en el *Council of the Americas* a escasos días del anuncio del interés de reabrir el canje de la deuda: «como gobernante y examinando todas las variables de niveles de endeudamiento, niveles de financiamiento de PBI, con un interesante nivel de financiamiento de inversión real que llegó casi al 25 por ciento superando marcas anteriores, todas las variables están indicando, producto de ser una economía real, de que podemos sortear este delicado momento que vive la economía internacional (...). Pero convengamos que entonces ya no son variables que yo pueda controlar,

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

crisis no derivaron preeminentemente de los circuitos financieros, sino de las transacciones comerciales, harto perjudicadas por los procesos de desaceleración y de recesión experimentados en los principales socios comerciales del país. La caída del precio de los *commodities*, vinculada a la merma de la demanda internacional y al apaciguamiento de la especulación financiera con derivados sobre estos activos, no hizo sino condicionar más el panorama económico para el país.

Ante esta coyuntura, la administración de Fernández de Kirchner debió reajustar los términos y los plazos originalmente previstos para la ejecución de los planes que sellarían la normalización de la República Argentina en el sistema financiero internacional. Estas derivaciones, impugnadoras de aquel diagnóstico primero sobre la inmunidad de la República Argentina a la crisis, fueron oportunamente denunciadas por la presidente y diversos funcionarios de su gestión en las cumbres sucesivas del Grupo de los 20 (G20)[65], remozada instancia para la discusión respecto a la nueva arquitectura del sistema financiero internacional.

La cancelación de la deuda con el Club de París quedó suspendida a la espera de la superación de la crisis global. De hecho, al promediar de 2009 resurgieron desde el Ministerio de Economía planteos sobre la posibilidad de recomponer las relaciones con el FMI, rehabilitando consecuentemente con ello la alternativa de reestructurar la deuda con el Club de París en lugar de saldarla en un único pago.

---

son variables absolutamente exógenas y para eso me parece que lo primero que tienen que tener un plan B son ustedes aquí en Estados Unidos y en Europa. Porque el plan A nuestro está en funcionamiento, así que, me parece que los que necesitan el plan B son ustedes». Presidencia de la nación argentina, *Palabras de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el Council of Americas*, en Nueva York, 26 de septiembre de 2008. Disponible en <http://www.casarosada.gov.ar>, accedido el 23 de enero de 2010.

65. El G 20 está constituido por Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea. Entre 2008 y 2009, tres fueron los encuentros cumbre que tuvieron lugar, a saber: Washington (14-15 de noviembre de 2008); Londres (1- 2 de abril de 2009) y Pittsburgh (24-25 de septiembre de 2009). Detallados comentarios respecto al desarrollo de las tres reuniones y a la posición de la República Argentina en cada una de ellas se encuentran en Stancanelli, Néstor E. «La crisis económica internacional y el papel del G-20», en *Revista del CEI*, Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, Número 14, abril de 2009 y Stancanelli, Néstor E. «Tercera Reunión Cumbre del G-20», en *Revista del CEI*, Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, Número 16, Noviembre de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Aunque a un ritmo menor del proyectado en sus tiempos primigenios, la iniciativa relativa a la reapertura del canje no quedó en el cono de sombras que supuso la suspensión indefinida para el pago del Club de París. En el avanzar de las negociaciones técnicas entre representantes del gobierno argentino y el consorcio de bancos que promovieron la propuesta, se ajustaron ciertos aspectos a fin de conciliar los incentivos de la nueva oferta con las capacidades de pago del país en lo venidero. En tal afán, se definió reconocer el cupón atado al crecimiento al valor correspondiente a diciembre de 2009, en breve, sin el agregado de intereses vencidos desde 2005, tal como formulaba la propuesta de los bancos[66]. En forma paralela a delimitación técnica de la nueva oferta de canje, el Poder Ejecutivo comenzó a ejecutar las maniobras jurídico-políticas necesarias para la instrumentación de la nueva operación. En este orden de cosas, promovió con éxito en el Congreso la aprobación de un proyecto de ley tendiente a la suspensión temporal de la denominada «ley cerrojo». Del mismo modo, el gobierno firmó el contrato para la gestión de la operatoria de canje con los tres bancos arriba mencionados y realizó las presentaciones pertinentes ante la *U.S. Securities and Exchange Commission*[67], cual agencia reguladora de la jurisdicción donde se radicarán las transacciones. Por último, se abrió el frente de negociaciones con los gobiernos de los países de origen de los bonistas con títulos en condición irregular en busca de respaldo para la nueva oferta de canje.

No obstante estos últimos avances, la empresa hacia la reestructuración definitiva conoció importantes reveses al compás de la agudización de un nuevo conflicto político-económico en el escenario doméstico, el conflicto en torno al «Fondo del Bicentenario». Con miras a despejar las incertidumbres respecto a las capacidades de pago en 2010 y a la remozada operación de canje, la presidente Fernández de Kirchner firmó en diciembre de 2009 un decreto de necesidad y urgencia por el que disponía el pago de las obligaciones con los organismos multilaterales de crédito y acreedores privados con un cúmulo de reservas de libre disponibilidad del BCRA, denominado precisamente «Fondo del Bicentenario para

66. Carrillo, Cristian «Avanza el menú para el canje de deuda», en *Página 12, 14 de noviembre de 2009.*
67. *SEC*, por sus siglas en inglés.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

el Desendeudamiento y la Estabilidad» [68]. A diferencia de lo ocurrido en instancias de los pagos anticipados de deuda al FMI y al Club de París (este último frustrado por la crisis internacional), la iniciativa de afrontar deuda con acreedores privados suscitó la objeción de Martín Redrado, titular del BCRA como previamente se dijo. So pretexto de que el pago a acreedores privados con estos recursos habilitaría el embargo de los mismos en marco de los procesos de los *holdouts* en jurisdicciones extranjeras, Redrado demoró la constitución del mencionado fondo, lo cual motivó su alejamiento de la institución y un rosario de denuncias y presentaciones judiciales entrecruzadas entre el gobierno, los partidos políticos de la oposición y el propio Redrado para habilitar/inhabilitar el uso de las reservas del BCRA. Las tensiones generadas en este contexto marcaron una vez más la ausencia de una estrategia política consensuada, y por añadidura previsible, en materia de la deuda soberana de la República Argentina.

Conclusiones

Durante el período 2005-2009, el regreso pleno de la República Argentina al sistema financiero globalizado estuvo condicionado por la conjunción de constreñimientos domésticos e internacionales. Entre los condicionantes de orden doméstico se identificaron, en primer lugar, a los importantes compromisos soberanos del país, incluso después de la quita y reprogramación de vencimientos de capital e intereses instrumentados en la operación del canje de 2005. Del mismo modo, las tensiones político-económicas reproducidas durante las administraciones bajo análisis operaron en detrimento de la reinserción del país a los circuitos internacionales financieros.

Los condicionantes del contexto externo, por su parte, se relacionaron con la doble crisis del sistema financiero internacional: primeramente, la crisis institucional, derivada de la brecha entre las normas e instituciones de fines de la Segunda Postguerra y las demandas de un contexto harto diferente a aquél; segundamente –y en buena medida, reflejo de la mentada brecha–, la crisis financiera iniciada en Estados Unidos y dispersada al mundo entero a mediados de 2008.

68. Decreto 2010/09, con fecha de 14 de diciembre de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Frente a la interacción de condicionantes domésticos y externos, los decisores político-económicos de la República Argentina impulsaron una serie de acciones a nivel bilateral, regional y global. A pesar —o en virtud— de este suceder, los ensayos no lograron estructurar un cauce estable para la vuelta del país a los mercados crediticios internacionales. Ante la persistencia de las dificultades para recuperación crédito externo, la República Argentina debió de financiarse con recursos domésticos. Constituido por la masa de recursos «acorralados» durante la gestión de la crisis de la convertibilidad y aquellos otros formados y acumulados al compás del proceso de recuperación económica, el financiamiento doméstico alcanzó a cubrir en buena parte las necesidades crediticias de los agentes públicos y privados; dentro de los primeros, del gobierno nacional, en lo principal. Sin embargo, la opción del financiamiento doméstico reportó limitaciones incrementales en el avanzar del período. Las dificultades quedan harto evidenciadas en el momento de escribir estas líneas conclusivas; momento en el que el escenario político-económico se reconoce atravesado por el debate en torno al uso de las reservas del BCRA mediante la constitución del mencionado «Fondo del Bicentenario».

El mentado juego interméstico de constreñimientos se proyecta en el futuro inmediato. En tal sentido, se manifiesta que a pesar de las reformas impulsadas a instancias del G20 y los indicadores que sugieren el inicio de la recuperación de las principales economías del globo (Estados Unidos, en especial), la crisis internacional continuará vigente. Los reajustes promovidos tras la sucesión de las cumbres del G20 no han logrado avanzar hacia una nueva institucionalidad dentro de la arena económica internacional y del sistema financiero internacional, en particular. En lo que refiere a los indicadores de recuperación, debe advertirse que diversos son los analistas que denuncian la debilidad de los mismos, marcando consiguientemente la necesidad de mantener el estado de alerta. La inminencia de episodios de crisis de deuda soberana en ciertos países europeos (Grecia, cual primer caso) parecen robustecer tales lecturas.

En el ámbito doméstico, las contrariedades para instrumentar las políticas para la reinserción financiera persistirán en tanto los representantes del gobierno como de los partidos y grupos de la oposición no logren concertar una agenda estratégica en pos de

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

la reinserción internacional del país; empresa cuya potencial concreción disminuye a medida del acercamiento de las elecciones presidenciales de 2011. En tal estado de conflicto latente, la economía argentina registrará crecientes dificultades para despejar las incertidumbres que cernieron durante el período 2005-2009. De todas ellas, serán sin dudas las inquietudes en materia fiscal e inflacionaria las que mayor relevancia asuman hasta entonces.

De todo lo anterior, se entiende que la República Argentina continuará en los años venideros registrando problemas en su rearticulación plena con los circuitos internacionales de capital. En razón de ello, la cuestión de la reinserción financiera continuará gravitando en el diseño y ejecución de la política exterior.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Bibliografía

Álvarez, J. y Khamsi, K. (2009) «The Argentine Crisis and Foreign Investors. A Glimpse into the Heart of the Investment Regime» en Sauvant, Karl. P. (Ed.) *The Yearbook on International Investment Law and Policy 2008/2009*, New York: Oxford University Press.

Dañiño Zapata, R. (2005) «Arbitraje comercial y de inversiones con el Estado: el CIADI 40 años después», presentación ante el *Primer Seminario Internacional de Arbitraje*, Cámara de Comercio de Lima, Lima, 24 de agosto de 2005.

Damill, M., Frenkel, R. y Rapetti, M. (2005), «La deuda argentina: historia, default y reestructuración», en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Vol. 45, N 178, julio-septiembre.

Fernández Alonso, J. (2006) «La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post-default», en *La Política Exterior Argentina (2003-2005)*, Edición preparada por el Centro de Estudios de Relaciones Internacionales (CERIR), Rosario: UNR Editora.

Griffin, P. y Farren, A. (2005) «How ICSID Can Protect Sovereign Bondholders», en *Internacional Financial Law Review*, September, London.

Guder, L. F. (2009) *The Administration of Debt Relief by the International Financial Institutionsa legal reconstruction of the HIPC initiative*, Berlin: Springer.

Halverson Cross, K. (2006) «Arbitration as a means of resolving Sovereign Debt Disputes» en *The American Review of International Arbitration*, vol. 17, Nº 3.

Krishan, D. (2008) «A Notion of ICSID Investment», en Weiler, Todd (Ed.), *Investment Treaty Arbitration and International Law*, Volumen 1, New York: Juris Publishing, Inc.

Laza, S. (2009) «El achicamiento del mercado del petróleo crudo durante la era k: Una explicación desde la microeconomía», disponible en <http://www.gestiopolis.com>, accedido el 12 de enero de 2010.

Machinea y Titelman (2007) «¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones financieras regionales», en *Revista de la Cepal*, n° 91, abril, Santiago de Chile.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Mortimore, M. y Stanley, L. (2009) «Justice Denied: Dispute Settlement in Latin America's Trade and Investment Agreements», en *Working Group on Development and Environment in the Americas,* Discussion Paper Number 19, disponible en <http://ase.tufts.edu/gdae/WorkingGroup.htm>

Navajas, F. (2007) «Los buitres hacen nido en el CIADI», en *Clarín*, Buenos Aires, 8 de abril de 2007.

Peinhart, C. y Allee, T. (2006) «The International Centre for Settlement of Investment Disputes: a Multilateral Organization Enhancing a Bilateral Treaty Regime», Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.

Pell, O. (2005) «Recent Argentine Legislation and Bondholder Remedies», Memorandum to the Global Committee of Argentina Bondholders, Nueva York, 15 de febrero de 2005, disponible en <http://www.prnewswire.co.uk/cgi/news/release?id=140069>, acceso 4 de enero de 2010.

Peterson, L. E. (2003) «Public Outcry Leads to Abandonment of Investment Treaty Arbitration Against Guyana», en *INVEST-SD Bulletin*, International Institute for Sustainable Development (IISD), 28 de marzo de 2003, disponible en <http://www.iisd.org/pdf/2003/investment_investsd_march_2003.pdf>.

Peterson, L. E. (2008) «Argentina faces a third investment treaty claim by hold-out bond-holders» en *Investment Arbitration Reporter*, Volume 1, No. 7, August 7, 2008, disponible en <http://www.iareporter.com>

Peterson, L. E. «10 Investor-State Awards I Hope to Read in 2010», en *Kluwer Arbitration Blog*, disponible en <http://kluwerarbitrationblog.com>, acceso 3 de enero de 2010.

Porzecanski, A. C. (2005) «From Rogue Creditors to Rogue Debtors: Implications of Argentina's Default», en *Chicago Journal of International Law*, Summer, Vol. 6 No. 1.

StancanelliI, N. E. (2009a) «La crisis económica internacional y el papel del G-20», en *Revista del CEI*, Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, Número 14.

Stancanelli, N. E. (2009b) «Tercera Reunión Cumbre del G-20», en *Revista del CEI*, Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, Número 16.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Stanley, L. (2009) «Resolución de conflictos en materia de bonos soberanos: una «crítica» mirada institucional al papel del CIADI», en *Nuevos documentos CEDES*, Buenos Aires: CEDES. Número 58.

Strautman, G. y Soares, D. (2007) *O Banco do Sul desde a perspectiva brasileira*, Ponencia, Simposio Internacional sobre Deuda Pública «Construyendo una Nueva Arquitectura Financiera, Caracas, disponible en <http://www.oid-ido.org/oid-ido.php3?id_article=454>, accedido 17 de junio de 2008.

Waibel, M. (2007) «Opening Pandora´s Box: Sovereign Bonds in International Arbitrarion», en *American Journal of International Law*, The American Society of International Law, Vol. 101, Núm. 4, 2007.

Wälde, T. (2005) «The Serbian Loans case -a Precedent for Investment Treaty Protection for Foreign Debt? en WEILER, Todd (Ed) *International Investment Law and Arbitration: Leading cases from the ICSID, NAFTA, bilateral treaties and customary international Law*, Londres: Cameron May.

Documentos

Centro internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones (CIADI), 2006 (1965) *Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados*, Washington DC.

Jefatura de gabinete de ministros (2008), *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Señor Sergio Tomás Massa a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, Informe Nº 74, Buenos Aires, octubre. Disponible en <http://www.jgm.gov.ar>, accedido el 3 de enero de 2009

Jefatura de gabinete de ministros (2009), *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Doctor Aníbal Domingo Fernández a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, Informe Nº 76, Buenos Aires, Noviembre. Disponible en <http://www.jgm.gov.ar>, accedido el 3 de enero de 2009.

Jefatura de gabinete de ministros (2009), *Informe del Doctor Aníbal Domingo Fernández a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*, Informe Nº 75, Buenos Aires, octubre. Disponible en <http://www.jgm.gov.ar>, accedido el 3 de enero de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Presidencia de la nación argentina (2005), *Palabras del Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, en el acto de anuncio del plan de desendeudamiento con el Fondo Monetario Internacion*al, 15 de diciembre de 2005. Disponible en <http://www.casarosada.gov.ar>, accedido el 16 de enero de 2010.

Presidencia de la nación argentina (2008), *Palabras de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el Council of Americas*, EN NUEVA YORK, 26 de septiembre de 2008. Disponible en <http://www.casarosada.gov.ar>, accedido el 23 de enero de 2010.

Task force argentina (TFA) (2007), ICSID Registers Request for Arbitration Brought by 195.000 Italian Investors against Argentina, Press release, Roma, 9 de febrero de 2007.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ACTORES E INSTITUCIONES REGIONALES. LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL MERCOSUR EN EL PERÍODO 1991-2006*

Hugo Daniel Ramos

Introducción

En el presente trabajo abordamos la evolución institucional del MERCOSUR desde su fundación con la firma del Tratado de Asunción en el año 1991 hasta la puesta en marcha del Parlamento del MERCOSUR en el año 2006. En nuestro análisis intentamos vincular los cambios institucionales con las mayores o menores oportunidades de participación que el proceso de integración va creando a lo largo de su desarrollo.

De acuerdo a los criterios que se explicitan en cada apartado, el período objeto de estudio fue divido en cuatro grandes etapas de similar duración, lo que nos permitió comparar el desarrollo institucional desde una perspectiva general que no descuidase la coyuntura.

Nuestra fuente de análisis fue la normativa sancionada en el MERCOSUR por las tres instituciones que cuentan con poder de decisión: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR. Apelamos además a los Protocolos y Tratados firmados por los Estados así como también a los Reglamentos que fueron aprobados durante el período y que regulan las competencias de las distintas instituciones.

---

* Una versión preliminar del presente artículo fue presentado en las Jornadas de Relaciones Internacionales del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO "Las Relaciones Internacionales hoy: Una disciplina en constante movimiento", realizadas en la ciudad de Buenos Aires los días 1, 2 y 3 de octubre del año 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En un principio nuestra perspectiva era básicamente cualitativa, pero a medida que avanzamos en la investigación incorporamos también elementos cuantitativos de manera de lograr una visión más completa y abarcadora del objeto de estudio. De este modo, en el desarrollo de nuestro trabajo recuperamos elementos que nos permitieron analizar aspectos poco considerados hasta el momento a la hora de examinar la evolución institucional del MERCOSUR.

De acuerdo a nuestro análisis en todo el período fueron aprobadas 1.733 normas por los órganos decisorios del MERCOSUR. De ese total 446 son normas institucionales (25,7%). La identificación de las normas institucionales se basó en los siguientes criterios: a) normas donde se establecía la creación de instituciones; b) normas que reglamentasen aspectos de la organización o funcionamiento del MERCOSUR, incluyendo aspectos relativos a la internalización de normas, el sistema de solución de controversias y la participación de Estados Asociados en las reuniones del MERCOSUR; c) normas referidas a la creación de símbolos propios del MERCOSUR; d) normas que establecieran criterios para las relaciones entre el MERCOSUR y otros actores externos o entre los propios Estados del MERCOSUR frente a organizaciones internacionales y procesos de negociación externa donde el MERCOSUR estuviese involucrado. Cabe aclarar que no se consideraron normas institucionales a: 1) los acuerdos comerciales o de cooperación entre el MERCOSUR, Organizaciones Internacionales y otros Estados; 2) las normas referidas a instrucciones o mandatos a organismos nacionales para favorecer la coordinación entre los socios del MERCOSUR; 3) los acuerdos firmados con Estados Asociados por el MERCOSUR en su conjunto.

El trabajo se divide en cuatro apartados y una conclusión. En el primer apartado desarrollamos el período 1991-1994, deteniéndonos en las características del Tratado de Asunción y en el marco general de una etapa comúnmente caracterizada como «de transición». En el segundo apartado analizamos profusamente el Tratado de Ouro Preto, y nos detenemos en las características principales de un «modelo de integración» que ha dejado poco espacio para el desarrollo de una institucionalidad auténticamente comunitaria. El tercer apartado, que abarca los años 1999-2003 analiza la «crisis del MERCOSUR» donde destacamos la parálisis institucional como

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

eje articulador de un proceso de integración al borde de su ruptura. El cuarto apartado, en tanto, se centra en analizar la posibilidad de que el MERCOSUR esté transitando «un nuevo camino» identificando los elementos de continuidad y de cambio en relación con los períodos precedentes. Por último, cerramos nuestro trabajo recuperando los ejes principales de nuestra exposición para evaluar el desarrollo anterior. También incorporamos a los resultados generales de nuestra investigación ciertas apreciaciones de orden metodológico que enfrentamos en nuestro trabajo y que nos permitieron profundizar nuestra comprensión de la institucionalidad del proceso de integración.

La transición: 1991-1994

Los años que se extienden desde la aprobación del Tratado de Asunción hasta la puesta en marcha de la Unión Aduanera incompleta se conocen comúnmente como «período de transición». Las bases para esta caracterización se encuentran en el propio Tratado que así denomina al período que se inicia con su «entrada en vigor» hasta el 31 de diciembre de 1994 (Tratado de Asunción, Art. 3), cuando debía estar conformado el Mercado Común. Cabe recordar que los objetivos del Tratado no fueron cumplidos y que en 1994 se acordó avanzar hacia un objetivo inmediato menor, la Unión Aduanera.

En términos institucionales, y considerando la magnitud del objetivo establecido, el Tratado de Asunción apenas esbozó un esquema básico y claramente insuficiente[1]. Un órgano político, encargado de la toma de decisiones y de la conducción del proceso de integración, al que se denominó Consejo del Mercado Común[2] (CMC),

1. Aspecto reconocido por el propio Tratado al ordenar la convocatoria, antes de la finalización del período de transición, de una reunión extraordinaria para establecer un ordenamiento institucional definitivo.
2. El CMC estaría integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de cada Estado Parte. Se dejaba a iniciativa del Consejo la periodicidad de sus reuniones, aunque se establecía que al menos una vez al año contaría con la participación de los Presidentes de los Estados miembros. También se acordaba que su presidencia iba a ser rotativa entre los Estados. En cada reunión, la coordinación iba a estar a cargo de los Ministros de Relaciones Exteriores. Se autorizó la participación de otros Ministros o autoridades de ese nivel en las reuniones, aunque no se especificó el carácter de esa participación.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

y un órgano ejecutivo, con poder de iniciativa «para proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberalización Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros» (Tratado de Asunción, Art. 13), con el nombre de Grupo Mercado Común[3] (GMC). Este último, dado su carácter ejecutivo, debía también asegurar el cumplimiento de las decisiones tomadas por el CMC, y controlar el avance hacia los objetivos dispuestos por el Tratado, para lo cual podía establecer programas de trabajo. El GMC contaba con una Secretaría Administrativa como órgano auxiliar, encargada además de guardar la documentación que se iba generando durante el proceso de integración. En el Anexo V del Tratado se establecieron también los primeros diez «Subgrupos de Trabajo»[4] (SGT), dependientes del GMC y encargados de llevar adelante las negociaciones técnico-políticas concretas entre los Estados miembros[5].

Por último, y en apenas un artículo, el Tratado disponía la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), para «facilitar los avances hacia la conformación del Mercado Común» (Tratado de Asunción, Art. 24). No avanzaba, sin embargo, ni en la composición ni en las funciones concretas de este organismo que quedaba librado así a la iniciativa de los legisladores de los Estados parte.

En lo referente al proceso de toma de decisiones, el Tratado estableció que «Durante el período de transición las decisiones del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común serán

3. El GMC estaría integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país con representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerios de Economía y Bancos Centrales. Su coordinación también estaba en manos de los Ministros de Relaciones Exteriores. Se lo autorizaba a convocar a representantes de otros organismos de las administraciones públicas de cada Estado y a representantes del sector privado.
4. Los subgrupos de trabajo originales fueron: SGT 1 Asuntos Comerciales, SGT 2 Asuntos Aduaneros, SGT 3 Normas Técnicas, SGT 4 Políticas Fiscal y Monetaria relacionadas con el Comercio, SGT 5 Transporte Terrestre, SGT 6 Transporte Marítimo, SGT 7 Política Industrial y Tecnológica, SGT 8 Política Agrícola, SGT 9 Política Energética, SGT 10 Coordinación de Políticas Macroeconómicas.
5. El carácter técnico estuvo dado en principio por los actores encargados de llevar adelante las negociaciones, en general funcionarios medios (personal técnico) auxiliados por expertos contratados afines con la temática; el carácter político, por su parte, se observaba en dos niveles distintos: en las discusiones concretas en el seno de cada SGT, donde las acciones de los funcionarios (y por ende los consensos alcanzados) se encontraban limitadas por las instrucciones de sus superiores (ya sean éstos otros funcionarios jerárquicos o personal político); y al nivel del GMC, donde finalmente se tomaba la decisión política de aceptar o rechazar los acuerdos elevados por los SGT.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes» (Tratado de Asunción, Art. 14). Este sistema de carácter intergubernamental también fue concebido, en principio, como transitorio (Tratado de Asunción, Art. 18).

Una vez lograda la aprobación del Tratado por los respectivos Congresos Nacionales[6] y en el marco de las negociaciones para establecer el Mercado Común la institucionalidad del MERCOSUR inicia un continuo proceso de reforma que trasciende largamente los límites del período; este aspecto evidencia claramente que los propios actores reconocen la insuficiencia institucional ya señalada.

Es posible observar que las transformaciones que experimentan las instituciones del MERCOSUR se realizan siempre en el marco de tres pilares básicos *implícitos*. En primer lugar, *el resguardo del poder de veto de cada Estado*; en otros términos el carácter intergubernamental de las instituciones asegura que las decisiones que se toman en el marco regional no lesionen los intereses definidos como primordiales por cada Estado Parte[7]. En segundo lugar, *el control del proceso en manos de un reducido número de actores*, aspecto que desarrollamos a continuación. Por último, *el carácter coyuntural de las nuevas instituciones que se van creando.* En efecto, y como analizamos posteriormente, desde el MERCOSUR se va estableciendo toda una nueva tipología de instituciones que sólo excepcionalmente encuentran una «legitimidad normativa» sancionada anteriormente.

En lo referente a los actores, y siguiendo la propuesta de Grandi y Bizzozero (1997: 36) cabe mencionar que «En un proceso de integración, el hecho de analizar el mapa de actores implica tener en cuenta los círculos de influencia en los distintos Estados Parte y su capacidad de trascender el nivel nacional. Esta aclaración lleva entonces a hacer la distinción entre una

6. El tratado entró en vigor el 29 de noviembre de 1991 aunque el GMC, heredero de los acuerdos de integración entre Argentina y Brasil de la década anterior, ya estaba en funcionamiento. Los acuerdos alcanzados en este período fueron plasmados normativamente en el marco del MERCOSUR en la primera reunión del CMC de diciembre de 1991.
7. Lo que no implica, por supuesto, que las decisiones beneficien por igual a todos los Estados o que no existan condicionamientos en la capacidad de veto relacionadas con la evidente asimetría entre los socios. En este sentido, y retomando los planteos de otros autores la capacidad de veto beneficia en particular a los socios «mayores» (Carrera, 2005; Caetano, 2004; Vigevani, Mariano y de Oliveira, 2001).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

manifestación en el nivel nacional de los actores y otra en el nivel subregional». En el nivel subregional, la participación de los actores se encuentra condicionada tanto por el esquema institucional adoptado por el proceso de integración como por los antecedentes de organización y sistemas de acción de los actores sociales[8]. En este marco, es esperable que sean los actores sociales históricamente organizados y con mayor capacidad de acción (empresarios y trabajadores) los que primero se interesen e intenten influir en el proceso de toma de decisiones del MERCOSUR, además de las dirigencias gubernamentales y la tecnoburocracia ministerial directamente implicada en las negociaciones.

Atendiendo a lo dispuesto en el Tratado de Asunción, sin embargo, y utilizando la terminología de Grandi y Bizzozero (1997), los únicos actores *con capacidad de decisión* son las ya mencionadas dirigencias gubernamentales y tecnoburocracia ministerial. Esta última, en particular, se encuentra limitada a los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía a los que podemos sumar las altas jerarquías burocráticas de los Bancos Centrales.

Si además consideramos los actores con *capacidad de influencia* expresamente reconocidos en el Tratado, podemos establecer distintos niveles, de acuerdo a su mayor o menor cercanía con el núcleo donde se toman las decisiones. En primer lugar, identificamos a los miembros de los SGT dependientes del GMC. Este grupo heterogéneo de funcionarios, de distinta jerarquía y rango, participa directamente de las negociaciones pero no cuenta con capacidad de decisión. Grandi y Bizzozero (1997) lo denominan «tecnoburocracia negociadora»; nosotros preferimos el más genérico de «funcionariado medio» para diferenciarlo de los segmentos de la tecnoburocracia ministerial que también participa de las negociaciones.

En un segundo nivel, todavía en el marco de la institucionalidad establecida por el Tratado, se encuentran los legisladores que forman parte de la CPC. Su posición, ajena a las negociaciones directas pero en el seno de una institución regional, es ambigua. Por un lado, son actores reconocidos de la integración regional y cuentan con una sólida «base» institucional a nivel nacional (los Congresos) y regional

8. Al nivel nacional, en tanto, los autores mencionados sostienen que «la capacidad de los actores está condicionada por factores políticos, institucionales, económicos, sociales y, también, culturales de cada Estado» (Grandi y Bizzozero, 1997:36).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

(la ya mencionada CPC). Por otra, no se les ha reconocido derecho alguno a participar de las negociaciones, lo cual los mantiene alejado del núcleo decisorio. La capacidad de influencia de la CPC es de hecho reducida al nivel regional y es sólo al nivel nacional donde cuenta *potencialmente* con la capacidad de bloquear las decisiones ya tomadas en el ámbito del MERCOSUR.

En un tercer nivel, por último, y atendiendo a las materias que serán objeto de negociaciones, encontramos a los grupos empresariales. En efecto, si bien su presencia no está explícitamente mencionada es dable esperar su rápida movilización, en particular porque un proceso que tiene como objetivo la conformación de un Mercado Común no dejará de afectar los intereses particulares del empresariado de cada Estado. La presencia de los trabajadores organizados, por su parte, no está prevista en esta institucionalidad, al menos que consideremos que el funcionariado encargado de las negociaciones tendrá en cuenta sus intereses. Esta ausencia será rápidamente subsanada con la creación de un nuevo SGT, el Nº 11, encargado de analizar los asuntos laborales[9]. Al año siguiente, tanto empleadores como trabajadores, por intermedio de sus organizaciones, van a ser reconocidos como parte en las negociaciones, transformándose así en los primeros actores sociales con participación normativamente reconocida en el seno del MERCOSUR[10].

De acuerdo al análisis realizado, la estructura institucional del MERCOSUR durante este período experimentó cambios importantes, aunque no de carácter estructural. En este sentido pueden mencionarse dos grandes tendencias: 1) la complejización y diversificación de las instituciones y 2) el establecimiento de normas de regulación en cuatro grandes áreas: a) relaciones entre el MERCOSUR y otros actores del sistema internacional; b) ordenamiento jurídico interno; c) reglas de funcionamiento de las instituciones; d) relaciones interinstitucionales.

En relación con el primer punto, ya desde el primer año de existencia del MERCOSUR se hace evidente la necesidad de crear nuevas instituciones no previstas en el Tratado de Asunción. Nacen

9. Resolución GMC 11/91. El nombre de este SGT era «Asuntos Laborales». Al año siguiente, pasó a denominarse «Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social» ampliando así su ámbito de actuación.
10. Resolución GMC 12/92.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

así las «Reuniones de Ministros» y las «Reuniones Especializadas». Posteriormente se agregarán las «Comisiones» (1992), «Comisiones Técnicas» (1992), «Comités» (1992), «Grupos Ad Hoc» (1993) y finalmente las «Comisiones Ad Hoc» (1993). Sólo excepcionalmente la normativa MERCOSUR explicita las razones por las cuales ciertos temas quedan en manos de un formato institucional determinado y en un nivel institucional específico.

En este sentido, las Reuniones de Ministros nacen ante la constatación de que «la constitución del Mercado Común del Sur requerirá el tratamiento de asuntos que incluyan, en áreas de su competencia, las más altas jerarquías ministeriales (Decisión CMC Nº 5, 1991). Durante este período se crean así las Reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales[11], de Educación[12], de Justicia[13], de Trabajo[14] y de Agricultura[15]. Las Reuniones Especializadas, en tanto, fueron creadas como modalidades específicas de negociación «tanto en lo que se refiere al asunto del análisis como al carácter de los participantes y periodicidad de las reuniones» (Decisión CMC Nº 9). En estos años se crean cuatro instituciones de este tipo: de Turismo[16], de Medio Ambiente[17], de Ciencia y Tecnología[18] y de Cultura[19].

Estas nuevas instituciones representan, desde una perspectiva centrada en los actores sociales, la paulatina incorporación de nuevos segmentos de la burocracia estatal al proceso negociador tanto como la potencial apertura a otros actores sociales directamente implicados en los temas discutidos en el ámbito regional. Esta dinámica caracteriza a la evolución institucional del MERCOSUR y se repite en los períodos siguientes: un proceso lento pero continuo de «suma institucional» y de creación de nuevos espacios de actuación lo cual no implica, por supuesto, ceder la capacidad de decisión que queda concentrada en los mismos actores.

---

11. Decisión CMC 06/1991.
12. Decisión CMC 07/1991.
13. Decisión CMC 08/1991.
14. Decisión CMC 16/1991.
15. Decisión CMC 11/1992.
16. Resolución GMC 12/1991.
17. Resolución GMC 22/1992.
18. Resolución GMC 24/1992.
19. Resolución GMC 34/1992.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Las demás instituciones creadas de forma *sui generis* en estos años no fueron objeto de un desarrollo normativo que identifique claramente su funcionalidad y ubicación institucional. Dependió de cada caso concreto, tanto las formas de negociación elegidas como las competencias que se les otorgaron. En el ámbito de las Comisiones, por ejemplo, la primera norma institucional registrada con esta denominación es del año 1992[20], cuando se crea una Comisión dependiente del SGT Nº 4. De acuerdo a esta norma, sin embargo, se infiere que dentro de cada SGT ya existe un desarrollo institucional amplio bajo el formato de Comisiones. Constituye toda una incógnita el saber por qué algunas de las Comisiones son objeto del trato «privilegiado» de darles nacimiento mediante una normativa específica mientras que la amplia mayoría no lo son. Este formato institucional tampoco se limita a los SGT y cabe recordar que la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) nace antes del Tratado de Ouro Preto como una institución dependiente del CMC[21].

Los Comités, en tanto, nacen en el año 1992[22] bajo mandatos específicos y con una duración, en principio, permanente; aspectos que caracterizan a este tipo de institución. La mayor proliferación de Comités se dará en el ámbito de la CCM en el próximo período. Los Grupos Ad Hoc y Comisiones Ad Hoc se diferencian de los anteriores por su duración temporal. En la normativa que registra su creación se especifica el período de tiempo acotado en el cual funcionarían, acordando su disolución luego de vencido ese plazo. Sin embargo, en reiteradas oportunidades estas instituciones «provisorias» se han transformado en cuasi-permanentes al prorrogarse la fecha de extinción. Esta particularidad se relaciona estrechamente con el contenido concreto de las negociaciones que se llevaron a cabo en el seno de estas instituciones: en general, temas en los cuales había sido muy difícil lograr consensos entre los Estados. La solución frente a este problema (crear una nueva institución destinada al tema-problema) no siempre ha dado los resultados esperados, pero sí permitió «separar» las cuestiones más conflictivas de aquellas donde era posible lograr consensos más fácilmente. Puede identificarse un segundo motivo por el cual se han creado grupos y comisiones «Ad hoc» y es la presencia de nuevos

20. Resolución GMC 07/1992 mediante la cual se crea la Comisión sobre Seguros.
21. Decisiones CMC 13/1993 y 09/1994.
22. Resolución GMC 26/1992 mediante el cual se crea el Comité de Cooperación Técnica.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

temas no abordados hasta el momento por ninguna de las instituciones permanentes. Esos temas, además, debían presentar la particularidad de ser «temporales», en el sentido de que su tratamiento no exigía un entramado institucional con continuidad temporal.

Si esta interpretación es correcta, el análisis institucional permitiría identificar los principales problemas –en términos de ausencia de acuerdos intraestatales– que enfrentó el MERCOSUR durante este período. En este sentido, durante estos años fueron creados nueve Grupos y Comisiones Ad Hoc, todos bajo la órbita del GMC. La mitad de ellos estaba destinado precisamente al tratamiento de sectores sensibles o donde no había sido posible llegar a ningún tipo de acuerdo antes de la entrada en vigencia de la Unión Aduanera incompleta: los Grupos Ad Hoc Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones, Sector Azucarero[23] y Sector Automotriz. Esta situación nos advierte de una característica del MERCOSUR que también podrá observarse durante los períodos subsiguientes: la «inflación» institucional es un corolario directamente relacionado con la falta de resolución de ciertos problemas básicos del proceso de integración, que no sólo involucraron a temas comerciales o sectoriales específicos, sino también a la ausencia de acuerdo en torno a los objetivos, plazos y alcances del proceso de integración.

De los cinco restantes Grupos y Comisiones Ad Hoc, dos respondieron a problemáticas coyunturales, derivadas de mandatos establecidos por el Tratado de Asunción (Grupo Ad Hoc Aspectos Institucionales) o de la necesidad de renegociar los acuerdos vigentes con los Estados miembros de la ALADI (Comisión Ad Hoc ALADI); dos a aspectos puntuales destinados a perfeccionar el futuro Mercado Común (Grupos Ad Hoc Documento Único de viaje y Nuevos Instrumentos) y uno directamente vinculado a una primera evaluación de las asimetrías entre los Estados Miembros (Comisión Ad Hoc de Desarrollo Regional).

La mayoría de este nuevo cuerpo institucional se crea en la segunda mitad de nuestro período, precisamente cuando se advierten claramente las dificultades para alcanzar los objetivos del Tratado en el escaso tiempo disponible.

---

23. Anteriormente a cargo de la «Comisión Complejo Azúcar-Alcohol» dependiente del SGT Nº 8.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La creación de instituciones durante este período es importante. En conjunto, alcanza al 33% de las normas institucionales aprobadas[24]. El resto de la normativa institucional aborda los aspectos ya mencionados. En primer lugar, la regulación de las relaciones entre el MERCOSUR y otros actores del sistema internacional. En este período el «frente externo» (en términos institucionales) se centró en la cooperación técnica internacional (cuya dirección fue delegada por el CMC al GMC[25]); en el establecimiento de acuerdos mínimos en torno a la coordinación de posiciones de los Estados Miembros en los foros económico-comerciales internacionales[26]; en la formulación de criterios para negociar con otros Estados no miembros (diferenciados a su vez entre Estados Parte de la ALADI y Estados no integrantes de esa organización[27]) y el esfuerzo por lograr el reconocimiento internacional del MERCOSUR como nuevo actor (mediante la firma de convenios de cooperación y la invitación a algunas organizaciones internacionales a que participen como observadores de las negociaciones del MERCOSUR[28]).

En el «frente interno» en tanto, la atención se concentró en establecer los mecanismos básicos de funcionamiento institucional: reglamentos[29], relaciones interinstitucionales[30], y regulación del sistema de solución de controversias[31]. También se avanzó en torno al

24. El total de normas del período es de 273. De este número, el 32% (87 normas) corresponde a normas institucionales, porcentaje esperable dado que el MERCOSUR se está «construyendo». No sólo es necesario fundar nuevas instituciones, sino que también es prioritario completar los espacios no contemplados por el Tratado de Asunción, tal como se desarrolla en el cuerpo del trabajo.
25. Decisión CMC 10/1991, Resoluciones GMC 50/1992 y 64/1993.
26. Decisión CMC 15/1991.
27. Decisión CMC 10/1992, Resoluciones GMC 16/1992, 35/1992, 21/1993, 39/1993, 50/1993, 89/1993, 93/1993, 45/1994, 46/1994, 50/1994 y 51/1994.
28. Resoluciones GMC 49/1992, 09/1993, 32/1993.
29. Durante este período se aprueba el Reglamento del GMC (Decisión CMC 04/1991), de la Reunión de Ministros de Justicia (Resolución GMC 09/1994), de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (Resolución 49/1994) y del Comité de Sanidad del MERCOSUR (Resolución 81/1994).
30. En particular, las consultas entre los SGT (Resolución GMC 24/1993), la coordinación de reuniones entre el CMC y el GMC (Decisión CMC 14/1991) y la participación de las delegaciones nacionales en las distintas reuniones del MERCOSUR (Decisión 04/1993)
31. Cabe mencionar la aprobación del Protocolo de Brasilia (Decisión 01/1991), las disposiciones en torno al procedimiento de quejas y consultas sobre prácticas desleales de comercio (Decisión CMC 03/1992) y el establecimiento de una sede para los Tribunales Ad Hoc (Decisión 28/1994) entre otras.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

propio ordenamiento jurídico: publicación de actas, notificación de reglamentos técnicos, relevamientos trimestrales de la normativa sancionada a nivel regional y una temprana atención a una problemática que afectaría reiteradamente el avance del proceso de integración: la internalización de las normas sancionadas en el MERCOSUR por cada uno de los Estados Miembros[32].

Resumiendo la caracterización del período, durante estos cuatro años la evolución institucional del MERCOSUR presenta ciertas características particulares: la definición de competencias básicas para sus instituciones principales; la complejización y diversificación institucional como respuesta a las dificultades propias de todo proceso de integración; la regulación de las relaciones interinstitucionales y del MERCOSUR en su conjunto con respecto a otros actores. Por otro lado también se advierten ciertas tendencias que se prolongarán durante los próximos años: la concentración del poder de decisión en un reducido número de actores y la «creación institucional» como mecanismo de respuesta para los problemas irresueltos.

El MERCOSUR comercial: 1995-1998

El segundo período se abre con la firma del Protocolo de Ouro Preto. Como se recordará, el Tratado de Asunción establecía que antes de la entrada en funcionamiento del Mercado Común, los Estados Partes debían celebrar una reunión extraordinaria para acordar una estructura institucional permanente y un nuevo sistema de adopción de decisiones. El resultado es un nuevo tratado que cumple parcialmente con ambos mandatos, dando así origen a lo que algunos autores denominan «segunda transición» (Saccone, 1995).

En este sentido, el Tratado establece una nueva estructura institucional *provisoria*, aplazando para el futuro la decisión de acordar una institucionalidad permanente. De igual manera,

32. Mediante la Resolución GMC 91/1993 que establecía un mecanismo de identificación de normas nacionales para implementar más rápidamente la normativa MERCOSUR (Resolución GMC 91/1993) y el ya mencionado relevamiento trimestral de la puesta en vigencia y aplicación de la normativa regional (Resolución 08/1993).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

perfecciona la institucionalidad vigente desde Asunción sin introducir cambios profundos ni en las competencias ni en las características de cada institución. Así, se mantiene y refuerza el intergubernamentalismo como eje indisolublemente ligado al avance del MERCOSUR junto con un sistema de decisiones de carácter consensual que refuerzan los poderes de los Estados para controlar el proceso. Y estrechamente ligada a esta cuestión, aún cuando el análisis institucional habilitaría a pensar en cierta «apertura» a nuevos actores, lo cierto es que la capacidad de decisión siguió concentrada en los mismos actores.

Esquemáticamente, Ouro Preto consagra tres instituciones con capacidad de decisión (CMC, GMC y CCM), dos instituciones con capacidad para elaborar y elevar recomendaciones a los otros órganos (CPC y Foro Consultivo Económico Social –FCES–) y una institución, de carácter administrativo, como órgano de apoyo operativo del proceso de integración (Secretaría Administrativa del MERCOSUR –SAM–).

El CMC es reafirmado como «órgano superior del MERCOSUR al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción» (Protocolo de Ouro Preto, Art. 3). Se mantiene su composición y se especifican sus principales funciones[33], lo que permite definir más claramente su campo de acción y sus competencias como órgano político principal. En la misma línea el Protocolo confirma el carácter ejecutivo del GMC manteniendo la composición establecida en el Tratado de

33. De acuerdo al Protocolo, «son funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común: I. Velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; II. Formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común; III. Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur; IV. Negociar y firmar acuerdos, en nombre del Mercosur, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Dichas funciones podrán ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común en las condiciones establecidas en el inciso VII del artículo XIV; V. Pronunciarse sobre las propuestas que sean elevadas por el Grupo Mercado Común; VI. Crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas; VII. Crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos; VIII. Aclarar, cuando lo estime necesario, el contenido y alcance de sus Decisiones; IX. Designar al Director de la Secretaría Administrativa del Mercosur; X. Adoptar decisiones en materia financiera y presupuestaria; XI. Homologar el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común (Protocolo de Ouro Preto, Art. 8).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Asunción. En este caso también se especifican las funciones[34], que lo constituyen en el órgano con mayor capacidad de acción del MERCOSUR, aparte del Consejo.

Una de las mayores novedades del Protocolo es la jerarquización inesperada de la Comisión de Comercio del MERCOSUR que de órgano dependiente del CMC, con escasas competencias, se transforma en uno de los centros de poder del nuevo Mercosur. En efecto, sus Directivas serán obligatorias para los Estados Partes, al igual que las Resoluciones y Decisiones del GMC y del CMC respectivamente. Su reubicación institucional (dependiente del GMC) y las funciones generales asignadas revelan en todo caso la orientación básicamente comercial del MERCOSUR.

A la CCM le «compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países (Protocolo de Ouro Preto; Art. 16). De acuerdo con este artículo y a las funciones específicas detalladas en el artículo 19

---

34. El Protocolo establece que son funciones del GMC: «I. Velar, dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; II. Proponer proyectos de Decisión al Consejo del Mercado Común; III. Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común; IV. Fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común; V. Crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos; VI. Manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del Mercosur en el ámbito de sus competencias; VII. Negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, por delegación expresa del Consejo del Mercado Común y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del Mercosur con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. El Grupo Mercado Común, cuando sea autorizado por el Consejo del Mercado Común, podrá delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del Mercosur; VIII. Aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría Administrativa del Mercosur; IX. Adoptar Resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo; X. Someter al Consejo del Mercado Común su Reglamento Interno; XI. Organizar las reuniones del Consejo del Mercado Común y preparar los informes y estudios que éste le solicite; XII. Elegir al Director de la Secretaría Administrativa del Mercosur; XIII.Supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa del Mercosur; XIV.Homologar los Reglamentos Internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico Social (Protocolo de Ouro Preto, Art. 14).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

del Protocolo[35], cabría esperar que la CCM concentrase el núcleo esencial de los temas comerciales del MERCOSUR. Su evolución posterior sin embargo, fue contraria a esta presunción: una paulatina pero evidente pérdida de relevancia[36].

En relación con su composición el Protocolo estableció que «estará integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado Parte» (Protocolo de Ouro Preto, Art. 17), siendo coordinada también por los Ministros de Relaciones Exteriores. La no especificación de quiénes debían ser esos cuatro miembros abre la puerta para una composición más plural que la observada en las otras instituciones.

En relación con sus órganos subordinados, se estableció la forma de Comités Técnicos (CT) que, en un número originario de diez, asistirían a la CCM. El número de CT y los temas abordados

35. Este artículo detalla las siguientes funciones: «I. Velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-Mercosur y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio; II. Considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Partes con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común y de los demás instrumentos de política comercial común; III. Efectuar el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común en los Estados Partes; IV. Analizar la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y formular Propuestas a este respecto al Grupo Mercado Común; V. Tomar las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes; VI. Informar al Grupo Mercado Común sobre la evolución y la aplicación de los instrumentos de política comercial común, sobre la tramitación de las solicitudes recibidas y sobre las decisiones adoptadas respecto de las mismas; VII - Proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones a las normas existentes en materia comercial y aduanera del Mercosur; VIII - Proponer la revisión de las alícuotas arancelarias de ítems específicos del arancel externo común, inclusive para contemplar casos referentes a nuevas actividades productivas en el ámbito del Mercosur; IX. Establecer los comités técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, así como dirigir y supervisar las actividades de los mismos; X. Desempeñar las tareas vinculadas a la política comercial común que le solicite el Grupo Mercado Común; XI. Adoptar el Reglamento Interno, que someterá al Grupo Mercado Común para su homologación».
36. En los períodos siguientes (1999-2002 y 2003-2006) la CCM se concentra básicamente en dos temas: Dictámenes de Clasificación Arancelaria y Modificaciones Puntuales del AEC. Adicionalmente, aborda cuestiones referidas a los Controles Integrados de Frontera. El peso normativo de la institución también desciende abruptamente: si en el período 1995-1998 la CCM sanciona 78 normas (15% del total de normas del período), en el siguiente (1999-2002) sólo alcanza el 10% (con 53 normas), para reducirse a apenas un 7% (35 normas) en el último período considerado (2003-2006).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

por cada uno se definieron en la primera Directiva sancionada por la fortalecida institución[37].

La segunda modificación institucional de importancia fue la creación del FCES. A diferencia de lo dispuesto cuatro años atrás, el «nuevo» MERCOSUR organizó «un órgano de representación de los sectores económicos y sociales» (Protocolo de Ouro Preto; Art. 28), con el objetivo de brindar un espacio institucional para la discusión y logro de consensos entre los actores sociales principales de cada Estado Parte. No estableció cuál sería su composición más allá de un genérico «igual número de representantes de cada Estado Parte» (Protocolo de Ouro Preto, Art. 28), pero sí definió claramente que su función sería sólo consultiva y que se expediría por Recomendaciones no obligatorias.

Las otras dos instituciones de importancia, ya contempladas en el Tratado de Asunción, experimentaron cambios menores. La CPC fue reconocida oficialmente como institución regional, pero se acotó sus funciones básicas a «acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR (...) [y] coadyuvar en la armonización de legislaciones» (Protocolo de Ouro Preto, Artículo 25). Al igual que el FCES, también podía emitir Recomendaciones no obligatorias al resto de las instituciones regionales. En definitiva, la CPC siguió siendo, por su composición y por sus funciones, un «órgano bisagra» entre las instituciones regionales con poder de decisión y los parlamentos nacionales, sin que se le reconociera la posibilidad de transformarse en un Parlamento Regional.

La SAM, por último, fue jerarquizada como Secretaría de todo el MERCOSUR y ya no sólo como instancia administrativa de apoyo al GMC. La minuciosa redacción de sus funciones[38] se contrapone

---

37. Los CT originarios fueron: CT Nº 1: Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías; CT Nº 2: Asuntos Aduaneros; CT Nº 3: Normas y Disciplinas Comerciales; CT Nº 4: Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad; CT Nº 5: Defensa de la Competencia; CT Nº 6: Prácticas Desleales y Salvaguardias; CT Nº 7: Defensa del Consumidor; CT Nº 8: Restricciones No Arancelarias; CT Nº 9: Sector Automotriz y CT Nº: Sector Textil. Nótese que el CT Nº 9 se ocupaba del mismo tema que el Grupo Ad Hoc Sector Automotriz establecido por las Decisión del CMC 29/94. La creación de este CT implicó la desaparición del mencionado Grupo Ad Hoc.
38. De acuerdo al artículo 32, la SAM debe: «I. Servir como archivo oficial de la documentación del Mercosur; II. Realizar la publicación y la difusión de las normas adoptadas en el marco del Mercosur. En este contexto, le corresponderá: i) Realizar, en coordinación con los Estados Partes, las traducciones auténticas para los idiomas español y portugués de todas las decisiones adoptadas por los órganos de la estructura institucional

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

con la ausencia absoluta de cualquier mención a su estructura y composición, más allá de que estaría a cargo de un Director electo por el GMC previa consulta de los Estados Partes. Esta incógnita, develada a lo largo del período bajo estudio, permitirá incrementar la importancia de este órgano en tanto instancia única donde sus integrantes no responden a los intereses de los Estados Parte sino a los intereses del MERCOSUR en su conjunto.

Ahora bien, la firma del Protocolo «abre» el inicio de un período de características demasiado parecidas al precedente. Bajo la lógica del regionalismo abierto[39] el MERCOSUR no experimenta un

---

del Mercosur, conforme lo previsto en el artículo 39; ii) Editar el Boletín Oficial del Mercosur. III. Organizar los aspectos logísticos de las reuniones del Consejo del Mercado Común, del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del Mercosur y, dentro de sus posibilidades, de los demás órganos del Mercosur, cuando las mismas se celebren en su sede permanente. En lo que se refiere a las reuniones realizadas fuera de su sede permanente, la Secretaría Administrativa del Mercosur proporcionará apoyo al Estado en el que se realice la reunión. IV. Informar regularmente a los Estados Partes sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar en su ordenamiento jurídico las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo; V. Registrar las listas nacionales de los árbitros y expertos, así como desempeñar otras tareas determinadas por el Protocolo de Brasilia, del 17 de diciembre de 1991; VI. Desempeñar las tareas que le sean solicitadas por el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur; VII. Elaborar su proyecto de presupuesto y, una vez que éste sea aprobado por el Grupo Mercado Común, practicar todos los actos necesarios para su correcta ejecución; VIII. Presentar anualmente su rendición de cuentas al Grupo Mercado Común, así como un informe sobre sus actividades».

39. De acuerdo a la CEPAL «se denomina regionalismo abierto al proceso que surge al conciliar ambos fenómenos (...): la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales de mercado resultantes de la liberalización comercial en general» (en Gaveglio y Fernández, 2000: 22). En otros términos, el regionalismo abierto es la base teórica y práctica sobre la que se erigen los procesos de integración que nacen a partir de la década de los 90 en América Latina: integrarse en forma simultánea y complementaria a la imposición de reformas de mercado para abrir sus economías al mercado mundial. El regionalismo abierto, en este sentido, reforzaba la apertura económica-comercial al garantizar por medio de un tratado internacional los niveles arancelarios (cuando se establecía un AEC) y limitar así la discrecionalidad de los Estados. Bajo la lógica del regionalismo abierto la agenda del proceso de integración es básicamente comercial y excluyente, aspecto que puede referenciarse perfectamente en el Mercosur y su descuido en torno a las otras dimensiones de la integración. En el ámbito institucional, en tanto, el regionalismo abierto propugnaba un bajo nivel de institucionalidad ya que era el mercado el agente que debía llevar adelante la integración. La hegemonía de esta visión impidió, de hecho, la creación de instituciones comunitarias que reforzaran, institucionalizándolo, al proceso de integración. En palabras del antropólogo Gabriel Alvarez (2000, 44) «La estructura institución [del Mercosur] crea una red de relaciones entre funcionarios de los diferentes estados que se reúnen periódicamen-

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

salto cualitativo en su organización institucional sino sólo un crecimiento cuantitativo. Si bien se reorganiza la totalidad del esquema institucional, en particular luego de la Resolución GMC 20/1995 y la Directiva CCM 01/1995, se mantienen las características ya señaladas para el período anterior.

En este sentido, y al nivel del CMC se sumaron cuatro nuevas Reuniones de Ministros[40] que, a partir de la Decisión CMC 01/1995, quedaron firme y exclusivamente ligadas a la órbita del Consejo. Al final del período la innovación institucional vuelve a alcanzar a esta institución, con la creación del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), que se comenta posteriormente.

En el ámbito del GMC en tanto, se crearon tres nuevas reuniones especializadas: de Comunicación Social (Resolución GMC 155/96), de la Mujer (Resolución GMC 20/1998) y de Autoridades en Materia de Drogas (Resolución GMC 76/1998). También se reorganizaron los SGT, aunque su número se mantuvo constante[41]. Los Grupos Ad Hoc fueron racionalizados y se mantuvieron aquellos ligados a los aspectos más conflictivos del futuro Mercado Común: Aspectos Institucionales, Azúcar, Políticas Públicas que distorsionan la Competitividad (Resolución GMC 15/1996), Cueros (Resolución GMC 154/96) y Compras Gubernamentales (Resolución GMC 79/1997). También se mantuvieron o fueron creados nuevos Grupos Ad Hoc ligados a cuestiones puntuales: Presupuesto de la SAM (Resolución GMC 39/1995), Relaciones Externas (Resolución GMC 34/95, que reemplazó a los anteriores MERCOSUR-ALADI y MERCOSUR-OMC) y Servicios (que fue a su vez reemplazado por el «Grupo Servicios», despojándolo así de su carácter «ad hoc» por la

---

te, reconocen sus contrapartes y tejen una complicada red inter-institucional (...). Esta interconexión entre la estructura institucional del Mercosur y las estructuras de los aparatos de Estado, junto con la inexistencia de una burocracia propia del Mercosur ha llevado a utilizar la expresión de un `Mercosur Virtual´ para describir esta estructura que interconecta los aparatos de estado de los diferentes países sin crear una burocracia supranacional (...). Cuando observamos el proceso de institucionalización del Mercosur, vemos que en lugar de crearse instituciones se crearon agendas de reuniones intergubernamentales».

40. Se agregan la Reunión de Ministros de Cultura (Decisión CMC 02/1995), de Salud (Decisión 03/1995), de Interior (Decisión CMC 07/1996) y de Industria (Decisión 07/1997).
41. Los nuevos SGT fueron: Nº 1 Comunicaciones; Nº 2 Minería; Nº 3 Reglamentos Técnicos; Nº 4 Asuntos Financieros; Nº 5 Transporte e Infraestructura; Nº 6 Medio Ambiente; Nº 7 Industria; Nº 8 Agricultura; Nº 9 Energía; Nº 10 Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social y Nº 11 Salud.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Resolución GMC 31/98). Desaparecieron las Comisiones Ad Hoc y sólo se mantuvo el Comité de Cooperación Técnica del Mercosur. En suma, el modelo institucional alcanzó cierta «madurez» y, a excepción del FCCP, no se observa la misma «creatividad» institucional que en el período anterior.

Sobre esta base, la normativa analizada permite observar que se avanzó en cuestiones centrales relativas a la organización del proceso de integración y que hasta entonces no habían formado parte de la agenda. Se logra firmar el Acuerdo de Sede con la República del Uruguay para la instalación de la SAM (Decisiones CMC 04/1996 y 22/1998), se adopta el Reglamento del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias (Decisión CMC 18/1998), se nombra a los primeros Directores de la Secretaría (Decisión CMC 12/1996 y 23/1998) y se aceptan los Reglamentos Internos tanto de la CCM como del FCES (Resolución GMC 61/1996 y Decisiones CMC 02/1998 y 68/1996).

En este marco, entonces, es claro que una de las principales tendencias institucionales del período es la profundización y consolidación del modelo de institucionalidad vigente. Y en consonancia con el período anterior, durante estos años se avanza en la regulación de dos áreas, una de las cuales continúa tendencias anteriores (el ordenamiento jurídico interno) mientras que la segunda se presenta como novedosa: la participación de países asociados a las reuniones y decisiones tomadas en el seno del MERCOSUR.

En lo referente al primer aspecto, destaca el desarrollo normativo ligado a las actividades de la SAM: presupuesto, empleados, normas de funcionamiento, rendición de cuentas y contabilidad[42]. También se toman decisiones para normativizar la elaboración de Reglamentos Técnicos, las Actas de las Reuniones del MERCOSUR y la Traducción de la Normativa[43]. Al final del período emerge nuevamente la preocupación por la falta de internalización de normas, por lo cual se establecen dos nuevas Resoluciones (Res. GMC 22 y 23/1998) que intentan afrontar el problema mediante un cuidadoso sistema de procedimientos de control. Los resultados, sin embargo, serán escasos.

---

42. Resoluciones GMC 39/1995, 67/1996, 114/1996, 42/1997, 08/1998, 11/1998, 19/1998, y 74/1998.
43. Resoluciones GMC 152/1996, 17/1997 y 37/1998.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En relación con el segundo punto, en este período el MERCOSUR firma los dos primeros Acuerdos de Complementación Económica con Chile y Bolivia[44]. Ambos Tratados, y el interés del MERCOSUR por mantener una asociación más estrecha con estos países permiten avanzar en la regulación de sus modos de participación. En efecto, y si bien Chile es el caso testigo, a partir de la Decisión 12/1997 los países asociados al MERCOSUR participarán de forma continua en las instituciones regionales en particular, aunque no exclusivamente en aquellas que negocien cuestiones vinculadas con los respectivos Acuerdos de Complementación Económica[45].

La firma de estos acuerdos es una muestra de que el MERCOSUR logra en estos años su reconocimiento como actor internacional y no sólo en el ámbito latinoamericano. En 1995 inicia las negociaciones de un Acuerdo Marco de Integración Intrarregional con la Unión Europea (UE), firma un Proyecto de Entendimiento de Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones con Canadá y acuerda un Protocolo de Intenciones con la UNESCO y un Memorándum de Entendimiento con el BID. También firma acuerdos de financiación específicos con la UE, que involucran a la CPC y a los SGT.

Estos acuerdos también refuerzan la necesidad de que el MERCOSUR actúe de forma coordinada en los foros internacionales, fortaleciendo su identidad. Se establecen así nuevas regulaciones en torno a este tópico a la vez que se refuerzan los criterios para negociar conjuntamente[46].

En parte por las necesidades nacidas de una agenda externa renovada y por los conflictos comerciales en torno a ciertos sectores –que no permiten dada su complejidad alcanzar resultados consensuales en el corto plazo– hacia el fin del período se decide crear una nueva institución que facilite los contactos políticos entre las altas dirigencias gubernamentales. Nace así el FCCP del MERCOSUR, una

---

44. El acuerdo con Chile lleva el nombre de ACE Nº 35 y fue firmado en San Luis el 25/06/1996. El ACE Nº 34, firmado con Bolivia en 1995 fue reemplazado luego por el ACE Nº 36, firmado en Montevideo en 1997.
45. En 1998, en particular, los países del Mercosur junto con Chile y Bolivia firman acuerdos de arbitraje comercial (Decisión CMC 04/1998), de cooperación y asistencia en materia de seguridad (Decisión CMC 08/1998) de extradición (Decisión CMC 15/1998) y un primer entendimiento en materia de armas de fuego (Decisión 08/1998).
46. Cabe mencionar, por ejemplo, a la Resolución GMC 71/1996 para renegociar los acuerdos bilaterales con la ALADI.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

innovación institucional de carácter permanente que refuerza el perfil político creciente del proceso de integración. En sus considerandos, la normativa que le da origen establece que «la creación de un foro para la consulta y la concertación política contribuirá para consolidar y expandir esa creciente dimensión política del MERCOSUR, así como para profundizar el diálogo entre los Estados Partes del MERCOSUR y entre éstos y la República de Bolivia y la República de Chile en temas de política externa y de la agenda política común» (Decisión CMC 18/1998).

El mencionado foro, conformado por funcionarios de alta jerarquía de las cancillerías de cada Estado, marca una clara primera señal en torno a la necesidad de ciertos cambios institucionales del MERCOSUR, cuando se hace evidente que las cuestiones comerciales, ya sean de la agenda externa o interna, necesitan soluciones políticas.

Al nivel de los actores, en tanto, y utilizando el esquema reseñado en el apartado anterior, es claro que el sistema de toma de decisiones no tuvo variaciones importantes. Se incorporaron nuevos segmentos de la tecnoburocracia ministerial al ámbito del Consejo, pero la distribución de poder no sufrió alteraciones significativas. La creación de la CCM, por su parte, y en consonancia con el perfil básicamente comercial del proceso de integración, ofreció un espacio adecuado para la representación y canalización de los intereses y demandas de los sectores empresariales de cada Estado y, en particular, de los sectores más transnacionalizados y directamente interesados en los beneficios de un mercado regional. Esto no implica necesariamente que los sectores empresariales se hayan hecho cargo de la conducción de la CCM, pero sí que disponían de los espacios institucionales necesarios para hacer escuchar sus demandas, en particular en una institución que contaba con poder de decisión.

La profundización de la integración, por su parte, y la suma de «nuevos temas» al ámbito de las negociaciones actuó como una especie de «*spill over*» en términos de *incorporación potencial* de nuevos actores sociales, no al ámbito de la toma de decisiones pero sí a la posibilidad de constituirse en actores con capacidad de influencia. A los ya mencionados legisladores nacionales (en el ámbito de la CPC), funcionariado medio (SGT e instituciones de negociación de segundo nivel) empresariado y trabajadores (en el SGT Nº 11 y ahora en el FCES) se suman representantes del «tercer sector» (FCES).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

De acuerdo al Reglamento Interno del FCES cada Sección Nacional, respetando el mandato de que debe estar integrado por representantes de los sectores económicos y sociales de cada Estado, es libre de decidir su composición, de acuerdo a la representatividad de las organizaciones que soliciten su admisión. Bajo este marco, un número considerable de organizaciones de distinto tipo empezó a vincularse más activamente al MERCOSUR. Se puede mencionar así a organizaciones empresariales y sindicatos hasta el momento ajenos al proceso, universidades, organizaciones profesionales, cooperativas, asociaciones de consumidores, fundaciones y ONGs. El carácter consultivo del Foro, sin embargo, limitó severamente la capacidad real de influencia de este conjunto heterogéneo de actores lo que, a largo plazo, afectaría al proceso de integración en su conjunto. En palabras de Vigevani et al. (2001; 223) *«a forma estabelecida para a representação dos interesses públicos e privados das sociedades do MERCOSUL se torna inadecuada quando este processo ganha mayor profundidades, pelo fato de que não propicia canais eficazes para a representação dos interesses, facilitando disputas de difícil administração inclusive en momentos de incertezas, podendo ser tanto uma disputa eleitoral quanto uma crise macroeconômica ou ainda um tensão ligada a interesses setoriais. Os grupos econômicos, sociais e políticos, públicos e privados, com interesses prejudicados no MERCOSUL procurarão, de uma forma ou de outra, buscar vantagens que amenizem suas perdas em detrimento de todo o processo de integração»*[47].

Este es uno de los períodos en donde las normas institucionales alcanzan el menor porcentaje en relación con las normas aprobadas. En total, sólo el 21% de un total de 512 normas. De ese porcentaje, el 17% corresponde a la creación de nuevas instituciones: la mitad que en el período precedente. Estos resultados confir-

47. «la forma prevista para la representación de los intereses públicos y privados de las sociedades del Mercosur se torna inadecuada cuando este proceso gana mayor profundidad, por el hecho de que no ofrece canales eficaces para la representación de los intereses, facilitando disputas de difícil administración inclusive en momentos de incertidumbre, ya sea por una disputa electoral, una crisis económica o tensiones ligadas a intereses sectoriales. Los grupos económicos, sociales y políticos, públicos y privados, con intereses perjudicados por el Mercosur procurarán, de una forma u otra, buscar ventajas que minimicen sus pérdidas en detrimento de todo el proceso de integración» (traducción propia).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

man la presunción de que estamos ante un momento de «madurez» de un modelo institucional, donde la amplia mayoría de la normativa se concentra en aspectos de procedimiento, deslindando competencias y atendiendo a los problemas específicos surgidos de la coyuntura de la integración. El peso normativo, por otro lado, se inclina claramente a favor del GMC, órgano del que dependen los SGT encargados de las negociaciones comerciales: el GMC es responsable de la sanción de 358 normas (70%) frente a 78 de la CCM (15,2%) y 76 del CMC (14,8%).

La crisis: 1999-2002

A diferencia de los dos períodos anteriores, la nueva etapa que el MERCOSUR comienza a transitar a partir del año 1999 no está signada por ningún tratado sino por las crisis económicas de sus dos socios mayores. Entre ambas, un intento de «Relanzamiento del MERCOSUR» resultó fructífero en intenciones pero escaso en resultados.

La primera crisis se desata con la devaluación de Brasil del año 1999. Lejos de atemperar los efectos de esa decisión, la estructura institucional del MERCOSUR no contó con ningún mecanismo capaz de hacerle frente. En palabras de Saludjian (2004: 137-138) «En efecto, aparentemente el MERCOSUR, en tanto proceso de integración, no jugó de manera contracíclica durante la inestabilidad de la economía mundial. La red de seguridad nacional no le permitió (...) constituir un mecanismo de defensa frente a las fluctuaciones de la economía mundial» y más adelante «mientras que podríamos justamente esperar que el amortiguador regional, que se suponía iba a representar el MERCOSUR, se activara en tiempos de crisis. Al contrario, toda la zona fue golpeada». Además de los efectos económicos concretos de esta crisis, el impacto más destacado será la pérdida de credibilidad del MERCOSUR ante los actores internos y externos.

Frente a esta situación, se reedita en el seno del proceso de integración la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas. Como resultado, surge un nuevo tipo de institución, el «*Grupo de Alto Nivel* para la Coordinación de Políticas Macroeconómicas»[48].

48. Decisión CMC 06/1999.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Los Grupos de Alto Nivel se crean entonces para negociar cuestiones política y económicamente complejas y estarán compuestos por funcionarios jerárquicos de las administraciones nacionales. La segunda respuesta frente a la crisis es la creación de un nuevo Grupo Ad Hoc de Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial destinado a «examinar la coyuntura económica de los Estados Partes, y la evaluación de los flujos de comercio intra y extra zona, así como actualizar y armonizar informaciones estadísticas sobre el comercio intra y extra zona y sugerir propuestas consensuadas sobre cursos de acción recomendables[49].

En términos institucionales, muy poco más es lo que logra concretarse ese año, a la espera de un re-equilibramiento de la economía del socio principal. La crisis tiene el mérito de plantear la necesidad de reforma del MERCOSUR ante la constatación de su incapacidad para hacer frente a situaciones de crisis externas que terminan impactando fuertemente sobre las economías de los Estados miembros.

Aún así, el «relanzamiento» de los próximos dos años no transita sobre bases demasiado diferentes a las que caracterizaron al MERCOSUR hasta el momento. En efecto, si bien se procede a una reestructuración integral de las instituciones de segundo nivel tanto del GMC como de la CCM se mantiene incólume el carácter intergubernamental del proceso, la concentración de la capacidad de decisión en los mismos actores, y la «creatividad institucional» como respuesta a los problemas irresueltos.

En efecto, durante este período también nace una nueva tipología de instituciones y se complejiza la estructura institucional existente. Además de los Grupos de Alto Nivel, nacen los «Grupos de Trabajo» y los «Foros de Competitividad». Se crea una Comisión Socio-Laboral y se anexan nuevas Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas. También se multiplican las Grupos Ad Hoc y se crean nuevos Comités.

En conjunto, sin embargo, es muy poco lo realmente novedoso. Al nivel del CMC destacan cuatro aspectos: la inclusión de las Reuniones de Ministros de Desarrollo Social[50], que al menos señala

---

49. Decisión CMC 07/1999.
50. Decisión CMC 61/2000. Ese mismo año también se crea la Reunión de Ministros de Minas y Energía por la Decisión CMC 60/2000.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

un mayor interés en las cuestiones sociales; los intentos por perfeccionar el Sistema de Solución de Controversias, hasta el momento poco operativo[51], la creación de otro Grupo de Alto Nivel para examinar el AEC dado que de hecho el MERCOSUR había retrocedido en su camino hacia lograr una Unión Aduanera completa[52] y, por último, la creación del Programa Foros de Competitividad, como instrumento para favorecer la integración de «las cadenas productivas del MERCOSUR para mejorar su competitividad global [y] aumentar el valor agregado de las exportaciones del bloque teniendo siempre en vista el necesario equilibrio entre los Estados Partes en la distribución de las ganancias de agregación de valor entre los Estados Partes» [53].

Como puede observarse, ninguna modificación de carácter estructural. En relación con el GMC y la CCM, y mediante las Decisiones CMC 26/2000 y 59/2000 se procedió a una nueva reorganización integral. Los SGT se elevaron a catorce[54] mientras que se racionalizaron los CT[55]. Posteriormente se añadieron cuatro nuevas Reuniones Especializadas[56] y cuatro Grupos Ad Hoc[57].

La novedad del «relanzamiento» estuvo dada entonces por cierto énfasis en aspectos hasta entonces ignorados por el MERCOSUR, sin que se avance decisivamente en una transformación cualitativa del proceso. De acuerdo a nuestro análisis, se pueden establecer dos campos importantes donde se establecieron las bases para reformas

---

51. Decisiones CMC 25/2000 y 65/2000 y luego la regulación de los procedimientos de reclamo ante la CCM (Decisión CMC 18/2002).
52. Decisión CMC 05/2001.
53. Decisión CMC 23/2002.
54. Los SGT se organizaron de la siguiente forma: SGT Nº 1 Comunicaciones; SGT Nº 2 Aspectos Institucionales; SGT Nº 3 Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad; SGT Nº 4 Asuntos Financieros; SGT Nº 5 Transportes; SGT Nº 6 Medio Ambiente; SGT Nº 7 Industria; SGT Nº 8 Agricultura; SGT Nº 9 Energía y Minas; SGT Nº 10 Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; SGT Nº 11 Salud; SGT Nº 12 Inversiones; SGT Nº 13 Comercio Electrónico y SGT Nº 14 Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial.
55. Se eliminaron los CT Nº 6 Prácticas Desleales de Comercio; CT Nº 8 Medidas y Restricciones no Arancelarias; CT Nº 9 Sector Automotriz y CT Nº 10 Sector Textil.
56. Las nuevas Reuniones Especializadas fueron «Infraestructura de la Integración» (Resolución GMC 89/2000), «Municipios e Intendencias del MERCOSUR» (Resolución GMC 90/2000) «Promoción Comercial» (Resolución GMC 91/2000) y «Cooperativas» (Resolución GMC 35/2001).
57. Denominados «Comercio Electrónico» (Resolución GMC 43/00), «Concesiones» (Resolución 44/2000), «Integración Fronteriza» (Resolución GMC 05/2002) y «Comercio de Cigarrillos» (Resolución GMC 14/2002).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

posteriores más profundas: 1) el fortalecimiento de la SAM y la propuesta de transformarla en una Secretaría Técnica; 2) el ordenamiento jurídico interno del MERCOSUR y, en particular, el problema de internalización de las normas.

En relación con el primer punto, durante el período se observa un esfuerzo continuado de fortalecimiento de la SAM, único órgano que puede considerarse como «embrión» de una institucional con la autonomía suficiente para articular un punto de vista de alcance regional que vaya más allá de los intereses de los Estados Parte. En este sentido, el proceso de transformación de la SAM en una Secretaría Técnica (ST) con capacidad para realizar estudios y análisis que involucren aspectos comunitarios reforzó este perfil. En este marco, en los considerandos de la Decisión CMC 30/2002 se establecía que «las necesidades actuales del proceso de integración requieren avances institucionales que posibiliten la constitución de un órgano de asesoría técnica que pueda actuar a partir de una perspectiva común y contribuir para la consolidación del MERCOSUR» [y] «Que la conformación de un órgano con amplia capacidad operacional, apto para generar un efectivo espacio de reflexión sobre el proceso de integración, se dará de forma gradual, a la luz de la evolución de este proceso y de los recursos humanos y materiales disponibles, mediante la progresiva transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica». Finalmente, se incorpora a la SAM un sector de asesoría técnica, pero ya en el próximo período.

En lo que refiere al segundo punto, en esta etapa cobra relevancia nuevamente el problema que supone la ausencia de internalización de la normativa MERCOSUR por parte de los Estados Miembros para el avance del proceso. Se toman varias decisiones para afrontar esta cuestión[58], pero, más allá del avance normativo, se hace evidente la necesidad de reformular las relaciones interinstitucionales con la CPC y, en definitiva, de redefinir las competencias de este órgano para agilizar la internalización de normas[59]. En esta etapa es cuando se empieza a transitar más firmemente la posibilidad de crear un Parlamento Regional.

---

58. Decisiones CMC 03/99, 23/2000 y 55/2000.
59. Esa necesidad se manifiesta primero mediante la firma del Acuerdo Interinstitucional CMC-CPCM durante el año 2003. El acuerdo establecía mecanismos de consultas entre ambas instituciones con la esperanza de agilizar la internalización de normas. Su inoperatividad facilitó las discusiones en torno al reemplazo de la CPCM por un Parlamento.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La crisis, tal como citamos más arriba, pone de manifiesto por otro lado las insuficiencias estructurales del MERCOSUR en lo referente a los mecanismos de participación y a los actores involucrados en los procesos de toma de decisiones. En forma independiente a la continua incorporación de nuevos temas, algunos con fuerte proyección institucional, el MERCOSUR tampoco suma en este período a nuevos actores con capacidad de decisión o con una capacidad de influencia decisiva en el proceso de toma de decisiones. Por el contrario, suma nuevos núcleos societales que no logran encontrar en la estructura institucional vigente canales adecuados para canalizar sus intereses, ya sea que logren cierto espacio en la estructura institucional o que directamente sean ignorados por los responsables de la toma de decisiones.

Durante estos años, y en relación con el primer grupo de actores recién mencionados, logran representación institucional las entidades gubernamentales subnacionales, a través de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias y las cooperativas, con una Reunión Especializada homónima. Los trabajadores, a su vez, ven reforzada su posición con la creación de la Comisión Sociolaboral.

A fines del 2001, sin embargo, la crisis se reinstala en la región de la mano de Argentina y, por contagio, de Uruguay. Es a partir de esta segunda experiencia de la incapacidad de acción del MERCOSUR que se abre la posibilidad de su reformulación.

Tanto la crisis como el relanzamiento se manifiestan en el plano normativo de dos maneras: un descenso de la importancia relativa del GMC (que ahora sólo sanciona el 60% de las normas) frente a un reforzamiento del CMC, el órgano político por excelencia (ahora responsable de casi el 30% de las normas); y un descenso en el porcentaje de creación de instituciones nuevas: sólo el 20% de la normativa institucional tiene este objetivo. El crecimiento del rol normativo del CMC es una tendencia que observaremos también en el próximo período.

¿Un nuevo MERCOSUR?: 2003-2006

La etapa que se abre a partir del año 2003 coincide con un fuerte recambio en las dirigencias gubernamentales de la región[60].

60. De acuerdo a Moreira, Raus y Gómez Leyton (2008:7) «América Latina está transitando, prácticamente desde principios del nuevo siglo, una etapa política caracterizada

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La renovación es importante en términos cualitativos pues implica, al menos en términos discursivos, la voluntad política para fundar un «nuevo MERCOSUR».

En palabras del Senador de Brasil Aloizio Mercadante «la hegemonía ideológica del paradigma neoliberal en los dos países [Argentina y Brasil] tuvo como consecuencia principal un énfasis excesivo en la liberalización comercial, con prejuicios claros para otras dimensiones del proceso de integración, en el ámbito del MERCOSUR. Aspectos importantísimos para una integración verdaderamente exitosa, como la coordinación de las políticas macroeconómicas, la implementación de políticas de desarrollo e industriales simétricas y la reducción de la vulnerabilidad externa de las economías fueron prácticamente abandonadas a favor de la apertura comercial sin planificación y de las políticas 'amistosas para los mercados'. También la dimensión social del proceso de integración, que incluía la libre circulación de los trabajadores y la armonización de la legislación laboral fue relegada a un muy distante segundo plano». En contraposición, y luego de la victoria de Néstor Kirchner en Argentina, junto con el presidente Lula da Silva de Brasil se estaría en mejores condiciones para «el enfrentamiento de esos problemas y la recuperación de su sentido estratégico inicial. En efecto, el proceso de integración sólo tendrá coherencia y dirección cuando sea basado en políticas nacionales (externa, de desarrollo, industriales, de ciencia y tecnología, etc.) que tengan como metas esenciales la reducción de la vulnerabilidad externa y el crecimiento económico sostenible a partir de variables endógenas (...) la elección de Néstor Kirchner ha creado una sinergia política entre Argentina y Brasil que debe ser aprovechada al máximo en esta coyuntura delicada. Estamos optimistas. Argentina y Brasil, unidos por un MERCOSUR estratégicamente relevante, tendrán, con seguridad, el destino común de crecimiento económico sostenible, desigualdades sociales reducidas e inserción soberana en el escenario internacional» (Clarín, 11/06/2003).

---

por la progresiva instalación de gobiernos de nuevo signo en varios países. En poco más de un lustro la geografía política del continente se ha ido transformando y han quedado en minoría los gobiernos de derecha o de orientación conservadora». Los autores mencionan como exponentes del giro político a Hugo Chávez (desde 1998), Lula Da Silva (desde 2002), Néstor Kirchner (desde 2003), Tabaré Vázquez (desde 2005) y Evo Morales (desde 2006) en el período que analizamos en este trabajo.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Estas palabras, que traducen todo un posicionamiento en relación con la integración regional encontraron un eco favorable en Argentina, no sólo al nivel de los gobiernos sino también en aquellos actores críticos con las características del MERCOSUR que perjudicaban sus intereses. Así, la UIA sintetizó claramente una postura que trascendía largamente a la opinión de los socios de la institución «Los problemas del MERCOSUR no se solucionan con 'más' MERCOSUR. Los problemas del MERCOSUR se solucionan con un *mejor MERCOSUR*» (Clarín, 07/06/2003, las cursivas son del autor).

La construcción de un «mejor MERCOSUR» involucra necesariamente varias dimensiones. En nuestro caso, y de acuerdo a nuestros objetivos, nos ceñimos a la dimensión institucional para así poder evaluar si, efectivamente, el MERCOSUR ha iniciado un proceso de transformaciones estructurales.

De acuerdo a nuestra investigación, el MERCOSUR presenta en este período cuatro tendencias que prefiguran cambios de relevancia: a) la creación y fortalecimiento de instituciones permanentes con capacidad para representar intereses regionales; b) la aceptación de asimetrías estructurales entre los socios y la formalización de propuestas institucionales para resolverlas; c) la creación de instituciones desvinculadas de las problemáticas económico-comerciales y con la capacidad potencial para profundizar la integración desde otras dimensiones; d) la aceptación de que es necesaria una reforma integral de la institucionalidad regional.

Por otro lado, también se observa una clara continuidad en relación con los siguientes planos; a) no se amplía el espectro de actores con capacidad de decisión; b) se sigue apelando a la «creatividad» institucional como forma de aplazar la solución de problemas entre los socios; c) la continua y desordenada incorporación de nuevos temas, que se superponen a los no resueltos (con la potencial activación de nuevos actores); d) la falta de perfeccionamiento del orden jurídico regional y, estrechamente vinculado; e) el retraso en incorporar a los ordenamientos jurídicos internos las normas acordadas al nivel del MERCOSUR.

Por último, en este período encontramos elementos difíciles de clasificar *a priori* como positivos o negativos, en particular la incorporación de nuevos miembros plenos. Este punto será desarrollado al final del apartado.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Los cambios

Durante el período bajo análisis se crean tres instituciones que se diferencian del cuerpo institucional precedente. En primer lugar, el Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM)[61]. En segundo lugar, el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), por intermedio de un nuevo sistema de solución de controversias plasmado a través del Protocolo de Olivos[62]. Por último, el Parlamento del MERCOSUR[63]. Cabría agregar a esta enumeración la creación del Tribunal Administrativo-Laboral del MERCOSUR[64], pero dado que su ámbito de actuación está limitado al personal permanente del MERCOSUR no lo analizaremos en este trabajo.

El CRPM nace ante la constatación de una ausencia: un órgano de carácter permanente que asista en particular al CMC sobre el estado de desarrollo del proceso de integración y de los problemas más urgentes a resolver. Sus competencias, en principio, abarcan esta cuestión y se extienden a la posibilidad de presentar propuestas por iniciativa propia y mejorar la coordinación intrainstitucional. En los términos planteados por la norma que le da origen, corresponde al CRPM: «a) asistir al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR, en todas las actividades que le sean requeridas por cualquiera de éstos; b) presentar iniciativas al Consejo del Mercado Común sobre materias relativas al proceso de integración del MERCOSUR, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común; c) afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR, estableciendo vínculos con la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, así como con las Reuniones Especializadas del MERCOSUR» (Decisión CMC 11/2003). Sin embargo, y más allá de la importancia política de crear una institución de carácter permanente que aspira a representar el interés regional, no debemos olvidar el carácter *dependiente* del órgano en relación con las decisiones del CMC. En efecto, el CRPM *asiste* al CMC, no está pensado como un órgano con poder propio ni mucho menos

61. Mediante la Decisión CMC 11/2003.
62. La reglamentación de este protocolo fue aprobada mediante Decisión del CMC 37/2003.
63. Decisiones CMC 49/2004 y 23/2005.
64. Resolución GMC 54/2003.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

como su sustituto. En este sentido, y si bien desde el momento de su creación se lo comparó con la Comisión de la Unión Europea, el CRPM es una institución esencialmente diferente: no nace como poder autónomo sino como organismo subordinado a los poderes ya existentes; si bien a largo plazo podría llegar a representar un interés regional, el mecanismo actual de funcionamiento (diseñado como temporario) dificulta la creación de un funcionariado comprometido con la integración regional. En efecto, según la Decisión CMC 03/2004 se ha decidido «Art. 1 - Facultar al Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) a realizar, directamente o por delegación en otro funcionario, contrataciones de personal, adquisición de bienes y servicios, apertura de cuentas bancarias, locaciones de obra y otros actos que sean necesarios para el desarrollo de las actividades y funciones asignadas a la CRPM y a su Presidencia. Art. 2 - Los gastos derivados de los actos mencionados en el Artículo 1, serán imputados a los montos presupuestarios correspondientes a la Presidencia de la CRPM que los haya efectuado y de acuerdo a lo previsto en el Artículo 1 de la Decisión CMC Nº 15/03. Art. 3 - Las contrataciones de personal necesario para el ejercicio de la Presidencia de la CRPM deberán coincidir con el ejercicio de cada Presidencia de la CRPM». Este último punto en particular implica que el carácter de «permanente» en realidad es muy relativo y se extiende sólo al período de su presidencia (dos años). Cabe mencionar además que hasta que no se diseñe un mecanismo regional de financiamiento, los gastos del CRPM corren a cuenta del Estado de la nacionalidad del Presidente. Este conjunto de factores cuestiona entonces el verdadero alcance de la nueva institución.

La segunda institución que mencionamos es el TPR. De acuerdo al Protocolo de Olivos[65] y una vez agotadas las instancias previas previstas en el Protocolo, incluyendo el laudo de un Tribunal Arbitral Ad Hoc, los Estados Partes podrán recurrir a un tribunal de carácter permanente denominado Tribunal Permanente de Revisión. Este procedimiento se denomina «recurso de revisión» y «estará limitado a las cuestiones de derecho tratadas en la controversia y a las inter-

65. El Protocolo se firma en el año 2002. Sin embargo, no es hasta diciembre del 2003 que logra la ratificación por el último socio, Brasil. Entra en vigencia a partir del 1 de enero de 2004.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

pretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc» (Protocolo de Olivos, art. 17 inc. c). El TPR está compuesto por cinco miembros de la nacionalidad de los Estados miembros aunque si la controversia involucra sólo a dos Estados se conformará con tres árbitros. Los Estados tienen la posibilidad de «saltar» la etapa en donde la controversia es analizada por medio de un Tribunal Arbitral Ad Hoc y presentarse directamente al TPR. En este caso, como es lógico, pierden la posibilidad de revisión. Los laudos del TPR son de carácter obligatorio para los Estados y debe ser cumplidos en los plazos en que éste lo indique. En caso de incumplimiento del laudo el Estado perjudicado puede establecer medidas compensatorias, si bien por medio de un procedimiento bastante complejo. Otros elementos adicionales del TPR, establecidos con detalle en su reglamentación, también son interesantes de destacar en este contexto. En primer lugar que «Podrán solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión (en adelante TPR), 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» (Decisión CMC 37/2003, art. 2). En segundo lugar, el establecimiento de plazos razonables para el cumplimento de cada una de las etapas del proceso. Por último, la posibilidad de reclamo por parte de particulares, con las aclaraciones que se hacen a continuación.

En conjunto, la creación del TPR representa un salto cualitativo en el sistema de solución de controversias. Su carácter permanente posibilita la conformación de jurisprudencia en relación a la interpretación de la normativa del MERCOSUR, además de constituirse en un referente ineludible en lo que respecta al cumplimiento de esas normas. Sin embargo, hay un conjunto de elementos que alejan la posibilidad de que el TPR pueda ser considerado como un Tribunal de Justicia al estilo del de la Unión Europea. En este sentido, es un Tribunal que resuelve conflictos sólo *entre Estados.* Si bien el Protocolo de Olivos afirma que «El procedimiento establecido en el presente Capítulo se aplicará a los reclamos efectuados por particulares (...) con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia en violación [de los Tratados]» (Protocolo de Olivos, art. 39), lo cierto es que a continuación establece que las personas físicas o jurídicas deben

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

dirigirse a las Secciones Nacionales del GMC para exponer sus reclamos. Serán éstas las que deciden si aceptan o no el inicio del proceso para luego elevarlo al GMC, pero ya no como un reclamo de particulares sino como una controversia estatal.

Por otro lado, el TPR no es un tribunal obligatorio para los países que forman parte del MERCOSUR. De hecho, desde el mismo Protocolo se establece que los Estados gozan del derecho de «opción de foro». En otros términos, que eligen dónde presentar su demanda: ante el TPR, ante la OMC o ante un sistema de solución de controversias «de otros esquemas preferenciales de comercio de que sean parte individualmente los Estados Partes del MERCOSUR» (Protocolo de Olivos, art. 1 inc. 2). Esta opción dificulta en grado sumo la posibilidad de que el TPR se convierta en el Tribunal de Justicia del MERCOSUR y atenta contra su integridad: ¿cómo es posible que los Estados Partes de un proceso de integración que aspiran a construir un Mercado Común recurran a otras instancias arbitrales para solucionar sus diferencias?

En tercer lugar, si bien está contemplada la posibilidad de que los Tribunales Superiores de los Estados miembros soliciten opiniones al TPR en lo referente a la interpretación de la normativa MERCOSUR, nos encontramos nuevamente ante un caso que depende de la voluntad. En efecto, no existe la *obligatoriedad* de solicitar la opinión del TPR por lo cual la consulta *es un decisión de cada Tribunal Superior Nacional*. Esto implica en otro términos que la normativa seguirá siendo interpretada de manera diferente de acuerdo a los criterios que utilicen los tribunales que se enfrentan a un conflicto donde esté en juego alguna normativa del MERCOSUR. Esta situación atenta contra la conformación de un cuerpo unificado de jurisprudencia en relación con la aplicabilidad de las normas del MERCOSUR.

Por último, aun cuando no agotemos el tema, no existe en realidad una instancia capaz de obligar al Estado que incumpla un laudo arbitral. Si bien se pueden aplicar medidas compensatorias por el Estado afectado el procedimiento previsto es tan complejo que depende en última instancia de la voluntad de los Estados miembros para no agravar el conflicto.

En función del análisis precedente cabe concluir entonces que el TPR, si bien representa un avance importante en términos institucionales, todavía está muy lejos de convertirse en un auténtico Tribunal de Justicia y por su operatoria actual se asemeja más a un Tribunal Arbitral de segunda instancia.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

El tercer avance institucional que mencionábamos fue la transformación de la CPC en un Parlamento Regional. De acuerdo al Protocolo Constitutivo el Parlamento nace como un «órgano de representación de sus pueblos [de los Estados que conforman el MERCOSUR], independiente y autónomo, que integrará la estructura institucional del MERCOSUR». Y en el mismo artículo sostiene que «El Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones del presente Protocolo» (Decisión CMC 23/2005, Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, art. 1). De acuerdo a este articulado entonces a partir de la constitución del Parlamento los pueblos de los Estados del MERCOSUR contarán con un órgano de representación independiente de los Estados. En este sentido, es innegable su homologación con el Parlamento Europeo. Sin embargo, es necesario primero analizar sus competencias, detalladas exhaustivamente en el artículo 24 del Protocolo[66].

66. Son competencias del Parlamento: «1. Velar en el ámbito de su competencia por la observancia de las normas del Mercosur; 2. Velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Partes, de conformidad con las normas del Mercosur (...); 3. Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes (...); 4. Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del Mercosur establecidos en el Protocolo de Ouro Preto sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración. Los pedidos de informes deberán ser respondidos en un plazo máximo de 180 días; 5. Invitar, por intermedio de la Presidencia Pro Tempore del CMC, a representantes de los órganos del Mercosur, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración (...); 6. Recibir, al finalizar cada semestre a la Presidencia Pro Tempore del Mercosur, para que presente un informe sobre las actividades realizadas (...); 7. Recibir, al inicio de cada semestre, a la Presidencia Pro Tempore del Mercosur, para que presente el programa de trabajo acordado (...); 8. Realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social (...); 9. Organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos; 10. Recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados Partes, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del Mercosur; 11. Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración (...); 12. Con el fin de acelerar los procedimientos internos correspondientes de entrada en vigor de las normas en los Estados Parte, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del Mercosur que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte, en un plazo de noventa días (90) de efectuada la consulta. Dichos proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del Mercosur, antes de su aprobación. Si el proyecto de norma del Mercosur es aprobado por el órgano decisorio, de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cua-

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

De la lectura atenta de las competencias del Parlamento, se deduce que: a) no posee competencias legislativas propias. En los casos en que se prevé su participación (inc. 12) ésta depende en primer lugar de la decisión que en este sentido tome el CMC; si el Parlamento manifiesta su disconformidad con un proyecto de norma, el CMC puede aprobarla igual; si el Parlamento aprueba un proyecto de norma, su aprobación definitiva sigue dependiendo de los Parlamentos nacionales; b) posee escasas competencias de control: efectuar pedidos de informes a las demás instituciones (pero sólo a aquellas reconocidas por el Protocolo de Ouro Preto); recibir los informes de la Presidencia Pro témpore al inicio y al final de cada semestre; recibir el informe de la ejecución presupuestaria de la SAM. Las competencias de control, por otro lado, no están sostenidas por ningún poder efectivo de sanción por incumplimiento; c) sus competencias ejecutivas no son políticamente relevantes como para influir decisivamente sobre el proceso de integración. Sin ser exhaustivos, podemos mencionar: elaborar un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el

---

renta y cinco (45) días (...). En caso que la norma aprobada no estuviera en conformidad con el dictamen del Parlamento, o si éste no se hubiere expedido en el plazo mencionado (...) la misma seguirá su trámite ordinario de incorporación. Los Parlamentos nacionales (...) deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del Mercosur que hayan sido adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento (...). El plazo máximo de duración del procedimiento previsto en el párrafo precedente, será de hasta ciento ochenta (180) días corridos (...). Si dentro del plazo de ese procedimiento preferencial el Parlamento del Estado Parte rechaza la norma, ésta deberá ser reenviada al Poder Ejecutivo para que la presente a la reconsideración del órgano correspondiente del Mercosur; 13. Proponer proyectos de normas del Mercosur para su consideración por el Consejo del Mercado Común (...); 14. Elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales (...); 15. Desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales (...); 16. Mantener relaciones institucionales con los Parlamentos de terceros Estados y otras instituciones legislativas; 17. Celebrar, en el marco de sus atribuciones, con el asesoramiento del órgano competente del Mercosur, convenios de cooperación o de asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional o internacional; 18. Fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia representativa y participativa en el Mercosur; 19. Recibir dentro del primer semestre de cada año un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría del Mercosur del año anterior; 20. Elaborar y aprobar su presupuesto e informar sobre su ejecución al Consejo de Mercado Común dentro del primer semestre del año posterior al ejercicio; 21. Aprobar y modificar su reglamento interno; 22. Realizar todas las acciones que correspondan al ejercicio de sus competencias (Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur)

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

MERCOSUR; recibir, analizar y canalizar hacia los órganos decisorios peticiones de particulares; proponer proyectos de normas, pero que luego deben ser elevados al GMC; estudiar proyectos para armonizar las legislaciones nacionales; celebrar convenios de cooperación con otras instituciones.

En definitiva el Parlamento, si bien representa un cambio institucional importante, en su formato actual no es demasiado diferente a la antigua CPC. Su composición, por otra parte, seguirá siendo hasta el período 2010-2014 –cuando se lleven a cabo las primeras elecciones directas de representantes– decidida en el seno de los Parlamentos Nacionales.

Ahora bien, si en el campo de la creación de instituciones diferentes a las existentes se han encontrado profundas continuidades con las pautas históricas de evolución institucional del MERCOSUR, cabe entonces preguntarse acerca de los otros puntos que mencionábamos al principio de este apartado: aceptación de asimetrías estructurales, instituciones ligados a nuevas dimensiones de la integración regional y la aceptación de la necesidad de una reforma profunda de la institucionalidad vigente.

En relación con el primero punto, es claro que la sensación de un «nuevo MERCOSUR» descansa en parte en la formalización institucional de programas destinados a atenuar las asimetrías de desarrollo entre los socios. Nos referimos en particular al Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

La primera mención normativa en torno al FOCEM es la Decisión CMC 27/2003 que establece la necesidad de «Promover, en el curso del año 2004, los estudios para el establecimiento en el MERCOSUR, de Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas». La Decisión fue cumplida mediante la creación del Grupo de Alto Nivel Convergencia Estructural en el MERCOSUR y Financiamiento del Proceso de Integración (Decisión CMC 19/2004) encargado de «a) identificar iniciativas y programas para promover la competitividad de los Estados Partes –en particular de las economías menores– y la convergencia estructural en el MERCOSUR, b) proponer fórmulas de financiamiento para la implementación de las iniciativas y programas mencionados, así como para el funcionamiento y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR».

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Las conclusiones parciales de este Grupo de Alto Nivel se plasmaron en la creación del FOCEM «destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración» (Decisión CMC 45/2004). Finalmente, y al año siguiente, se acordó la integración del FOCEM, de acuerdo a las siguientes pautas: «El monto total anual del aporte de los Estados Partes al FOCEM será de cien millones de dólares y será integrado conforme a los siguientes porcentajes, que han sido establecidos teniendo en cuenta la media histórica del PBI del MERCOSUR: Argentina: 27%, Brasil: 70%, Paraguay: 1%, Uruguay: 2%» (Decisión CMC 18/2005). La Decisión también estableció la manera en que ese Fondo debía ser utilizado: 48% a los proyectos presentados por Paraguay, 32% a los proyectos de Uruguay, 10% para los proyectos de Argentina y el mismo porcentaje para Brasil.

En otros términos: no sólo reconoció la disparidad de desarrollo entre los Estados Miembros, plasmada en la contribución diferencial del FOCEM, sino que también estableció implícitamente que el desarrollo de los miembros menos favorecidos debía en parte ser responsabilidad de sus socios, reflejando esta posición en el destino de los fondos.

El FOCEM creó cuatro grandes programas: a) el Programa de Convergencia Estructural; b) el Programa de Desarrollo de la Competitividad; c) el Programa de Cohesión Social; d) Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. En esta Decisión se estableció la prioridad del Programa I, y se limitó al 0,5% la cantidad de Fondos que podrían utilizarse para el Programa IV. En esencia, con estas disposiciones se aseguraba que los fondos se destinen al desarrollo de infraestructura física y tecnológica para los países con menor desarrollo relativo[67].

67. El Reglamento del FOCEM fue establecido mediante la Decisión CMC 24/2005. Entre los aspectos a destacar cabe mencionar la creación de la Unidad Técnica FOCEM, como institución encargada de gestionar la formulación, presentación, evaluación y ejecución de proyectos. También debe auditar a los proyectos en marcha. Debe trabajar en forma coordinada con la SAM y la CRPM.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Sin dudas, y aunque los Fondos que maneja el FOCEM son limitados, su creación marca un punto importante en la evolución del MERCOSUR. En particular, introduce la problemática cuestión de la redistribución de beneficios dentro de un proceso de integración y la solidaridad de los países más desarrollados con el resto de sus socios. En ambos casos, implicó también implícitamente una valoración de la institucionalidad regional y estatal, en forma independiente al del funcionamiento del libre mercado, al reconocer que no es precisamente por el libre juego de las fuerzas del mercado que se logra el desarrollo. Desde esta nueva perspectiva, es necesario entonces diseñar programas complementarios o alternativos que ataquen precisamente las disparidades regionales que el mercado por sí mismo profundiza.

En este período también se establecieron otros dos fondos: 1) el Fondo especial para Controversias (Decisión CMC 17/2004) destinado a atender los gastos generados por los procedimientos de solución de diferendos entre los países y 2) el Fondo de Financiamiento del Sector Educacional del MERCOSUR (Decisión 33/2004) destinado a solventar proyectos de educación que fortalezcan el proceso de integración. Ambos mantienen características diferentes al del FOCEM y no se sustentan en los mismos principios. En primer lugar, se financian por partes iguales entre los Estados, lo cual implica nuevamente el desconocimiento de las desigualdades de desarrollo. En segundo lugar sus fondos tienen destinos específicos y limitados, aún cuando el segundo (FEM) constituye sin lugar a dudas un proyecto interesante para potenciar el rol de la educación como agente de la integración.

En conjunto, la creación e integración de tres Fondos específicos del MERCOSUR constituye un avance importante en relación con los períodos anteriores. Por primera vez, el MERCOSUR aparece como una instancia regional con fondos limitados pero propios, al menos en el sentido de que esos fondos se gastarán en proyectos destinados a potenciar la integración. Desde otro plano y aunque discutible, se puede plantear la hipótesis de que las instituciones del MERCOSUR están logrando cierta previsibilidad en su aspecto presupuestario a medida que los Estados acuerdan mecanismos de financiamiento y composición de fondos propios y con ello, el primer paso en relación con la construcción de cierta autonomía institucional.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Además de estos cambios, cabe mencionar la creación de dos instituciones nuevas, desvinculadas de la lógica económica-comercial hasta entonces imperante en el proceso de integración: el Centro de Promoción del Estado de Derecho y el Instituto Social del MERCOSUR[68].

El primero en realidad recoge el amplio y rico legado del MERCOSUR en torno a la cuestión de la Democracia, cuyo punto más relevante fue quizás la firma del Protocolo de Ushuaia en 1998[69]. Sus objetivos son «afianzar el desarrollo de Estado (*sic*), la gobernabilidad democrática y todos los aspectos vinculados a los procesos de integración regional, con especial énfasis en el MERCOSUR» (Decisión CMC 24/2004). El segundo, en tanto, recoge una vieja aspiración: la necesidad de contar con estudios que reflejen los déficits reales de las sociedades que forman parte del MERCOSUR como primer mecanismo para buscar, a escala regional, una solución consensuada para los mismos.

En ambos casos, y junto al desarrollo en torno a los cambios institucionales del período, podemos observar que desde el MERCOSUR se está impulsado un proyecto más abarcador, que busca trascender la esfera propiamente económica para integrar otras dimensiones más propiamente sociales y políticas. En este marco, el MERCOSUR parece estar transitando un nuevo camino, de forma incipiente y gradual, pero significativamente diferente –al menos en las dimensiones aquí señaladas– al imperante en los períodos anteriores.

Algunas notas en torno a las continuidades y la ampliación del MERCOSUR

Es claro que en el período bajo estudio el MERCOSUR no experimenta modificaciones en los procesos de toma de decisiones, controlados –como desde 1991– por apenas un puñado de actores. Más aún, luego del recambio de las dirigencias gubernamentales, el proceso tomó un sesgo aún más presidencialista, don-

68. En sentido estricto, el Instituto es creado en el año 2007, mediante la Decisión CMC 03/2007. Sin embargo la decisión política se toma en el año 2006, cuando se establece la realización de estudios para su fundación.
69. Este Protocolo fue firmado el 24 de julio de 1998.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

de fueron los encuentros entre la dupla Lula da Silva-Kirchner los que parecieron determinar el rumbo de la integración[70].

Aun así, la complejización y diversificación institucional del MERCOSUR está lejos de detenerse, ofreciendo nuevas oportunidades de participación (en clave de influencia, no de decisión) a actores potencialmente relevantes. Algunos de esos actores han logrado jerarquizar su posición institucional, como es el caso de los gobiernos subnacionales, ahora agrupados en el «Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur». Este Foro, creado en el año 2004[71] tiene por objetivo «estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Parte del MERCOSUR» (Decisión CMC 41/2004), algo que, por otra parte, ya venían haciendo desde hace bastante tiempo atrás. Su inclusión en la estructura institucional es en todo caso un gesto de reconocimiento de una labor previa (y solitaria) por parte de estos actores[72].

La creación de un nuevo Foro nos introduce entonces en los procesos ya registrados de creación institucional: el MERCOSUR, en términos institucionales, no parece avanzar de acuerdo a un cronograma acordado entre los Estados Parte de profundización de la institucionalidad vigente. Por el contrario, parece diversificarse «espasmódicamente», en respuesta a coyunturas problemáticas o a presiones concretas de actores con capacidad de influir en el proceso sin modificar realmente la estructura sobre la que descansa[73]. En las conclusiones

---

70. Malamud (s/d: 61) plantea que «El Mercosur es probablemente la región en donde la influencia del jefe del Poder Ejecutivo es más evidente (...). Lo que es más, la denominada diplomacia presidencial —es decir, la intervención informal del presidente— ha devenido el recurso de última instancia para la adopción de decisiones estratégicas y la resolución de crisis peligrosas»
71. Decisión CMC 41/2004.
72. El eje a partir del cual se conforma una institución que representa los poderes subnacionales es Mercociudades, fundada en 1995.
73. En este período, se agregaron dos nuevas Reuniones de Ministros: Turismo (Decisión CMC 13/2003) y Medio Ambiente (Decisión CMC 19/2003); seis nuevas Reuniones Especializadas: Organismos Gubernamentales de Control Interno (Resolución GMC 39/2004), Autoridades Cinematográficas (Resolución GMC 49/2003), Ministerios Públicos (Decisión CMC 10/2005), Agricultura Familiar (Resolución GMC 11/2004), Defensores Públicos Oficiales (Resolución GMC 12/2004) y Juventud (Resolución GMC 39/2006); tres Grupos de Alto Nivel: Acuífero Guaraní (Decisión CMC 25/2004), Convergencia Estructural (Decisión CMC 19/2004), Instituto Mercosur para la Capacitación de Funcionarios de la Administración Pública (Decisión CMC 08/2006) e Instituto Social del Mercosur (Decisión CMC 19/2005); tres Grupos Ad Hoc: Sanitario y Fitosanitario (Resolución GMC 04/2004), Biotecno-

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

retomamos nuevamente este punto, ya que constituye sin lugar a dudas una de las claves en relación al futuro del proceso de integración.

Sin intenciones de reiterar cuestiones ya mencionadas, durante este período, el MERCOSUR siguió adoleciendo de un sistema efectivo que garantizase la incorporación de la normativa regional. Las negociaciones que culminaron con el inciso 12 del Protocolo del Parlamento tampoco pudieron garantizar un cambio realmente efectivo. En este sentido, y al igual que con muchos otros temas, el problema que enfrenta el MERCOSUR en este ámbito es estructural e involucra tanto los tratamientos diferentes que reciben las normas MERCOSUR en los ordenamientos jurídicos internos (que responden a sus particulares concepciones jurídicas y a su propia jerarquía interna de normas) como a la espinosa cuestión de la supranacionalidad.

Sin embargo, donde los Estados Parte pueden actuar y no lo hacen, es en clarificar los alcances y la estructura de los diferentes tipos de normas que se aprueban. Recién a partir del año 2002 se reconoce un tipo específico de norma diferente al de las Decisiones, Resoluciones y Directivas. Nos referimos concretamente a los Recomendaciones, efectuadas por el CMC y sin carácter obligatorio. Aun así, hay un largo camino para definir las diferencias entre las distintas normativas sancionadas, que no cuentan con un reconocimiento expreso y que son rotuladas como normas específicas de cada institución aun cuando es claro que no responden a esas características. Nos encontramos así con «memorándums», «entendimientos», «recomendaciones» –por mencionar sólo a los rótulos más comunes– insertos en una norma definida como obligatoria cuando en la práctica el contenido no lo es.

Por último, cabe mencionar que durante este período el MERCOSUR incorpora por primera vez a un nuevo miembro pleno: Venezuela. Sin embargo, y aun cuando en el período anterior a su solicitud de ingreso el MERCOSUR experimentó un rápido proceso de adecuación normativa que facilitase la integración de este nuevo país[74], lo cierto es que casi cuatro años después el ingreso de Venezuela no

---

logía Agropecuaria (Resolución GMC 13/2004) y Consulta y Coordinación para las Negociaciones OMC (Resolución GMC 09/2004). También se sumaron un nuevo CT (Nº 6: Estadísticas del Comercio Exterior), una Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (Decisión CMC 40/2004), el Grupo Contrataciones Públicas (Resolución GMC 35/2004) y el Grupo Especial de Biocombustibles (Decisión CMC 36/2006).

74. Entre otras, la reglamentación del Artículo 20 del Tratado de Asunción, que establecía las condiciones para el ingreso de nuevos miembros (Decisión CMC 28/2005).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ha logrado superar el «escollo» parlamentario de Paraguay[75]. Esta situación nos reenvía no solo al proceso de internalización de normas, sino lisa y llanamente a la distancia normativa existente entre el plano regional y los planos nacionales. De igual manera, nos remite a la problemática cuestión de cómo abordar la profundización del MERCOSUR en un contexto de ampliación.

La disyuntiva en torno a la integración de Venezuela marca así al menos dos cuestiones pendientes de resolución y fundamentales para lograr el avance del MERCOSUR: 1) la necesidad de construcción de un ordenamiento jurídico integrado a escala regional, y 2) la disputa en torno a qué priorizar: profundización o ampliación. Si bien no son planos excluyentes, lo cierto es que aquellos problemas que el MERCOSUR arrastra desde su fundación y que no han resultado fáciles de resolver con cuatro miembros, probablemente sean aún más complicados de abordar con cinco.

Para cerrar nuestro trabajo cabe mencionar que en este período se sancionaron 442 normas, de las cuales 147 (33%) pueden identificarse como institucionales. Este porcentaje supera levemente el porcentaje registrado en el período 1991-1994 cuando el MERCOSUR se encontraba en proceso de construcción. Constituye en este sentido un nuevo dato indicativo del proceso de transformación interno que está experimentando el proceso de integración. Del total de normas institucionales, el 24% corresponde a la creación de nuevas instituciones, lo cual lo ubica nuevamente en un lugar destacado en términos de creatividad institucional.

Conclusiones

Durante el desarrollo de nuestro trabajo intentamos identificar las características principales de la institucionalidad del MERCOSUR y su evolución a lo largo del período 1991-2006. De nuestro análisis se desprende que en el último período considerado

75. La aprobación por parte del Parlamento de Brasil recién se efectivizó, por parte, en diciembre de 2009. El Poder ejecutivo de Paraguay, en tanto, ha retirado el tema de la discusión parlamentaria ante el riesgo de que la mayoría opositora al Presidente Lugo haga fracasar la iniciativa.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

se han efectuado transformaciones significativas, aunque pocas de carácter estructural. En esencia, el MERCOSUR del año 2006 es bastante parecido al que se conforma luego del período de transición. Las excepciones son el FOCEM (en términos de un reconocimiento expreso de que el modelo comercial del MERCOSUR dominante en los años 1991-2002 no dio los resultados esperados) y las incipientes transformaciones institucionales que marcan la creación del Parlamento del MERCOSUR, el Tribunal Permanente de Revisión, la CRPM y el sector de asesoría técnica de la SAM. Constituye una buena señal, en este sentido, la reiterada necesidad de reformar la institucionalidad vigente, que cuenta incluso con un porcentaje de recursos destinados desde el FOCEM.

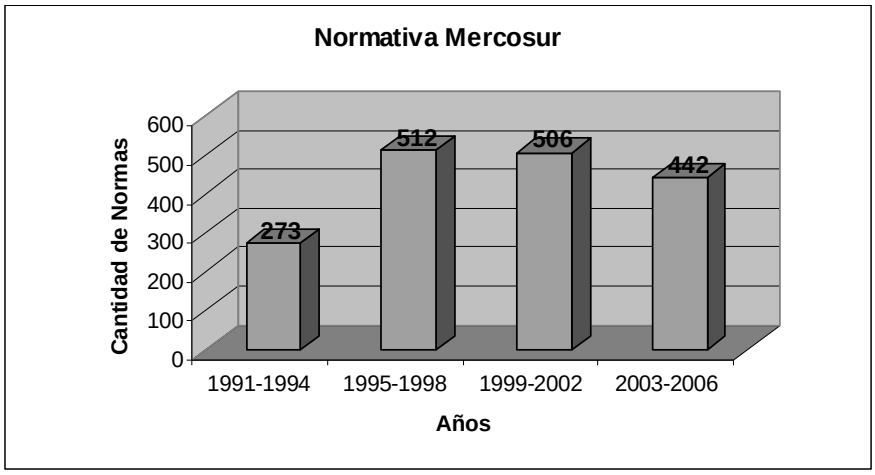
En una visión de conjunto, a lo largo de los años se observa una creciente relevancia del «perfil político» del MERCOSUR, que se traduce en un peso normativo creciente del CMC: si en 1991-1994 sancionó el 25% de las normas (69 normas), en el período 2003-2006 fue responsable del 40% (174 normas). En contraposición, la CCM se ha configurado como una institución poco relevante para la marcha del proceso mientras que el GMC, si bien responsable de la amplia mayoría de las instituciones «comunitarias», ha visto declinar su posición relativa: del 75% de las normas en 1991-1994 (203 normas), a poco más del 50% en el período 2003-2006.

En términos de actores sociales, en tanto, el MERCOSUR no ha experimentado modificaciones que hayan alterado el balance interno de poder: los mismos actores concentran las decisiones tanto en 1991-1994 como en 2003-2006. El cambio político, en este sentido, no alteró la estructura fundamental del proceso de toma de decisiones. En otro sentido, lo que sí se ha modificado es la cantidad de actores sociales involucrados en el proceso: de un MERCOSUR prácticamente limitado a los sectores empresariales y a los sindicatos que veían peligrar la posición relativa de sus afiliados frente a la creación de un mercado interno regional pasamos a un MERCOSUR que ha interpelado a la práctica totalidad de los actores sociales internos de los Estados Parte. Sin embargo, interpelación y participación son dos cuestiones diferentes y, en este sentido, el MERCOSUR sigue manteniendo la misma deuda que en 1991.

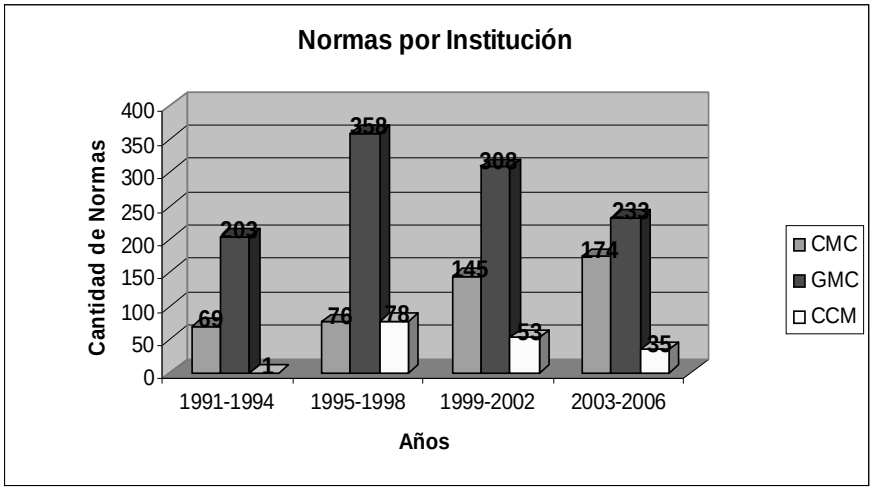
Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Anexos[76]

Cuadro Nº 1
Normas Aprobadas (CMC, GMC y CCM)



Cuadro Nº 2
Normas por Institución



76. Todos los cuadros son de elaboración propia.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Bibliografía

Alberti, G.; Llenderrozas, E. y Pinto, J. (comp) (2006) Instituciones, Democracia e Integración Regional en el MERCOSUR, Prometeo, Buenos Aires

Alvarez, G. (2000) Mercosur Ritual. Políticos y diplomáticos en la política de integración del Cono Sur, UNB-ICS-DAN, Brasilia.

Angelote, J. P. y Gaveglio, S. (2000) Una aproximación a los conceptos de globalización y regionalismo abierto. Notas para un análisis crítico, en Fernández, A y Gaveglio, S. (comp) (2000): Globalización, Integración, MERCOSUR y Desarrollo Local, Homo Sapiens, Rosario.

Carrera, J. (2005) El dilema MERCOSUR. ¿Avanzar o retroceder?, Capital Intelectual, Buenos Aires, Tomo I y II.

Caetano, G. y Perina, R. (2000) Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR, Centro Latinoamericano de Economía Humana-OEA, Uruguay.

Caetano, G. (2004): Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR, Friedrich Ebert, Uruguay.

Caetano, G. (editor) (2009) La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas, Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional.

Cimadamore, A. (2001) Crisis e instituciones: hacia el MERCOSUR del siglo XXI, en de Sierra, Gerónimo (comp): Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal, CLACSO, Buenos Aires

Dávila, A. (1998) Partidos e integración en América Latina: ¿Tienen la culpa de algo?, en Perfiles Latinoamericanos, Vol. 7 Nº 12, México.

Drummond, M. C. (2005) A democracia deconstruída. O déficit democrático nas relações internacionais e os Parlamentos da integração, Tesis Doctoral inédita, Brasilia: Universidade de Brasília.

Filadoro, M. (2006) «Eficacia de las instituciones en el MERCOSUR. El caso de la Secretaría Técnica», en Konrad-Adenauer-Stiftung E. V., Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2006, (pp. 667-701), Tomo I, Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung E. V.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Grandi, J. y Bizzozero, L. (1997) Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y Nuevos Actores en el tejido Subregional, en Revista Integración y Comercio Nº 3, BID-INTAL, septiembre-diciembre.

Granato, L. y Oddone, N. (2008) Mercociudades, red de integración, Capital Intelectual, Buenos Aires.

Grandi, J. (1998) Déficit democrático y social en los procesos de integración, en Revista Integración y Comercio Nº 6, BID-INTAL, septiembre-diciembre.

Grosso, B. y Svetaz, M. A. (comp) (2000) El Poder Legislativo en la democracia y la integración, OEA, Buenos Aires.

Jelin, E. (2001) «Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del MERCOSUR», en de Sierra, G. (comp): Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal, CLACSO, Buenos Aires.

Lagos, R. (comp.) (2008) América Latina: ¿Integración o Fragmentación?, Buenos Aires, Edhasa.

Malamud, A. y Schmitter, P. (2006) La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR, en Desarrollo Económico Vol 46 Nº 181.

_____ (s/d) Integración regional en América Latina: Teorías e instituciones comparadas, en Revista Argentina de Ciencia Política s/d.

Martínez Puñal, A. (2005) El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad a la supranacionalidad, Tórculo, Santiago de Compostela

Mendicoa, G. E. (comp) (2004) Hacia un proyecto de institucionalidad social en el MERCOSUR, Espacio Editorial, Buenos Aires.

Moreira, Raus y Leyton (2008) La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades, Trilce, Uruguay.

Perotti, A. D. (2004) Habilitación Constitucional para la integración comunitaria. Estudio sobre los Estados del MERCOSUR, Tomo I y II, Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung E.V.

Pinto, J. (comp.)(2009) Entre la integración y la fragmentación Regional. El desafío político de nuestro tiempo, Buenos Aires, Eudeba.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Roy, J.; Lleadós, J. y Peña, F. (2005) La unión Europea y la Integración Regional. Perspectivas comparadas y lecciones para las Américas, Universidad Nacional de 3 de Febrero-CARI-University of Miami, Buenos Aires.

Saccone, M. A. (1995) El MERCOSUR de la Post-Transición. Balance y Perspectivas. Serie Documento de Trabajo Nº 7, CERIR, Rosario.

_____ (1996) El MERCOSUR de la Post-Transición. Balance y Perspectivas. II Parte, Serie Documento de Trabajo Nº 9, CERIR, Rosario.

Serna, M. (2001) Desarrollo desigual e integración: las múltiples asimetrías del MERCOSUR, de Sierra, G. (comp): Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal, CLACSO, Buenos Aires.

Saludjian, A. (2004) Hacia otra integración sudamericana. Críticas al MERCOSUR neoliberal, Libros del Zorzal, Buenos Aires.

Vigevani, T.; Pasquariello, K. y de Oliveira, M. (2001): Democracia e atores políticos no MERCOSUL, en de Sierra, G. (comp): Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal, CLACSO, Buenos Aires.

Fuentes Consultadas

Normativa Mercosur 1991-2006.

Tratado de Asunción.

Protocolo de Ouro Preto.

Protocolo de Ushuaia.

Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

"El traslado de mercancías en contenedores no se corresponde con mi visión del comercio. El comercio lo veo como la creación de condiciones para que las inversiones, el conocimiento, la experiencia y las oportunidades puedan extenderse por el mundo y sobre todo a aquellos lugares que más a menudo los necesitan. El objetivo de la política comercial no es el comercio por el simple hecho de comerciar sino el de contribuir a un mundo más próspero, estable y equitativo".
Catherine Ashton,
Comisaria de Comercio de la Comisión Europea

UNIÓN EUROPEA - ARGENTINA (2004-2009). UNA RELACIÓN SIGNADA POR LA COOPERACIÓN

Roberto Falcón

Consideración iniciales

Con una extensión de 4,3 millones de km^2 y cerca de 500 millones de habitantes, la Unión Europea (UE), superestructura conformada por 27 estados, es una verdadera potencia a escala planetaria y un modelo de cooperación e integración para países de otras latitudes. La Argentina, por su lado, con sus 2,17 millones de km^2, posee una extensión equiparable a la de la UE, pero una población de apenas 42 millones de habitantes, lo que supone una mayor necesidad de insertar sus bienes y servicios en mercados externos, si la analizamos comparativamente con su socio europeo.

En esa dirección, la UE representa un socio de gran envergadura y con una enorme potencialidad, motivo por el cual la comprensión de su naturaleza y funcionamiento constituyen un paso crucial para acercarse al mismo. En tal sentido resulta pertinente

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

destacar que la UE tiene personería jurídica internacional y es más que la suma de sus miembros. Además, posee una Política Comercial Común, por lo que en lo que a asuntos comerciales respecta actúa como un único jugador. La Comisión Europea es la institución encargada de negociar los acuerdos comerciales y defiende los intereses europeos en representación de los Estados Miembros de la Unión. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, las relaciones exteriores de la Unión Europea quedaron a cargo de la británica Catherine Ashton como Alto Representante de la Unión Europea para las Relaciones Exteriores y la Política de Seguridad. La misma funcionaria posee el cargo de Vice-Presidente de la Comisión. La presidencia estable del Consejo Europeo se encuentra a cargo de Herman Van Rompuy. Asimismo, a partir de la fecha antes mencionada, la Delegación de la Comisión de las Comunidades Europeas acreditada ante los gobiernos extranjeros se convirtió en la «Delegación de la Unión Europea» bajo la autoridad del Alto Representante y Vice-Presidente.

Este artículo se propone analizar las relaciones entre Argentina y la UE en la etapa 2004-2009 tomando como punto de partida el Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Comercial que, como su nombre lo indica, enmarca las relaciones bilaterales desde su firma hasta la actualidad. Del mismo se derivan los principales temas de agenda y áreas de cooperación que son objeto de sendos apartados. Asimismo, se estudia tanto la respuesta de la UE ante la crisis argentina de 2001 y la evolución de los intercambios comerciales bilarales.

Los momentos clave en la relación Argentina - UE

Haciendo un repaso histórico es posible remarcar algunos momentos clave en las relaciones de la Argentina con las entonces Comunidades Europeas. En 1971, nuestro país fue el primero de América Latina con el que las Comunidades Europeas alcanzaron un acuerdo comercial, previsto inicialmente con una duración de tres años y renovado hasta 1980, año en el cual el gobierno argentino de entonces decidió no volver a hacerlo. La relación se reanudó en 1983 bajo la Presidencia de Raúl Ricardo Alfonsín. En 1990, duran-

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

te la Presidencia de Carlos Saúl Menem, Argentina formalizó sus relaciones con la hoy Unión Europea mediante la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Comercial, denominado de tercera generación.

El Acuerdo Marco sienta las bases para la cooperación bilateral en comercio exterior, economía, agricultura e industria. Sus principios fundamentales son el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos y la integración regional. Dentro de la dinámica del Acuerdo se llevan a cabo reuniones anuales de la llamada Comisión Mixta Argentina - Unión Europea, alternativamente en Bruselas y Buenos Aires.

Como dato relevante en relación con el Acuerdo Marco se puede mencionar que las Partes Contratantes se concedieron el trato de la nación más favorecida (MFN) en sus relaciones comerciales. Además, la cooperación comercial comprende la diversificación del comercio, la eliminación de las trabas arancelarias y para arancelarias que pudieran obstaculizarlo, sin dejar de tener en cuenta las necesidades e intereses respectivos.

Desde la entrada en vigor del Acuerdo Marco el 5 de julio de 1991, se previó una cláusula denominada «evolutiva» según la cual las partes contratantes podrán ampliar el acuerdo, aumentar los niveles de cooperación y completarlos mediante acuerdos relativos a sectores o actividades específicos. En ese sentido se alcanzaron acuerdos sobre: pesca en 1992, cuestiones fitosanitarias en 1993; uso pacífico de energía nuclear en 1996 y ciencia y tecnología en 1999, entre otros.

A pesar de la importancia del Acuerdo Marco, el eje fundamental de las relaciones bilaterales comerciales UE-Argentina se inscribe en el marco multilateral de un eventual Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR[1], que aspira a crear un Área de Libre Comercio entre ambos bloques. En esa dirección, según un análisis realizado por el Centro de Economía Internacional de la Cancillería Argentina en 2002; citado por Martín Redrado[2], el impacto positivo en Argentina en términos de PBI de un acuerdo Unión Europea-MERCOSUR sería equivalente a 4.3% del PBI.

---

1. El Acuerdo Marco, cuya negociación comenzó en el año 2000, aún es objeto de discusión entre las partes.
2. Redrado, Martín, Exposición en el Coloquio de IDEA, noviembre de 2002.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Una relación moldeada por la crisis de 2001. La agenda 2000-2007

Las relaciones con la UE son naturales en un país con larga tradición de inmigración europea que explica los estrechos lazos sociales, culturales y económicos de Argentina con el viejo continente y, en especial con España e Italia. Sin embargo, los vínculos de la UE con la Argentina, cuyo contexto formal es el Acuerdo Marco de 1990 y la cooperación por áreas especificas derivadas de dicho acuerdo, fueron notoriamente afectados por la crisis argentina de fines de 2000 y principios de 2001.

En 2000 la UE adoptó un enfoque a mediano plazo para la asignación de recursos financieros con la publicación del Documento de estrategia para el país 2000-2006. De acuerdo con la distribución original, el 50% de los fondos se destinó a cooperación económica, el 40% a apoyo de las reformas institucionales y el 10% restante a la lucha contra la pobreza. Meses más tarde, la Argentina sufrió un shock económico, social y político que precipitó a grandes sectores de la población a la pobreza. Los más perjudicados fueron el sistema sanitario y el educativo, y a pesar de la recuperación de algunos indicadores económicos en el período subsiguiente a la crisis, el país continúa enfrentando serias dificultades políticas e institucionales, al margen de la preocupante situación de vastos sectores sociales, persistente en el tiempo. A lo anterior se sumó la declaración de *default*, cuya principal consecuencia fue el aislamiento internacional de Argentina, en tanto la cesación de pagos implicó una salida del país de los mercados de crédito voluntario. A partir de ese momento, las relaciones exteriores argentinas giraron, casi exclusivamente, en torno de la necesidad de superar las restricciones impuestas por esta situación, cuestión que a la fecha no ha sido resuelta.

En vista a la nueva realidad de Argentina y a las prioridades del nuevo gobierno, en 2003 la UE adoptó el Programa de Cooperación Bilateral e incorporó medidas de urgencia, acciones sociales a corto plazo y medidas comerciales para aliviar la situación de nuestro país.

En 2004, en el marco de la VI Reunión de la Comisión Mixta realizada en Buenos Aires, se sumaron a los temas abarcados por el Acuerdo Marco, la cuestión de la sociedad y la tecnología de la información, la navegación satelital mediante el sistema Galileo, los asuntos económicos y financieros y la cooperación sobre los derechos humanos.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En 2005, Argentina cerró una importante oferta de reestructuración de su deuda en cesación de pagos con una aceptación del 76% en el tramo internacional y con niveles locales de aceptación del 98%. En ese mismo año las autoridades expresaron su intención de normalizar las relaciones financieras con el Club de París.

Una vez superada la etapa inicial de aislamiento, la asociación estratégica con Brasil y la integración regional del MERCOSUR constituyeron sin duda los elementos más cruciales de la estrategia regional de Argentina, en coincidencia con la estrategia destinada a profundizar las relaciones interbloque.

Desde 2006 se incorporó un nuevo instrumento de cooperación entre Argentina y la UE, cuyas disposiciones se encuentran establecidas en el Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y el Consejo. El mismo establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD) y de las Comunicaciones de la UE en materia de cooperación entre la UE y América Latina.

En noviembre de 2006, durante la presidencia de Néstor Kirchner, se produjo la visita de la comisaria Benita Ferrero-Waldner quien se reunió con el Ministro de Relaciones Exteriores y con el Vicepresidente de la Nación y Presidente del Senado. Las conversaciones se centraron en torno de la consolidación de las relaciones bilaterales, el apoyo a un Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR, la participación de Argentina en el proyecto Galileo, los beneficios de las normas europeas de TV digital para Argentina y el refuerzo de la cooperación mutua en los foros multilaterales. Asimismo, se puso en marcha el «Observatorio de los derechos humanos», financiado por la Comisión Europea.

Posteriormente, las relaciones de la UE con nuestro país se vieron afectadas cuando la UE propuso a Brasil ocupar un lugar de “actor clave” debido al crecimiento de los últimos años y a su «influencia» para cambiar el rumbo de la región. De esa manera, Brasil se convirtió en un socio estratégico de la UE, un estatuto que tienen potencias como los Estados Unidos, China y Rusia. El reconocimiento del rol internacional de Brasil por parte de la UE confirma la centralidad de los Acuerdos UE-MERCOSUR (en que Brasil ocupa el lugar de principal socio) para las relaciones UE-Argentina, en tanto resulta mucho más viable alcanzar acuerdos beneficiosos liderados por socios con mayores recursos como lo es Brasil.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En el año 2007, al culminar el período presidencial del Dr. Kirchner, Argentina y la UE firmaron un Memorando de Entendimiento para ampliar la Cooperación Económica, al tiempo que ratificaron el interés común en mantener y profundizar las relaciones mutuas. Dicho memorando comprende distintas áreas de cooperación, como el fortalecimiento educativo y la formación laboral.

Por su parte, la VII Reunión de la Comisión Mixta celebrada en 2008 agregó a los temas antes mencionados las cuestiones de gobernanza fiscal, desarrollo regional y cooperación internacional.

Finalmente, un instrumento central para analizar los temas de agenda y la evolución de la cooperación Argentina-UE es el Documento de Estrategia País (2007-2013) (E/2007/753)[3] elaborado por la Comisión Europea, mediante el cual se establece el marco estratégico dentro del que la UE proporcionará su cooperación financiera a Argentina en el período 2007-2013. El mismo, elaborado varios años después de la crisis de 2001, retoma la preocupación por la cuestión social de la Argentina y prioriza la educación como estrategia para reducir la pobreza.

Los sectores clave de la cooperación bilateral

En 2001, durante la presidencia de Fernando De la Rúa, se aprobó por ley 25428 el Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica suscripto con la UE en Bruselas en 1999.

El Acuerdo tiene como objetivo (art. 1) estimular, desarrollar y facilitar las actividades de cooperación en investigación y desarrollo en ciencia y tecnología. Está guiado según su art. 3 por los principios de beneficio mutuo basado en un equilibrio general de las ventajas; acceso recíproco a las actividades de investigación y desarrollo tecnológico emprendidas por cada una de las Partes; intercambio oportuno de la información que pueda afectar a las actividades de cooperación; adecuada protección de los derechos de propiedad intelectual. Las actividades de cooperación podrán adoptar las diversas formas tales como participación de las entidades de investigación argentinas en los proyectos de Investigación y desarrollo tecnológico –IDT– y participación recíproca de las entidades de inves-

3. http://ec.europa.eu/external_relations/argentina/csp/07_13_es.pdf

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

tigación establecidas en la Comunidad en proyectos argentinos que se realicen en sectores de IDT similares; visitas e intercambios de científicos y expertos técnicos; organización conjunta de seminarios, congresos, talleres y simposios científicos, así como participación de expertos en esas actividades; acciones concertadas; intercambio y préstamo de equipo y materiales; intercambio de información sobre procedimientos, leyes, disposiciones y programas relacionados con la cooperación realizada.

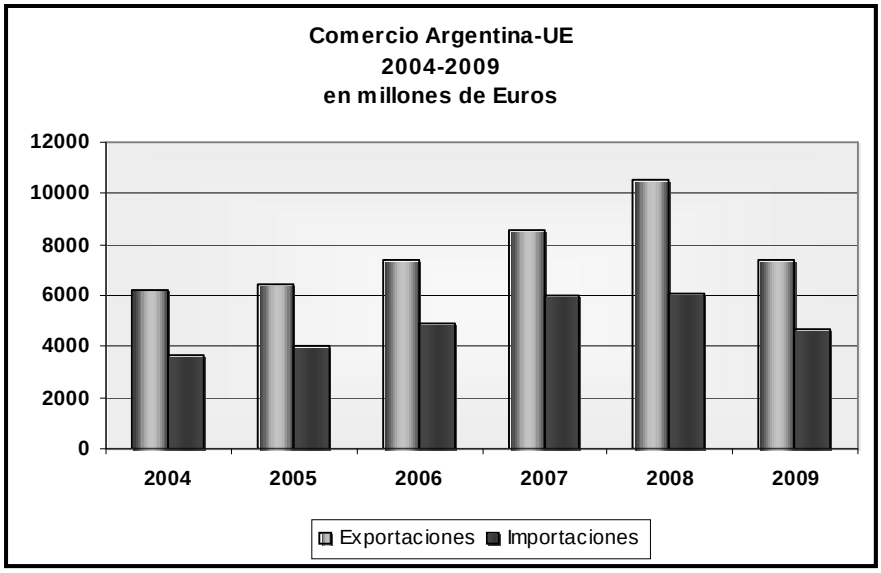
Como ejemplo de cooperación bilateral puede citarse el caso de la cooperación de la UE con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y con el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), en los cuales el fortalecimiento del sector PYME ha sido uno de los objetivos de la relación bilateral. La finalidad es mejorar la eficiencia y la competitividad de la economía en sectores con inserción en los mercados externos, en especial en el europeo. Así, sectores como los quesos y la miel de Argentina, de la cual la UE es el principal importador mundial, adoptaron las prácticas de manufactura requeridos por la legislación europea. En el caso del software, la UE participó avalando la calidad de algunos productos informáticos. También se dio esta clase de cooperación en la microelectrónica y en industrias como la agropecuaria y alimentación.

Desde 2006 en el marco de la Estrategia para Aplicar Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) en Terceros Países, se inició procesos de diálogo y cooperación para reducir los niveles de piratería y contrabando más allá de las fronteras de la Unión Europea. Como continuación de esta Estrategia, en febrero 2008, la Comisión Europea lanzó un diálogo con el gobierno argentino sobre derechos de propiedad intelectual.

Los números de la relación en el período 2004-2009

En el período analizado el comercio bilateral creció gradualmente, aunque las exportaciones argentinas hacia la UE registraron más dinamismo que las importaciones argentinas desde la UE, estancadas en el orden de los 6.000 millones de Euros entre 2007 y 2009, con una caída en 2009. Además, durante los años bajo análisis la balanza arrojó saldos favorables para Argentina. El siguiente cuadro ilustra la evolución de los intercambios

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)



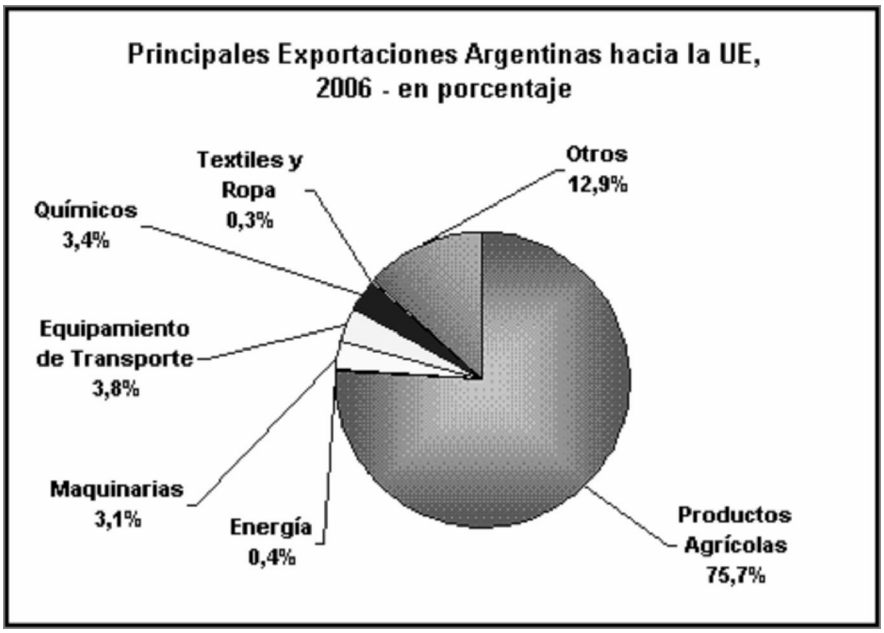
Fuente: EUROSTAT (Comext, Statistical Regime 4) y Fundación Export Ar (2010)

Por otra parte, los datos de 2009 suministrados por la Delegación de la Comisión Europea en la Argentina, indican que en ese año la UE fue el principal socio comercial de la Argentina fuera del MERCOSUR. En ese año las exportaciones argentinas a la UE alcanzaron el 18,7% del total exportado por Argentina, mientras que las importaciones desde la UE el 15,7% del total de las importaciones argentinas.

En cuanto a los principales rubros argentinos exportados a la UE, correspondieron a productos de origen agropecuario con relativamente escaso valor agregado. La participación de los bienes industriales es reducida, si bien ha ido aumentando en los últimos años, destacándose entre éstos maquinaria y equipamiento para transporte, químicos orgánicos, textiles y ropas, manufacturas de hierro o de acero, productos laminados de hierro y acero sin chapar y madera, carbón y manufacturas de madera. Un análisis de algunos de los años del período permite entender la situación descripta.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Fuente: EUROSTAT (Comext, Statistical Regime 4)



Fuente: EUROSTAT (Comext, Statistical Regime 4)

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Fuente: EUROSTAT (Comext, Statistical Regime 4)

En cuanto a las importaciones desde la UE, los 20 principales rubros de importación corresponden a productos industriales. La mayoría de ellos, de alto valor agregado, destacándose máquinas y aparatos mecánicos, automóviles/autopartes, aparatos eléctricos y electrónicos, productos farmacéuticos, instrumentos de óptica y fotografía, productos químicos inorgánicos y materias plásticas y sus manufacturas, entre otros, totalizando en 2009 los 4.717 millones de euros. En síntesis, el 80% de las importaciones correspondieron a Manufacturas de Origen Industrial (MOI)[4].

En lo que respecta al rol del comercio bilateral en el comercio mundial de ambos socios, se observan notables asimetrías. En 2004, la UE suministró el 26% de las importaciones de Argentina y absorbió el 20% de sus exportaciones, aunque estos números se encontraban en torno al 18% hacia 2009. Mientras que para la Argentina

4. Fundación Exportar, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Informe Estadístico de Intercambio Comercial de Argentina con la Europa Comunitaria, febrero 2010.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

la UE es su segundo socio comercial en importancia, para la UE la Argentina es de una limitada relevancia. Solo en lo relacionado al comercio agrícola se destaca el papel de Argentina, dado que es el tercer abastecedor de productos agrícolas de la UE. Siguiendo los datos de la Fundación Exportar, en el período en estudio las exportaciones argentinas a la UE aumentaron un 170%, con una caída de 22,9% en 2009, mientras que las importaciones lo hicieron en un 150%, con una caída de 30% en 2009. Resulta relevante mencionar que el país miembro de la UE con mayores intercambios con Argentina son los Países Bajos, representando el 23% de la exportaciones argentinas a la UE.

Las perspectivas de cooperación para el período 2007-2013

Como se señaló en apartados anteriores, los objetivos de cooperación en el período 2007-2013 surgen del Documento de Estrategia 2007-2013, en el cual se establecen los ámbitos prioritarios de cooperación teniendo en cuenta la situación política y socioeconómica argentina. En dicho documento se toma nota de la subsistencia en el país de las consecuencias adversas de la crisis de 2001 y de los esfuerzos que serán necesarios para garantizar la sustentabilidad a largo plazo del ritmo de recuperación alcanzado hasta 2008.

Esta nueva estrategia de cooperación de la UE está concebida para promover, apoyar e intensificar el proceso de reforma iniciado en el país y abordar los desafíos fundamentales que entraña la creación de las condiciones para el crecimiento económico sostenible a largo plazo, la generación de oportunidades de empleo y el fortalecimiento de la cohesión social. Concibe prioridades en los programas de cooperación a encarar tales como el fortalecimiento del sistema de educación y formación con el fin de reducir la pobreza y propender a la igualdad de oportunidades de acceso al mercado de trabajo. Asimismo, pretende mejorar la competitividad económica del país, especialmente a través de las PYMES, al tiempo que impulsa el fortalecimiento de las relaciones bilaterales. El Documento es congruente con los objetivos de cooperación del art. 177 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) por el cual la acción en el ámbito de la cooperación

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

al desarrollo favorecerá ðel desarrollo económico y social de los países en desarrollo y la inserción armoniosa y progresiva de estos en la economía mundial. Además, la UE pretende contribuir al objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Congruentemente con los objetivos del Documento de Estrategia País y con las prioridades de cooperación al desarrollo del TCE, en la Comunicación de la Comisión sobre las perspectivas para el fortalecimiento de la asociación entre la Unión Europea y América Latina 1996-2000 (COM (95) 495) se destacan tres ámbitos prioritarios de cooperación: apoyo institucional y consolidación de los procesos democráticos; lucha contra la pobreza y la exclusión social; apoyo a las reformas económicas y mejora de la competitividad.

Consideraciones finales

Las relaciones entre la UE y Argentina son de larga data, remontándose a los Acuerdos de 1971, y están contenidas por el Acuerdo Marco de 1990 y diversos acuerdos celebrados en su ámbito, alcanzando la pesca, la investigación de ciencia y técnica y otros. Como resultado de la crisis de 2001, las relaciones superaron el marco formal definido por los acuerdos. La Comisión Europea respondió a la situación de emergencia argentina con un amplio conjunto de medidas para ayudar al país a hacer frente a las consecuencias de la crisis, que incluyeron desde medidas de ayuda humanitaria destinadas a producir efectos inmediatos hasta medidas comerciales y cooperación en las instituciones financieras internacionales.

Desde la perspectiva comercial, la UE es el segundo socio de Argentina, motivo por el cual las relaciones comerciales son sumamente relevantes. La agricultura es con mucho el sector más importante en términos de volumen comercial, los productos agrícolas constituyen dos tercios de las exportaciones de Argentina a la UE. La mejora del acceso al mercado europeo para los productos agrícolas argentinos, junto con la reforma de la PAC, siguen siendo cuestiones clave en las negociaciones UE-MERCOSUR y a nivel multilateral.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Asimismo, la normalización gradual de la situación del país ha tendido a la profundización y el fortalecimiento de la relación bilateral en el contexto del Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Comercial.

Por otro lado, la crisis financiera mundial desatada a fines en 2008 a puesto a prueba no solo las relaciones bilaterales de ambos socios sino la visión misma del comercio internacional. Por otro lado como consecuencia de esta crisis y su evolución hasta la actualidad ha producido tensiones económicas al interno de la UE y en menor medida en Argentina, que deberán ser consideradas en relación a su incidencia en las relaciones bilaterales futuras.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Bibliografía

Centro de estudios internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Informe sobre el comercio de la Argentina con la Unión Europea, 2004 y 2006.

Comisión europea, Documento de Estrategia País 2007-2013, E/2007/753, en http://ec.europa.eu/external_relations/argentina/intro/index.htm

Conserjería agrícola ante la unión europea, Informe sobre comercio bilateral Argentina-UE, 2006.

Delegación de comisión europea en la argentina, Informe 2009.

Fundación exportar, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Informe Estadístico de Intercambio Comercial de Argentina con la Europa Comunitaria, febrero 2010.

REDRADO, M., Exposición ante el Coloquio de IDEA, noviembre 2002, en http://www.forodereflexion.com.ar/download/REDRADO%20EN%20IDEA-UIA.ppt#365,2,Diapositiva 2

http://ec.europa.eu/external_relations/argentina/csp/07_13_es-pdf

http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/intell_property/survey2006_en.htm

http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/intell_property/pr1011es04_es.htm

Oficina de estadistícas de la unión europea, eurostat, Comext, Statistical Regime 4, Bruselas, 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

LA INVERSIÓN EXTERNA DIRECTA (IED) EUROPEA EN LA ARGENTINA: CARACTERÍSTICAS, ACTORES Y CUESTIONES INTERMÉSTICAS

Marta Cabeza

Introducción

Las relaciones entre la Argentina y los países de la Unión Europea están mediatizadas en la actualidad por el tratamiento que se otorga a los flujos de inversiones directas que han llegado a nuestro país desde las empresas europeas. Es así que en las relaciones bilaterales con varios países europeos el tema de las inversiones en la Argentina es, por mucho, el más relevante.

Si bien los tiempos económicos y políticos han cambiado desde el auge de la Inversión Externa Directa (IED) de los años 90, con una caída abrupta a *nivel mundial* del 41% en el 2001 y posterior tendencia decreciente sumada a la crisis general a *nivel nacional* y la consecuente salida de la convertibilidad, a partir del año 2004 el sesgo comienza nuevamente revertirse. Se verifica un crecimiento de la IED total en la Argentina, que pasa de 1.652 millones de dólares en el 2003 a 4.895 millones de dólares en el 2009, cumpliendo la participación europea un rol importante en este impulso.

Además de las transformaciones en el sistema internacional que han tenido lugar en la primera década del siglo actual, en la Argentina se han implementado alternativas políticas y económicas trascendentales con recambios presidenciales anticipados, salida de la convertibilidad y pesificación de la economía y, más recientemente, conflictos políticos internos que dificultan la resistencia a la crisis financiera internacional abierta en el 2008. Se mantiene y profundiza la debilidad institucional que muestra una ineficiencia en términos de gobernabilidad y responsabilidad (Lowental, 2006), con el Congreso debilitado y los gobernadores provinciales atrapados en una limitada coparticipación de los ingresos nacionales.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

A pesar de estas limitaciones, desde el 2003 al 2008 la economía argentina ha crecido a un ritmo aún mayor al de la economía internacional basando esta buena *performance* -además de contextos internacionales favorables- en los resultados positivos del abandono del cambio fijo –que implicó una devaluación del peso– y en una constante reducción de la deuda externa con los organismos internacionales. Ya en el 2002 se destinaron unos 4.300 millones de dólares para cancelación de cuotas de capital e intereses y todos los esfuerzos gubernamentales de ese año estuvieron dedicados a convenir con el FMI un acuerdo marco para renegociar el conjunto de la deuda, alcanzado finalmente en enero del 2003.

En esta coyuntura una vez más se refuerza la necesidad de las inversiones extranjeras que deberán hacer frente a las limitaciones de la oferta de la economía argentina. Queda claro de todos modos que la IED no es un fin en sí mismo sino un medio para lograr un desarrollo sustentable más equilibrado. Algunos informes[1] muestran que en los últimos años este logro no se ha verificado en los países de la región o que al menos ha tenido muchas limitaciones.

Es propósito de este trabajo abordar las características generales de las inversiones europeas en la Argentina, analizando tres casos representativos de la política gubernamental con respecto al tratamiento de los flujos de dinero que han llegado desde Europa durante los últimos años. Los casos escogidos, por su alto nivel de conflictividad, son el caso de Telecom Italia, el del grupo español Marsans y el del grupo francés Suez.

---

1. Un interesante estudio analiza mayoritariamente la década del 90 pero menciona también algunos fenómenos que llegan hasta la actualidad. El informe presenta resultados de diferentes características, ya que si bien no se encuentran evidencias de importantes derrames positivos hacia las empresas locales por parte de las empresas trasnacionales, tampoco éstas han sido las causas principales de los problemas sociales existentes. Por otra parte, se han encontrado algunos efectos positivos de la IED a través de la adquisición de empresas ya que los «nuevos propietarios de las firmas nacionales parecen haber transferido activos (tales como nuevas tecnologías de producción y administración) que les permitieron a las firmas adquiridas lanzar nuevos productos, aumentar la productividad del trabajo e incrementar el comercio exterior». En Chudnosvsky, Daniel y López, Andrés (2008) «Argentina: ¿Inversión extranjera y desarrollo sostenible?» en «Globalización, Inversión Extranjera y Desarrollo sustentable», Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio ambiente en las Américas. Editado en 2008. Disponible en http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/FDI_WG_May08_Span_Full.pdf. consultado el 15 de enero de 2010.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Las particularidades de la inversión europea en la Argentina

Se hacen necesarias algunas precisiones técnicas para abordar el fenómeno estudiado que nos brinden mayores herramientas para el análisis.

La IED, según la definición manejada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) es la inversión que busca adquirir un interés duradero en una empresa de otro país, con objeto de influir efectivamente en la gestión de la misma (FMI, 1997). El Fondo sostiene que estas inversiones implican la adquisición del control o de intereses durables (minoritarios o paritarios) en una empresa, con algún grado de intervención del inversor en la dirección y en la gestión de sus actividades. Las dos características diferenciadoras más claras de la IED son, entonces, su carácter de irreversibilidad o perspectiva de largo plazo y la alta permanencia en las economías receptoras, a diferencia de otros flujos más volátiles como las inversiones de portafolio o de cartera que están dirigidas a participaciones de naturaleza financiera y actuadas por sujetos no interesados en la gestión de la empresa.

Según la EUROSTAT, la Oficina de Estadísticas Europea, la inversión directa extranjera es aquella categoría de inversión en la cual un empresario residente de un país (el inversor directo) compra al menos un 10% de una empresa residente de otro país (la empresa de la inversión directa). Las transacciones subsecuentes entre las empresas afiliadas son también transacciones de la inversión directa.

Protagonistas de este proceso son las empresas trasnacionales, consideradas por Trajtenberg (1999:19) como un sistema de filiales ubicadas en diferentes países, bajo control de una matriz, donde los vínculos entre ésta y las filiales pueden gestarse en tres modos diferentes:

- la adquisición por parte de la matriz de parte o del conjunto de la propiedad de una empresa existente en el extranjero,
- la formación de una nueva empresa en el extranjero, aportando la matriz el capital social, y
- la ampliación del capital con aporte de la matriz, en una empresa sobre la que ya existe propiedad parcial del capital.

Según este autor cualquiera de las tres opciones debe ser considerada Inversión Externa Directa ya que siempre se trata de flujo de capitales que permite el *control sobre unidades productivas en el extranjero*.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Entre las argumentaciones teóricas que explican la IED y la consecuente internacionalización de las empresas como una de sus consecuencias más inmediatas, uno de los esquemas más completos y aceptados es el paradigma ecléctico (Dunning, 1979, 2000) que ha generalizado la denominación OLI (por sus siglas en inglés) para referirse a las tres ventajas de las que suelen beneficiarse las inversiones: de Propiedad, Localización y de Internacionalización.

En este esquema, una de las causas de la internacionalización de las empresas es la existencia de factores de atracción en el país receptor, o lo que se denomina *ventajas de localización*. En otros casos el proceso de inversión apuntaría a poner en valor una determinada capacidad o competencia que el inversor tenga, lo que se denomina *ventaja de propiedad* o ventaja competitiva.

Por último, una empresa puede poseer una ventaja competitiva sin necesidad de invertir en el exterior, aprovechándola a través de exportaciones, licencias de know how, entre otros instrumentos. En estos casos, para que se produzca la inversión en el extranjero la empresa debería tener algún interés adicional en mantener el control sobre el proceso productivo, que muchas veces tienen que ver con el carácter estratégico del mercado, del producto, etc. Estas ventajas se denominan *ventajas de internacionalización*.

Una diferenciación interesante distingue la IED vertical de la IED horizontal, considerándose vertical aquella inversión destinada a «explotar la existencia de diferencias significativas entre el país emisor y el país receptor» (Artal Tur, Fernández Guerrero y Segarra, 2004). Es el caso característico de las empresas provenientes de países desarrollados que se instalan en países en desarrollo para aprovechar el costo de mano de obra inferior, el acceso a recursos naturales o normas ambientales más flexibles (Markusen y Marskus, 2001).

Por otra parte, la IED horizontal es aquella inversión que supone un «desarrollo de idénticas actividades empresariales entre diferentes países» (Artal Tur, Fernandez Guerrero y Segarra, 2004). Esta tipología de inversiones es la que tiene lugar para evitar restricciones a los mercados originadas, por ejemplo, por barreras arancelarias. Así los flujos de comercio obstaculizados por medidas proteccionistas se ven reemplazados por flujos de inversión

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

directa. Si bien inicialmente esto podría ser considerado negativo ya que burlaría los intentos de proteger el mercado, en los desarrollos teóricos posteriores se remarca la existencia de nuevos flujos de dinero que acompañan las inversiones horizontales como resultado de las relaciones entre la matriz y sus filiales en el país receptor como consecuencia de la publicidad, el *marketing* y el desarrollo de los canales de distribución (Artal Tur, Fernandez Guerrero y Segarra, 2004).

Entre los factores que atraen a los inversores extranjeros a la Argentina se encuentran su tamaño de mercado, la mano de obra barata y cualificada, todos estos "factores de localización" según el difundido esquema ecléctico que intenta identificar los motivos que llevan a las empresas a internacionalizarse y a escoger determinados destinos.

La conclusión a la que ha arribado el estudio de Artal, Guerrero y Segarra (2004) que compara las IED europeas con las IED estadounidenses es que en el caso europeo se verifica un crecimiento de las importaciones de productos europeos por parte de la Argentina tras la entrada de flujos de IED, sin observarse efectos sobre las exportaciones argentinas. La dinámica de la IED europea sería eminentemente buscadora de mercados en una clara estrategia de IED horizontal. Esta opción refuerza el objetivo de explotación de las ventajas de propiedad que las empresas europeas poseen y considera al mercado latinoamericano como la principal atracción. En este proceso, las empresas españolas han tenido un liderazgo importante en la década del 90. Como lo hacen notar desde la teoría, también se ha verificado en este caso un efecto positivo indirecto de los flujos de inversiones horizontales europeas en los sectores de no exportables del comercio.

En la totalidad de la inversión europea en la Argentina, sin dudas España es protagonista y esto es así también en el resto de América Latina: en el 2007 la economía española fue la segunda mayor inversora en América Latina, por detrás sólo de Estados Unidos. Durante el período 1993-2007 la región América Latina y el Caribe ha recibido el 26,3% de la totalidad de la inversión directa de España en el exterior. Otros países europeos cuyos capitales están presentes en la Argentina, entrelazados con la economía nacional, son Francia, Italia, Países Bajos, Alemania y Reino Unido, entre los más importantes.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La IED europea en Argentina
Clasificación por primer nivel de tenencia
(en millones de dólares)

	1999	2000	2001	2001	2002	2003	2004 (1)
Europa	**31.263**	**36.873**	**38.279**	**44.029**	**23.714**	**26.234**	**27.482**
Alemania	1.897	2.090	1.758	1.876	1.166	1.472	1.619
España	12.308	16.612	17.213	18.413	10.063	11.786	11.210
Francia	4.441	4.971	5.695	6.734	2.685	2.888	3.213
Italia	2.513	2.729	2.739	3.107	1.215	1.248	1.313
Países Bajos	5.090	5.470	5.808	6.426	3.151	3.230	4.386
Reino Unido	2.630	2.359	1.319	2.239	1.543	1.619	1.346
Otros E	2.385	2.642	3.747	5.234	3.891	3.991	4.395

(1) Datos provisorios.
Fuente: DNCI - INDEC

Otra de las causas que explican la distribución de inversiones europeas en América Latina en general y en la Argentina en particular se encuentra en la proximidad cultural de las economías involucradas. Se tendría una evidencia formal de que «la inversión directa de la UE a América Latina ha estado muy condicionada por factores culturales», fenómeno que explicaría por qué un país de inversión tardía como España…«es el mayor inversor europeo en la zona, las inversiones relativamente importantes de Portugal en Brasil, o la poca penetración que tienen los países del norte de Europa en esta zona, como Suecia o Dinamarca» (Monserrat Álvarez, 2006).

Como se explica en un trabajo anterior[2], ante la crisis económica del 2001 y la posterior entrada en *default*, recrudecieron las intervenciones por parte de los gobiernos europeos en defensa de los intereses empresariales tratando de evitar mayores pérdidas. Sólo la importancia de los capitales invertidos y los signos de una rápida recuperación de la economía argentina pudieron evitar una salida en masa de la IED europea.

2. Cabeza, Marta, «La Unión Europea y la República Argentina: nuevos protagonismos de los estados nacionales», en «La política exterior del Gobierno de Kirchner», Volumen II, Tomo IV, Universidad Nacional de Rosario Editora - Colección Académica, Rosario, octubre 2006.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) la suerte de los inversores extranjeros en la Argentina fue muy dispar de acuerdo al sector económico en el que se encontraban: los capitales vinculados con el sector financiero se vieron afectados negativamente por la privatización de las AFJP, causando pérdidas importantes del valor en bolsa[3]. Los titulares y los comentarios de los medios españoles hablaron de «dudas», «temores», «incertidumbre» y «fantasmas» en relación a la economía argentina, y compararon la estatización de los fondos de pensión con los momentos previos al *default* de 2001.

También los sectores productivos vinculados a las agroexportaciones se vieron afectados negativamente por las retenciones impuestas a los productos del agro. Pero en cambio, las agencias de turismo y las cadenas hoteleras con capitales españoles se vieron beneficiadas por la política cambiaria que propició un dólar alto, así como las empresas constructoras favorecidas por el *boom* de la construcción y las empresas importadoras beneficiadas por la expansión del consumo interno.

Ya en tiempos más recientes, la crisis financiera global que comienza en el 2008 tiene consecuencias directas sobre los flujos de inversión europeos en todo el mundo[4] y específicamente en la región. En la Argentina, los sectores vinculados con los servicios privatizados como la energía, el agua y el transporte, fueron los más afectados por el retiro de las empresas extranjeras. Parte de la explicación respecto a esta retracción se puede vincular además con el congelamiento de las tarifas de los servicios privatizados y los cambios de las reglas de juego que han llevado a los inversores a realizar denuncias ante el Convenio del Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y otros tribunales internacionales.

A nivel global, se evidencia una fuerte caída de inversión española en el exterior, que se redujo un 64,6% en 2008 respecto al año anterior[5], a pesar de que el país continuó siendo emisor neto de inversión

3. Las empresas españolas vieron caer sus acciones un 6 por ciento en un día en la bolsa de Madrid; YPF cayó un 15 por ciento. «La Argentina fuera de la agenda del mundo», Morales Solá, Joaquín, Diario La Nación, 23 de septiembre de 2009.
4. Según datos de la UNCTAD las inversiones en todo el mundo disminuyeron un 14% en 2008 y según estimaciones la caída continuó en el 2009 con un retroceso estimado del 44% en el primer trimestre.
5. En el primer trimestre de 2008 grandes empresas españolas dedicadas a la extracción de crudo, petróleo y gas natural retiraron 1.517 millones de euros, la mayor desinversión registrada en la Argentina.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

exterior. Las estadísticas argentinas parecen limpiar los horizontes sombríos al mostrar un crecimiento de la IED en el 2008 de un 37%[6]. Sin embargo, algunos hacen notar que si no se tienen en cuenta en este período la venta del 15% de la filial local de Repsol YPF a la española Peterson Energía, dado que la misma pertenece al argentino Enrique Ezkenazi, ni la opción de compra que el mismo empresario firmó por otro 10% de YPF que aún no se materializó, consideradas ambas inversiones no genuinas[7], el número positivo cambiaría de signo y marcaría un descenso de la IED con respecto al 2007 de un 21%.

Casos paradigmáticos

Existen en los últimos años de la historia del capital europeo presente en la Argentina casos especialmente conflictivos que han llevado a un clima de enfrentamiento entre los gobiernos involucrados y que merecen de ser observados con detenimiento para identificar similitudes y diferencias. Si bien sus consecuencias han sido de intensidad diferente, todos ellos han generado la necesidad de contactos –más o menos directos– entre los principales representantes del Poder Ejecutivo de ambas partes llegando a ocupar alto nivel en las agendas presidenciales cuando se realizaron encuentros y visitas oficiales.

Caso Telecom - gobierno italiano

La relación política bilateral entre Italia y la Argentina se ha visto resentida por el canje de los bonos de la deuda y las complicaciones a las que dio lugar, sumado a la falta de afinidad política entre el gobierno de Berlusconi y los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner[8]. En este frío clima político es que

6. Informe de la UNCTAD sobre Inversión Extranjera Directa, 2008.
7. «Cayó un 21% la inversión extranjera directa en 2008», Diario La Nación, 18 de septiembre de 2009.
8. Aun así no se han visto afectados lazos más profundos que permiten continuar, por ejemplo, una asociación estratégica de vital importancia para el desarrollo tecnológico de nuestro país que se inició en 1992 con el Acuerdo de Cooperación en el Campo de la Investigación y el Uso del Espacio Ultraterrestre, firmado en Roma que nombra a la Agencia Espacial Italiana (ASI) y a la Comisión Nacional de Actividades Espaciales de la Argentina (CONAE) como autoridades de aplicación.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

tiene lugar el conflicto con la empresa Telecom Italia y su subsidiaria Sofora, acusadas de violar las leyes antimonopólicas argentinas.

En agosto del 2009 la empresa Telecom Italia es intimidada por el gobierno argentino a ceder el 50% de sus acciones de la empresa Sofora, antes del 25 de febrero del 2010, porque a través de esta sociedad Telecom Italia controla Telecom Argentina. A su vez, Telefónica de España es el socio mayoritario de Telco (posee el 46,2%), que posee un 22,4% de Telecom Italia. El resultado de esta compleja trama de inversiones es que las dos empresas que dominan el mercado de telecomunicaciones en Argentina, Telecom y Telefónica, resultan fuertemente vinculadas, perteneciendo a los mismos capitales desde abril del 2007 cuando tiene lugar la operación con Sofora.

El gobierno argentino en agosto del 2009 había sido avisado, a través de un informe de la Secretaría de Comunicación de la Nación[9], sobre la necesidad de la venta por parte de Telecom Italia. La presidente Fernández de Kirchner considera que la participación indirecta de Telefónica de España en Telecom Italia configura una situación monopólica que debe revertirse para proteger a los consumidores nacionales. Surgen así dos disposiciones, una de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), dependiente del Ministerio de Economía, y otra de la Secretaría de Comercio Interior, sobre la obligación de venta por parte de la empresa de capitales italianos.

Telecom Italia apeló en enero del 2010 la resolución de la CNDC pero igualmente desde el Ministerio de Economía se multó con más de 200 millones de pesos a Telefónica[10] y a otras firmas por no cumplir con la orden de retirarse y por no haber informado al ente antimonopolio de las relaciones de capital que mantienen con empresas que operan en Argentina.

Ha habido, además, reiteradas amenazas de estatización de Telecom por parte del Ministerio de Planificación Federal que se en-

9. Este informe se encuentra disponible en: http://www.cnc.gov.ar/infotecnica/archivos/CNDC_informe_art_16.pdf y entre sus conclusiones afirma: «La Operación en examen genera una vinculación entre ambas sociedades licenciatarias, ya que el accionista indirecto de Telecom Argentina (Telefónica de España) es a su vez accionista indirecto de Telefónica de Argentina S.A., y ello es suficiente para considerar vulnerada las disposiciones regulatorias aludidas».
10. El dictamen que impone las citadas multas puede consultarse en: http://www.mecon.gov.ar/cndc/dictamenes/dictamen_multa_741.pdf

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

cuadran en un contexto de pérdida de apoyo interno por parte del gobierno argentino, con crisis recurrentes que socavan cada vez más las políticas propuestas por la presidente. Hay descrédito interno y aislamiento internacional y la política exterior con respecto a las inversiones se explica, una vez más, por causas internas. Algunos sostienen que las amenazas de estatización intentan provocar una caída en el precio de la acciones permitiendo la compra, con mayor provecho, por parte de amigos del poder[11]. Asimismo se menciona la intención del Grupo Clarín, agrupación empresarial opositora al gobierno, de comprar Telecom, lo que provoca una fuerte resistencia oficial[12].

La presidente declaró que «no podemos permitir una concentración monopólica, porque en realidad Telefónica de España ha adquirido el contralor de acciones de Telecom Argentina y entonces tendríamos que toda la telefonía fija estaría en cabeza de una sola empresa, además de la concentración que se produciría en materia de telefonía celular»[13]. En la misma oportunidad Cristina Fernández de Kirchner relacionó las interferencias de la Justicia en los conflictos empresariales con los intereses económicos de grandes grupos afirmando que «la Justicia es independiente del Gobierno, pero no tal vez de la oposición y no tal vez de grandes y poderosos intereses» finalizando su conferencia sosteniendo que si la Justicia, a través de medidas cautelares, «cristaliza situaciones de monopolios» esto implica «atentar contra los intereses de los argentinos». Estas menciones hacen referencia al hecho que Telecom Italia logró frenar su salida compulsiva del país en el plano legal por una medida cautelar que suspendió la venta el 2 de febrero del 2010, en clara contradicción con la postura del Poder Ejecutivo, la Justicia argentina anuló la orden de la Secretaría de Comercio Interior que obligaba a Telecom Italia a la venta de acciones, exponiendo como principal argumento que no se puede imponer la desinversión «sin previamente escuchar y permitir el libre ejercicio del derecho a defensa por parte de quien resulta sancionado»[14].

---

11. «De Vido amenaza con estatizar Telecom si la Justicia frena su venta», Diario Clarín, 19 de enero de 2010.
12. «Telecom Italia pide garantías y respeto». Diario Crítica de la Argentina, 22 de enero de 2010.
13. Conferencia de prensa de la presidente, Cristina Fernández de Kirchner, en el salón sur de la casa de gobierno, 20 de enero de 2010.
14. «La justicia anuló la orden del Gobierno a Telecom para desinvertir», Clarín, 2 de febrero de 2010.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Este conflicto generó una «cerrada defensa, tanto empresarial como política»[15] de la compañía italiana desde ultramar. Esta defensa fue encauzada por eurodiputados del Parlamento Europeo, que responden tanto al gobierno como a la oposición italiana, quienes presentaron una moción y enviaron una carta al Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso y a los comisarios competentes para enfocar la atención de la Unión Europea sobre el caso de Telecom Italia. Además, la Asociación de Operadores de Telecomunicaciones Europeos (ETNO por sus siglas en inglés) presentó un pedido ante la Comunidad Europea para que se defienda la posición de Telecom Italia sosteniendo que no hay hechos que permitan acreditar la situación de monopolio invocada por el gobierno argentino.

Por último, cabe recordar que el reclamo de Telecom Italia podría terminar en el Convenio del Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Mientras avanza la causa judicial en la Argentina, la compañía ya envió las primeras cartas de «consultas amistosas» al gobierno nacional y, si en los próximos meses las partes no se ponen de acuerdo, quedaría habilitada para realizar una demanda ante este tribunal internacional.

Caso Marsans - gobierno español

Ya fue mencionada la importancia de las capitales españoles en el país, siendo el principal inversor europeo con una amplia y variada presencia en la economía nacional. Sin embargo, y como era previsible, esta participación no se ha visto privada de conflictos, roces y complicaciones. Una de las más emblemáticas en los últimos tiempos fue el proceso de privatización y posterior re-estatización de la aerolínea de bandera nacional.

La empresa estatal Aerolíneas Argentinas fue privatizada por el gobierno de Carlos Saúl Menem quedando en manos de un consorcio liderado por la empresa española Iberia acompañada por socios locales dueños de Austral.

En 1994 el gobierno autorizó a la operadora española a vender sus activos de Aerolíneas Argentinas para disminuir las pérdidas provocadas por el mal gerenciamiento e Iberia vendió oficinas comerciales,

15. «Reacción política en Italia por las presiones a Telecom», Clarín, 22 de enero de 2010.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

un simulador de vuelo y la propiedad de la mayoría de sus aviones. A fines de los años ´90 la empresa española finalmente cede toda la operación comercial a American Airlines, quien también fracasa en la gestión. Entra en escena entonces la Sociedad Española de Participaciones Industriales (SEPI), un ente estatal español creado para absorber los negocios externos de las empresas públicas españolas que iban a ser privatizadas, que intenta sanear la compañía.

Pero la crisis empresarial continúa: a mediados del 2001 el Estado argentino debió pagar los sueldos de Aerolíneas Argentinas por la falta de pago de la SEPI y luego de algunos meses de negociaciones entre ambos gobiernos la SEPI vendió la empresa al grupo turístico Marsans, también español, al valor simbólico de un euro, quien se hizo cargo de un aporte de 700 millones de dólares para sanear las deudas. Sobreviene un período de tranquilidad en las operaciones económicas de la compañía debido principalmente al acuerdo logrado entre el presidente argentino Néstor Kirchner y el Primer Ministro español José Luis Rodríguez Zapatero que desemboca en una cesión gratuita del grupo Marsans incluyendo un cambio en el estatuto de la compañía que otorga al Estado argentino dos directores, en vez de uno. Estos directores poseen lo que se denomina «la acción de oro»: deberán aprobar cualquier modificación importante de rutas o de alianzas con otras aerolíneas que, de faltar esta aprobación, no se podrían hacer.

Además, este acuerdo entre los máximos representantes de ambos países dejó sin efecto la impugnación a los balances de Aerolíneas (durante tres años, entre 2002 y 2004, los balances habían sido positivos y sólo habían sido aprobados por el accionista mayoritario, el grupo Marsans).

Pero a mediados del 2006 los conflictos vuelven a surgir, principalmente por falta de inversiones y reclamos sindicales. Los manejos poco claros del grupo Marsans, que eran seguidos de cerca por los gobiernos de ambos países, hicieron que en el 2008 comenzaran abiertamente las presiones del gobierno argentino sobre esta empresa para que cediera sus acciones a un grupo privado y en modo paralelo se autorizó una suba de tarifas y subsidios al combustible. Como se aclaró, la mayoría accionaria de Aerolíneas estaba en manos del grupo español Marsans, pero dos de sus directores representaban al Estado argentino, que tenía el 5% de las acciones. Estos dos directores solicitaron la intervención judicial y desde el mes de julio del 2008 la empresa comienza a ser administrada por el Estado argentino.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En la XVIII Cumbre Iberoamericana realizada durante octubre de 2008 en El Salvador, Cristina Fernández de Kirchner se encontró con José Luis Rodríguez Zapatero y este conflicto fue tema de agenda en la charla de los dos mandatarios. Tanto Fernández de Kirchner como Zapatero reiteraron la voluntad de impulsar las inversiones españolas en Argentina y resaltaron el buen estado de la relación bilateral pese a los desencuentros registrados, como el caso Aerolíneas.

El 9 de enero Cristina Fernández de Kirchner instruye al Ministerio de Planificación como «organismo expropiante», a nacionalizar la aerolínea. Pocos días antes, el Parlamento argentino había aprobado, con 42 votos a favor y 21 en contra, la ley para habilitar la expropiación una vez que el grupo español se negó a que le paguen un «valor simbólico» declarando a Aerolíneas y sus subsidiarias empresas de «utilidad pública sujetas a expropiación».

En febrero del 2009 el Ejecutivo argentino inició un juicio al grupo Marsans, propiedad del presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales Gerardo Díaz Ferrán, para expropiarle Aerolíneas Argentinas, administrada por el Estado desde julio de 2008. El grupo español decidió llevar la pelea al CIADI, el tribunal internacional del Banco Mundial donde reclama una indemnización de 1.500 millones de dólares.

Luego de estos momentos álgidos, se logra un acuerdo entre el grupo español Marsans y el gobierno argentino que decide devolver el carácter de «oficial» a Aerolíneas Argentinas dieciocho años después de su privatización.

El principio de acuerdo contempla que el gobierno argentino se haga cargo de un número aproximado de 40 aviones de los 61 aparatos contratados por Marsans a Airbus el año anterior, lo que liberaría a favor del grupo español 150 millones de euros (casi 193 millones de dólares al cambio actual) del aval ofrecido al fabricante europeo.

La presidente de Argentina, por su parte, afirmó que el conflicto por la expropiación de Aerolíneas Argentinas al grupo Marsans «es un episodio que ha sido superado en el marco de las instituciones»[16].

16. Marsans y Kirchner alcanzan un acuerdo para vender la aerolínea, Libertad Digital, 11 de febrero de 2009, disponible en: http://www.libertaddigital.com/economia/marsans-y-gobierno-argentino-alcanzan-un-principio-de-acuerdo-venta-aerolinea-1276350568/ . Consultado el 5 de marzo de 2010.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Caso Suez - gobierno francés

Argentina es el cuarto socio comercial de Francia en América Latina, y este país figura entre los primeros inversores extranjeros en Argentina. Sin embargo, la crisis argentina de 2001-2002 y sus consecuencias afectaron en gran medida la presencia francesa en Argentina, que había invertido de manera masiva en el país en los años noventa.

Las relaciones entre Argentina y Francia tocaron uno de sus puntos más bajos durante las presidencias de Néstor Kirchner y Jacques Chirac, oportunidad en que la empresa francesa 'Suez' se retiró del consorcio de Aguas Argentinas.

Durante los primeros ocho años del contrato (1993-2001) las casi inexistentes prácticas regulatorias y la re-negociación del acuerdo eliminaron el riesgo corporativo de la empresa permitiéndole importantes ganancias. Sin embargo, en el 2002, con el gran colapso social y económico que impulsa, entre un cúmulo de cambios, la devaluación de la moneda nacional, Suez tuvo que responder por 500 millones de dólares en pérdidas por la concesión de Buenos Aires (Public Citizen, 2003).

En septiembre del 2005, con el voto afirmativo de todos los socios extranjeros, la abstención del sindicato y la opinión en contra del único accionista argentino —el Banco Galicia—, la asamblea extraordinaria de Aguas Argentinas ratificó la decisión de dejar la concesión, propuesta por el socio principal, la francesa Suez.

Los puntos en conflicto era la falta de acuerdo en cuanto a las tarifas pretendidas, el honorario para el operador y por último quién se haría cargo de la cancelación del préstamo de US$ 90 millones concedido por el BID a la Argentina, que el Estado transfirió a Aguas cuando privatizó Obras Sanitarias. La empresa quería que lo siguiera pagando el Estado, obligación que éste asumió cuando la empresa entró en *default*[17].

Pese a las conversaciones entre el presidente Néstor Kirchner y el Primer Ministro español, José Luis Rodríguez Zapatero, sobre la posibilidad de que Aguas de Barcelona (Agbar), que formaba ya parte del grupo, se quedara como socio en Aguas Argentinas, la empresa votó a favor de salir de la concesión.

---

17. «Suez busca una salida ordenada de Aguas que garantice el servicio», Diario La Nación, 22 de septiembre del 2005.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Para respaldar sus argumentos, el entonces embajador de Francia, Francis Lott, declaró que entre 1993 y 2001 Aguas Argentinas había obtenido ingresos por 5.600 millones de dólares y, de esa suma sólo el 2% se destinó a dividendos. «Esto no me parece totalmente normal», observó Lott, que indicó que la empresa no puede, con estos recursos, hacer las inversiones que debería[18].

El congelamiento de sus tarifas derivó en el planteo de Suez y Aguas de Barcelona (esta última como parte del grupo) ante el CIADI, donde piden una compensación económica cercana a los 1.700 millones de dólares.

Aun así, comparado con los dos casos anteriores abordados en este trabajo, el conflicto de la compañía Suez y su posterior retiro de la Argentina, tuvo efectos menos nocivos sobre las relaciones políticas bilaterales de los dos gobiernos involucrados.

Luego de la resolución del mismo –aunque la denuncia ante el CIADI sigue vigente– el siguiente obstáculo para dinamizar nuevamente las inversiones francesas era el pago del deuda al Club de París. Un vez superado este problema, con el fin al *default* con el Club de París, las autoridades del Ministerio de Planificación y los principales grupos empresarios locales coincidieron en señalar que a partir de ahora debería producirse un cambio sustancial en los esquemas y las condiciones de financiación de las grandes obras energéticas y de infraestructura que están en curso y que tienen como protagonistas destacados a firmas europeas.

De hecho, en abril del 2008 durante la visita oficial la presidente argentina Fernández de Kirchner a Francia se encuentra con presidente Nicolás Sarkozy y el primer ministro François Fillon y el clima fue muy alentador: se hablaba de una visita de Sarkozy a la Argentina en el 2009 donde se pondría la piedra fundamental al tan deseado tren de alta velocidad, financiado con capitales franceses de la empresa Alstom. Otras señales alentadoras eran la carta de Sarkozy a la presidente Cristina Fernández de Kirchner pidiéndole su participación en la misión humanitaria colombiana, la visita, unos meses antes, del primer ministro François Fillon junto a su encargada de Economía, Christine Lagarde y la presencia en el país del ministro francés de Transporte, Dominique Bussereau, que habló de una red de tranvías para Buenos Aires.

18. Ibídem.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Cristina Fernández de Kirchner parecía tener la ocasión de revertir las recordadas tensiones entre su marido y el ex presidente Jacques Chirac, cuando en 2006 sólo atravesó el espacio aéreo del país en su viaje a Brasil y Chile.

Pero finalmente el polémico proyecto del tren bala donde participarían capitales franceses fue dejado de lado, al menos temporalmente, y la visita del presidente Sarkozy a la Argentina nunca tuvo lugar cayendo las buenas perspectivas en saco roto.

Cuestiones intermésticas

Se entiende por «cuestiones intermésticas» aquellos asuntos que son internacionales y domésticos al mismo tiempo. La política exterior de una nación es la acción gubernamental que se proyecta en el ámbito externo. Este accionar suele estar influenciado por factores que no exclusivamente provienen de este ámbito externo sino que surgen de estrategias para reforzar el poder interno. Es entonces que nos encontramos ante cuestiones intermésticas.

En el caso de las inversiones europeas en nuestro país se verifica una vez más, como en múltiples aspectos de la política exterior actual y de los asuntos internacionales, una subordinación de las cuestiones externas a las necesidades de la política interna. Las relaciones bilaterales con los países europeos, mediatizadas y marcadas a fuego por el entramado de inversiones europeas en el país, están determinadas y afectadas por cuestiones internas vinculadas a la generación y el mantenimiento del poder político. Así, la política exterior pasa a ser un instrumento más para el posicionamiento interno frente a la oposición. Se entremezclan en los argumentos nacionales para el ataque a los inversionistas extranjeros ataques a grupos económicos enemigos, necesidad de apoyo popular interno y favores a grupos de inversionistas cercanos al poder. El papel de los inversionistas externos, especialmente los europeos, fue «problematizado» también desde el propio gobierno de Kirchner (Arce, 2004) y luego con el de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, con declaraciones duras o acusadoras que aunque inicialmente tuvieran un propósito electoralista, al obtener el gobierno buenos resultados con esa práctica se mantienen como parte de la estrategia política.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Más complejas aún son las vinculaciones entre las inversiones extranjeras, las cuestiones internas y las fricciones entre los poderes públicos. El enfrentamiento entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo que marca en la actualidad el conflicto por los Decretos de Necesidad y Urgencia habilitando al Estado a utilizar las reservas del Banco Central para pagar deuda externa, se transmiten hasta la pugna de la empresa Telecom Argentina con el gobierno argentino. La presidente acusa al Poder Judicial de no defender la independencia de poderes sino la «independencia de los intereses económicos» poniendo palos en la rueda con la «judicializacion» de las causas llevando a largos juicios que siempre terminan por perjudicar al Estado.

También se dejan entrever elementos de la «agenda interméstica del otro» al identificarse presiones de los grupos económicos sobre los propios gobiernos europeos. Es así que por ejemplo, en el caso Aerolíneas Argentinas se observa una presión corporativa por parte de otros grupos diferentes al directamente afectado que en determinado momento comienza a «soltar la mano» de la empresa Marsans presionando para que el gobierno español deje de intervenir por él ante el gobierno argentino[19].

En el caso Telecom, se advierte que la agenda interméstica del otro se vislumbra a través de canales más institucionales: varios eurodiputados italianos salen en defensa de la compañía presentando una interpelación ante la Comisión Europea a fin de instarla a intervenir para frenar el «clima de intimidación e ilegalidad del gobierno argentino»[20] que afecta las inversiones de Telecom Italia en la Argentina. También se advierte en este caso el *lobby* ejercido por la Asociación de Operadores de Telecomunicaciones Europeos, ETNO, que toma la causa de la empresa, defendiendo sus intereses.

Dentro de los mismos estados europeos se puede notar que la posición no es monolítica, dándose casos donde los poderes ejecutivos tienen una visión estratégica de las relaciones bilaterales de largo plazo que puede entrar en contradicción con la visión de los técnicos y financieros que deben dar respuestas inmediatas a los empresarios nacionales y por ende ven la situación con una clave más mercantilista.

---

19. «Ni el amor ni el espanto» por José Natanson, en Página 12, 15 de febrero de 2009.
20. «Reacción política en Italia por las presiones a Telecom», Diario Clarín, 22 de enero de 2010.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Conclusiones

Entre la multiplicidad de causas que pueden explicar las decisiones de inversión externa de las grandes y medianas empresas, desde el «paradigma OLI» de Dunnig hasta enfoques más modernos que estudian la efectividad de las políticas de promoción de inversiones extranjeras, incluyendo a factores propios de las empresas (capacidad de gestión, antigüedad en el país anfitrión, entre otros) las que mayor fuerza toman se relacionan con el marco político de las economías receptoras y las condiciones de seguridad jurídica que se ofrecen. Estos siguen siendo los principales determinantes de la IED, explicando los flujos internacionales de capital productivo.

El gobierno actual parece no tener en cuenta lo anteriormente mencionado y en las relaciones con los países europeos que tienen presencia en la Argentina a través de inversiones externas directas vuelve a verificarse un fenómeno recurrente en la política exterior tanto del gobierno de Néstor Kirchner como de Cristina Fernández de Kirchner: las decisiones que se toman están subordinadas a las necesidades de la política doméstica y a la construcción de poder interno. Sin advertir las razones estratégicas vinculadas a un desarrollo económico a largo plazo, las inversiones extranjeras son frecuentemente tratadas con desdén, privilegiando los lazos con empresarios amigos o cercanos al poder o complicando el ingreso al país con «exigencias extras» impulsadas por funcionarios sospechados de corrupción.

La poca importancia de la Argentina en la agenda de los inversores internacionales, que parece ser un elemento de continuidad en la última década, sumado al hecho que las inversiones en todo el mundo disminuyeron un 14% en 2008, no parece delinear un escenario muy prometedor. En los dos últimos años todos los esfuerzos estuvieron centrados en evitar que la crisis internacional, que afecta inevitablemente a los flujos de inversión directa, dañe el poco margen de acción argentino en el sistema internacional y no se advierte una estrategia a largo plazo con objetivos definidos.

Algunas otras circunstancias permanecen invariadas como por ejemplo, la persistencia de la particular tendencia que muestra a España como principal inversor a pesar de las dificultades propias de la economía ibérica.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Por otro lado surgen tímidamente algunos sectores económicos más novedosos que podrían ser beneficiados con el ingreso de capital extranjero fresco como el negocio de la generación eléctrica con recursos renovables, como es el caso de la energía eólica, donde ya se conocieron algunas propuestas de empresas norteamericanas y europeas.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Bibliografía consultada

Arce, A. «La crisis del 2003 en las relaciones hispano-argentinas: Néstor Kirchner y su modo de neutralizar las posibles respuestas del gobierno español», Revista Agenda Internacional, Universidad de Barcelona, Año 1, Número 1. Junio, julio, agosto 2004.

Artal Tur, A. Fernández Gerrero, J. I. y Segarra, T. (2004), «Opciones estratégicas de la IED europea y estadounidense en Argentina durante los años noventa» en Economía Internacional: Nuevas aportaciones, ICE, marzo-abril 2004. Nº 814.

Chudnosvsky, D. y López, A. (2008) «Argentina: ¿Inversión extranjera y desarrollo sostenible?» en «Globalización, Inversión Extranjera y Desarrollo sustentable», Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio ambiente en las Américas. Editado en 2008. Disponible en http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/FDI_WG_May08_Span_Full.pdf. consultado el 15 de enero de 2010.

Dunning, J. H. (1979), «Explaining changing patterns of International production: in defense of eclectic theory», Oxford Bulletin of Economics and Statistics, vol. 41, no. 4: pp. 269-295

Dunning, J.H. (2000), «The Eclectic Paradigm as an Envelope for Economic and Business Theories of MNE activity», International Business Review, vol. 9: pp. 163-190

FMI (1997) El sistema de estadísticas de las cuentas macroeconómicas. Serie de folletos. No. 56-S. Disponible en: http://www.imf.org. Consultado el 4 de abril del 2010.

Lowental, A. (2006) «Argentina: Contradicciones Desconcertantes», Agenda Internacional nº 9, v.3.

Markusen, J. y Maskus, K. (2001), «General equilibrium approaches to multinacional firma: a review or theory and evidence», en Harrigan, James (editor), *Handbook of International Trade*, Cambridge, NBER Working Papers Series.

Monserrat Álvarez, Análisis de los factores determinantes de la inversión directa extranjera de la Unión Europea en América Latina: el papel de la distancia sociocultural, IX Encuentro de Economía Aplicada.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Public Citizen (2003) «Suez. Biografía Corporativa». Disponible en www.citizen.org. Consultado el 15 de marzo de 2010.

Trajtenberg, R. (1999) El concepto de empresa transnacional. Disponible en: http://decon.edu.uy/publica/Doc1099.pdf. Consultado el 10 de febrero de 2010.

Otras Fuentes

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

Diario Clarín

Diario La Nación

Diario El País

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ARGENTINA: LA GRAN EQUILIBRISTA EN LOS TEMAS VINCULADOS A MEDIO ORIENTE.
UNA REGIÓN LEJANA Y SENSIBLE EN LA POLÍTICA EXTERIOR

Rubén Paredes Rodríguez

Introducción

En los últimos años, las críticas –en algunos círculos políticos, académicos y periodísticos– hacia la Política Exterior argentina han girado en torno a la supuesta irrelevancia que ha recibido como política pública, a la falta de objetivos externos claros o disfuncionales al nuevo escenario internacional y a las acciones incoherentes o reactivas ante acontecimientos acaecidos en el escenario regional y global. Asimismo, han señalado el abandono de la cortesía como un arma diplomática tendiente a ganar amigos y proyectar la buena voluntad del país y el entendimiento, como también al consumo que se ha hecho de la misma por estar más condicionada a las necesidades de la agenda política interna del país. Estas críticas rodearon a la administración de Néstor Kirchner, en la cual se aducía que la coyuntura nacional de crisis heredada había conducido a privilegiar sólo determinados temas y países en el diseño y formulación de la Política Exterior, y a establecer un quiebre con los fundamentos y acciones contenidos en las políticas exteriores de los gobiernos anteriores.

La apelación al multilateralismo, el rechazo al accionar de tipo unilateral, la reinserción en el mercado financiero internacional y la vuelta a los postulados de la autonomía pasaron a constituir el discurso y la praxis del gobierno del Frente para la Victoria (FPV), con algunos aciertos y errores. En tal sentido, la nominación de Cristina Fernández de Kirchner como candidata a Presidente se hacía eco de algunas de las críticas antes mencionadas, dado que si bien las variables macroeconómicas acompañaban los logros obtenidos en la gestión de gobierno, la proyec-

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ción externa seguía constituyendo una tarea pendiente en la «profundización del cambio» al que se apelaba en la campaña electoral. En condiciones de un país «normal», se puede interpretar que no ha sido una casualidad la expresa alusión de dotar a Argentina de una Política Exterior para su reinserción y lograr una mayor institucionalidad en el país.

Con la asunción de Cristina Fernández, el interés nacional en la Política Exterior fue definido en sentido amplio, es decir, en *lograr una mejor calidad de vida para todos los argentinos*, al que se orientarían las acciones de la las mismas durante los próximos años, en pos de la defensa de los derechos humanos, la paz y la democracia, la protección de los recursos naturales, la promoción de la producción nacional, el apoyo al desarrollo tecnológico y la difusión de la cultura nacional. Es por ello que se ha buscado recomponer el vínculo con algunos países de la región y la potencia hemisférica, profundizarlo con otros a través de lo que se dado en llamar alianzas estratégicas, diversificar los mercados de exportación, y en apelar a una mayor cooperación frente a la crisis económico-financiera a nivel global.

Ahora bien, partiendo del supuesto de que en el diseño de toda Política Exterior se fijan los principios y objetivos como así también las acciones bilaterales, regionales y multilaterales tendientes a la consecución de los mismos. Y que en algunos temas de la agenda también se pone de manifiesto la diplomacia como un *juego de doble nivel*, es decir, cuando se produce la participación de actores domésticos ejerciendo alguna influencia o presión sobre las acciones externas del gobierno, se plantea cómo ha sido la vinculación de Argentina con la región de Medio Oriente en los dos últimos años del gobierno de Néstor Kirchner y los dos primeros años de mandato de Cristina Fernández[1].

En tal sentido, y siguiendo la línea argumental del tomo anterior de esta colección, se analizan las líneas directrices y de acción externa hacia Medio Oriente, donde se detectan *ajustes en la continuidad* de algunos temas presentes en la agenda de la Política Exterior[2]. Si bien la

1. Se considera importante hacer alusión a la *diplomacia como un juego de doble nivel* en virtud de que en algunos temas de la agenda referidos a países de Medio oriente, actores domésticos o subnacionales buscan influenciar en determinados cursos de acción sobre el gobierno nacional. Este, a la vez, trata de maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales. Véase Putnam, Robert (1996), «Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel», en *Zona Abierta*, Nº 74, Madrid, p. 79.
2. Por *ajuste* en la Política Exterior, se sigue la conceptualización realizada por Lasagna cuando sostiene que es el nivel de cambio menos intenso, con una ocurrencia

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

región no ha sido un área prioritaria en el diseño y la formulación general, lo que se puede caracterizar como una constante, se puede aducir que determinadas cuestiones han recibido una mayor atención en los últimos años por parte de la conducción política e inclusive técnica de los cuadros de la Cancillería argentina. A veces por reacción ante determinados acontecimientos generados en la región o por brindar acompañamiento a iniciativas multilaterales y birregionales, Argentina ha tenido que encarar una posición de gran equilibrista, atendiendo a las presiones nacionales de diferentes grupos, a los vínculos con países latinoamericanos y a los intereses de los países de la región de Medio Oriente.

En el presente capítulo se aborda primero la relación en torno a la República Islámica de Irán, país con el cual Argentina mantiene el nivel más bajo de relacionamiento diplomático por ser el presunto involucrado en los atentados perpetrados durante la década de los noventa sobre entidades judías y aún sin esclarecimiento judicial. En este punto se destacan dos cuestiones en algún punto conexas, por un lado, cómo influyen determinados actores domésticos y personalidades en la posición de Argentina frente al régimen de los ayatollahs. Y por el otro, cómo la expansión político-diplomática y económico comercial iraní en América Latina –fortaleciendo y estrechando lazos con países socios o aliados estratégicos de Argentina– colocaron al país en una posición signada por una encrucijada.

El segundo tema se enmarca en la continuidad y el acompañamiento que se le ha dado desde Argentina a la iniciativa brasileña en las relaciones América del Sur-Países Árabes (ASPA), acercando a través de la cooperación sur-sur dos regiones alejadas en términos geopolíticos, pero estratégicas en cuestiones globales como lo han manifestado los socios birregionales. Pese a los avances, algunos aspectos generan interrogantes, hasta qué punto la iniciativa no responde a una forma de contrabalancear al expansionismo persa (Irán) en Latinoamérica desde el lado árabe. Asimismo, cómo compatibilizar los intereses comerciales en los que se han centrado los países sudamericanos con las expectativas de naturaleza política de la contraparte árabe, en cuestiones que generan una gran sensibilidad.

---

cotidiana, que ocasiona solo pequeñas alteraciones en la Política Exterior de un país, pero sin implicar realineamientos ni un cambio básico. Véase Lasagna, Marcelo (1996), «Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo», en Revista CIDOB d´Afers Internacionals, Nº 32, Barcelona.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La causa AMIA: el punto más sensible de la agenda de Política Exterior argentina

Desde principios de 2007, la causa de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) volvió ser un tema sensible entre la República Argentina y la República Islámica de Irán, debido al curso que siguió la investigación en la Justicia Federal al emitir los pedidos de captura sobre el ex Presidente iraní Alí Akbar Hashemi Rafsanjani, siete funcionarios de alto nivel iraníes y un ciudadano libanés miembro del Partido Hezbollah, supuestamente sospechosos de haber participado intelectual y materialmente en el atentado perpetrado en 1994 [3]. Por tal motivo, el Fiscal Federal de la causa Alberto Nisman encabezó la delegación argentina acompañado por funcionarios de la Cancillería, quienes viajaron a Lyon –donde se encuentra la sede de la Organización Internacional de la Policía Criminal (INTERPOL)– para solicitar formalmente bajo el sistema de «difusión roja» o máxima prioridad «A» los pedidos de órdenes de captura.

La respuesta por parte de Irán fue inmediata, iniciando una escalada verbal que se extendería durante todo el año –y en varias oportunidades– cuando negó todo tipo de participación y contestó que *si insisten con las capturas, vamos a pedir la de ustedes también*, en clara alusión a los fiscales de la causa[4]. Esta situación produjo malestar en el gobierno argentino por la falta de cooperación judicial, lo que generó activar los cursos de acción institucionales al convocar la Cancillería de urgencia, al Encargado de Negocios de Irán, Mohsend Baharvand. El entonces Vicecanciller Roberto García Moritán fue el responsable de transmitir la preocupación por el *amedrentamiento y amenaza velada* que sufrieron los fiscales argentinos, quien recibió como respuesta formal la comunicación de transmitir del pedido de explicaciones al gobierno de Teherán.

---

3. El pedido de captura fue emitido por el Juez Federal Rodolfo Canicoba Corral en noviembre de 2006 y los Fiscales Federales Alberto Nisman y Martín Burgos hicieron efectiva la presentación de las órdenes de captura el 22 de enero de 2007.
4. La intencionalidad por parte de Irán fue corroborada según el gobierno argentino en el comunicado emitido desde París por la Agencia de Noticias de Irán IRNA (en su sigla en inglés) cuando reprodujo los comentarios de la delegación iraní en los siguientes términos: «Teherán advirtió a los funcionarios judiciales argentinos que si ellos insisten en la solicitud de captura de los funcionarios iraníes, Irán realizará cargos similares contra funcionarios argentinos». Para mayores detalles se recomienda visitar el sitio oficial de la agencia IRNA disponible en: http://www2.irna.ir/es.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En el punto más alto de la crisis diplomática, Néstor Kirchner respaldó los pedidos de la justicia argentina, lo cual ha sido bien recibido por las nuevas autoridades de la Delegación de Asociaciones Israelíes Argentinas (DAIA) en la audiencia que se realizó días después, con el objeto de recomponer las relaciones con el gobierno[5]. En dicha oportunidad el titular de la DAIA, Aldo Donzis, manifestó compartir la preocupación por las amenazas y la necesidad de encontrar *la verdad a través de la justicia, como todo país democrático y civilizado*, manifestando también el aumento de actos de antisemitismo en la sociedad argentina.

El 14 de febrero el Departamento de Asuntos Jurídicos de INTERPOL recomendó al Comité Ejecutivo dar lugar con prioridad máxima los pedidos de captura sobre seis de los nueve nombres solicitados, quedando afuera el ex Presidente Rafsanjani, el ex Canciller Alí Akbar Velayati y el ex Embajador en el país Hadi Soleimanpour[6]. La decisión del organismo estuvo acorde a la tradicional postura de no inmiscuirse en cuestiones de naturaleza política, considerando que la detención de estos últimos podría causar un conflicto internacional, más allá del país donde fueran encontrados, dada la importancia de los altos cargos políticos que desempeñaron durante esos años[7]. A tan solo días de tomar estado público la recomendación de INTERPOL, la administración Kirchner tuvo que sortear en el ámbito nacional la noticia de que un ex funcionario ligado al gobierno viajaba a Irán a dictar un seminario internacional sobre América Latina. El dirigente piquetero y

5. La audiencia realizada con el presidente Néstor Kirchner tuvo como objeto protocolar presentar a las nuevas autoridades electas de la DAIA y tratar de recomponer los vínculos entre la comunidad judía y el gobierno nacional afectados por los dichos de anterior Presidente de la institución Kirsbaum. En dicha oportunidad se invitó formalmente al Presidente a asistir al nuevo aniversario del atentando a la AMIA.
6. El Departamento de Asuntos Jurídicos desestimó el pedido sobre el ex Embajador, en virtud de considerarlo *cosa juzgada* como consecuencia de su detención previa durante el 2005 en Londres. En esa oportunidad, la justicia argentina llegó tarde con la presentación de las pruebas y las mismas no revistieron el suficiente tenor de responsabilidad para que las autoridades londinenses habiliten su extradición.
7. Cabe destacar que la justicia argentina sólo se centró en el ex Presidente como la supuesta máxima figura política, cuando el sistema político iraní producto de la Revolución Islámica acaecida en 1979 es de naturaleza dual. Esto significa que el Jefe de Estado para ser elegido por voto popular, previamente debe ser aceptado por la máxima autoridad, el Imán Líder y Guía de la Revolución, el Ayatollah Alí Khamenei, sobre el cual no hubo ninguna mención. La línea de investigación judicial que apunta a Irán como principal responsable se basa en una supuesta reunión de alto nivel –según informes de inteligencias de otros países– realizada el 13 de agosto de 1993 en Teherán. De la misma, habría salido la decisión de que sea Hezbollah el ejecutor del atentado, sirviéndose de los funcionarios de la Embajada iraní para la conexión local.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

líder de la Federación Tierra y Vivienda (FTV) Luis D'Elía –acompañado por el ex diputado Mario Cafiero y el sacerdote Luis Farinello– manifestó que Irán quiere recuperar las relaciones que mantenía con Argentina y encausar las causas judiciales pendientes con el país. Pese a que la visita a Irán y el encuentro con el Canciller Manoucheh Mottaki –en dos oportunidades y a quien se le entregó una carta en mano– fue a título personal, la misma coincidía con un momento de encendida tensión en las relaciones bilaterales. En la carta se criticaba el curso de la investigación de la AMIA –seguido por los Fiscales Federales– por ser *permeables* a las presiones de los Estados Unidos en una coyuntura internacional ante un eventual ataque a Irán por el desarrollo e investigación en el área la tecnología nuclear[8].

Por primera vez un grupo de personalidades y organizaciones sociales simpatizantes con el gobierno tomaban abiertamente partido en defensa de Irán, cuestionando la falta de imparcialidad de la investigación como así también intentando lograr un acercamiento político entre ambos países, alejándose de lo que supuestamente había sido en su origen un mero seminario académico. Esta situación significó tener que dar las correspondientes explicaciones por parte del gobierno aclarando y desentendiéndose de que no era esa la posición oficial del Estado argentino ni de las autoridades de la Iglesia Católica frente al desagrado y el enojo de la comunidad judía argentina[9].

---

8. La tensión diplomática bilateral argentino-iraní coetáneamente coincidía con los planes del entonces ex Vicepresidente Dick Cheney de los Estados Unidos, de querer emprender un ataque preventivo sobre las instalaciones nucleares en Irán, integrante del denominado «Eje del Mal», y por ende, una amenaza cabal a la paz y seguridad internacionales. Véase: Paredes Rodríguez, Rubén (2006), «La política Internacional en torno al *Affaire Irán*: ¿Más dudas que certezas en torno al Programa Nuclear?», Revista *OtroSur*, editada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y «Las fuerzas profundas en el proceso de construcción identitaria de Irán, Irak y Afganistán» en Busso, Anabella (comp.) (2008), *Fuerzas Profundas e Identidad. Reflexiones en torno a su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos,* UNR Editora, Rosario, Tomo 1, Cap. 7.
9. La carta presentada por organismos sociales, dirigentes de derechos humanos e intelectuales fue firmada, entre otros, por las Madres de Plaza de Mayo Hebe de Bonafini y Nora Cortiñas, el dramaturgo Eduardo Pavlovsky y el escritor Osvaldo Bayer. A días de haber retornado al país, los tres miembros de la comitiva dieron una conferencia de prensa donde manifestaron poseer pruebas traídas de Irán en las que 3 de los supuestos declarantes en la causa AMIA pertenecen a un grupo terrorista –Mujahedin -e-khalq Organisation– que busca desestabilizar el régimen de los ayatollahs en el exilio. Véase: Rubin, Sergio, «Desautorizan el viaje de un cura a Irán», en *Clarín*, sección el País, viernes 2 de marzo de 2007 y Fernández Moore, Lucio, «AMIA: D'Elía pidió que la justicia revise los cargos contra los acusados iraníes», en *Clarín*, sección el País, 7 de marzo de 2007.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

A mediados del mes de marzo, el país recibió el apoyo del Comité Ejecutivo de INTERPOL con una resolución adoptada por unanimidad en la que hizo suyo el pedido de la justicia argentina, ratificando la captura firme sobre seis de los nueve presuntos implicados[10]. De esa manera, no se tuvieron en cuenta los alegatos presentados por los iraníes quienes adujeron que la justicia del país no era independiente y estaba influenciada políticamente por el gobierno. Las acusaciones mutuas en este caso entre ambos actores presentaban similitudes, ya sea por la falta de colaboración judicial e intencionalidad política por parte de Irán, como por la supuesta no imparcialidad de la justicia argentina que está condicionada por el gobierno, la comunidad judía e informes tendenciosos de los servicios de inteligencia de Israel y los Estados Unidos por parte de Argentina.

En medio de ese clima de tensión, y con motivo de celebrarse el 15º aniversario del atentado sobre la Embajada de Israel, la Corte Suprema de la Nación atribuyó la *responsabilidad política a Irán* sobre los hechos y confirmó que la causa no iba a prescribir. Las reacciones internacionales no se hicieron esperar, el entonces Vicecanciller israelí Aaron Abramovich –representando a Israel en el acto– expresó su satisfacción por la posición adoptada en la Corte, al igual que el Embajador de Israel Rafael Eldad en la reunión que sostuvo con los miembros de ese alto tribunal, pese a que la investigación de este caso no ha avanzado en los términos esperados. Así, ambas causas coincidirían en apuntar a Irán como el Estado involucrado en los atentados, alejándose de la posición del «encubrimiento» local que descuidaba los supuestos móviles y presuntos artífices de los hechos, centrándose en la conexión internacional.

Tampoco tardaron en aparecer las reacciones de quienes buscaban deslindar responsabilidades en torno a la República Islámica. En la conferencia realizada en la Feria del Libro titulada «AMIA: la otra verdad», D'Elía disertó acusando a la *derecha israelí* de estar

10. Los pedidos de captura firme fueron aceptados por parte de los 13 representantes de las policías del mundo que integran el Comité y recayeron sobre el ex ministro de Seguridad Alí Fallahijan, el ex Consejero Cultural de la Embajada iraní Mohsen Rabbani, el ex Tercer Secretario de la Embajada Ahmad Ashgari, el ex Jefe de la Guardia Revolucionaria Mohsen Rezai y el ex Jefe de las Fuerzas QUDS Ahmad Vahidi. También, el libanés Imad Moughnieh, ex Jefe exterior del Partido Hezbollah.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

involucrada en la voladura de la mutual israelita, generando críticas nacionales e internacionales de las organizaciones judías[11]. Las versiones vertidas en esa ocasión motivaron la citación judicial del dirigente de FTV ante la Unidad de Investigaciones del Fiscal Federal Nisman, donde terminó respondiendo que desconocía determinadas cuestiones, que sus dichos se basaban en un trabajo de aspirantes de la carrera de derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y que su aporte al tema era para que se contemple una nueva hipótesis en la línea de investigación, so pretexto de que judicialmente se estaba siendo funcional a los intereses norteamericanos para atacar a Irán.

En el 13º aniversario de la AMIA, el Presidente Kirchner acompañado de la primera dama e integrantes del gobierno nacional asistieron al acto en claro signo de recomposición de los vínculos con la comunidad judía, donde se escuchó una vez más el reclamo de hallar justicia y a los responsables. En dicha oportunidad, diferentes representantes de la comunidad emitieron sus discursos luego de las 9:53 A.M. en la calle Pasteur al 600, siendo el Presidente de la AMIA, *Luis Grynwald, el primer orador encargado de pedir «romper relaciones diplomáticas con Irán, al considerar que está probada la participación del gobierno de ese país en el atentado»*[12].

El pedido realizado al gobierno nacional se basó en los trascendidos surgidos desde la Casa Rosada de que se iba a denunciar públicamente a Irán por la falta de cooperación judicial ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en lo que sería un gesto considerado sin precedentes. Sin embargo, el mismo significaba una apuesta de máxima que ninguno de los gobiernos anteriores estuvo dispuesto a dar y una presión fuerte nacional e internacional difícil de gestionar. Por un lado, se felicitaba y se daba el apoyo desde los Estados Unidos a la decisión argentina en un claro signo de entendimiento en este punto y sobre el terrorismo en la dañada agenda bilateral. Pero por el otro, era una decisión difícil de adoptar frente a

11. Véase: «Polémica por una conferencia de D'Elía sobre la AMIA e Irán», en *La Nación*, sección Política, 27 de abril de 2007.
12. Véase «AMIA: piden al gobierno cortar relaciones con Irán», en *Perfil*, sección Política, 18 de julio de 2007. «AMIA: piden al gobierno romper con Irán», en *La Nación*, sección Política, 19 de julio de 2007.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

un país con más de 100 años de relaciones diplomáticas[13]. Así lo dejaba ver el Encargado de Negocios iraní, el cual pedía evitar la adopción de medidas de tipo unilateral cuando respondió que *es muy lamentable que este caso, en el que debería buscarse justicia, se haya transformado en un caso político contra Irán. Un país no puede acusar a otro país*[14].

En el marco de un total hermetismo hasta último momento, y acompañado por representantes de la comunidad judía que asistieron como invitados en de la delegación argentina, el Presidente Kirchner dio el último discurso en la 62º apertura de sesiones ordinarias de la Asamblea General, buscando no sólo circunscribir el reclamo a la instancia judicial, sino también evitar quedar preso de un contexto de tensión entre Washington y Teherán[15]. El reclamo político pedía a Irán que colabore eficazmente aceptando y respetando la jurisdicción de la justicia argentina, en virtud de que no ha brindado todo el apoyo requerido para el esclarecimiento del atentado. Y enfatizaba *estamos pidiendo que Irán cumpla. Nada más, pero tampoco nada menos*[16].

Finalmente, la Cancillería argentina recibió con beneplácito –en lo que consideró como un apoyo de la comunidad internacional– la decisión de la Asamblea General de INTERPOL adoptada en Marrakech, donde se aprobó por 78 votos a favor, 14 votos en contra y 26 abstenciones el respaldo a los pedidos de captura solicitados en el mes de enero[17]. Empero, dos socios y aliados estratégicos de

---

13. La respuesta de Teherán se cristalizó en el exhorto presentado para que comparezcan ante las autoridades judiciales iraníes Juan José Galeano, Emanuel Moellen, Carlos Corach, Rubén Beraja y José Barbaccia, bajo el cargo de «acciones contra la seguridad externa de la República Islámica de Irán». Para Argentina, ello era una suerte de represalia política por el pedido de captura de ciudadanos iraníes ante INTERPOL, lo cual fue enfáticamente rechazado. Véase «Argentina rechaza los exhortos». Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Información para la Prensa, Nº 000/07, 14 de agosto de 2007.
14. «Teherán pide evitar medidas unilaterales», en *La Nación*, sección Política, jueves 19 de julio de 2007.
15. El caso AMIA de este modo tiene dos aristas, una judicial con sus avances y retrocesos pero también una política de alta sensibilidad porque de ser encontrado Irán culpable de haber organizado el atentado, ello puede considerarse como un acto de guerra.
16. Para más detalles del discurso emitido por el Presidente Kirchner, se recomienda visitar el sitio oficial de la Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas en el sitio *on line* http//www.un.it/argentina/.
17. Irán respondió al comunicado oficial de INTERPOL diciendo que *era infundado e inaceptable*, y que la relación bilateral con el país se debilitó como consecuencia del sionismo argentino. Para mayores detalles se recomienda ver http://www.interpol.int/public/ICPO/PressReleases/PR2007/PR200705.asp.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Argentina no brindaron un apoyo explícito al respaldo de detención internacional. Por un lado, sorprendió sugestivamente la ausencia de Venezuela, país que lleva adelante la «Alianza anti-imperialista» con el régimen de los ayatollahs y por el otro, la abstención de Brasil preocupado por el devenir de la Triple Frontera y la necesidad de no poner en riesgo el intercambio comercial que mantiene con Irán.

La asunción de Cristina Fernández como presidente estuvo jalonada desde un principio por reveses que se manifestaron en la dimensión doméstica e internacional de la política[18]. En este sentido, lo que se intentó presentar como un cambio redundó en una continuidad y algún sentido hasta en los gestos de gobierno adoptados anteriormente. Con relación a la AMIA, la Presidente no asistió al 14º aniversario por motivos de agenda interna, por la visita del presidente de Lituania y por reuniones con el ministro de economía Fernández para abordar la crisis del campo. La ausencia motivó entre los oradores las críticas en el acto oficial, recordando que en un año no se había avanzado nada cuando estaba demostrada la participación de Irán y Hezbollah. Asimismo se pidió a la comunidad internacional colaborar con los pedidos de extradición y se llamó a Argentina *romper las relaciones comerciales con Irán*[19]. En otras palabras, significaba romper con el poco de vínculo diplomático de alto nivel reducido a Agregados de Negocios que quedaba entre ambos países, con el consabido efecto que provoca la inexistencia de todo contacto por más mínimo que sea. En la dimensión económico-comercial de la Política Exterior, los vínculos con Irán permanecieron virtualmente congelados desde el 2003, sin embargo, durante el 2008 Argentina se convirtió detrás de Brasil en el segundo socio comercial de Irán en la región con un comercio valuado en mil millones de dólares.

---

18. En la dimensión externa se desató el conflicto en torno a las valijas provenientes de Venezuela y al problema de los autos con patente diplomática ingresados al país de manera dudosa. En la dimensión interna, la resolución 125 del Ministerio de Economía sumergió al país en una crisis que desgastó el primer año de gobierno.
19. El encuentro oficial y protocolar con los representantes de la comunidad judía se llevó a cabo a fines de agosto de 2008, cuando se presentaron las nuevas autoridades de la AMIA, con su flamante titular Guillermo Borger. En dicha oportunidad, Cristina Fernández ratificó su *compromiso permanente* con el apoyo a la investigación judicial y recibió las gracias por haber hablado con su par venezolano Hugo Chávez sobre la situación de la comunidad judía de ese país.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Las presiones por parte de algunas organizaciones judías que remarcaban lo incoherente de que argentinos hagan negocios privados cuando el Estado tiene un problema político y judicial internacional con Irán, no se tradujo en la acción externa esperada por parte del gobierno nacional. Cristina Fernández evitó adoptar esa medida y en la 63ª apertura de sesiones de la Asamblea General, sin un discurso leído sólo se remitió a exigir al régimen de Teherán la colaboración para la extradición de los supuestos sospechosos, en un claro acompañamiento a la justicia argentina, *no para condenarlos, sino para juzgarlos bajo todas las garantías de un sistema democrático*.

A fines de 2008 la relación con Irán se volvió a tensar cuando el vocero del Ministerio de Asuntos Exteriores de ese país ratificó que no se iban a extraditar a los ex funcionarios requeridos por la justicia argentina. Las críticas en duros términos se dirigieron al funcionamiento del sistema judicial nacional, alegando que *Argentina es bien conocida en todo el mundo por sus jueces corruptos*[20]. Desde Teherán, se decía que al no existir un tratado bilateral de cooperación judicial se aplicaban las leyes iraníes sobre los ciudadanos de ese país, remarcando que nunca se presentaron las pruebas fehacientes sobre la participación de los mismos en el atentado y que era claro el *lobby* sionista en la investigación. Esta línea fue la que adoptó el Fiscal del Tribunal Público de la Fiscalía de Teherán, Rumiani, días antes cuando respondió por primera vez en catorce años a los exhortos de los magistrados argentinos.

Bajo este clima de tensión, y luego de los trascendidos surgidos de la visita de los representantes del Comité Judío Americano al país, el entonces Ministro de Justicia Aníbal Fernández tuvo que desmentir que se vayan a suspender las relaciones comerciales en respuesta a lo acontecido.

Durante el 2009, los cortocircuitos diplomáticos se volvieron a repetir como cada año al acercarse la fecha de un nuevo aniversario de la AMIA y ante el tradicional discurso presidencial en las Naciones Unidas[21]. Con motivo de las medidas de

20. Véase «Dura embestida de Irán a la justicia argentina», en *La Nación*, sección Política, 1de diciembre de 2008.
21. Un ejemplo de ello ha sido la respuesta inmediata dada por la Cancillería a las palabras del Presidente iraní poniendo en duda la veracidad del Holocausto en la Conferencia contra el Racismo y la Discriminación Racial que tenía lugar en Ginebra. En tal sentido se sostuvo que: «Las declaraciones del Presidente de Irán ponen de relieve una gran

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

seguridad implementadas por la gripe A, el acto de conmemoración se pospuso un mes. En dicha oportunidad, la Presidente asistió junto a integrantes del gabinete nacional al acto en el que cada organización emitió su respectivo discurso reclamando justicia, el pedido de compromiso del Estado argentino y una crítica a la ONU por permitir la asistencia del «Nuevo Hitler» –el Presidente iraní Mahmoud Ahmadinejad– como orador[22].

Esta situación se agravó en la dimensión internacional con la noticia del nombramiento de Ahmad Vahidi como Ministro de Defensa de Irán, uno de los seis sospechosos reclamados por Argentina ante INTERPOL. La protesta del gobierno argentino por la designación fue inmediatamente contestada por Teherán, que convocó al encargado de negocios argentino Mario Quinteros a consulta, haciéndole saber que se consideraba una *interferencia* en los asuntos internos de otro país. El Vicecanciller argentino Victorio Taccetti acusó a Irán de desconocer *las reglas de la convivencia internacional,* so pena que lo que estaba atrás del nombramiento era la inmunidad que contaría el nuevo funcionario de ese país.

Los pocos días que mediaron entre esta escalada diplomática y la apertura de secciones ordinarias de la Asamblea General desembocaron en una nueva instancia de tensión bilateral. El discurso enfático de Cristina Kirchner reclamando la entrega de los supuestos involucrados en el atentado recibió una respuesta oficial -y no el habitual silencio- de parte del Presidente de Irán. En pocas palabras, Ahmadinejad *le recomendaría al gobierno argentino que en vez de perseguir los intereses de una minoría sionista en la Argentina piense en los intereses de todo el pueblo argentino. Eso nos*

---

irresponsabilidad, tanto más cuando ocurren en el seno de una Conferencia destinada a tomar medidas contra el racismo y el antisemitismo, por lo cual sus dichos merecen la total condena de la Cancillería argentina». Véase «Rechazo categórico de la Cancillería argentina a las declaraciones del presidente de Irán», Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa, N° 105/09, 20 de abril de 2009.

22. En esta ocasión hubieron varias críticas, entre ellas, al Jefe de la Ciudad de Buenos Aires Mauricio Macri por haber nombrado como Jefe de la Policía porteña a Jorge Palacios. También a la titular del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) María José Lubertino, quien responsabilizó en su oportunidad a Israel por los el ataque a la Franja de Gaza y motivó los actos de repudió de organizaciones de izquierda junto a Luis D'Elía frente a la Embajada de Israel. Este mismo fue tildado de *sicario de Irán y de sembrar el odio* en la sociedad argentina.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

beneficiaría a todos[23]. En el momento que se escucharon estas palabras, la delegación argentina se retiró del recinto en un claro signo de rechazo a la presencia del primer mandatario iraní[24].

De este modo, la escalada verbal entre ambas partes, las presiones de diferentes actores nacionales para que Argentina adopte una posición que no sea precisamente la del tenso equilibrio para con Irán y el curso de las acciones judiciales sin respuestas por parte de Teherán, marcaron el derrotero seguido en la vinculación bilateral en torno a la no resuelta causa AMIA.

Argentina en una encrucijada: el expansionismo de Irán en América Latina y los vínculos con los países vecinos

En los últimos años, no se puede perder de vista que la especificidad de las relaciones bilaterales entre Teherán y Buenos Aires –en torno a la causa AMIA– se desenvolvió en un contexto internacional y regional de cambios significativos. En este sentido, para algunos la expansión diplomática de Irán en América Latina ha colocado a nuestro país en una posición difícil de gestionar. Mientras que para otros, ha habido un sobre dimensionamiento de la penetración iraní, marcada por el anuncio de grandes proyectos y promesas que no se han materializado en los resultados esperados.

Sin embargo, se considera que la lógica del *doble aislamiento* se ha puesto de manifiesto. Por un lado, el régimen de Teherán ha podido sortear el cerco internacional impuesto por Estados Unidos y la Unión Europea ante el desarrollo del programa nuclear *in situ*, acercándose a países latinoamericanos. Por el otro, Buenos Aires ha quedado en una encrucijada rodeada en el vecindario por países socios y aliados estratégicos con renovados vínculos con Irán.

---

23. Armendáriz, Alberto, «Irán no cede ante el reclamo argentino», en *La Nación*, sección Exterior, 26 de septiembre de 2009.
24. En la 65ª apertura de sesiones de la Asamblea General la comitiva oficial estuvo integrada por el Canciller Jorge Taiana; el representante argentino ante la ONU, Jorge Argüello; el Embajador argentino en los Estados Unidos, Héctor Timerman; el Presidente de la bancada oficialista en la Cámara de Diputados, Agustín Rossi; el Vicepresidente del mismo bloque, José María Díaz Bancalari y los diputados Ariel Basteiro, Carolina Moisés y Nora César. Asimismo, fueron invitados el Presidente de la AMIA, Guillermo Borger, el secretario general Julio Schlossser, como así también representantes de Familiares y Amigos de Víctimas de la AMIA, Sergio Burstein, Olga Degtiar y Daniel Komarovsky.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Ahora bien, cabe preguntarse cuáles han sido los factores internacionales y regionales que han permitido la penetración iraní en el subsistema latinoamericano y hasta qué punto Argentina no ha quedado sola en el ámbito regional con sus legítimos reclamos de justicia ante los intereses pragmáticos de los países latinoamericanos.

En la primera década del siglo XXI, siguiendo a Fareed Zakaria, el sistema internacional presenta como característica sobresaliente una *compleja multipolaridad*, marcada por la declinación de los Estados Unidos como potencia económica y estratégica y la emergencia de nuevos centros de poder (*the rise of de rest*)[25]. Esto se ha traducido en la difusión y una nueva distribución del poder mundial, permitiendo que otros actores internacionales se posicionen en la estructura del sistema con intereses divergentes obteniendo un mayor margen de maniobra frente a la dominación o hegemonía americana.

El *ascenso del resto* se considera que ha sido la consecuencia directa del fracaso de imponer un Orden Unipolar durante las dos administraciones republicanas de George W. Bush, lo cual estaría caracterizando los cambios en la era moderna. A una conclusión similar arriba Richard Haas a la hora de caracterizar la configuración del nuevo sistema internacional entendido como *no polar*. El mismo difiere de la noción clásica de multipolaridad que se tenía –con un concierto de naciones y un equilibrio de poder– en tanto que la *no polaridad* se caracteriza por tener numerosos centros de poderes significativos. De tal modo que ha sido el mismo Estados Unidos quien ha acelerado el surgimiento de poderes alternativos en el mundo y ha debilitado su propia posición con respecto a ellos[26]. Los límites de la *Global War Terrorism* (GWT), el fracaso por diseñar *The Greater Middle East* –con los costos diplomáticos, económicos, militares y en vidas humanas que ha implicado– la búsqueda por aislar a los países del *eje del mal* –y sus esfuerzos por adquirir armas de destrucción masiva– y la nueva crisis financiera mundial han socavado sus bases de poder en el sistema internacional.

---

25. Zakaria, Fareed (2008), *The Post-American World*, W.W. Norton & Company, Nueva York, p. 2.
26. Para Haas, la no polaridad está marcada por la presencia tanto de actores estatales como no estatales jugando un papel importante en la política internacional. Véase Haas, Richard (2008), «La era de la no polaridad», en *Foreign Affairs en español*, Vol. 8, Nº 3, p. 6.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Precisamente en este contexto de permisibilidad internacional han coincidido dos instancias que se manifestaron de manera coetáneas. Por un lado, la aparición de gobiernos progresistas y de izquierda en América Latina con posiciones autonómicas y en algunos casos de confrontación ideológica con la potencia dominante. Ello se puso de manifiesto con iniciativas y acciones externas específicas, como ser en impugnar las acciones de tipo unilateral en encuentros de alto nivel diplomático, en la necesidad de emprender una cooperación sur-sur y también en avanzar en la diversificación de las relaciones con actores extrarregionales. Por el otro, la búsqueda internacional por aislar diplomáticamente a la República Islámica de Irán por su controvertido programa nuclear redundó en el lanzamiento de una activa Política Exterior nunca vista con países de América Latina y África[27]. Así, el Presidente Admadinejad sostuvo *que cuando los países occidentales trataron de aislar a Irán, nosotros fuimos por el patio trasero de Estados Unidos,* en clara alusión a la región[28].

La puerta de entrada a América Latina ha sido posible a través de Venezuela, país con el cual se suscribieron 279 acuerdos de cooperación bilaterales –más allá de los vínculos personales entre ambos mandatarios y la sintonía ideológica antiimperialista– y a los que se sumaron los demás integrantes de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)[29]. Sin embargo, el acercamiento de más

27. La llegada al poder de la línea ultraconservadora en Irán, de la mano del presidente Ahmadinejad en agosto de 2005, colocó al país en el ojo de la tormenta por acciones y expresiones concretas. En primer lugar, y como país signatario del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), Irán ha sostenido en los últimos años el derecho a desarrollar con fines pacíficos la tecnología nuclear. Sin embargo, cuestiones conexas como el secretismo o el desarrollo misilístico con sus respetivos vectores es considerado uno de los temas que preocupa a la comunidad internacional. Por el otro, y en ese contexto, las declaraciones oficiales de negar el Holocausto o «borrar a Israel del mapa» no coadyuvaron a revertir la imagen del país como una amenaza regional e internacional a la paz y seguridad internacionales.
28. Ortiz, Román, «Ayatollahs cast growing shadow in Latin America», *The Atlanta Journal-Constitution.* Disponible *on line* en http://www.ajc.com/opinion/ayatollahs-cast-growing-shadow-135031.html. Consultado el 10 de setiembre de 2009.
29. Irán es el único país de Medio Oriente que participa como observador en el ALBA. El acercamiento a los países miembros se ha traducido principalmente en anuncios de «megaproyectos» de inversión que no se han materializado en su totalidad, lo mismo en las relaciones comerciales que siguen siendo bajas en su conjunto con la región a excepción de Brasil. Para mayores detalles se recomienda *Iran in Latin America. Threat or axis of annoyance?* , Woodrow Wilson Center, Washington, 2008.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

alto nivel se efectuó con la apertura de las misiones diplomáticas en países de la región como ser: Chile, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Uruguay y la reapertura de la Embajada en Colombia[30].

En todos los casos, y en un período de dos años, la dinámica seguida por Teherán ha sido la misma, el establecimiento de relaciones diplomáticas, la firma de convenios de cooperación en sectores específicos, visitas oficiales y proyectos de inversión iraníes a cambio del apoyo internacional al programa «pacífico» de desarrollo nuclear. Con relación a este punto, Irán obtuvo el apoyo internacional explícito de Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Cuba y Brasil frente al régimen de sanciones de Naciones Unidas y de las observaciones de la Agencia Internacional de Energía Atómica.

La penetración iraní en la región ha despertado preocupación por parte de Estados Unidos pero también de las autoridades de Israel, país con el cual ya han roto relaciones diplomáticas Venezuela y Bolivia en América Latina luego de la *Operación Plomo Fundido* que llevó adelante sobre la Franja de Gaza en enero de 2009.

No obstante uno de los puntos más sensibles ha sido la detección de la presencia de Hezbollah en la región según funcionarios de la Casa Blanca. Las acusaciones de que Irán es el mayor *sponsor* del terrorismo internacional han generado alarma, teniendo en cuenta las incursiones previas en el caso de Argentina durante la década de los noventa[31]. El Secretario de Defensa Robert Gates mostró preocupación por *el nivel de actividad subversiva* que los iraníes están llevando a cabo en una serie de lugares de América Latina, *abriendo una gran cantidad de oficinas y una gran cantidad de frentes, detrás de los cuales están interfiriendo en lo que está sucediendo en algunos de estos países*[32]. En la misma sintonía pero

30. Cabe mencionar que Irán hasta ese entonces ya contaba con misiones diplomáticas en los siguientes países de América Latina: Argentina, Brasil, Cuba, México y Venezuela.
31. Cabe recordar que durante el verano de 2008 se produjo en Siria el asesinato «dudoso» –dada la falta de autoría– de uno de los supuestos participantes del atentado a la AMIA y jefe del Partido Hezbollah, Imad Moughnieh. Esto generó una gran preocupación internacional, especialmente cuando el líder religioso y político del partido en el Líbano Hassan Nasrallah llamó a una «guerra abierta» contra objetivos judíos en el mundo. Motivo por el cual, Argentina estableció la alerta roja en las fronteras y aumentó la seguridad sobre las entidades judías en nuestro país con el fin de evitar un nuevo atentado.
32. Véase «Gates, preocupado por las intromisiones de Irán en América Latina», en *El País*, Madrid, sección Internacional, 27 de enero de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

con mayor contundencia fue la posición de la Secretaria de Estado Hillary Clinton que advirtió su preocupación sobre las alianzas estratégicas que poseen países latinoamericanos con Irán, el cual *es el mayor asistente, promotor y exportador de terrorismo que existe en el mundo actual*. Por tal motivó advirtió que *si la gente quiere flirtear con Irán, deberían considerar las consecuencias que puede tener para ellos. Esperamos que se lo piense dos veces*[33].

Las Fuerzas Quds de la Guardia Republicana iraní –encargada de exportar la revolución y defender el régimen de los ayatollahs– y del partido libanés Hezbollah se encontrarían operando en el continente, las primeras a través de la cooperación formal en la formación de cuadros de inteligencia con Venezuela y las segundas, ligadas a actividades ilícitas como el contrabando en la Triple Frontera, el narcotráfico en Colombia y el tráfico ilegal de personas en México.[34] El incremento de los vuelos aéreos entre Caracas y Teherán a través de CONVIASA e IRAN AIR, sumado al ingreso de ciudadanos iraníes sin visa en Venezuela y Bolivia producto de las respectivas alianzas estratégicas establecidas con Irán, han puesto de manifiesto las sospechas de la presencia de células de esta organización en la región de América del Sur y América Central. El hecho de que muchos países latinoamericanos no definan a esta organización como terrorista dificulta la cooperación en el intercambio de información sobre inteligencia en materia de seguridad en torno al terrorismo internacional.

En este contexto, la posición de Argentina es compleja. Así como la posición adoptada en la lucha contra el terrorismo internacional y la proliferación nuclear la acercan a Estados Unidos e Israel en estos temas de la agenda internacional, también la dejan expuesta a convivir en la región con un Irán con vínculos renovados gracias a la diplomacia económico-comercial que ha sido el puntapié inicial para el acercamiento con los países latinoamericanos[35]. Ejemplo de –por

33. Para mayores detalles se recomienda ver Alandete, David, «Clinton advierte a Latinoamérica contra las alianzas con Irán», en *El País*, Madrid, sección Internacional, 11 de diciembre de 2009.
34. Con relación a la presencia de Hezbollah en los países de America Latina se recomienda ver Karmon, Ely (2009), «Iran and its Proxy Hezbollah: Strategic Penetration in Latin America», *Working Paper*, Real Instituto El Cano, Madrid, Nº 18.
35. Los vínculos diplomáticos de alto nivel se han profundizado con Brasil, país que en su proyección global bajo el gobierno de Lula Da Silva se propuso mediar en el *affaire* nuclear y con el que tiene el 28,6% de su comercio con Irán en Medio Oriente, sumado a proyectos de inversión conjunta en el área de los hidrocarburos. Con el resto de los

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

momentos– esa tensa convivencia regional se pusieron de manifiesto con la postergación del viaje de Néstor Kirchner a la asunción del Presidente ecuatoriano Rafael Correa en enero de 2007 cuando se confirmó la presencia del primer mandatario iraní, como así también el malestar argentino (no declarado oficialmente) ante la falta de apoyo explícito que recibieron los pedidos de captura internacionales en la Asamblea de INTERPOL en diciembre de ese año como se pudo ver el apartado anterior.

Empero, la situación es más sensible si se consideran las alianzas estratégicas que poseen Argentina con Brasil y la República Bolivariana de Venezuela por un lado y el acercamiento de estos con Irán por el otro. Con relación a Brasil, el acercamiento hacia Irán se inscribe claramente en la proyección global que busca tener Brasilia en las cuestiones de interés mundial en el concierto de naciones. En ese marco, los vínculos político-diplomáticos y económicos-comerciales se han profundizando en los últimos años con la región de Medio Oriente en general, de tal modo que Brasil le ha tendido también la mano a Irán. Precisamente el presidente Lula ha sido el primero que reconoció y felicitó a su par iraní por haber ganado la reelección presidencial el 12 de junio de 2009, en un ambiente político signado por protestas y acusaciones de fraude por parte de la oposición iraní. Con motivo de la gira presidencial de Ahmadinejad a varios países de la región en noviembre de ese mismo año, Lula cuidó las formas diciendo que Brasil está *en contra de la intolerancia y del terrorismo* pero hizo expresa la importancia *de conversar y no aislar a Irán* en clara referencia al *affaire* nuclear, adquiriendo así un alto perfil internacional. Posición que no se condice con la Argentina pero que ha implicado un silencio estricto por parte de las autoridades nacionales.

---

países se anunció: con Venezuela la construcción de vehículos a través de la fábrica VENIRAN y VENITRACTOR, la inversión de 4 billones de dólares en depósitos de petróleo del Orinoco, la construcción de casas para gente de bajos recursos con asesoramiento de ingenieros iraníes, la fundación del Banco Internacional de Desarrollo y establecimiento de un *holding* petrolero entre Petróleos de Venezuela SA (PdVSA) y la National Iranian Oil Company (NIOCAL), que han bautizado como Beniroug. Con Bolivia se anunció una inversión de un billón de dólares en el sector gasífero, de 230 millones de dólares en dos plantas de cemento, y la asistencia técnica en el área de salud pública. Con Ecuador se firmaron acuerdos para la inversión en refinerías y proyectos hidroeléctricos y con Nicaragua la construcción de 10 mil viviendas y la remodelación del principal puerto de ese país.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Distinta se podría decir que es la situación con relación al aliado estratégico venezolano, con el cual las administraciones Kirchner han profundizado los vínculos en la proyección latinoamericanista de la política exterior argentina. Pese a que se ha intentado aclarar que los intereses pragmáticos argentinos no deben confundirse con las cuestiones de naturaleza ideológicas, que sí le imprime su sello particular el par venezolano a los temas internacionales y bilaterales. El alineamiento de Caracas con Teherán en pos de una alianza antiimperialista entre «pueblos hermanos» ha sorprendido y ha colocado a Argentina en una situación difícil de gestionar[36]. El gobierno de Cristina Fernández ha evitado tener que dar explicaciones de la particular relación venezolana-iraní y las repercusiones sobre Argentina aduciendo que es el derecho de cada país a tomar decisiones soberanas lo que se debe respetar.

Sin embargo, a fines de julio de 2009 la presión internacional frente a este tema se produjo con la visita oficial del Canciller Avigdor Lieberman de Israel en su gira por varios países de América Latina. En esa oportunidad, fue recibido en una reunión con agenda preservada por el canciller Taiana y luego por el Jefe de Gabinete Alberto Fernández, en la cual no solo se habló del comercio bilateral y de proyectos de inversión sino también de la preocupación por la influencia iraní en la región. En la entrevista que concedió al diario La Nación declaró *que el de Irán es un régimen demencial y muy peligroso* y que *la influencia de Hugo Chávez en otros países transmitirá un mensaje muy negativo y fortalecerá a los radicales de la región*[37].

---

36. Para Chávez, el Presidente iraní es un *líder, hermano, compañero y un gladiador de las luchas antiimperialistas. Un hermano que está resistiendo como una montaña ante las agresiones del imperialismo y el colonialismo* según lo expresó en el Palacio Miraflores en la última visita oficial de Ahmadinejad durante el mes de noviembre. Véase Maye, Primera, «Hugo Chávez refuerza su alianza con Irán», en *El País*, sección internacional, 26 de noviembre de 2009.
37. La gira del Canciller Lieberman abarcó varios países de la región, centrándose la misma especialmente en Argentina y Brasil. En los encuentros que tuvo con distintos funcionarios políticos dio a conocer la preocupación por las lentas investigaciones acerca de los atentados, la influencia directa de Irán sobre determinados países latinoamericanos y la presencia de Hezbollah en la Triple Frontera y la Isla Margarita. Véase para mayores detalles Bernabé, Patricio, Seminario, Francisco, «El de Irán es un régimen demencial y muy peligroso», en *La Nación*, suplemento Enfoques, 26 de julio de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Una situación análoga y en clara sintonía con el titular de la cartera de relaciones exteriores se repitió con la visita de alto nivel efectuada por el presidente israelí Shimon Peres a Argentina en el mes de noviembre del mismo año. En esa ocasión fue recibido por la Presidente quien en la conferencia de prensa repitió enfáticamente cómo es la posición de equilibrada del país frente a Venezuela, dado los estrechos vínculos que ésta posee con Teherán. En virtud de que se le preguntó directamente sobre la influencia que ejerce el líder venezolano Hugo Chávez sobre nuestro país, la primera mandataria respondió que *Argentina no permite que nadie elija a sus amigos, ni tampoco pretende elegir los amigos a nadie*[38]. Cabe mencionar que el Jefe de Estado israelí había cuestionado al presidente venezolano y a su influencia diplomática sobre otros países de la región apenas arribó al país, situación que requirió una respuesta por parte de la primera mandataria ni bien se le planteó el interrogante.

A diferencia del silencio de Néstor Kirchner –o de la falta de explicaciones– cuando fue presidente, el gobierno de Cristina Fernández ha defendido de manera explícita la alianza con Venezuela, lo cual ha significado tener que adoptar una *posición de tenso equilibrio* al respecto. De tal modo que se ha tratado de evitar las críticas y reclamos en el frente nacional e internacional apelando a la no interferencia en las decisiones que adoptan otros países. Así, no se cuestionan los vínculos de la República Bolivariana con Irán, lo que podría ser considerado como una intromisión en los asuntos de otros Estados, aunque éste sea el principal escollo con el aliado estratégico en la agenda bilateral[39].

---

38. Véase «Cristina: Argentina no permite que nadie elija a sus amigos», en *Clarín,* sección el País, 16 de noviembre de 2009.
39. El estrecho vínculo con Venezuela ha despertado dudas e interrogantes sobre la posición de Argentina en virtud de la *alianza estratégica* que el socio latinoamericano posee con Teherán. Si bien Argentina ha buscado no interferir en esa relación, sí ha tenido que dar explicaciones sobre la influencia de ésta e Irán en la sociedad argentina. Un ejemplo de ello fue en el acto de conmemoración del 61º aniversario del Estado de Israel donde se produjeron incidentes con grupos de izquierda, lo cual generó malestar y rechazo en la Cancillería israelí, en la Embajada acreditada en el país y en las organizaciones judías nacionales. Éstas responsabilizaron a la influencia de Irán y Venezuela sobre los desmanes cometidos en la Plaza de Mayo por los grupos: Quebracho, Movimiento Teresa Rodríguez y Frente de Acción Revolucionaria (FAR), compuesto por Resistencia Lautaro, Partido Revolucionario Guevarista, Militancia Guevarista y Movimiento Nueva Democracia. Véase «La comunidad judía apunta a Irán y Venezuela sobre los ataques», disponible *on line* en el sito web: http://www.lapoliticaonline.com. Consultado el 25 de mayo de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Argentina y el acercamiento equilibrado al mundo árabe

Los dos últimos años de la administración Kirchner y los dos primeros de la administración Fernández han coincidido con un número significativo de acontecimientos en el sistema internacional. Al ascenso cada vez más marcado de nuevas potencias en la política internacional impugnando el unipolarismo y el accionar unilateral, al cambio de signo político en la administración norteamericana, a la crisis financiera internacional, y el giro a la derecha de muchos gobiernos finalizando la primera década del siglo XXI entre otros, se le sumó el desarrollo de lo que en sus orígenes ha sido considerado como una de las tantas iniciativas brasileñas lanzadas en la dimensión internacional. La búsqueda de Brasil –como un actor de proyección y alcance global– de lograr una *nueva geografía económica y comercial del mundo* se cristalizó con el acercamiento a todos los países de la región de Medio Oriente[40].

En este sentido, desde la I Cumbre del ASPA de mayo de 2005 en Brasilia, se han intensificando los vínculos por medio de encuentros de Ministros, Cancilleres y Jefes de Estado y de gobierno representados a través de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y la Liga Árabe con el objeto de acercar dos regiones geográficas de proporciones continentales en una visión compartida de un mundo multipolar. La importancia del diálogo birregional, la cooperación económica-comercial y la profundización del conocimiento mutuo a través de acciones concretas y vías de comunicación dieron lugar a una nueva forma de relacionamiento sur-sur.

---

40. La diplomacia brasileña ha tenido en cuenta que no es posible una *proyección global* sin tener en cuenta un acercamiento con una de las regiones más heterogéneas y convulsionadas del sistema internacional –como la de Medio Oriente– la cual durante años ha sido considerada como un coto reservado sólo a la influencia de las grandes potencias. Así, desde un diseño tríptico el involucramiento en la misma ha tomado como referencia a los siguientes actores internacionales: a Israel, a la República Islámica de Irán y a los países árabes representados en la Liga Árabe.
Con el primero los vínculos comerciales se han fortalecido con la firma de un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR el 18 diciembre de 2007, donde Brasil ha sido el primer socio comercial, pero con una balanza comercial deficitaria. Con el segundo, buscó convertirse en un nuevo mediador el *affaire* nuclear -pese a la posición de la Unión Europea y los Estados Unidos- sumado a que Brasil es el principal socio comercial de Teherán. Y con los terceros, a la iniciativa del ASPA le adicionó la posibilidad de que Brasil sea reconocido como un nuevo interlocutor en el conflicto árabe-israelí so pretexto de dar cuenta de una nueva geopolítica en el siglo XXI que incorpore nuevos actores en la búsqueda de la paz en la región.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En este caso, Argentina ha acompañado la iniciativa birregional de Brasil adquiriendo un mayor protagonismo, sin que ello se traduzca necesariamente en la búsqueda de un «alto perfil» frente a los temas sensibles de naturaleza política que aparecen en la agenda birregional. Pese a que el interés original se centró en las cuestiones de naturaleza comercial por parte de los países latinoamericanos, las problemáticas políticas no se pudieron soslayar a pedido de los Estados árabes que encontraron en América de Sur un interlocutor más que válido. De la tradicional *equidistancia* de la política Exterior argentina hacia los temas de la región, se ha pasado a una posición de *equilibrio y compromiso*[41], traduciéndose en la multiplicación de las visitas de altos funcionarios, la convocatoria de Comisiones Mixtas y la realización de Conversaciones Políticas de Alto Nivel[42]. La importancia que se le ha dado

41. En la dimensión político-diplomática, la posición de *equilibrio y compromiso* debe ser entendida en el conjunto de relaciones que Argentina ha establecido hacia los países que componen la región de Medio Oriente con sus correspondientes acciones externas. En este sentido, se ha buscado una profundización de las relaciones con la mayoría de los países árabes sin generar sensibilidades políticas, como por ejemplo con el Estado de Israel, en lo atinente a la especificidad del conflicto árabe-israelí en el que se contiene el palestino-israelí. En este sentido, Argentina participó de la Conferencia de Donantes para la Franja de Gaza –invitado por el gobierno de Francia– en diciembre de 2007 en virtud de la crisis humanitaria producida en ese territorio. Durante la misma se ha buscado aclarar que el país condena tanto el excesivo uso de la fuerza por parte de Israel, como de las acciones extremistas palestinas.
    En la dimensión económico-comercial de la Política Exterior con ese país, el acuerdo de libre comercio MERCOSUR-Israel ha tenido un doble significado. Por un lado, se logró por primera vez diversificar las relaciones comerciales externas del bloque con otros socios que no sean de la región de Latinoamérica como había sido hasta ese momento. Por el otro, se buscó elevar la *performance* del intercambio comercial del bloque con Israel, la cual había sido durante el 2007 de 1.451 millones de dólares. En lo estrictamente bilateral, el comercio argentino-israelí durante el 2007 fue exiguo rondando los 342 millones de dólares, siendo apenas favorable a Argentina. Una de las razones que justifican el rezago comercial radica en la composición de las exportaciones israelíes de bienes y servicios con alto contenido tecnológico y alto coeficiente en inversión en investigación y desarrollo.
    Cabe mencionar, que este acuerdo mereció la crítica de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), dado que no se ha dicho nada de los productos producidos en los territorios ocupados.
    La posibilidad de lograr un acercamiento a través del MERCOSUR también se ha efectuado con los países árabes del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Arabia Saudita, Omán, Qatar y Kuwait), con los cuales están en desarrollo negociaciones comerciales. A ello se sumó el lanzamiento de las negociaciones marco con el Reino de Jordania.
42. En el marco del afianzamiento de los vínculos de alto nivel con los países árabes de Medio Oriente, la Cancillería argentina en noviembre de 2008 dio a conocer la noticia de que los Emiratos Árabes Unidos abrirían una misión diplomática en Buenos Aires. En esa sintonía, el 8 de mayo de 2009, el Canciller Jorge Taiana recibió a su par el

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

al acercamiento con los países árabes puede ser entendida, en este sentido, como una forma de contrabalancear la presencia iraní en la región de Latinoamérica.

En febrero de 2008, Argentina fue sede de la reunión de los 34 Cancilleres del ASPA en donde se evaluó el desarrollo de los encuentros programados desde el 2005. En la Declaración final de Buenos Aires se resaltó la importancia de una relación profunda y diversificada basada en el diálogo y la cooperación birregional, como así también la importancia de avanzar en la posibilidad de reducir las barreras comerciales, con el fin de fomentar e incrementar el intercambio comercial y lograr una mayor integración.

El contexto en el que se realizó la misma estuvo signado por dos temas que acapararon la atención los funcionarios presentes en Buenos Aires. Por un lado, estaba la situación de Venezuela con la empresa Exxon Mobil –que dejó de operar en el Orinoco cuando se intentó desde el gobierno que se asociara con una empresa mixta dependiente de PdVSA– y que motivó la condena sobre *toda acción intimidatoria hacia la República Bolivariana*, recordando que tiene el *derecho soberano de explotar sus recursos, de acuerdo con sus propias leyes y sus políticas de desarrollo*. Por el otro, la atención se centró en el conflicto árabe-israelí, cuestión a la que se refirieron cada uno de los representantes de la Liga Árabe y que se vio plasmada declaración final respaldando la reanudación de las negociaciones en torno al proceso de paz *con el objeto de lograr una paz justa, duradera y abarcadora* para las partes[43].

---

jeque Abdullah bin Zayed al-Nahyan con quien se firmó una nota de entendimiento sobre consultas políticas que busca «ampliar los contactos regulares entre ambos gobiernos para analizar y coordinar posiciones en los temas de interés común de la agenda internacional». Los encuentros en instancias multilaterales entre ambos funcionarios han sido considerados como el escenario propicio para el acercamiento emprendido entre ambos países que también se ha traducido en un aumento del comercio bilateral favorable para Argentina.

Asimismo, se destaca la apertura de una Oficina de Representación en Ramallah ante la Autoridad Nacional Palestina en mayo de 2008, promesa que oportunamente el gobierno argentino hizo al presidente palestino Mahmud Abbas. Como así también, la reapertura de la Oficina de la Liga Árabe en Buenos Aires. Cabe mencionar, que la acción externa de Argentina se ajustó a la de otros países de América del Sur como Brasil y Chile que fueron los primeros en establecer este tipo de acercamiento de alto nivel sin llegar a constituirse en una misión diplomática.

43. Con vista a arribar a una solución se plantea -según el Art.16- como instrumentos jurídicos «las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como del Acuerdo Marco de Madrid, en particular el «Principio de Tierra por Paz», la Hoja de Ruta y la «Iniciativa de Paz Árabe»

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En el discurso inaugural brindado por el Canciller Taiana en el Palacio San Martín se abordó el tema siguiendo los lineamientos de la resolución 242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para que *existan dos Estados para dos pueblos, viviendo en paz y con seguridad*[44]. Una posición análoga y equilibrada se repitió en el encuentro oficial que mantuvo Cristina Fernández de Kirchner en el salón blanco de la Casa Rosada con los Cancilleres, en el que se resaltó la importancia del diálogo de civilizaciones, la cooperación sur-sur y el establecimiento de un mundo multipolar.

Independientemente de las potencialidades económicas entre ambas regiones, un tema político altamente sensible para Israel –que ha seguido con atención cada uno de los encuentros birregionales– ha sido la mención en la declaración final de un punto que se constituye en una «zona gris». Mientras se condena el *terrorismo* en todas sus formas y manifestaciones y su vinculación con un pueblo o religión, se reconoce también el *derecho de los Estados y pueblos a resistir a la ocupación extranjera*. Más allá de que el mismo se hará atendiendo al derecho internacional vigente –según consta en la declaración– el contenido que cada una de las partes le brinda al concepto difiere a la hora de adoptar una determinada acción.

A finales de 2008 y principio de 2009 la *Operación Plomo Fundido* llevada a cabo por las Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI) sobre la Franja de Gaza generó una nueva tensión regional, como así también la reacción de diferentes actores internacionales[45]. La Cancillería

---

adoptados en la Cumbre de Beirut (2002), y reactivados en la Cumbre de Riad (2007) y en la Conferencia de Anápolis (2007), que conducen al retiro de Israel de todos los territorios árabes ocupados hasta las fronteras existentes al 4 de junio de 1967, lo que incluye el Golán sirio ocupado, y el establecimiento de un Estado Palestino independiente, coexistiendo pacíficamente junto al Estado de Israel; y el desmantelamiento del Muro de separación y de todos los asentamientos, incluyendo aquellos del Este de Jerusalén; y convocan a la comunidad internacional para que reanude su asistencia a la autoridad palestina y al pueblo palestino y a levantar todo tipo de sanciones. Hacen un llamamiento a un cese inmediato de todos los actos de violencia». Para mayores detalles de la Declaración de Buenos Aires se recomienda ver el sitio oficial *on line* de la Cumbre ASPA en http://www2.mre.gov.br/aspa/VIRAF.html.

44. Véase Discurso de apertura en ocasión de la Reunión de Cancilleres de los países de América del Sur y de los países árabes (ASPA) emitido el 20 de febrero de 2008 en el Palacio San Martín en http://www.cancilleria.gov.ar.

45. El fin de la tregua entre el gobierno de Hamas e Israel en diciembre de 2008, seguida por el lanzamiento de misiles Kassam motivó la reacción de la FDI en una operación superior a la realizada en el verano boreal sobre el Líbano durante el 2006. El bloqueo realizado supuestamente con fines de seguridad y de asfixia política al gobierno

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

argentina emitió un comunicado sumándose a la comunidad internacional en el que se *condenaba* la incursión terrestre efectuada por Israel en la Franja de Gaza así como el *uso desproporcionado de la fuerza* por parte de ese país. Asimismo, reiteraba su *condena* el lanzamiento de misiles por parte de grupos palestinos contra territorio israelí[46]. De manera coordinada, en el marco del MERCOSUR la presidencia *pro tempore* a cargo de Paraguay emitió otro comunicado en el que Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay urgían a las partes a poner fin a las hostilidades y formulaban un llamado a retomar el diálogo para restaurar la paz en la región. En Naciones Unidas, el Embajador argentino Jorge Argüello sostuvo ante el Consejo de Seguridad que la prioridad inmediata era *que se declare el cese del fuego y que se ponga fin a la violencia y a todas las operaciones militares. Las tropas israelíes se deben retirar de la Franja de Gaza y los ataques contra territorio israelí deben cesar*[47]. La preocupación puesta de manifiesto pasaba también por la alarmante crisis humanitaria y la necesidad que la ayuda llegue a miles de mujeres, hombres y niños palestinos que en ese momento estaban sufriendo como consecuencia de la violencia de los ataques israelíes.

Frente al tenor de los acontecimientos acaecidos, hubo voces de todos los signos políticos manifestándose en contra de la actuación israelí y respaldando la decisión adoptada por el gobierno argentino[48]. Decisión que se insertó en un *equilibrio* difícil de gestionar, de condena al accionar de ambas partes, preocupados por la

---

islamista de Hamás en junio de 2007 condujo a una crisis humanitaria sin precedentes sobre la población, agravada por la *Operación Plomo Fundido* con la incursión de 6.500 efectivos militares. La misma recibió la condena internacional por la respuesta desproporcionada que afectó a los civiles palestinos prolongando el estado de tensión en los actores involucrados y en la región de Medio Oriente. Entre ellos el Vaticano, la Cruz Roja Internacional, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Medio Oriente (UNRWA), la Unión Europea, La Liga Árabe y demás países que conforman la comunidad internacional.
Para mayores detalles, véase: International Crisis Group; «Gaza's infinished busness», Middle East Report, Nº 85, 23 april 2009.

46. Comunicado de Prensa de la Cancillería argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 002/09, 3 de enero de 2009.
47. «La Cancillería argentina considera en la ONU que es a todas luces inadmisible la propuesta israelí de un cese el fuego por unas horas y reitera el llamado para detener las hostilidades», Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa, N° 004/09, 7 de enero de 2009.
48. Así como determinadas personalidades del quehacer político y social se manifestaron a favor de Irán en el derrotero seguido por la investigación judicial de la AMIA, los

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

desproporción de la fuerza empleada matizada con referencias al accionar (terrorista y/o de resistencia) de Hamas, pero de un claro *compromiso* de colaborar activamente con el objeto de resolver la urgente cuestión humanitaria.

En este sentido, el gobierno de Cristina Fernández aceptó el pedido de ayuda solicitado por el representante diplomático de la ANP, Farid Suwwan, acompañado por el decano de las representaciones árabes, el Embajador del Líbano Hicham Salim Hamdam, para la asistencia de la Comisión de Cascos Blancos de la Cancillería argentina –organismo que canaliza la ayuda humanitaria brindada por el país en el exterior– en coordinación con los Ministerios de Salud y Desarrollo Social de Argentina. En dicha oportunidad, se comprometió el envío oficial de cuatro toneladas de pastillas potabilizadoras de agua, frazadas, medicamentos, leche en polvo, harinas y materiales descartables para los centros sanitarios, junto al envío de un equipo de médicos especializados en cirugía pediátrica[49].

La respuesta brindada por el gobierno nacional despertó polémicas en torno a quienes participaron enviando ayuda junto con la oficial, cercanos al gobierno y con una posición crítica al gobierno de

---

hechos producidos en Gaza motivaron el repudio de dos grupos integrados por algunas personas afines al gobierno nacional. Por un lado, el diario Página 12 publicó una solicitada titulada «Basta de barbarie, Paz en Medio Oriente» en la que la responsabilizaba de los hechos al gobierno del entonces Primer Ministro israelí Edhud Olmert. Entre los firmantes se encontraban Osvaldo Bayer, León Ferrrari, Patricio Contreras, Juan Gelman, Eduardo Pavlovsky, Horacio Verbitsky, Betty Raiter, Hugo Yasky, etc.
Por el otro, y con un tono de condena al accionar de Israel pero de apoyo a la resistencia palestina estaban Luis D´Elía, titular de FTV, los dirigentes de la Confederación de Entidades Argentino Árabes (Fearab), Hebe Bonafini (Asociación de Madres de Plaza de Mayo) y partidos y grupos de izquierda que organizaron una manifestación de protesta frente a la Embajada de Israel en Buenos Aires.
Esto último motivó la preocupación de Israel a través de su Embajador en Buenos Aires Daniel Gazit y de la comunidad judía argentina (Aldo Donzis titular de la DAIA y Sergio Burstein miembro de Familiares y Amigos de las Víctimas del atentado) sobre el aumento de brotes de antisemitismo en Argentina.
Véase «Para la AMIA, D'Elía lidera un carnaval demoníaco», en *Critica*, sección el País, 21 de enero de 2009.

49. De los tres vuelos organizados por los Cascos Blancos hacia Tel Aviv y de allí con destino a la Franja de Gaza, se calcularon 30 toneladas de productos en total reunidos junto a la Confederación de Entidades Argentino-Árabes, grupos piqueteros ligados a FTV de Luis D'Elía y particulares. También participó con donaciones de alimentos no perecederos el titular de la CGT Hugo Moyano. Véase Niebieskikwiat, Natasha, «Moyano mandó la mitad de la ayuda argentina a Gaza», en *Clarín*, sección el País, 1 de febrero de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Israel. Sin embargo, durante los primeros días del mes de marzo, la participación activa de Argentina continuó en la Conferencia Internacional en Apoyo de la Economía Palestina para la Reconstrucción de Gaza realizada en la ciudad de Sharm El-Sheikh en Egipto. La delegación del país estuvo representada por el Presidente de la Comisión Cascos Blancos Gabriel Fuks, junto al coordinador general de Asuntos Multilaterales, Raúl Ricardes, en virtud de que el Canciller Taiana se encontraba en el Cairo en la reunión preparatoria de la II Cumbre del ASPA que se realizaba en Doha el 30 de marzo.

Los países donantes y demás actores internacionales se comprometieron a destinar 4.800 millones dólares para la reconstrucción y los mecanismos para ejecutar la ayuda internacional. En este caso, Argentina se comprometió en aportar recursos humanos calificados que puedan trabajar en un *Master Plan* de reconstrucción de la infraestructura devastada[50].

Las cuestiones de naturaleza política surgidas del conflicto de Medio Oriente han permeado la agenda de los encuentros de los países del ASPA y ha conducido a Argentina a adoptar un compromiso por la búsqueda de la paz en la región a través de una solución definitiva y de equilibrio para con los actores involucrados. El ambiente en el que se desarrolló el segundo encuentro de los 34 países que componen el foro del ASPA en el emirato de Qatar, estuvo signado además por la crisis financiera mundial y su impacto sobre ambas regiones, motivo por el cual Argentina, Brasil y Arabia Saudita habían adelantado que llevarían a la reunión en Londres del G20 financiero la voz de los países del sur.

La Presidente Cristina Fernández asistió a la II Cumbre del ASPA impulsando una *agenda común* entre los países árabes y sudamericanos en los distintos foros internacionales y también agradeció una vez más el apoyo brindado al reclamo argentino por la cuestión de la soberanía sobre las Islas Malvinas. Con el objeto de resaltar la importancia del encuentro para el país, el Canciller Taiana sostuvo que *los países desarrollados son muy importantes pero*

50. En la Conferencia Internacional en Apoyo de la Economía Palestina para la Reconstrucción de Gaza participaron de América Latina Brasil, Chile. México y Venezuela. También organismos internacionales y regionales, como ser las Naciones Unidas, la Liga Árabe, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Conferencia Islámica, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Árabe, y el Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

nosotros ponemos acento en la cooperación Sur-Sur. Hay una voluntad política de buscar más acercamiento[51].

En ese marco se realizó un encuentro bilateral en el salón Fateh Al Khair I en el hotel The Ritz Carlton entre la primera mandataria acompañada del Canciller y el Presidente Mahmud Abbas de la ANP que fue caracterizado de «cordial y amistoso» en el que Cristina Fernández reafirmó el *compromiso con la existencia de un Estado palestino que conviva con el Estado de Israel en fronteras internacionalmente conocidas,* como una condición importante para poner fin al fundamentalismo terrorista. Por su parte, el líder de Al-Fatah, agradeció la posición argentina en la zona de Gaza y también la apertura de la representación argentina en Ramallah como un gesto de entendimiento entre ambos gobiernos, dejando abierta las invitaciones para visitas mutuas de alto nivel[52].

El detalle del encuentro –y que para muchos ha sido un signo de ambivalencia hacia los países árabes– fue la ausencia de la Presidente en la foto oficial entre todos los Jefes de Estado que asistieron a la cita. El motivo que trascendió fue la presencia del Presidente de Darfur, Omar al-Bashir, acusado por crímenes de lesa humanidad y con pedido de captura por parte de la Corte Penal Internacio-

---

51. Véase «CFK busca explotar al máximo su presencia en Qatar», en *Crítica*, sección País, 30 de marzo de 2009.
52. A fines del 2009, Cristina Fernández recibió las visitas oficiales de los Presidentes de Israel y de la ANP con tan solo días entre uno y otro encuentro. Por parte de Israel, el Presidente Shimon Peres arribó de Brasil –precedido de una comitiva de empresarios– a la Argentina donde se reunió con los dirigentes de la AMIA y con las autoridades del gobierno nacional. En esa reunión, pese a la cordialidad, hubo un momento de tensión por el tema Venezuela-Irán, lo que no impidió que se le realizara a la Presidente el pedido de transmitir al líder de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmoud Abbas, la intención de su Israel de encontrar una solución por la vía del diálogo.
    La Jefa de Estado dio su consentimiento y respondió diciendo que «la Argentina va a hacer todos sus esfuerzos para lograr que alguna vez podamos construir una paz duradera y definitiva en Medio Oriente (...) que pueda cristalizar en ver a los palestinos en su Estado reconocido por todo el mundo y ver a Israel vivir dentro de sus fronteras también con paz y seguridad». Véase Colonna, Lucas, «Pidió Israel que la Argentina aporte a la paz en Medio Oriente», en *La Nación*, sección política, martes 17 de noviembre de 2009.
    Por parte de la ANP, el Presidente Abbas arribó con una agenda nutrida de actividades entre las que se incluyó el encuentro entre ambos mandatarios, continuando el acercamiento iniciado en Qatar. En esa ocasión, reiteró los deseos argentinos de que israelíes y palestinos pongan fin al largo conflicto que mantienen en Oriente Medio y que «todas las partes deben cumplir con el derecho internacional y cumplir los acuerdos». Véase «Cristina recibió a Abbas y reiteró que es necesaria la paz en Oriente Medio», en *Clarín***,** sección el País, 23 de noviembre de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

nal de la Haya. En las declaraciones anteriores y en la de Doha inclusive se hizo mención a la situación de Darfur, dado que ha sido junto al tema de la ocupación iraquí, la condena al terrorismo en todas sus formas, las sanciones unilaterales a Siria, la no proliferación nuclear en Medio Oriente y el conflicto árabe-israelí uno de los tantos puntos que las delegaciones –especialmente las árabes– negociaron días previos para cada uno los encuentros[53].

A diferencia de otras instancias interregionales de negociación que posee América Latina –como por ejemplo con la Unión Europea– se ha evitado hacer expresa mención al tema de los derechos humanos y a la vigencia de la democracia como régimen político en las cumbres del ASPA, lo cual ha sido criticado como una cuestión de doble estándar en el que los temas comerciales tienen un peso específico –y no por ello criticable –frente a los intereses que poseen algunos países[54].

Esto explicaría el porqué de una posición de gran equilibrismo que se ha venido ensayando hacia los temas Medio Oriente, para determinadas cuestiones, para con determinados países, cuando la retórica y los objetivos del gobierno en Política Exterior se hayan en una situación dialéctica con los gestos y las acciones externas específicas.

Consideraciones finales

A pesar de que la región de Medio Oriente no ha sido un área prioritaria en el diseño general de la Política Exterior argentina, se han producido *ajustes en la continuidad* de algunos temas contenidos en la agenda, los cuales han requerido de la implementación de

53. Para mayores detalles sobre la Declaración de Doha se recomienda ver el sitio oficial: http://www2.mre.gov.br/aspa/VIRAF.html.
54. En la entrevista que el Instituto para las Relaciones Internacionales (IRI) le realizó al Canciller Taiana, éste destacó el acercamiento bilateral económico-comercial de Argentina hacia los países árabes, que para el 2009 alcanzó los 5.000 millones de dólares. Asimismo, enunció claramente las acciones externas en esta dimensión para con la región, a saber: -Promoción de las políticas y estrategias de la República en materia de negociaciones económicas, en lo referente a la integración, normas multilaterales de comercio y acceso a mercados; -Fortalecimiento del comercio Sur-Sur, con vistas a acceder a los mercados extrarregionales más dinámicos; -Intensificación de las negociaciones económicas con esos países a fin de superar obstáculos que puedan afectar el ingreso de productos argentinos a dichos mercados, apoyando todo esfuerzo del sector privado para generar nuevas corrientes de comercio.
Para mayores detalles de la entrevista, se recomienda visitar el sitio *online* http://www.iri.edu.ar. Consultado el 27 de noviembre de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

determinados gestos y líneas de acción externa. El común denominador que se ha podido detectar con relación a Argentina frente a la región ha sido la *posición de gran equilibrista* en todos y cada uno de ellos, intentando no quedar expuesta en escenario nacional e internacional.

La causa AMIA sin lugar a dudas ha sido el punto más sensible en lo que hace a la tensa relación con la República Islámica de Irán, país al cual ha apuntado la investigación de la justicia argentina con los pedidos de captura internacionales de los ex funcionarios de ese país. Sin embargo, Argentina ha tenido que *equilibrar* varias cuestiones en los últimos años.

Primero, con la negativa de cooperar por parte del régimen de Teherán, sumada a la escalada verbal durante determinados momentos, condujeron al país a tomar una firme posición en el ámbito multilateral de las Naciones Unidas, oficializando ante el mundo reunido en el recinto los reclamos de colaboración con la justicia nacional.

Segundo, esto último ha generado una clara sintonía con los Estados Unidos en determinados temas de la agenda bilateral hacia Irán pero también con Israel, especialmente en lo que hace a la proliferación nuclear. No obstante, este ha sido un punto disonante con el socio estratégico brasilero que ha apoyado el desarrollo del programa nuclear con fines pacíficos que alega perseguir Irán.

Tercero, a las presiones internas de la comunidad judía argentina pidiendo la ruptura de las relaciones diplomáticas con la República Islámica se sumaron las voces de funcionarios y personalidades del quehacer político y social argentino, en una clara defensa de la misma. En tal sentido, el gobierno nacional ha tenido que equilibrar las presiones internas, acompañando las decisiones judiciales con las acciones externas del pedido de colaboración internacional en materia judicial, evitando generar un clima de mayores susceptibilidades entre los actores con distintas posiciones e intereses.

La especificidad de las relaciones bilaterales entre Teherán y Buenos Aires se desenvolvió en un contexto internacional y regional de cambios significativos. La pérdida relativa de peso específico de los Estados Unidos en el sistema internacional por los últimos acontecimientos ha coadyuvado –siguiendo a Zakaria– al *ascenso del resto*, es decir, al ascenso de potencias de distintas regiones según

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

los determinados atributos de poder y proyección internacional. No sólo el de aquellas consideradas amigas –Brasil– sino también el de países como Irán, el cual ha logrado sortear el cerco internacional diversificando su relacionamiento buscando apoyo en la región de Latinoamérica.

La activa diplomacia iraní ha colocado a Argentina en una situación difícil de gestionar en la región dado el acercamiento que Teherán ha tenido con países que son socios argentinos en el marco de las tan mentadas alianzas estratégicas. Esto ha conducido a tener que equilibrar las críticas y presiones sobre todo con la República Bolivariana de Venezuela que ha sido la puerta de ingreso de Irán a la región. De tal modo, que la posición de gran equilibrista no sólo ha tenido que ser para con la comunidad judía y de funcionarios del Estado de Israel, sino también para con los países vecinos que optaron en determinadas circunstancias por el silencio dada una conjunción de intereses pragmáticos y vínculos renovados con el país persa.

En este sentido, la participación activa de Argentina en el Foro del ASPA puede ser vista como una forma de contrabalancear a Irán en Latinoamérica sino también en la región misma de Medio Oriente. Por tal motivo se destaca un conjunto de acciones externas bilaterales y birregionales emprendidas por el país, ponderando la importancia de las relaciones sur-sur en un mundo en transformación, a través de las cuales se ha obtenido un mayor protagonismo sin que ello redunde en la búsqueda de un innecesario alto perfil.

Sin embargo, los intereses económicos-comerciales cifrados en este nuevo relacionamiento birregional por parte de los países sudamericanos –incluida Argentina– no han podido imponerse frente a los de naturaleza política que presentaron los países árabes. En consecuencia, se ha intentando sopesar ambos, excluyendo de manera pragmática algunos que si bien forman parte de los objetivos de la Política Exterior argentina en su formulación general (la defensa de los derechos humanos y la democracia), podrían entorpecer el acercamiento, en una clara muestra de gran equilibrismo realista hacia los países de Medio Oriente.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Bibliografía

Alante, D. «Clinton advierte a Latinoamérica contra las alianzas con Irán», en El País, Madrid, sección Internacional, 11 de diciembre de 2009.

Armendáriz, A. «Irán no cede ante el reclamo argentino», en La Nación, sección Exterior, 26 de septiembre de 2009.

Bernabé, P. Seminario, F. «El de Irán es un régimen demencial y muy peligroso», en La Nación, suplemento Enfoques, 26 de julio de 2009.

Colonna, L. «Pidió Israel que la Argentina aporte a la paz en Medio Oriente», en La Nación, sección política, martes 17 de noviembre de 2009.

Fernández Moore, L. «AMIA: D'Elía pidió que la justicia revise los cargos contra los acusados iraníes», en Clarín, sección el País, 7 de marzo de 2007.

Haas, R. (2008) «La era de la no polaridad», en Foreign Affairs en español, Vol. 8, Nº 3.

Karmon, E. (2009) «Iran and its Proxy Hezbollah: Strategic Penetration in Latin America», *Working Paper*, Real Instituto El Cano, Madrid, Nº 18.

Lasagna, M. (1996) «Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo», en Revista CIDOB d´Afers Internacionals, Nº 32, Barcelona.

Maye, P. «Hugo Chávez refuerza su alianza con Irán», en El País, sección internacional, 26 de noviembre de 2009.

Niebieskikwiat, N. «Moyano mandó la mitad de la ayuda argentina a Gaza», en Clarín, sección el País, 1º de febrero de 2009.

Ortiz, R. «Ayatollahs cast growing shadow in Latin America», The Atlanta Journal-Constitution. Disponible *on line* en http://www.ajc.com/opinion/ayatollahs-cast-growing-shadow-135031.html.

Paredes Rodríguez, R. (2006) «La política Internacional en torno al *Affaire Irán*: ¿Más dudas que certezas en torno al Programa

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Nuclear?», Revista OtroSur, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

——————————— (2008) «Las fuerzas profundas en el proceso de construcción identitaria de Irán, Irak y Afganistán» en BUSSO, Anabella (comp.), Fuerzas Profundas e Identidad. Reflexiones en torno a su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos, UNR Editora, Rosario, Tomo 1, Cap. 7.

Putnam, R. (1996) «Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel», en Zona Abierta, Nº 74, Madrid.

Rubín, S. «Desautorizan el viaje de un cura a Irán», en Clarín, sección el País, viernes 2 de marzo de 2007.

Zakaria, F. (2008), The Post-American World, W.W. Norton & Company, Nueva York.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

EL LUGAR DE ÁFRICA EN LAS PRESIDENCIAS DE LOS KIRCHNER (2006-2009)

Gladys Lechini[1]

Las relaciones entre Argentina y los países del continente africano durante los sucesivos gobiernos de los Kirchner, y en particular en el período bajo estudio (2005-2009), se enmarcan en el contexto general de una política exterior reactiva, más vinculada a la repercusión doméstica de los gestos destinados al ambiente internacional que a una estrategia calculada de inserción externa.

Desde la perspectiva de la propia Cancillería, la persistencia y no resolución de problemas que hacen a la estructura y dinámica de los procesos decisorios continúan siendo un factor condicionante de la ausencia de sinergia entre las diferentes unidades burocráticas que se ocupan de la política bilateral y multilateral, de las relaciones políticas y de las relaciones comerciales. El resultado se explicita en impulsos aislados, desconexos, con distinta velocidad e intensidad que se generan o son respuesta de iniciativas personales.

En este período se destaca la elección por la integración regional en el contexto de una agenda latinoamericana y la preferencia por los espacios multilaterales. Con este entorno regional no debería ser considerado un dato menor el acercamiento venezolano a los países africanos[2] ni la revitalización de las relaciones con África del gobierno de Lula. Tampoco debería desconocerse la agenda positiva de África, con la disminución de los conflictos, una mayor estabilidad política y el resurgimiento de su rol como proveedora de materias primas, redimensionado por la fuerte presencia china en la región.

---

1. Agradezco la colaboración de Carla Morasso para la realización de este trabajo
2. La «Agenda África» de Hugo Chávez incrementó a 14 las embajadas en África, manteniendo relaciones diplomáticas con 49 de los 53 estados africanos.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Sin embargo, a pesar del cambio de presidente y de Ministro de Relaciones Exteriores (Rafael Bielsa con Néstor Kirchner y Jorge Taiana con Cristina Fernández) y de las modificaciones en el estilo, comunicación y frecuencia de las reuniones entre el gabinete de ministros y el Jefe de Estado, hay más continuidades que mudanzas en el devenir de las relaciones de la Argentina con África. Las variaciones de intensidad pueden deberse al ritmo que pudieron imponerle los directores de Área (DIASA y DANMO), los embajadores acreditados en el continente africano o en Buenos Aires así como los actores privados que generan las micro relaciones.

En ese marco, se van produciendo algunas acciones y actividades que de forma silenciosa o poco visible apuntan a generar un marco propicio para el desarrollo de más y mejores relaciones. Me refiero a las iniciativas tendientes a reforzar estructuras que faciliten la relación bilateral, abrir embajadas u operacionalizar acuerdos. Ejemplos de ello son la reactivación de convenios que fueron firmados y no habían entrado en vigor o cuyo período de vigencia llegó a su fin, tal es el caso con Mozambique y Kenya; o el avance de las negociaciones para nuevos acuerdos con Camerún, Uganda, Tanzania y Etiopía o la reapertura de embajadas que en algún momento habían sido cerradas[3].

Sin cambios sustantivos en el ámbito bilateral, puede apreciarse un mayor activismo argentino en foros multilaterales con notable participación de los países africanos y una retórica donde la cooperación Sur-Sur va ocupando un lugar. Esto puede relevarse a nivel del discurso en los encuentros con representantes de alto nivel de los países de la región, donde se enfatizó que la coyuntura sistémica requiere estrechar el diálogo Sur-Sur, recuperando las coincidencias en las agendas regionales y multilaterales.

La solicitud presentada ante la Unión Africana (UA), la ECOWAS (Comunidad Económica de Estados de África Occidental) y la SADC (Comunidad de Desarrollo del Africa Austral) para que Argentina obtenga la condición de país observador, así como la participación en las distintas reuniones del grupo América del Sur - África (ASA) y de América del Sur - Países Árabes (ASPA) fueron espacios en donde se traslució esta concepción. Del mismo modo y con el propósito de fomentar la paz y la seguridad internacional,

3. Entrevista realizada con el Director del África Subsahariana, Ministro Ariel Fernández, Buenos Aires, 4 de diciembre de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Argentina continuó colaborando con Naciones Unidas en las misiones de paz desplegadas en Costa de Marfil, Sudán, Sahara Occidental, Liberia y República Democrática del Congo.

En un contexto de baja densidad de relaciones político diplomáticas y mayor relevancia de las relaciones comerciales con socios tradicionales de la región, este trabajo analiza las vinculaciones bilaterales para luego ocuparse de la dimensión multilateral. Los destinatarios del interés argentino continuaron siendo los países del norte de África, Sudáfrica y Angola, en menor medida. Con sus representantes se llevaron a cabo diversas reuniones de consultas políticas y de comisiones mixtas que le brindaron una cierta continuidad a los vínculos. El sostenido crecimiento de las relaciones comerciales con los países norafricanos tuvo su culminación con la gira de la presidenta en noviembre de 2008, la cual generó algunos comentarios críticos respecto a su pertinencia. Aunque probablemente la visita no fuera en el momento más oportuno de la situación doméstica argentina, sí fue relevante en el sentido de la importancia que reviste para los países africanos un gesto presidencial de esta naturaleza.

Con respecto al África Nordsahariana, la densidad en la relación tuvo su contratara africana. En el caso de Marruecos, con la asidua presencia durante el año 2007[4] del Ministro de Asuntos Exteriores y de la Cooperación, Mohamed Benaissa. En las reuniones se destacó el crecimiento sostenido de los intercambios comerciales, se analizaron diversos temas de cooperación técnica[5] y se reiteró el apoyo marroquí al reclamo argentino sobre Malvinas. En noviembre de 2008 llegó a Buenos Aires otra delegación de alto nivel para discutir cuestiones relativas a las migraciones internacionales y los derechos humanos de los migrantes[6]. Por la parte argentina, en junio de 2007, el vicecanciller Roberto García Moritán realizó una gira oficial por Marruecos y Túnez.

En el caso de Túnez, en mayo de 2006 se realizó una reunión de consulta política junto a la IV Reunión de la Comisión Mixta argentino-tunecina de Cooperación Económica y Técnica. Las consultas se

4. En enero, abril (en ocasión de la reunión de la Comisión Mixta) en marzo y en mayo.
5. Posibilidad de que Marruecos aplique la tecnología del gas natural en su parque automotriz con cooperación argentina y de que astilleros argentinos participen en la renovación de la flota pesquera marroquí.
6. MRECIC, Información para la Prensa N° 407/08, 11 de noviembre de 2008.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

repitieron a lo largo de 2007, destacándose el encuentro del vicecanciller argentino con su par Saida Chtioui, con motivo de la mencionada gira a Túnez, entre el 25 y 26 de junio de 2007. Allí se discutió la perspectiva de entablar acciones de cooperación técnica frente a una eventual reconversión del parque automotor tunecino para la utilización de gas natural comprimido, y se abordó la posibilidad de cooperar en materia nuclear, ya que Túnez planea la construcción de un reactor para la producción de energía hacia el año 2022.

Los mecanismos de consultas políticas con Argelia se mantuvieron activos en el período. Durante el 2007 se intercambiaron los instrumentos de ratificación del Acuerdo Comercial firmado en octubre de 2003, que reemplazó al del año 1983[7] y entre el 5 y el 6 de abril de 2008 tuvo lugar la IV Reunión de la Comisión Mixta para la Cooperación Económica, Comercial, Científica, Técnica y Cultural. La delegación argentina, encabezada por el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Embajador Alfredo Chiaradía[8] llegó con el propósito de consolidar y diversificar los vínculos comerciales. Si bien fue significativo el incremento de las exportaciones de manufacturas de fundición de hierro o acero, de automóviles y autopartes, las manufacturas de origen agropecuario no perdieron su preeminencia en la balanza comercial, motivo por el cual participaron representantes del SENASA, que se entrevistaron con los servicios sanitarios argelinos a los efectos de continuar en la apertura del mercado argelino. Otros puntos relevantes de la agenda fueron la cooperación agropecuaria entre el INTA y el Instituto Nacional de investigación Agronómica Argelina (INRAA), la cooperación nuclear con fines pacíficos y la cooperación energética, teniendo en cuenta que Argelia es exportador de gas natural.

---

7. El acto estuvo presidido por el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Alfredo Chiaradía y el embajador de Argelia en nuestro país, Ahcene Boukhelfa.
8. La delegación estuvo compuesta por funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de la Secretaría de Deportes, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), de las empresas INVAP y Energía Argentina S.A (ENARSA) y el Decano de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario. La presencia del decano de la facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario respondió al ofrecimiento de asistencia técnica a los responsables de las políticas habitacionales argelinas.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Continuando con las conversaciones en materia de energía, el 19 de mayo de 2009 el Ministro de Relaciones Exteriores argentino recibió al ministro de Energía y Minas de Argelia, Chakib Khelil. Otros temas discutidos fueron minería, agricultura y pesca, energía nuclear y tecnología espacial –la delegación argelina visitó el Centro Atómico de Ezeiza y las instalaciones del INVAP en la ciudad de Bariloche– e intercambio agrícola e industrial, motivo por el cual se arreglaron reuniones con exportadores locales.

Las visitas de alto nivel político que se realizaron entre Argentina y Egipto dan cuenta de las intenciones de avanzar en la cooperación científico-tecnológica, económica y política. Tras la visita de su canciller los días 11 y 12 de mayo de 2006, en el marco de la Cumbre América del Sur-Países Árabes (APSA), la vicecanciller para las Américas, Sallama Shaker, mantuvo en Buenos Aires una reunión de consulta política con el vicecanciller García Moritán, el 7 de septiembre del mismo año[9]. Ya en junio, había llegado a Buenos Aires otra misión, esta vez encabezada por el vicencanciller Harem Seif Al Nasr, quien fue recibido por su par argentino y legisladores del Congreso nacional[10].

En el contexto del intercambio de alto nivel observado, el 12 de noviembre de 2009 Taiana recibió al vice ministro de Egipto para las Américas, embajador Hisham El- Zimaity. Ambos representantes coincidieron en que la cooperación sur-sur debe tratarse como una herramienta eficaz en el nuevo contexto internacional, tomando a las regiones como las plataformas de acción de cada país. Los temas más relevantes fueron los comerciales –puesto que Egipto pasó a ocupar el puesto 14 en el ranking de exportaciones argentinas en el año 2008 luego de estar en el 22 en el 2007– y los relacionados con la cooperación nuclear –el INVAP construyó en la localidad de Instas un reactor nuclear de investigación de una potencia de 22 MWT y una planta de producción de radioisótopos–[11].

---

9. Se discutieron cuestiones comerciales y se suscribió un Acuerdo de Cooperación entre el Centro de Economía Internacional de la Cancillería y el Centro Egipcio de Estudios Económicos. La representante mantuvo encuentros con legisladores nacionales y disertó en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN).
10. Al Nasr se reunió con el vicepresidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la Nación, Rodolfo Terragno, el vicepresidente primero de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Federico Storani y también con el secretario de Turismo de la Nación Carlos Meyer.
11. MRECIC. Información para la prensa Nº 326/09.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

También en el caso de Libia tuvieron lugar varios encuentros diplomáticos. El 14 de noviembre de 2006, el canciller Taiana recibió al Enviado Especial del Jefe de Estado de Libia, Embajador Ibrahim Al Dridi, con quien conversó sobre los preparativos de la Cumbre África-América del Sur. La llegada de este funcionario fue seguida por una delegación presidida por el Presidente de la Fundación para el Desarrollo, Saif Alislam Moammar Alqadhafi –hijo del presidente Moammar Alqadhafi– que estuvo en Argentina entre el 19 y el 24 de noviembre y fue recibida por el presidente Néstor Kirchner.

En tal ocasión, el vicecanciller García Moritán firmó con el ministro libio de las Fuerzas Activas, Empleo y Capacitación un acta que detalla los avances en los temas de interés mutuo y la delegación mantuvo encuentros de trabajo con funcionarios argentinos[12]. En materia económico-comercial se abordó el interés libio de realizar inversiones en el sector agrícola-ganadero de Argentina, mientras que en el ámbito educativo se acordó conformar una comisión técnica para evaluar el otorgamiento de becas y el intercambio estudiantil a nivel universitario. Asimismo, la delegación se entrevistó con representantes de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y del INVAP, con el cual se firmó un memorando de entendimiento para cooperación nuclear y la identificación de proyectos[13].

En marzo de 2007, en el marco de la I Reunión de la Comisión Mixta para la Cooperación Económica, Industrial y Técnica Argentino-Libia, se alcanzó un Memorando de Entendimiento sobre Consultas Políticas entre ambas Cancillerías y un Convenio sobre Sanidad Animal, para facilitar el comercio de bienes alimenticios. En la agenda figuraron temas relacionados a la cooperación en las áreas de energía solar e hidrógeno y biotecnología. Aprovechando la gira presidencial por el Norte de África en noviembre de 2008, se firmaron acuerdos de cooperación económica y comercial y sobre cooperación y asistencia mutua en cuestiones aduaneras.

---

12. La delegación se entrevistó con el ministro de Educación, Daniel Filmus; la ministra de Economía y Producción, Felisa Miceli; el secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Miguel Campos, y el secretario de Ciencia y Tecnología, Tulio Abel del Bono.
13. El INVAP ganó en el 2006 una licitación de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) para modernizar el sistema de control y el instrumental de un reactor nuclear de baja potencia situado en Tajoura, Libia.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Continuando estas iniciativas, en junio de 2009 una delegación libia visitó Argentina para discutir cuestiones referidas a la educación y la investigación científica, el intercambio comercial, las inversiones y la industria, la cooperación agrícola y ganadera, y el uso pacífico de la energía nuclear[14]. Entre los sectores priorizados por Argentina en materia comercial se encuentran: maquinaria agrícola, equipamiento y plantas frigoríficas, plantas de producción de frío y procesadoras de alimento. Del mismo modo, se comenzó a trabajar en intercambios de técnicos para el desarrollo de energía nuclear con fines pacíficos, dado el conocimiento argentino en la materia, de expertos en biotecnología para el mejoramiento de razas animales y vegetales, así como de profesores para la enseñanza del árabe y del español a través de un programa de becas.

Una vez pasada revista a las relaciones bilaterales, una mención especial merece la ya mencionada gira presidencial realizada entre el 16 y el 22 de noviembre por Argelia, Túnez, Egipto y Libia, para dar respuesta a los impulsos provenientes del norte de África[15]. De acuerdo con el canciller argentino, la gira se concibió en el contexto de la crisis financiera internacional frente a la cual «hay que seguir fortaleciendo la relación sur-sur entre países en desarrollo, porque ellos tendrán un papel clave en el futuro del intercambio económico comercial»[16].

La comitiva estuvo compuesta por funcionarios del gobierno federal –como el canciller Jorge Taiana y el Ministro de Planificación Federal, Julio de Vido, de Tecnología, Lino Barañao y el secretario de Agricultura, Carlos Cheppi– y por más de 70 empresarios de Buenos Aires, Río Negro, Santa Fe, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Neuquén, Mendoza, La Pampa, Chaco y Santiago del Estero, pertenecientes a diversos rubros –alimentos, metalmecánico, genética-veterinaria, material eléctrico y GNC, entre otros– dado el carácter económico-comercial que investía la gira.

---

14. Las delegaciones estuvieron presididas por los Vicecancilleres Victorio Taccetti y Ahmed Said al-Fituri.
15. Este viaje de fuerte componente comercial comenzó a vislumbrarse durante el encuentro entre Fernández de Kirchner y su par de Marruecos, en el marco de la apertura de la 63ª Asamblea General de UN y se perfiló en la reunión entre el canciller argentino y los embajadores de Argelia, Túnez, Egipto y Libia dos meses después.
16. MRECIC, Información para la Prensa N° 397/08, 7 de noviembre de 2008.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La presidenta fue recibida en Túnez por el Jefe de Estado, Zine El Abidine Ben Ali, con quien firmó acuerdos de cooperación científica, agrícola y desarrollo tecnológico e inauguró un seminario sobre oportunidades de inversiones y negocios bilaterales en la sede de la Unión Tunecina de Industria, Comercio y Artesanía. En Egipto la mandataria suscribió un memorandum de Entendimiento sobre Cooperación Técnica en agricultura, ganadería, pesca, forestación, biotecnología y desarrollo social y en Libia un acuerdo de cooperación económica y comercial y otro sobre cooperación y asistencia mutua en cuestiones aduaneras.

En cada uno de los países visitados, la comitiva argentina mantuvo reuniones de Consultas Bilaterales y se suscribieron 18 acuerdos de cooperación. La gira, enmarcada en una estrategia comercial multipolar que procura la diversificación de la oferta y la desconcentración de los destinos de exportación, cristalizó la relevancia que la región tiene para Argentina[17]. En el balance realizado por la cancillería argentina se calificó al viaje de «excelente en todos los planos», se logró profundizar tanto el diálogo político como las relaciones comerciales.

Junto a los estados nordsaharianos Sudáfrica, en el otro extremo del continente, también ocupa un lugar de relevancia. Las visitas y reuniones de alto nivel que se desarrollaron durante el período tratado expresaron el interés mutuo de avanzar en una agenda común y fueron el resultado de decisiones políticas a nivel ministerial que se combinaron con el activismo y la sintonía entre los respectivos embajadores, la labor de la Cámara de Comercio argentino-sudafricana y otros actores subnacionales interesados en promover la relación bilateral[18]. Estos esfuerzos dieron como resultado la implementación de una Comisión Binacional[19].

---

17. Según información suministrada por la Cancilleria, en el periodo 2002/2007, el comercio bilateral con Argelia se incrementó casi un 400%; con Marruecos las ventas argentinas aumentaron más de un 215%, las exportaciones argentinas a Libia aumentaron más de un 500%; el comercio bilateral con Túnez creció un 63,10%: con saldo favorable para Argentina. MRECIC, Información para la Prensa N°354/08, 9 de octubre de 2008; Información para la Prensa N°409/08, 18 de noviembre de 2008.
18. Por ejemplo, durante 2006, una delegación argentina de diputadas nacionales y de la ciudad de Buenos Aires visitó Sudáfrica en el mes de octubre, se entrevistó con la ministra Nkosazana Clarice Dlamini Zuma y otros representantes oficiales y con actores de la sociedad civil para realizar una evaluación del impacto de los trabajos de la Comisión sobre Verdad y Reconciliación sudafricana. En ese mismo mes se firmó el «Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Sudáfrica para la Coordinación de sus Servicios de Búsqueda y Salvamento Marítimos y Aeronáuticos».
19. La reunión preparatoria de la Comisión Binacional tuvo lugar en Pretoria en marzo de

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La Sesión Inaugural de la BICSAA I tuvo lugar en Pretoria el 28 de febrero de 2007 y fue encabezada por ambos ministros de relaciones exteriores, Jorge Taiana y Dlamini Zuma. Durante esta primera reunión se organizaron diversos grupos de trabajo que como resultado mostraron una serie de acuerdos: Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales, Extradición y Cooperación Binacional en el Ámbito del Deporte y la Recreación. Asimismo se entablaron diálogos sobre temas como comercio e inversiones, turismo[20], ciencia y tecnología –particularmente sobre el uso pacífico de actividades nucleares y espaciales-, agricultura, minería y administración de parques[21].

El interés argentino en esta relación fue así expresado por el Canciller Taiana: «para la política exterior argentina y para el gobierno argentino, esta visita es muy importante porque las relaciones entre Argentina y Sudáfrica constituyen una prioridad para la política exterior argentina y una prioridad en las relaciones y la cooperación Sur-Sur. Compartimos los mismos principios y valores. Compartimos el principio de multilateralismo como manera de resolver los problemas de la comunidad internacional (…). En el ámbito económico, por supuesto somos dos países en desarrollo. Compartimos principios y posiciones que intentan permitir a nuestros países desarrollar plenamente sus posibilidades. Trabajamos mucho especialmente en temas relacionados con el comercio y las negociaciones. Apoyamos firmemente al Grupo NAMA 11 dentro de la Ronda de Doha»[22].

El sector privado empresarial también participó de la gira a través de una misión comercial multisectorial –biotecnología, maquinaria agrícola y eléctrica, productos químicos y farmaquímicos,

---

2006 y fue presidida por el Director General de Política Exterior a cargo de la Subsecretaría de Política Exterior de la Argentina, Luis Cappagli y por el Subsecretario para las Américas y Europa de Sudáfrica, Ndumiso Ntshinga.

20. Luego de un período de negociaciones se decidió que South African Airways retomase los vuelos a Buenos Aires. La decisión se efectivizó con dos vuelos semanales desde 8 de abril de 2009 y 3 vuelos desde 1 de julio.
21. En este contexto se realizó un seminario sobre derechos humanos, titulado «Argentina y Sudáfrica: una visión compartida sobre los Derechos Humanos», y una muestra fotográfica «Imágenes para la Memoria». Estas actividades se pusieron en marcha porque según Zuma, ambos países tienen mucho en común en materia de derechos humanos, en particular por pasados similares sobre cuyas consecuencias es posible compartir experiencias y acciones.
22. Conferencia de Prensa con la Ministro Dlamini Zuma y el Ministro Taiana en ocasión de la finalización de la Sesión Inaugural de la Comisión Binacional Sudáfrica - Argentina en la Residencia Presidencial, 28 de febrero de 2007, Pretoria.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

alimentos, servicios educativos, turismo y autopartes–. Más de 40 empresas mantuvieron cerca de 200 rondas de negocios con resultados positivos.

Las negociaciones entre el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Agropecuaria de nuestro país (SENASA) y el Servicio de Sanidad Animal de Sudáfrica que se iniciaron a partir del lanzamiento de la Comisión tuvieron como resultado la apertura del mercado sudafricano a las carnes argentinas en julio de 2007. Otro hito en el vínculo bilateral fue la firma del Acta de la Primera Reunión del Comité Mixto en Ciencia y Tecnología[23] por parte del ministro de Educación Ciencia y Tecnología, Daniel Filmus, y el ministro de Ciencia y Tecnología, Mosibudi Mangena. El acto fue al cierre de un Workshop binacional[24] en el cual investigadores y científicos de ambos países compartieron experiencias y conocimientos sobre agricultura, biotecnología, ciencias sociales, energía y economía del hidrógeno, nanotecnología e investigaciones polares. La iniciativa había sido concebida durante la comisión binacional, bajo el concepto de que la cooperación del nuevo milenio pasará por el conocimiento[25].

La Segunda Reunión de la Comisión Binacional Argentino-Sudafricana (BICSAA II) que se desarrolló entre el 2 y el 3 de diciembre de 2008 contó con la presencia de la ministra Zuma en Buenos Aires. Durante la misma se suscribió un acuerdo de cooperación para el Uso Pacífico de la Energía Nuclear y otro interinstitucional de cooperación entre los directores de los parques nacionales de cada país[26].

---

23. La firma tuvo lugar el 13 de julio de 2007. Entre los presentes se hallaban el secretario de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Tulio del Bono; el embajador de la República de Sudáfrica, Peter Goosen; el presidente de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Lino Barañao y la directora de Relaciones Internacionales, Águeda Menvielle.
24. El workshop tuvo lugar en Buenos Aires entre el 10 y el 12 de julio de 2007 y se realizó en el marco del Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Argentina y el Gobierno de la República de Sudáfrica firmado en Pretoria el 16 de mayo de 2006.
25. Además, la delegación sudafricana recorrió numerosas instituciones de ciencia y tecnología, tales como el Instituto Nacional de Tecnología Agraria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA).
26. En esta ocasión se resaltaron nuevamente las coincidencias en materia de recuperación y defensa de los derechos humanos y la ministra recorrió el «Espacio para la memoria y para la promoción y defensa de los Derechos Humanos» en la ex Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA)[5].

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Es importante aquí señalar la incorporación de una nueva modalidad que apunta a involucrar a actores de la sociedad civil y especialmente a académicos, en la promoción de las relaciones argentino-sudafricanas. La idea es realizar reuniones previas a las comisiones Binacionales en el país sede del encuentro, para hacer un seguimiento de la relación y avanzar propuestas innovadoras. Como preparativos de la BICSAA II en el mes de mayo de 2008, la Embajada Sudafricana en Buenos Aires y la Cancillería Argentina organizaron el «Seminario Académico Argentino-Sudafricano»[27] y un «Seminario Económico», en conjunto con a la Cámara de Comercio binacional local. Estos espacios de debate sirvieron para analizar los lazos políticos, culturales y económicos entre ambos países y reflexionar sobre las oportunidades y desafíos futuros.

El interés por promover el conocimiento de Sudáfrica y fomentar el acercamiento multidimensional también pudo observarse en otra experiencia inédita a cargo de la Cámara de Comercio Argentino-sudafricana, la cual organizó un concurso que valoraba los conocimientos sobre la temática sudafricana de los estudiantes de todas las universidades del país[28]. El premio consistió en un viaje de trabajo a Sudáfrica y la asistencia a la segunda reunión bilateral académicos/sociedad civil, que ha contribuido a alimentar y fortalecer las micro-relaciones.

Este segundo seminario tuvo lugar en Pretoria, Sudáfrica, entre el 16 y 17 de julio de 2009, para discutir sobre «El verdadero potencial de las relaciones entre Sudáfrica y Argentina: compromiso bilateral y multilateral para un impacto global». El objetivo fue avanzar en la construcción de un compromiso bi y multilateral sobre algún núcleo de mutuo interés. En este caso fue el desarrollo rural y agrícola, que posibilitó contribuir al debate sobre la seguridad alimentaria y evaluar tanto posiciones comunes como el potencial de los esfuerzos de cooperación entre ambos países. También en ma-

27. En el encuentro estuvieron presentes, además, el embajador sudafricano en nuestro país, Peter Goosen, y el representante argentino en Sudáfrica, Carlos Sersale di Cerisano, junto a funcionarios de ambas Cancillerías y más de una docena de destacados académicos sudafricanos y argentinos. El resultado de los trabajos y las discusiones se plasmó en una publicación editada por el Institute for Global Dialogue titulada «Strengthening the Bilateral», Midrand, 2009.
28. El concurso fue convocado a finales del 2008 y los cuatro estudiantes ganadores viajaron en julio de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

teria académica la embajada argentina en Sudáfrica organizó otro seminario sobre Arquitectura y Memoria, entre el 28 y el 29 de octubre de 2009[29].

Por otra parte y en el contexto de las actividades de la embajada argentina en Pretoria, se firmó con Namibia un Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, en julio de 2007. Los temas principales de la agenda de la visita fueron agricultura, pesca y parques nacionales. La misión argentina fue presidida por el entonces Presidente del INTA, Ing. Agr. Carlos Cheppi.

En relación al resto de los países subsaharianos las acciones bilaterales fueron de poca relevancia. Entre las visitas oficiales de alto rango cabe señalarse las de los representantes de Guinea Ecuatorial. En noviembre de 2007 el ministro Taina recibió en Buenos Aires a su par, Pastor Ondo Bilé, para firmar un Comunicado Conjunto y un Memorandum de Entendimiento relativo a Consultas de Interés Común, a los efectos de ampliar los lazos políticos, económicos y culturales. En las consultas se abordaron diferentes posibilidades de cooperación –energética, científica y técnica, turísitica, cultural y educativa[30]–. El embajador guineano ratificó el apoyo al reclamo argentino sobre Malvinas y se planteó el interés compartido de abrir embajadas en Malabo y en Buenos Aires[31].

Esta visita fue seguida por la del presidente de Guinea Ecuatorial, Teodoro Obiang Nguema, el 14 de febrero de 2008, la cual se produjo en un clima complejo. En primer lugar porque era el primer mandatario extranjero que recibiría la presidente desde su asunción, pero principalmente por la historia política de Nguema[32], calificado como dictador por importantes actores de la comunidad inter-

---

29. Por Argentina además de representantes gubernamentales y de la ONG Memoria Abierta, tuvo un rol protagónico la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Córdoba. Por Sudáfrica participaron ONGs locales, todos los directores de los sitios de memoria y archivos del país, los arquitectos y especialistas que desarrollaron los conceptos de los sitios desde 1994 en adelante.
30. Guinea Ecuatorial planteó su interés por perfeccionar sus cuadros diplomáticos a través de intercambios con el ISEN y en materia cultural se trató la idea de desarrollar ciclos de cine.
31. El embajador de Guinea Ecuatorial en Brasil es concurrente con Argentina.
32. Obiang llegó al poder de su país por medio de un golpe de Estado en 1979, por el cual derrocó a su tío. Su gobierno, de tinte autoritario, impidió la participación de partidos políticos hasta que a mediados de los noventa inició la apertura del sistema, a causa de fuertes presiones de la comunidad internacional.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

nacional –en especial organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional y Trasparencia Internacional–, aunque muchas veces actuando con un doble estándar[33].

Aunque la visita formaba parte de una gira por Brasil[34], Uruguay y Venezuela, su llegada a Buenos Aires fue problemática, tanto porque parecía contradecir en un primer momento la política de derechos humanos iniciada con el presidente Néstor Kirchner como por la reacción de la oposición política argentina, que criticó duramente la presencia de Nguema y no asistió a la recepción organizada en el Congreso.

Aunque desde el gobierno argentino se dieron señales de preocupación por la situación de los derechos humanos y políticos en el país africano, se realizaron las reuniones agendadas y se firmaron siete acuerdos de entendimiento, entre los cuales se destacaron los relativos a derechos humanos y energía, ya que Guinea Ecuatorial es el tercer exportador subsahariano de hidrocarburos.

A pesar de estos logros, la visita del presidente ecuato-guineano tuvo un efecto negativo sobre las relaciones con los países del África Subsahariana, pues la región fue vista solamente desde la perspectiva de su agenda negativa y en particular de los derechos humanos, dejándose de lado aspectos comerciales y posibilidades de desarrollar acciones conjuntas en ámbitos multilaterales, en la línea planteada por Brasil.

No obstante lo dicho, para el caso particular de Angola, país donde argentina abrió recientemente una embajada[35], la cuestión petrolera –junto a la agrícola– permea toda la relación. A la visita del presidente José Eduardo Dos Santos en mayo de 2005, le siguieron la firma de una serie de acuerdos bilaterales para

---

33. Tal el caso de algunos gobiernos como los de Estados Unidos, España o Alemania que cambian apoyo silencioso a cambio de mantener su abastecimiento petrolero, entre otros negocios.
34. Fue recibido en Brasilia por el Presidente Lula, los Presidentes del Senado Federal, de la Cámara de Diputados y del Supremo Tribunal Federal. Su comitiva mantuvo asimismo reuniones con representantes de diversos Ministerios brasileños, a fin de explorar las posibilidades de cooperación bilateral en agricultura, petróleo, salud y deportes.
35. La economía angoleña creció en promedio un diez por ciento por año entre 1989 a 2007. Este desarrollo positivo es más visible entre 2004 y 2007, período en el que se registró un crecimiento superior al 92 por ciento. Ver http://www.ibriscgq.com.ar/angola/nl07/07.pdf

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

reforzar la cooperación en beneficio mutuo y la reunión, aunque un poco demorada, de la primer Comisión Mixta bilateral, en octubre de 2009[36].

Relaciones comerciales

Como se mencionó al inicio, durante las presidencias de Kirchner y Fernández de Kirchner los vínculos económico-comerciales fueron eje central de las relaciones con los países africanos: el mayor número de reuniones de las comisiones mixtas y de consultas bilaterales se produjo con aquellos estados que son mercados relevantes para las exportaciones argentinas. Consecuentemente, desde Argentina partieron comitivas a Túnez, Argelia, Egipto, Marruecos, Libia y Sudáfrica, en tanto se recibieron misiones comerciales provenientes de Egipto.

En forma paralela, desde el MERCOSUR se están negociado acuerdos para promover el comercio con Marruecos, Egipto y la Unión Aduanera de África Austral (SACU). Luego de nueve largos años de negociaciones, el MERCOSUR y la SACU alcanzaron un Acuerdo de Preferencias Fijas el 3 de abril de 2009 en Maseru, capital del Reino de Lesotho[37]. El acuerdo que debe ser ahora ratificado por los respectivos cuerpos legislativos para entrar en vigor[38] libera más de mil productos de cada una de las regiones.

En relación a los productos exportados, en los primeros lugares figuran los aceites de soja, pellets, maíz, trigo, leche en polvo, vehículos para el transporte y tubos sin costura.

De manera sintética puede resumirse que las balanzas comerciales favorables a la Argentina cristalizan los motivos que impulsan la promoción de los vínculos con los países de África Nordsahariana y con Sudáfrica (ver Anexo I).

---

36. Entre los preparativos para la reunión merece anotarse que desde el Programa de Desarrollo al Comercio Exterior (PDECEX) de la Cancillería se informó sobre el Programa Ejecutivo Gubernamental de Angola presentado el 23 de abril de 2009 por su Ministra de Planificación, para interesar a sectores metalúrgicos. El objetivo del mismo es apoyar durante 2009-2012 a los polos industriales existentes y promover la creación de nuevas áreas en las provincias de Luanda, Bengo, Kwanza Norte, Cabinda, Uíje, Zaire, Lunda Norte, Bié y Cunene.
37. La SACU está conformada por Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia.
38. El documento había sido suscrito por los Ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR durante su última cumbre realizada en diciembre de 2008 en Brasil.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En este contexto cabe advertir que se está descuidando el espacio geoeconómico del África subsahariana, que presenta un cuadro de oportunidades que otros países y sobre todo las potencias centrales están aprovechando: tanto la cuenca del Golfo de Guinea para el caso del petróleo, las exploraciones petroleras en el este de África que incluyen a Mozambique, Tanzania, Kenia y Etiopía, como los recientes yacimientos de gas metano descubiertos entre Uganda, Rwanda y la República Democrática del Congo, en el lago Kivu o la probable nueva frontera agrícola arrocera para la región del África occidental[39] o maicera para el África oriental. Un ejemplo lo muestra el caso de la agricultura, donde Argentina cuenta con la tradición, estructura y experiencia del INTA para todas las latitudes y climas, lo cual le permite brindar cooperación Sur-Sur en condiciones comparativamente mejores que otros países de agricultura tropicalizada.

La mirada doméstica

Si bien la dimensión comercial ha sido el mejor punto de acercamiento a los países norafricanos, las celebraciones correspondientes al día de África, la revalorización de los afrodescendientes y el avance en el desarrollo de las políticas de no discriminación defendidas por el INADI se han convertido en otro punto de intersección –ahora de la política doméstica– con la llamada África subsahariana.

En ese contexto, el 2 de julio de 2007, en el marco del Mes de la Cultura Afroargentina[40], se inauguró en Buenos Aires el Primer Congreso de Afrodescendientes argentinos, celebrado en el Congreso de la Nación[41] y organizado por el Instituto Nacional contra la

39. Ver los avances recientes logrados por la Asociación para el Desarrollo del Cultivo del Arroz en África Occidental (WARDA, por sus siglas en inglés).
40. Además del Congreso sobre Afrodescendientes se realizaron talleres sobre religión, educación, xenofobia y discriminación y literatura, se organizaron diferentes espectáculos, tales como música afroargentina (Bakongo) y música afroecuatoriana (Bejuco) y se realizaron exposiciones de pintura, fotografía, teatro, música y danzas, entre otras.
41. En este acto también estuvieron presentes la primera dama de Angola, Da. Ana Paula Dos Santos y el embajador del estado angoleño, Fernando Dito; la Presidenta del INADI, María José Lubertino; la Vicepresidenta de la Honorable Cámara de Diputados, Patricia Vaca Narvaja; el Secretario de Cultura de la Nación, José Nun y representantes de diversas organizaciones civiles dedicadas a la defensa de los Derechos Humanos.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Discriminación (INADI), con el apoyo de la Secretaría de Cultura de la Nación. Estas actividades tuvieron como objetivo dar visibilidad a la verdadera historia de los afrodescendientes en Argentina, pues la invisibilización constituye uno de los modos más sistemáticos y extremos de la discriminación, al negar la presencia de un colectivo social que forma parte de la identidad nacional.

Otra forma de reconocer al continente son los festejos del día de África, el 25 de mayo, fecha de creación de la Organización de la Unidad Africana, conmemorando la lucha de los países de ese continente por la liberación de todas las formas de colonialismo y discriminación. Este es un medidor para observar el rol de África en la política exterior de los países, según la atención que las cancillerías le otorgan al festejo de ese día. En este caso particular la conmemoración ha tenido importancia variable. Entre los altos y bajos, en 2009 el canciller Taiana recibió a los miembros del cuerpo diplomático africano acreditado en Buenos Aires –los jefes de misión de Libia, República Democrática del Congo, Argelia, Angola, Marruecos, Egipto, Túnez, Sudáfrica y Nigeria– que luego participaron de la celebración del Día de África en el Auditorio de su Ministerio.

En el encuentro el Canciller argentino reafirmó la necesidad de fortalecer la relación con los países del continente. Al descartar que la política exterior argentina sea una «diplomacia de cortesía sin contenido», Taiana relató el sentido de los viajes a Argelia, Túnez, Libia y Egipto, y los calificó como «países que ofrecen mercados importantes para la producción nacional, tanto en el plano de los productos tradicionales como los de matriz tecnológica avanzada como son los de áreas nuclear y espacial»… «Estamos retornando al África Subsahariana: abriremos dos nuevas sedes diplomáticas y fortaleceremos nuestra presencia en Nigeria, Sudáfrica, Kenia y Angola», anunció el máximo representante de la diplomacia argentina[42]. Por su parte, el vicecanciller Victorio Taccetti resaltó que «la lucha contra el colonialismo es un valor que nos une profundamente con los países africanos. Y por ello quiero agradecer en este encuentro el sostenido apoyo de los Estados que ustedes representan a nuestro permanente reclamo por la soberanía de Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y espacios marítimos circundantes»[43].

---

42. MRECIC, Información para la Prensa N° 146/09, 22 de mayo de 2009.
43. Información para la prensa Nº 146, Dirección de Prensa de Cancillería: 4819-7375 / 8296 / 7388 www.cancilleria.gob.ar

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Asimismo los contactos realizados con motivo de las Asambleas Generales de Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales se han convertido en foros de afianzamiento de la relación bilateral con los países africanos. Las reuniones del G 20 de la ronda Doha, especialmente a partir de Cancún, han promovido el acercamiento y la concertación para la defensa de posiciones comunes.

Otro dato significativo en el acercamiento a la región lo constituye la reapertura oficial de la oficina de la Liga de los Estados Árabes (14 de febrero de 2008), bajo la autoridad de Islamo Oud Munir[44]. Este hecho tuvo lugar días antes de la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de la Cumbre América del Sur - Países Árabes (ASPA) y trasluce la intención del gobierno argentino de promover los vínculos con los miembros de la organización. Asimismo, otra señal positiva lo constituye el hecho que en abril de 2009 la Presidenta recibió las Cartas Credenciales de nueve embajadores concurrentes subsaharianos, regularizándose parcialmente el atraso vigente en la materia.

El ambito multilateral

En comparación con la ausencia de diseños para las relaciones bilaterales, la actividad ha sido más intensa en el plano multilateral. Las vinculaciones inter-regionales dieron forma a la agenda de Cooperación Sur-Sur, como lo demuestran las dos iniciativas que vinculan a Sudamérica con África: la ASPA y la Cumbre África-Latinoamérica (ASA).

La génesis de la ASA se remonta a una propuesta lanzada por los presidentes de Nigeria, Olusegun Obasanjo y Brasil, Ignacio Da Silva, la cual se concretó en Abuja (Nigeria) el 30 de noviembre de 2005 con la primer Cumbre ASA[45] que reúne a 61 países de ambas

44. La Liga de los Estado Árabes abrió su representación en Buenos Aires en 1958 y en los años ochenta la Argentina le otorgó estatus diplomático. El 31 de mayo de 1993 la organización cerró su oficina. Sin embargo, se decidió la reapertura en 2006, luego de la visita de su Secretario General, Amr Moussa.
45. Las reuniones previas fueron cuatro: dos en Etiopía, una en Chile y otra en Brasil. En el marco de la cumbre se realizó un Foro de ONG (del 24 al 28 de noviembre), una Reunión de Expertos (26 y 27 de noviembre) y una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores (28 y 29 de noviembre) a la cual asistieron los 53 ministros de Relaciones Exteriores de los países de la Unión Africana (UA), sucesora de la OUA, y de los 12 países que conforman la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

regiones. Entre los resultados más destacados se cuentan el Plan de Acción de Abuja, la instauración de un Forum de cooperación África-Latinoamérica, con un secretariado provisorio en Nigeria y la propuesta de la creación de un Banco África-América del Sur, que impulse el comercio y las inversiones birregionales.

A los efectos de concretar los objetivos planteados en el Plan de Acción[46], a partir del 2007 tuvieron lugar una serie de reuniones de trabajo. La I Reunión de Altos Funcionarios (RAF) de ASA (10 y 11 de junio de 2008)[47], estableció los principales temas de discusión[48] y el mecanismo de funcionamiento a través de la realización de una cumbre de jefes de Estado y Gobierno cada dos años y una de ministros de Relaciones Exteriores cada año.

Una Conferencia de Ministros de Comercio se realizó en Marrakech, días después, el 20 de junio, aprobando el Plan de Acción de Marrakech. Éste reflejó la discusión desarrollada, principalmente en torno a la promoción de una estrategia de cooperación Sur-Sur para incrementar los intercambios interregionales y las posturas comunes en torno al régimen multilateral de comercio, tales como la liberalización del sector agrícola y la facilitación de la adhesión a la organización de los países menos adelantados[49].

---

46. Entre las reuniones merecen citarse Caracas, Venezuela (16 -18 de julio 2007) en torno a siete ejes de trabajo: energía; asuntos sociales; agricultura y medio ambiente; economía y finanzas; ciencia, tecnología y comunicaciones; relaciones multilaterales; y transporte e infraestructura; Santiago de Chile (15-18 de abril 2008) Reunión de Coordinación África-América del Sur (AFRAS); Palacio Itamaraty (Brasilia) 9 de junio 2008 Reunión del Grupo de Coordinación del Foro de Cooperación América del Sur-África (ASACOF).
47. Asistieron a Itamaraty representantes de Angola, Argelia, Argentina, Benín, Bolivia, Botswana, Brasil, Cabo Verde, Camerún, Chad, Chile, Colombia, Congo, República Democrática del Congo, Côte d'Ivoire, Egipto, Ecuador, Gabón, Ghana, Guyana, Guinea Ecuatorial, Guinea, Kenia, Libia, Madagascar, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Nigeria, Paraguay, Perú, Senegal, Sudáfrica, Sudán, Surinam, Tanzania, Túnez, Uruguay, Venezuela, Zambia, Zimbabwe, la Comisión de la Unión Africana y UNASUR.
48. Agricultura y ambiente (incluyendo seguridad alimentaria y recursos hídricos); Educación y asuntos culturales; Fortalecimiento institucional, gobernabilidad y administración pública; Asuntos de paz y seguridad y relacionados; Asuntos sociales y deportes (incluyendo salud, género y asuntos de la juventud); Ciencia y Tecnología y TIC (incluyendo medios de comunicación); Comercio, inversión y turismo; Infraestructura, transporte y energía (incluyendo minería).
49. El trabajo multilateral finalizó con las reuniones de puntos focales –11 y 12 de septiembre en Caracas– y de coordinadores nacionales –Caracas, del 13 al 15 de octubre– para la organización de la próxima cumbre y con la organización del Seminario Internacional sobre los Polos del Sur, que se llevó a cabo en Caracas, los días 20 y 21 de mayo.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Así se arribó a la II Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la ASA realizada en la Isla Margarita, Venezuela, entre el 26 y el 27 de septiembre, bajo el lema «Cerrando brechas, abriendo oportunidades». Las conclusiones de la reunión fueron volcadas en la «Declaración de Nueva Esparta» y reafirman el compromiso de los estados presentes de «fomentar la Cooperación Sur-Sur como principal objetivo de ambas regiones, con el fin de complementar la tradicional Cooperación Norte-Sur y promover, entre otros, un crecimiento económico sostenido y la provisión de trabajos dignos, permitir la justicia social y fomentar políticas de inclusión social (…) así como la generación y transferencia de conocimiento técnico, con el fin de lograr las Metas de Desarrollo del Milenio». Entre los puntos se observa una postura pro activa en torno a la cooperación energética y al desarrollo de infraestructura relacionada a la reconversión de las matrices energéticas, por la defensa del medio ambiente y la necesidad de abordar la problemática del cambio climático en el seno de NU.

En esta reunión se organizó la llamada «mesa estratégica de ASA», conformada por Nigeria, Cabo Verde, Brasil, Venezuela, Ecuador, Argentina y los representantes de la Unión Africana y de UNASUR, cuyo objetivo consiste en trazar la estrategia de desarrollo birregional 2010-2020. Finalmente, se aceptó la propuesta de la Gran Jamahiriya Árabe Libia Popular Socialista de albergar la tercera Cumbre América del Sur-África (ASA) entre setiembre y octubre del próximo año 2011.

Asimismo, otro espacio birregional –esta vez entre los países sudamericanos y los árabes– se cristalizó en la conformación de la Cumbre América del Sur - Países Árabes (ASPA), un foro creado en el marco de la Cooperación Sur-Sur, para fortalecer el vínculo político-económico, cultural y científico técnico entre ambas regiones. La primera reunión de Jefes de Estados se realizó en Brasilia en el año 2005. Entre la primer Cumbre y la segunda –que tuvo lugar el 31 de marzo de 2009 en Doha, Qatar– fueron continuas las acciones de seguimiento[50].

50. En el año 2006, en julio tuvo lugar en Caracas la II Reunión de Altos Funcionarios, donde Argentina, Argelia, Brasil, Marruecos y la Liga Árabe informaron su incorporación al comité de seguimiento de las decisiones tomadas por los ministros de cultura. Durante el 2007, se realizó en las instalaciones de la Liga de los Estados Árabes de El Cairo la III Reunión de Altos Funcionarios los días 30 y 31 de enero, mientras que la IV reunión fue en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, entre el 19 y 20 de julio. Asimismo, hubo encuentros de los ministros de Medio Ambiente (Nairobi, febrero), de las Áreas Sociales (El Cairo, mayo) y de Asuntos Económicos (Rabat, mayo 2007), en el marco de la cual se suscribió el «Plan de Acción de Rabat».

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Entre ellas, la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores[51] que presidida por Jorge Taiana tuvo lugar en Buenos Aires, entre el 20 y 21 de febrero de 2008. La declaración final destacó la necesidad de trabajar por un comercio internacional transparente, justo y no discriminatorio para promover el desarrollo. Entre otras cuestiones se proclamó el apoyo a los derechos soberanos de los estados a explotar sus recursos, de acuerdo con sus propias leyes y sus políticas de desarrollo, condenando cualquier acción intimidatoria en este aspecto. En cuanto al tema energético, al igual que en ASA, se acordó sobre la importancia de desarrollar políticas de eficiencia energética, apuntando a la promoción de energías renovables ambientalmente sustentables, incluyendo la producción de biocombustibles y la diversificación de las matrices energéticas[52]. Cabe destacar la puesta en funcionamiento en el marco de las acciones del ASPA del sitio web sobre cooperación cultural, con una biblioteca virtual que apunta a la concientización social acerca del diálogo civilizacional (www.bibliaspa.com.br).

El 4 de marzo de 2009 el canciller argentino Jorge Taiana asistió en El Cairo a la II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores[53], preparatoria de la II Reunión de Jefes de Estado y Gobierno realizada en Doha. La «Declaración de Doha» resalta la importancia de la cooperación Sur-Sur como un «mecanismo efectivo para promover la capacidad constructiva y el intercambio de experiencias» en el desarrollo, la innovación y en la lucha contra la pobreza. El gobierno argentino[54] manifestó que la relación con los países árabes es de suma relevancia en los aspectos energéticos –tanto nuclear como petrolera– y comerciales, destacando que el comercio con la región se duplicó desde la I Cumbre ASPA.

---

51. Asistieron funcionarios de Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos, Omán, Palestina, Qatar, República Árabe Siria, Somalia, Sudán, Surinam, Túnez y Yemen. Mientras que por el lado sudamericano estuvieron presentes representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
52. En este punto se valoró la iniciativa del Reino de Arabia Saudita de constituir un fondo de investigaciones especiales para la energía, que aglutina las contribuciones de este país junto a los Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Kuwait.
53. Asistieron delegados de Argentina, Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Comores, Djibouti, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Ecuador, Guyana, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Mauritania, Marruecos, Omán, Palestina, Paraguay, Perú, Qatar República Árabe Siria, Somalia, Sudán, Surinam, Túnez, Uruguay, Venezuela y Yemen.
54. MRECIC, Información para la Prensa N° 082/09, 30 de marzo de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Otro importante foro multilateral fue la VI Conferencia Ministerial de la Zona de Pax y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) realizada en Luanda, Angola, entre el 18 y el 19 de junio de 2007, con la participación de sus 24 estados miembros[55]. Si bien la ZPCAS se instituyó en el año 1986 a través de la resolución 41/11 de la Asamblea General de Naciones Unidas, los encuentros entre sus miembros fueron muy irregulares, como lo prueba el hecho que la última reunión realizada en Buenos Aires fue en 1998[56].

En Angola se lanzó la «Iniciativa Luanda», para revitalizar la ZPCAS y se buscaron soluciones comunes a las nuevas amenazas no convencionales que afectan la seguridad de los estados –tales como el tráfico de armas, drogas y personas y el crimen organizado– y que requieren acciones de coordinación de políticas y cooperación[57].

También en materia económico-comercial se desarrolló alguna actividad conjunta en los ámbitos multilaterales. En la OMC se presentaron varios documentos relacionados con la negociación sobre el Acceso a los Mercados para los productos no agrícolas ("NAMA" en su sigla en inglés). Por un lado, una comunicación de Grupo NAMA 11 que proclama un resultado equilibrado entre los

---

55. Argentina, Brasil y Uruguay y los 21 de la costa occidental africana, que limitan con el Atlántico Sur: Angola, Benin, Camerún, Cabo Verde, Congo, Côte d' Ivoire, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Namibia, Nigeria, Sao Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Togo, Sudáfrica, República Democrática del Congo. Al respecto cabe mencionar que el tercer seminario preparatorio de esta cumbre se había realizado poco tiempo antes en Buenos Aires, entre el 7 y el 9 de mayo.
56. Para revitalizar el proyecto se realizaron varias reuniones en 2007. El 11 de abril la Subsecretaria de Relaciones Exteriores de Uruguay, Belela Herrera, inauguró el Segundo Taller Internacional de la ZPCAS, en el cual participaron delegados de Argentina, Brasil, Uruguay y de los 21 países del África con costas sobre el Atlántico. Entre el 7 y el 9 de mayo se realizó en el Palacio San Martín el Tercer Seminario preparatorio de la cumbre ministerial. El gobierno argentino destacó la particular importancia del Seminario que muestra la intensificación de los esfuerzos por revitalizar la zona como un ámbito de diálogo y cooperación entre países africanos y sudamericanos.
57. En la declaración de esta última reunión se reconoció el derecho inalienable de los estados a desarrollar energía nuclear con fines pacíficos, al tiempo que se reiteró el compromiso común con la no proliferación de armas de destrucción masiva, y se resaltó el potencial de cooperación del grupo para participar en operaciones de mantenimiento de paz. Asimismo, se reiteró el compromiso con la democracia, el pluralismo político y la promoción y protección de los derechos humanos, y se hizo mención a la reformas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y a la necesidad de reglas comerciales internacionales justas y equilibradas. Por otra parte, la delegación de nuestro país, encabezada por el vicecanciller García Moritán, recibió el apoyo y solidaridad del conjunto de los estados en relación al reclamo argentino sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

cortes arancelarios propuestos en la negociación NAMA y en la negociación de Agricultura. Por otro, una presentación elaborada conjuntamente con el grupo NAMA 11, el Grupo ACP (África, Caribe y Pacífico), el Grupo Africano y las denominadas Economías Pequeñas y Vulnerables, que enfatiza el carácter central de la agricultura en la Ronda del Desarrollo y la necesidad de asegurar un alto nivel en el acceso a los mercados compatible con los conceptos de Reciprocidad Menos que Plena y de Trato Especial y Diferenciado a favor de países en desarrollo[58].

Reflexiones finales

Como ya se mencionara en trabajos anteriores, África posee un muy bajo perfil en los diseños de política exterior argentina. El gobierno de los Kirchner no ha sido una excepción. Más bien profundizó una tendencia que muestra que el acercamiento bilateral con los estados nordsaharianos y con Sudáfrica tiene una connotación básicamente comercialista, que se trasluce en las reuniones de las llamadas «comixtas». En todas ellas se destaca el crecimiento sostenido de los intercambios comerciales, se analizan diversos temas de cooperación técnica y se reitera la solicitud de apoyo africano al reclamo argentino sobre Malvinas.

En el período se mantuvo la participación en las iniciativas multilaterales interregionales de carácter político promovidas en América Latina por los gobiernos de Brasil y Venezuela. Muestra de ello fueron la revitalización de la ZPCAS, el seguimiento ininterrumpido de las cumbres ASA y ASPA, la continuidad de las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y la SACU y la participación de Argentina en la V Reunión del Acta de Copacabana y en la Reunión de Coordinación junto a Brasil y Chile para la realización de la Cumbre África-América del Sur, en las cuales se profundizó el trabajo de coordinación inter-cancillerías para el estrechamiento de los

58. Asimismo, cabe señalar que en la Asamblea de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, que se llevó a cabo entre el 24 de septiembre al 3 de octubre, se aprobó la Agenda del Desarrollo, propuesta conjuntamente por Argentina y Brasil con el apoyo de numerosos países en desarrollo, entre ellos los sudafricanos Egipto, Kenia, Sierra Leona, Sudáfrica y Tanzania. Esta Agenda propone incorporar la dimensión del desarrollo a las actividades ligadas a la protección de la propiedad intelectual a nivel mundial.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

vínculos birregionales. Paralelamente se está haciendo visible un discurso oficial que incorpora la idea de implementar prácticas de cooperación Sur-Sur en materia de cooperación científico- tecnológica. De todas maneras estas iniciativas son foros políticos aún débiles que requieren la constitución y consolidación de un entramado de micro relaciones que sustente la macro relación bi y multilateral.

África está despertando. Ha sido calificada como la nueva frontera verde. Requerirá de la energía de los actores privados para el asesoramiento en los adelantos de la tecnología agroindustrial, de grupos empresarios que puedan construir silos, represas, puertos, caminos.

También requerirá de una acción concertada entre las agencias burocráticas del gobierno, entre ellas, del área política bilateral (DIASA-DANMO) y multilateral, de Cooperación internacional, de Negociaciones Económicas Internacionales, de la Subsecretaria de Negociaciones comerciales Internacionales, del CEI, de la Fundación Exportar, para contar con una masa institucional crítica, al servicio de la optimización de la inserción argentina en África. Habrá que destruir los prejuicios, el desconocimiento y hacerse cargo del desafío que implica el desarrollo de la revolución verde en África, tal como lo anuncian muchos actores globales y para la cual Argentina debiera estar preparada.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Bibliografía

BID-INTAL, «Reporte MERCOSUR», Nº 12, Buenos Aires, febrero de 2008. Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales, «Boletín Nº 71», abril de 2008. Disponible en: www.inai.org.ar

Comunicado de la Primera Reunión de Altos Funcionarios de la Cumbre América del Sur-África (ASA), Brasilia, 10 y 11 de junio de 2008.

Comunicado de la Tercera Reunión del Grupo de Coordinación del Foro de Cooperación América del Sur-África (ASACOF), Brasilia, 9 de junio de 2008.

Conferencia de Prensa con la Ministro Dlamini Zuma y el Ministro Taiana en ocasión de la finalización de la Sesión Inaugural de la Comisión Binacional Sudáfrica - Argentina en la Residencia Presidencial, Pretoria, Sudáfrica –28 de febrero de 2007–. Publicado en el sitio web: http://www.embajadasudafrica.org.ar/homes/index.htm

Declaración de la Primera Conferencia de Ministros de Comercio del ASA, Marrakech, el 19 de junio de 2008.

Declaración de la Primera Cumbre América del Sur-África –Abuja, Nigeria– 30 de noviembre de 2006. Publicado en el sitio web: http://asa2008.mre.gob.ve

Declaración de la Segunda Cumbre América del Sur-África –Isla Margarita, Venezuela– 30 de noviembre de 2006. Publicado en el sitio web:http://www.mre.gob.ve/index.php? option=com_content&view=article&id=2679:declaracion-de-nueva-esparta-marcada-por-la-union&catid=109:26-y-27-asa-venezuela-2009&Itemid=235

De la Balze, F. (2007) «Sudáfrica importa para la economía argentina», en Clarín, 10 de junio.

Informe Final de la I Reunión de Coordinadores de la II Cumbre América del Sur-África (ASA) –Caracas, Venezuela– 16 al 18 de julio de 2007. Publicado en el sitio web: http://asa2008.mre.gob.ve

Jefatura de Gabinete de Ministros, Poder Ejecutivo Nacional (2007) «Memoria Detallada de la Nación 2006».

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación Argentina (2008) «Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2007», marzo de 2008.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación Argentina (2009) «Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2008».

Lechini, G. (2008) «América Latina y África en la Cooperación Sur-Sur» en *Política Exterior y Soberanía*, octubre-noviembre, Caracas, Ministerio del Poder Popular para la Política Exterior, Gobierno de Venezuela.

Lechini, G. (2007) «Los impulsos y la no política como constantes de la política exterior argentina hacia África», en Revista Agora Internacional.

Lechini, G. y Morasso, C. (2007) «Argentina y el impulso multilateral con África», en co-autoría con Gladys Lechini, Anuario 2007 de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata (IRI), La Plata, septiembre, editado en CDRom. ISSN:1668-639X. Págs. 1-16.

Morasso, C. (2009) «Argentina hacia África, síntesis de las relaciones en el 2008», Anuario 2009 de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata (IRI), septiembre, editado en CDRom. ISSN:1668-639X. Págs. 1-11.

Morasso, C. (2008) «Los vínculos argentino-africanos durante el año 2007», Anuario 2008 de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata (IRI), septiembre, editado en CDRom. ISSN:1668-639X. Págs. 1-11.

MERCOSUR/CT N° 3/Acta Nº 01/08, LVIII Reunión del Comité Técnico N° 3. «Normas y Disciplinas Comerciales», de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, Buenos Aires, 25 y 27 de marzo de 2008.

MERCOSUR/XXXIV CMC/DI Nº 10/07, XXXIV Reunión del Consejo del Mercado Común, «Informe de la presidencia pro tempore uruguaya del MERCOSUR», Montevideo, 17 de diciembre de 2007. Disponible en:http://www.mercosur.int/msweb/SM/Actas%20TEMPORARIAS/CMC/XXXIV_CMC_ACTA_3_07/ANEXOS/Anexo%20III%20-DI%2010-07%20INFORME%20FINAL%20DE%20LA%20PPTU%20AL%20CMC.doc

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación, Boletines de la Dirección de Prensa de Cancillería Año 2006.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación, Boletines de la Dirección de Prensa de Cancillería Año 2007.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación, Boletines de la Dirección de Prensa de Cancillería Año 2008.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Relatório Final Segunda Reunião de Altos Funcionários Governamentais Árabes e Sul-Americanos, Caracas, 18 & 19 de julho de 2007. Publicado en el sitio web: http://www2.mre.gov.br/aspa/textos/Caracas%20Final%20Report%20PORT.doc

Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación, «Se consolidan los lazos de cooperación con Sudáfrica» Buenos Aires, 13 de julio de 2007. Publicado en el sitio web: http://www.secyt.gov.ar/

Secretaría de Cultura, Presidencia de la Nación Argentina (2007) «Línea de trabajo por el respeto a la diversidad cultural 2006/2007», Buenos Aires. Disponible en: http://www.cultura.gov.ar/archivos/programas_docs/guia_diversidad.pdf

Anexo I

Intercambio Comercial Argentino con Países Africanos
2004-2008 -en millones de dólares-
Principales destinos y orígenes

Año	2004		2005		2006		2007		2008	
País	I	X	I	X	I	X	I	X	I	X
Angola	0,0	80,9	0,0	139,3	0,0	138,4	0,0	165,9	0,0	212,3
Argelia	0,3	450,9	0,7	452,5	15,8	537,7	19,2	765,3	0,3	890,7
Costa de Marfil	0,5	5,3	1,4	14,4	1,7	11,7	1,3	17,2	2,2	35,5
Egipto	18,1	598,8	3,9	558,8	15,6	324,1	39,1	577,4	125,6	1.075,2
Ghana	30,8	13,2	16,5	26,1	0,9	20,5	0,0	32,4	0,4	38,1
Kenya	0,2	78,5	0,3	25,5	0,3	15,3	0,4	50,5	0,5	92,9
Libia	0,0	53,6	0,0	60,2	7,9	83,8	5,5	122,5	17,6	191,9
Marruecos	4,9	210,3	19,6	199,6	63,4	232,7	55,8	353,1	86,7	491,9
Mozambique	0,0	48,6	0,0	31,3	0,0	35,9	1,3	59,5	1,9	55,3
Nigeria	15,4	97,2	0,4	108,4	0,6	158,1	0,6	302,7	1,4	190,6
Senegal	0,0	21,0	2,1	29,6	0,0	72,9	0,0	56,2	6,6	80,3
Sudáfrica	90,7	601,4	108,9	491,4	118,6	916,5	131,3	999,4	220,3	1.014,4
Túnez	15,9	114,4	6,3	111,3	9,5	132,5	13,5	166,5	29,7	350,0

Fuente: Centro de Economía Internacional – MRECIC – www.cei.gov.ar
Nota: I = importaciones argentinas / E = exportaciones argentinas

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

EL CONFLICTO DE LAS ISLAS MALVINAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Alfredo Bruno Bologna

En el presente trabajo se analizará la actividad desplegada por la República Argentina en el tema Malvinas, durante la gestión de Cristina Fernández, a partir del 10 de diciembre de 2007, fecha en la cual asume la presidencia[1].

Se tendrán en cuenta los siguientes aspectos: la cuestión Malvinas en la Política Exterior argentina; la cuestión Malvinas en la política exterior del gobierno; la agenda argentina; la agenda interna; el poder ejecutivo; el poder legislativo; la agenda externa; la agenda del Reino Unido relacionada a Malvinas; la asunción del Primer Ministro, Gordon Brown; la nueva constitución de los isleños; el discurso anual del primer ministro a los habitantes de las Islas Malvinas; la agenda bilateral; los temas fuera de agenda; la II Cumbre de Presidentes de América del Sur y países Árabes y la reunión extraordinaria de UNASUR.

1. LA CUESTIÓN MALVINAS DENTRO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

La política exterior con relación a la cuestión de las Islas Malvinas, Georgias del Sur (San Pedro) y Sándwich del Sur no se puede desligar de los lineamientos generales de la Política Exterior argentina.

Según la Memoria detallada del Estado de la Nación elabora-

1. El recorte temporal del tema se justifica teniendo en cuenta que el autor realiza el seguimiento de la cuestión Malvinas a través de los libros escritos por el equipo del Centro de Estudio en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) sobre Política Exterior Argentina, desde 1994. En determinados aspectos del trabajo será necesaria alguna referencia a la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

da por la Jefatura de Gabinete de Ministros, la política exterior desarrollada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto se orientó a priorizar la integración de Argentina al mundo mediante:

- el fortalecimiento del derecho internacional,
- la forma democrática de gobierno,
- el respeto a los derechos humanos,
- un sistema de comercio equilibrado,
- una mejor distribución de los beneficios de la globalización,
- una democratización del sistema de decisiones en los organismos internacionales.

Se imprimió particular énfasis a la integración económica y comercial de la Argentina con todo el mundo, en particular con los países de la región. Asimismo, continuó siendo una prioridad la asistencia de los argentinos en el exterior, prestando apoyo a los requerimientos que pudieran efectuar en carácter de turistas o residentes. Al mismo tiempo, se continuó promoviendo la difusión de los valores y creatividad argentina, buscando presentar al mundo una imagen representativa de nuestro país. Por último, vale destacar que para el desarrollo de estas acciones de Política Exterior se coordinan esfuerzos con otras dependencias nacionales, provinciales y municipales, así como con organizaciones de la sociedad civil, lo que profundizó el perfil federal de las relaciones exteriores[2].

La Memoria detallada del estado de la Nación de 2008 no presenta modificaciones con la del 2007[3].

2. LA CUESTIÓN MALVINAS EN LA POLÍTICA DEL GOBIERNO NACIONAL

En la Memoria detallada del Estado de la Nación, correspondientes a los años 2007 y 2008, se hace referencia a los *objetivos* del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, entre los cuales encontramos:

«Sostener inclaudicablemente el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espa-

2. Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria detallada del Estado de la Nación, 2007. Pág. 33.
3. Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria detallada del Estado de la Nación, 2008. Pág. 37.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

cios marítimos circundantes, respetando el modo de vida de los habitantes y conforme al derecho Internacional».

Este objetivo tiene una gran similitud con lo prescripto en la Constitución Nacional de 1994, cuando manifiesta en la primera de las disposiciones transitorias que:

«La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte 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 el objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino».

En la Memoria detallada del Estado de la Nación se mencionan los *logros* en cada una de las actividades del Ministerio. Relacionado a Malvinas mencionamos solo los títulos, ya que el contenido de los mismos será motivo de análisis:

1. Sostenimiento de la posición argentina en el ámbito bilateral argentino-británico y en diversos foros internacionales.
2. Presentación de notas de protesta, rechazo y reserva al Reino Unido y de notas de desaliento a empresas que actúan en el área ilegítimamente ocupada por el Reino Unido sin autorización de autoridad competente argentina.
3. Afirmación de la posición argentina ante las cancillerías extranjeras y el ámbito multilateral.
4. Difusión en prensa nacional e internacional de la posición argentina, en particular referido al 25º aniversario del Conflicto del Atlántico Sur.
5. Progreso en las tareas de recopilación y catalogación del material documental, bibliográfico y cartográfico de repositorios nacionales y extranjeros sobre temas vinculados al Atlántico Sur.

En la Memoria detallada del año 2008 sólo se mencionan los tres primeros ítems.

3. LA AGENDA ARGENTINA

La agenda argentina respecto a la cuestión Malvinas podemos analizarla desde dos aspectos diferentes: una agenda interna y la presentación argentina en los organismos internacionales.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La Agenda Interna

Existe en nuestro país una agenda tradicional con relación a Malvinas que incluye: recordatorio de la usurpación británica de 1833 y los actos del 2 de abril, Día del Veterano y de los caídos en la Guerra de Malvinas. También es costumbre la presencia del presidente o presidenta en la Asamblea General anual de las Naciones Unidas. En este apartado del trabajo se verá el accionar del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo respecto de la cuestión que está siendo tratada.

Poder Ejecutivo

Presidencia de la Nación

En primer lugar, se tratará la postura asumida por la presidenta de la Nación, Cristina Fernández, en distintos ámbitos nacionales e internacionales. Cristina Fernández sucedió en el cargo a su esposo Néstor Kirchner (2003-2007).

- Discurso de toma de posesión como Presidenta de la Nación

En este período se incluye el discurso de toma de posesión como Presidenta de la Nación, el 10 de diciembre de 2007. En esa oportunidad Cristina Fernández dijo:

> ***«****Quiero también reafirmar, una vez más, nuestro reclamo irrenunciable e indeclinable a la soberanía sobre nuestras Islas Malvinas y llamamos al país ocupante, que en todos los foros internacionales luce como adelantado y respetuoso, que hay una situación de enclave colonial aquí denunciada ante Naciones Unidas y que es hora de volver a cumplir el mandato de esas mismas Naciones Unidas de las que todos formamos parte»*[4].

- Discurso de la presidenta al inaugurar las sesiones ordinarias del Congreso (2008)

El tema Malvinas también estuvo presente en el discurso de la

4. Los discursos de la presidenta de la Nación, Cristina Fernández, fueron consultados en la página Web de la Presidencia de la Nación. Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la Asamblea Legislativa, 10 de diciembre de 2007, Ministerio de Defensa de la República Argentina.
En: http://www.mindef.gov.ar/discursos_discurso_cristina_kirchner.asp?Id=807

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

presidenta Cristina Fernández que pronunció el 2 de marzo de 2008 en la apertura del 126 período ordinario de sesiones del Congreso de la Nación[5].

En este discurso se podrán observar dos aspectos: por una parte el reclamo de soberanía argentina y en segundo lugar una solicitud al Reino Unido para que deje viajar al Cementerio de Darwin a los familiares de los caídos en la guerra de 1982. La presidenta dijo:

> *«Por eso, y sin querer aburrirlos en esta mañana lluviosa, quiero referirme a un tema que para nosotros es caro. Me refiero al reclamo permanente que tenemos sobre nuestras Islas Malvinas. Pero este año quiero agregar, a lo que ha sido siempre un fuerte reclamo ante esa vergüenza que significa, en pleno siglo XXI, el enclave colonial en el Atlántico Sur, un acto humanitario: que Inglaterra permita a los deudos, a los familiares de los que murieron y están enterrados en Malvinas ir en avión. Es lo único que estamos pidiéndole todos los argentinos al Reino Unido: que permita el vuelo en avión para la inauguración del monumento que ellos mismos, con ayuda privada, han construido en recuerdo de sus deudos»*[6].

- 2 de abril, día del Veterano de Guerra y de los Caídos en la Guerra de Malvinas

Con motivo de las diferencias entre el gobierno y el sector agrario, por el tema de las retenciones, y las repercusiones desfavorables en relación a los dichos del piquetero Emilio Pérsico que había calificado en un acto en la Plaza de Mayo a los veteranos de Malvinas como fascistas, se creyó conveniente cambiar el lugar del homenaje. El Acto se realizó en la Base Aérea del Palomar donde usó de la palabra la presidenta Cristina Fernández quien recordó su experiencia personal en el conflicto desde Río Gallegos, su lugar de residencia. Criticó la política de seducción llevada a cabo por el gobierno de

---

5. Las intervenciones de la presidenta Cristina Fernández y del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Jorge Taiana, fueron consultados en la página Web de la Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas. En: http://www.un.int/argentina.
6. Discurso Presidenta ante la Asamblea Legislativa, 01 de marzo de 2008, página Web oficial de la Presidencia de la Nación Argentina, http: //www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=1741

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Menem y ratificó el desafío de seguir con la gesta irrenunciable e indeclinable de recuperar las Islas Malvinas.

Estaba previsto para este acto la palabra del veterano Esteban Tríes, pero a último momento fue cancelado.

Finalizado el acto, el canciller argentino, Jorge Taiana, acusó a Gran Bretaña de obstaculizar el vuelo humanitario a las Islas Malvinas[7].

- Intervención de la presidenta Cristina Fernández en la 63ª Asamblea General de las Naciones Unidas

En la primera intervención en la 63ª Asamblea General de las Naciones Unidas, el 23 de septiembre de 2008, la presidenta Cristina Fernández se presenta como «la primera mandataria mujer electa en la historia de mi país, me dirijo a esta Honorable Asamblea abordando como primer tema de mi intervención, la cuestión de los derechos humanos»[8].

Relacionado al tema Malvinas expresa:

> *«Finalmente, señoras y señores, quiero hacer mención a una cuestión que atañe no sólo a mi país, más allá de su ubicación puntual geográfica, sino que atañe a esta Asamblea y también a la necesidad de encarar el siglo XXI sin enclaves coloniales. Me refiero puntualmente a la cuestión de nuestras Islas Malvinas, donde a pesar de las resoluciones de este honorable cuerpo, donde a pesar de todas las instancias que se han tomado en este ámbito para que el Reino Unido acceda, en virtud de lo que dispone el artículo 33 de la Carta Orgánica de las Naciones Unidas, a negociar en paz entre las partes, se niega terminantemente a abordar con la República Argentina la discusión sobre el tema Islas Malvinas. Yo creo, señoras y señores, que quien integra el Consejo de Seguridad, quien es una de las principales naciones del mundo en la defensa de la libertad, de los derechos humanos y de la democracia, debe dar testimonio con-*

7. POLACK, María Elena, La gesta es irrenunciable e inclaudicable. Diario «La Nación». Buenos Aires, 3 de abril de 2008. Pág. 14.
8. Palabras de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en la apertura de la Asamblea General de la Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, 23 de septiembre de 2008, página Web oficial de la Presidencia de la Nación Argentina, http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=5017&Itemid=66

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

creto de que no solamente es un discurso sino que está convencido de que es necesario terminar con esta vergüenza que significa, en pleno siglo XXI, un enclave colonial. Yo quiero pedir una vez más, como lo han hecho los distintos presidentes que me precedieron, porque Malvinas es para los argentinos también una política de Estado, la colaboración, como siempre lo ha hecho este honorable cuerpo, para instar una vez más al Reino Unido a que acceda a cumplir con las normativas del derecho internacional y esencialmente a dar testimonio de que, en serio, se quiere construir un mundo y una ciudadanía diferente»[9].

- Discurso de la presidenta al inaugurar las sesiones ordinarias en el Congreso (2009)

En el Discurso de la presidenta Cristina Fernández en el acto de apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación, el 1 de marzo de 2009, no se hace ninguna referencia al tema Malvinas.

- 2 de abril, día del Veterano de Guerra y de los Caídos en la Guerra de Malvinas

Por una extraña coincidencia, la presidenta Cristina Fernández se encontraba en Londres el 2 de abril, como consecuencia de su asistencia a la reunión cumbre del Grupo de los 20. Fue una oportunidad para realizar el acto en la Embajada Argentina en esa ciudad. Participaron del homenaje siete ex conscriptos que combatieron en Malvinas, el Jefe del Estado Mayor del Ejército, dos Ministros y cinco legisladores. Luego de depositar una ofrenda floral al pie del Monumento al General San Martín, en la Plaza Belerae, la presidenta habló a los presentes.

La presidenta pidió «perdón en nombre de todos los argentinos a los ex combatientes de Malvinas por haberlos ocultado como si fuera una vergüenza. El homenaje a los muertos en combate no reconoce nacionalidad, es el homenaje a todos los caídos y en especial honrar a los hombres aquí presente que fueron combatientes por la soberanía nacional como oficiales, suboficiales y como soldados que cumplieron con honor esa misión. Es el deber de todo buen

9. Ibíd.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

argentino reconocer el esfuerzo de esos hombres porque durante mucho tiempo se intentó ocultarlos como si fuera una vergüenza, la existencia de los ex combatientes, lejos de eso, para nosotros ellos son un orgullo y motivo de respeto y de honor, para los que hoy están aquí y para los que nunca volverán a estar»[10].

La presidenta cerró su alocución con un «Viva la Patria»

- Intervención de la presidenta Cristina Fernández en la 64ª Asamblea General de las Naciones Unidas

Con motivo de la 64ª Asamblea General de Naciones Unidas el 23 de septiembre de 2009 la presidenta de la Nación, Cristina Fernández expresó:

«…la República Argentina, en donde tenemos un enclave colonial: nuestras Islas Malvinas que aún sigue sin abordarse el tratamiento de la cuestión de soberanía, tal cual lo ha proclamado esta Asamblea en numerosas resoluciones, junto al Reino Unido.

Recién hace poco tiempo, hemos podido acordar, a través de un gesto humanitario que estábamos demandando, que los familiares que tienen a sus muertos enterrados en las islas, allá en el Sur pudieran viajar en avión para poder inaugurar el cenotafio, donde se brinda un homenaje a la memoria de los que combatieron luchando por la Patria»[11].

Ministerio de Defensa

El 2 de abril de 2008, el Ministerio de Defensa publica, en los principales diarios del país, una página entera dedicada a los caídos en Malvinas, con los nombres y apellidos, bajo el titulo: *Honor a los caídos en Malvinas*. El gobierno Nacional brinda homenaje a los soldados, oficiales, suboficiales y miembros de las Fuerzas Armadas; a los integrantes de las fuerzas de Seguridad y civiles caídos en el conflicto del Atlántico Sur. En un recuadro aparece un mapa de Malvinas y debajo del mismo dice 1982-2008, 26 años, transcribe la Disposición Transitoria

10. Otro crimen de la dictadura. Diario «La Capital». Rosario, 3 de abril de 2009.
11. Palabras de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández, en la 64ª Asamblea General de la Naciones Unidas en Nueva York, Estados Unidos, 23 de septiembre de 2009, Misión Permanente de la República Argentina ante Naciones Unidas. En: http://www.un.int/argentina.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

de la Constitución de la Nación Argentina según la reforma de 1994. Concluye la página con un *Viva la Patria con memoria y justicia en democracia, independencia y paz.*

El día del Veterano y de los caídos en la Guerra de Malvinas también fue recordado en nuestro país el 3 de abril de 2009. El acto organizado por el Ministerio de Defensa se realizó en el Escuela de Suboficiales Sargento Juan Bautista Cabral. Encabezó el acto la ministra de Defensa, Nilda Garre, que dijo que la guerra de Malvinas fue un crimen de la dictadura con secuelas dolorosas por los costos humanos y los intereses nacionales. A estos gravísimos desaciertos la dictadura agregó después de la guerra una deliberada política de olvido sobre lo sucedido para atenuar su responsabilidad histórica y con ese olvido condenaron a los que combatieron heroicamente entre la improvisación y la escasez de lo más elemental. Ese olvido incluyó, literalmente, esconder a los sobrevivientes y abandonarlos a su suerte, como si fueran responsables de la derrota. Se pretendió impedir la verdad y negar la memoria a generaciones por venir.

La ministra expresó que «de ninguna manera renunciamos a nuestros derechos. Pero el camino para hacerlo efectivo es el de las negociaciones diplomáticas, el de la prédica y del reclamo permanente», y que «los 27 años transcurridos han permitido una reflexión serena que posibilitó que nuestro pueblo distinguiera claramente entre la irresponsable aventura dictatorial y la causa irrenunciable de Malvinas y revaloriza a los combatientes y su heroico comportamiento»[12].

Poder Legislativo

Una excelente iniciativa fue crear en el ámbito de la Cámara de Diputados de la Nación el Observatorio Parlamentario sobre la Cuestión Malvinas. El organismo está presidido por el titular de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, con dependencia funcional del Presidente de la Cámara de Diputados. Está integrado por: siete Diputados y por igual número de personalidades del ámbito académico, vinculados a la temática en cuestión.

12. Palabras de la Ministra de Defensa Nilda Garré, acto del 2 de Abril de 2009, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Escuela de Suboficiales «Sargento Juan Bautista Cabral». En: Nilda Garré encabezó el homenaje en Campo de Mayo, diario «Página 12», 2 de Abril de 2009, http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-122529-2009-04-02.html.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Los *objetivos* son: estudiar, debatir, difundir, reunir antecedentes y promover todo tipo de actividades académicas relacionadas con la Cuestión Malvinas.

En los fundamentos se expresa que la idea de crear un Observatorio Parlamentario sobre Malvinas se basa en la necesidad de concebir un espacio de reflexión sobre una cuestión extremadamente sensible para la sociedad argentina, en un marco de análisis y evaluación de las variables que componen la Cuestión de las Islas Malvinas. Se aclara en la constitución de su creación que cuando se habla de la Cuestión de las Islas Malvinas |se refiere asimismo a la controversia histórica mantenida entre nuestro país y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre los archipiélagos de las Islas Georgias y Sándwich del Sur y los espacios marítimos y fluviales circundantes, aunque por razones de brevedad se hará referencia a la «Cuestión Malvinas»[13].

El canciller argentino, Jorge Taiana, al lanzar la página Web del Observatorio Parlamentario sobre Cuestión Malvinas dijo:

> ***«****Es hora que el Reino Unido honre su compromiso de país responsable y amante de la paz y atienda el llamado no solo de la Argentina, de restablecer el diálogo sobre la soberanía alrededor de una mesa de negociación diplomática como lo hizo entre 1966 y 1982»*[14]*.*

La Agenda Externa

Mediante una activa acción diplomática, Argentina aprovecha las reuniones realizadas en los organismos internacionales para solicitar al Reino Unido que reanude las negociaciones por la cuestión Malvinas.

Las presentaciones argentinas durante 2007 se han realizado en la Asamblea Anual de la Organización de Estados Americanos, en el Comité de Descolonización de la Organización de las

---

13. La creación del Observatorio Parlamentario sobre la Cuestión Malvinas en el ámbito de la Cámara de Diputados tenía como número de expediente 1845-D-2006 y como trámite parlamentario el número 34 (29/04/2006). Los firmantes de la propuesta fueron Balestrini, Alberto Edgardo; Argüello, Jorge; Martín, Arturo; Pinedo, Federico; Ruckauf, Carlos Federico; Storani, Federico; Teobaldo Manuel.
14. COLONNA, Lucas, Establecen penas para empresas que pesquen en Malvinas. Diario «La Nación». Buenos Aires, 11 de abril de 2007.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Naciones Unidas, en el Grupo de Río, en la Cumbre Energética Sudamericana, en la Reunión Ministerial de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, en la Cumbre Iberoamericana y en las reuniones del MERCOSUR[15].

Las presentaciones argentinas durante el 2008 se realizaron en: la Asamblea Anual de la Organización de Estados Americanos, en el Comité de Descolonización de la Organización de las Naciones Unidas, en el Grupo de Río, en la Cumbre Iberoamericana y en las reuniones del MERCOSUR[16].

A la lista mencionada habría que agregar la Primera Cumbre de los Países de América Latina y el Caribe, CALC, realizada el 18 de diciembre de 2008. La presidenta Cristina Fernández incluyó el tema y en el documento final se agregó «el respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía relativa a la cuestión Malvinas».

Las presentaciones realizadas en 2009 han sido: en la XXXIX Asamblea Anual de la Organización de Estados Americanos, en el Comité de Descolonización de la Organización de las Naciones Unidas, en la Cumbre Iberoamericana, en la II Cumbre de América del Sur - Países Árabes, Unión Europea y en las reuniones del MERCOSUR.

Dentro de los organismos internacionales merecen una atención especial las reuniones anuales en el Comité de Descolonización de Naciones Unidas, donde además de la presentación argentina que está a cargo del Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Jorge Taiana, expresan su opinión los representantes del Consejo Legislativo de las Islas Malvinas y personas radicadas en Argentina.

En el año 2009, el proyecto de resolución pidiendo a las partes que se sienten a negociar fue presentado por el Embajador de Chile en Naciones Unidas, Heraldo Muñoz y copatrocinado por los gobiernos de Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela.

El canciller argentino fue particularmente duro en su exposición, partiendo de los antecedentes históricos del conflicto, concluyó con un enérgico planteamiento sobre los actos unilaterales llevados a cabo por los habitantes de las Islas Malvinas y por el Reino Unido y la negativa de esta monarquía de no negociar con nuestro país.

---

15. Memoria detallada del estado de la Nación, 2007. Pág. 65.
16. Memoria detallada del estado de la Nación, 2008. Pág. 63.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Uno de los peticionantes impuestos por el Reino Unido hizo uso de la palabra. La diputada de la Asamblea Legislativa de las Malvinas, Janet Robertson, reclamó el derecho de las islas a la libre determinación subrayando la importancia de la nueva Constitución.

Los dos peticionantes argentinos fueron el descendiente del reverendo anglicano Tomas Bridges, Dolores Reynolds, y Marcelo Luis Vernet, tataranieto del primer comandante político y militar de las Malvinas, Luis Vernet, quienes defendieron la postura argentina.

Vernet expresó «Las Islas Malvinas fueron nuestra tierra aún antes de nuestro nacimiento como nación. La tierra también nos hizo suyos. Porque a ella nos brindamos. Fuimos pueblo de Malvinas. Robada nuestra tierra por una potencia imperial, por intereses imperiales, seguimos siendo pueblo de Malvinas expulsado de su tierra».[17]

Un miembro del Consejo Legislativo de las Islas Malvinas, Mike Summers, horas previas a la reunión del Comité de Descolonización dijo que Argentina se rige por «una dictadura con elecciones, que no demuestra ninguna predisposición para negociar con la gente de las islas. Lo único que demuestra es agresión. Además no veo ningún plan para discutir sobre áreas de interés» como por ejemplo la pesca[18].

4. LA AGENDA DEL REINO UNIDO

Se detallan a continuación actos unilaterales realizados por los habitantes de las Islas Malvinas o por el Reino Unido que han perjudicado una normal relación entre las partes principales del conflicto.

Asunción al cargo de Primer Ministro de Gordon Brown

Luego de la renuncia de Tony Blair como Primer Ministro del Reino Unido, asume ese cargo Gordon Brown designado por la Reina Isabel II, el 27 de junio de 2007.

En su mensaje de salutación al nuevo Primer Ministro Gordon Brown, el presidente de Argentina, Néstor Kirchner insistió en retomar las

17. Comunicados de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. En: http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/comunicado.php?buscar=87
18. Baron, Ana, El gobierno volvió a plantear en la ONU su reclamo por las Malvinas. Diario «Clarín». Buenos Aires, 19 de junio de 2009, p. 26.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

negociaciones por la soberanía de las Islas Malvinas. En el tenor de la carta el presidente Kirchner reiteró «la indeclinable voluntad del gobierno argentino de reanudar el demorado proceso de negociación sobre las soberanía de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, de conformidad con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas»[19].

Nueva Constitución para las Islas Malvinas

El 4 de noviembre de 2008, la Reina Isabel II de Inglaterra firmó la nueva constitución para los habitantes de las Islas Malvinas que entró en vigor el 1 de enero de 2009.

Según la Secretaria de Estado británica de Exteriores, Gillian Merron, la Constitución fue elaborada por el gobierno del Reino Unido y del archipiélago. La nueva constitución tiene como finalidad lograr una mayor autonomía del Reino Unido por parte de los habitantes de las Islas Malvinas.

Argentina protestó formalmente el 6 de noviembre de 2008. En la nota se expresa que «El gobierno argentino denunciará ante la comunidad internacional esta violación» de las resoluciones de Naciones Unidas.

El canciller argentino, Jorge Taiana, dijo que el único objetivo que, en definitiva, persigue el Reino Unido otorgando y aprobando lo que denomina reformas es perpetuar una anacrónica situación colonial[20].

Discurso anual del primer ministro Gordon Brown

En su tradicional mensaje de Año Nuevo a los habitantes de las Islas Malvinas, el primer Ministro, Gordon Brown, expresó el 4 de enero de 2008, que no tenía dudas sobre la soberanía del Reino Unido sobre las Islas Falkland (Malvinas) y asumía el mantenimiento de su seguridad y respaldaba todo lo que han logrado los habitantes en estos últimos 25 años. Recordó que este año fue muy emotivo para el pueblo de las islas por las ceremonias y homenajes realizados en el 2007 por los 25 años de la guerra con Argentina. Estas conmemoraciones, en el

19. Gran Bretaña se despide de la era Blair con promesas de cambio. El presidente argentino, le deseó éxito en su gestión. Diario «La Capital», Rosario, 28 de junio de 2007. Pág. 25.
20. Malvinas: protesta formal por la nueva Constitución. Diario «La Nación». Buenos Aires, 7 de noviembre de 2008. Pág. 10.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Reino Unido y en las Falkland, fueron un adecuado y respetuoso tributo a todos aquellos que perdieron su vida en el conflicto, muchos de ellos defendiendo su libertad y su derecho a determinar su propio futuro.

«En noviembre, ustedes les dieron la bienvenida a algunos de los veteranos británicos de aquella campaña, muchos de los cuales retornaban por primera vez y pudieron recordar a sus camaradas caídos y hacer memoria del conflicto»[21].

Gordon Brown dijo:

«Todos nosotros tenemos una deuda al valor demostrado por nuestros soldados, marineros, hombres de aire y mujeres a los que llamamos para defender las libertades y valores que simbolizan Gran Bretaña y lo que ella representa».

Y fue ahí entonces que recordó que con acuerdo del gobierno isleño se había discutido con la Comisión de Familiares de los Caídos en Malvinas para permitir que familiares de los argentinos muertos en la guerra pudieran visitar las islas. Brown apuntó: «Es importante que los argentinos también tengan la oportunidad de recordar a sus seres queridos que fueron enviados a la batalla y vuestra compasión de permitir que esas visitas puedan ocurrir»[22].

La Comisión de Familiares de Caídos en Malvinas envió un comunicado a Clarín en el que manifestó su «mayor beneplácito» por las declaraciones de Brown. Recordó que estaba «pendiente» un viaje a Darwin para una ceremonia inaugural del monumento a los 649 muertos en la guerra con el Reino Unido, al que los familiares quieren llevar al menos un pariente por caído[23].

En su segundo mensaje de Año Nuevo a los habitantes de las Islas Malvinas, el primer Ministro, Gordon Brown, el 5 de enero de 2009 ratificó que no habrá negociaciones sobre soberanía hasta tanto no se reconozca el derecho a la autodeterminación. Los isleños han demostrado que quieren seguir siendo británicos. Expresó que Inglaterra no tiene duda alguna sobre su soberanía. Declaró estar dispuesto a hablar con la Argentina de temas como las finanzas al terrorismo, de drogas y de no proliferación nuclear. Lamentó que aún no se haya podido cumplir con la visita de familiares al

21. Inglaterra insta a que los familiares de los soldados argentinos visiten Malvinas. Diario «Clarín». Buenos Aires, 5 de enero de 2008.
22. Ibíd.
23. Ibíd.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

cementerio de Darwin. Relacionado al tema del petróleo dijo que el gobierno británico continuará apoyando el anhelo de las islas por desarrollar la explotación petrolífera en su torno[24].

La cancillería argentina respondió al primer ministro Gordon Brown, diciendo que el gobierno británico realizó un nuevo acto unilateral adoptando una nueva constitución para las islas Malvinas, que supone un nuevo desconocimiento de la resolución de la Cuestión Malvinas adoptada oportunamente por la Asamblea General y por el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas. El Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto sostuvo que hay una negativa británica a abordar la cuestión de fondo para encontrar la solución justa, pacífica y duradera a la controversia de soberanía, conforme el mandato de la comunidad internacional[25].

Celebración de los 25 años de la guerra de las Islas Malvinas

El canciller Argentino, Jorge Taiana, hacía una evaluación del aniversario en la Comisión de Descolonización de Naciones Unidas el 21 de junio de 2007.

«En 2007 se cumple un nuevo aniversario del Conflicto del Atlántico Sur, uno de los peores momentos de la larga historia de la disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes»[26].

La dictadura militar que gobernaba la Argentina en 1982 actuó a espaldas del pueblo argentino, apartándose del tradicional reclamo pacífico sobre las islas. Se trató de una decisión equivocada porque el pueblo argentino siempre supo que el ejercicio pleno de la soberanía sobre las islas será recuperado por el diálogo pacífico y diplomático.

«El Reino Unido se ha involucrado públicamente en un programa de eventos que revisten un carácter celebra-

24. «El Argentino.com» 6 de noviembre 2009. Consultado el 6 de enero 2009.
25. «El Argentino.com Buenos Aires, 5 de enero 2009. Consultado el 6 de enero 2009.
26. Intervención de S.E. el Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. D. Jorge E. Taiana. Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. «Cuestión de las Islas Malvinas», Nueva York, 21 de junio de 2007. Misión Permanente de la República Argentina ante Naciones Unidas. En: http://www.un.int/argentina.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

torio y militarista que la Argentina lamenta. Mi país no puede compartir ese espíritu y, citando también las palabras del Presidente Kirchner, me gustaría recordar al Reino Unido que, como potencia poderosa «podrá haber ganado una batalla [...] pero nunca nos va a ganar la razón ni la justicia de que las Malvinas son argentinas y que por la paz volverán a ser argentinas»[27].

Ese conflicto –en el cual el Reino Unido no podría válidamente considerarse libre de responsabilidades políticas– no alteró ni la vigencia ni la naturaleza de la disputa y así lo reconoció, a menos de cinco meses de finalizadas las hostilidades, la Asamblea General de las Naciones Unidas. Al igual que antes de 1982, la comunidad internacional continuó reconociéndolo desde entonces, a través de reiterados pronunciamientos, año tras año, de la Asamblea General y del Comité Especial de Descolonización, entre otros foros[28].

La ampliación de la Plataforma Continental

La embajada británica en Buenos Aires admitió que el Reino Unido está considerando la posibilidad de hacer una presentación ante la Convención sobre Derecho del Mar de las Naciones Unidas sobre la plataforma continental alrededor de las islas. Andrés Federman, vocero de la embajada británica en Argentina, aclaró sin embargo que «aún no hay ninguna decisión tomada»[29].

La respuesta argentina a esta decisión no se hizo esperar. De acuerdo con el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, nuestro país será inflexible en su rechazo al proyecto elaborado por el Reino Unido. El presidente de la República Argentina en su alocución ante la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York el 25 de septiembre de 2007 dijo:

«Mi gobierno manifiesta su enérgico rechazo a la pretensión británica de establecer espacios marítimos en torno a dichos archipiélagos. En particular, rechaza la recientemente difundida intención del Reino Unido de

27. Ibíd.
28. Ibíd.
29. Londres amplía su soberanía. Diario «La Nación». Buenos Aires, 23 de septiembre de 2007. Pág. 1.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

hacer una presentación ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, creada por la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR), relativa al límite exterior de la plataforma continental generada a partir de dichos territorios»[30].

El Reino Unido presentó su propuesta el 11 de mayo de 2009. Con anterioridad, el 21 de abril de 2009 Argentina había hecho lo mismo. El tema de la extensión de la plataforma es una cuestión no resuelta en el ámbito de las Naciones Unidas por el litigio entre el Reino Unido y Argentina.

El tema de la Plataforma en el Atlántico Sur no es un tema menor si se tienen en cuenta las posibilidades económicas que se encuentran en sus aguas y subsuelo.

5. LA AGENDA BILATERAL

Las relaciones bilaterales entre el Reino Unido y la República Argentina han atravesado en los últimos años los mayores inconvenientes para lograr una negociación acordada sobre temas de interés común con relación a Malvinas. Podríamos hablar, salvo en el tema humanitario, de una ruptura de relaciones en el tema Malvinas. El canciller argentino ha expresado con claridad cuales son los inconvenientes que han surgido para establecer un diálogo entre las dos partes en el Comité de Descolonización de Naciones Unidas, el 21 de junio de 2007. En esta presentación el canciller hace una puesta al día de los temas tratados.

«En relación a la conservación de recursos pesqueros*, la cooperación bilateral se vio gravemente afectada a raíz del reciente establecimiento, por parte del Reino Unido, de una nueva medida unilateral que constituye una forma de disposición ilícita a largo plazo de los recursos pesqueros en los espacios marítimos argentinos que, por estar ilegítimamente ocupados, se encuentran sujetos a la controversia de soberanía. Esta ilegítima medida se sumó a otros actos unilaterales británicos oportunamente protestados por la Argentina referidos, entre otros, a acciones de policía de*

30. Discurso del presidente Néstor Kirchner ante la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas. Misión Permanente de la República Argentina en Naciones Unidas.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

pesca en el Atlántico Sur desde y fuera del área disputada, a la continuada venta de ilegítimas licencias de pesca, y a medidas unilaterales en relación con las aguas adyacentes a las Islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur, pretendiendo imponer a buques pesqueros de terceras banderas el pago de licencias de pesca y otras ilegítimas exigencias relativas a la explotación y control de los recursos pesqueros, contrarias a las Resoluciones de la Asamblea General y al régimen multilateral de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.

A pesar de las reiteradas advertencias de mi país al Reino Unido desde el momento mismo en que pudo conocerse su intención, éste adoptó un sistema de pretendidos derechos de propiedad por hasta 25 años aplicable a los recursos pesqueros en el área de la disputa. Esta medida unilateral e ilegítima vulnera lo dispuesto por la Declaración Conjunta de 1990, así como el mandato de la comunidad internacional. Mi Gobierno la ha rechazado y protestado oficialmente, informando de ello a los órganos pertinentes de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.

La sumatoria de todas estas medidas unilaterales británicas ha ido desnaturalizando el mandato de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur, dificultando en forma creciente el mantenimiento del grado de cooperación que mi país ha sostenido en el ámbito de dicha Comisión. Ello ha forzado a la Argentina a reflexionar sobre el sentido de su participación en la misma. La cooperación bilateral en la materia se ha visto deteriorada a tal grado que se han suspendido las reuniones de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur.

En dicho contexto, ambos países hemos mantenido dos reuniones diplomáticas especiales con el objetivo de analizar el mandato de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur y el marco político y jurídico en que ésta se inscribe. Sin haber podido arribar a ningún acuerdo, han decidido volver a reunirse»[31].

31. Discurso del señor Canciller Jorge Taiana sobre la Cuestión Malvinas en el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas del 21 de junio de 2007. Misión Permanente de la República Argentina en Naciones Unidas.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

> «*También en* materia de exploración y explotación de hidrocarburos*, el gobierno argentino advirtió reiteradamente al Reino Unido acerca de las implicancias de su continuado accionar unilateral en abierta contradicción con el compromiso de cooperación asumido por ambos países mediante la Declaración Conjunta sobre actividades costa afuera en el Atlántico Sudoccidental, del 27 de septiembre de 1995, así como con el mandato de la comunidad internacional. Los reiterados actos unilaterales fueron oportuna y debidamente protestados por la República Argentina»*[32].

La cooperación bilateral en materia de exploración y explotación de hidrocarburos en el área sujeta a la disputa de soberanía y jurisdicción se encontraba paralizada desde julio de 2000, fecha en que la Comisión de Hidrocarburos del Atlántico Sudoccidental celebró su última reunión luego de constatar profundas divergencias interpretativas respecto del ámbito espacial de aplicación del entendimiento. Ambos Gobiernos coincidimos entonces en la conveniencia de darnos un tiempo de reflexión sobre el tema y sobre la mejor forma en que una futura cooperación pudiera ser llevada a cabo, tal como fuera consignado en el Comunicado Conjunto emitido por las Partes luego de la reunión mencionada.

Sin embargo, tanto antes como durante dicho período de reflexión, el Reino Unido no se abstuvo de continuar realizando actos unilaterales contrarios a la Declaración de 1995, la cual preveía expresamente el accionar conjunto de ambos Gobiernos en el área sujeta a la disputa de soberanía y jurisdicción. La actitud del Reino Unido en lo que respecta a este entendimiento tampoco contribuyó a crear el clima propicio para la reanudación de las negociaciones de soberanía a la que reiteradamente instan las Naciones Unidas en todas sus resoluciones en la materia.

Era intención del gobierno argentino transmitir al británico las conclusiones alcanzadas en relación con este entendimiento en la reunión diplomática reiteradamente propuesta por la Argentina, desde febrero de 2006, para tratar el estado de todos los entendimientos acordados entre nuestros dos países bajo fórmula de soberanía.

---

32. Ibíd.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Como fuera dicho, lamentablemente, ello no ha sido posible por la negativa del gobierno del Reino Unido a realizar la referida reunión.

Este comportamiento británico violatorio y abusivo del compromiso bilateral asumido, sumado a la negativa británica de poder siquiera dialogar sobre el tema, llevó al gobierno argentino a tomar la decisión de dar por terminado dicho entendimiento el 27 de marzo de 2007.

> *«En este tema hemos recibido el apoyo de todos los Jefes de Estado que participaron de la Primera Cumbre Energética Sudamericana celebrada en la Isla Margarita en Venezuela, los que aprobaron por unanimidad el 17 de abril del corriente año una Declaración Presidencial apoyando la decisión adoptada por el Gobierno argentino de dar por finalizada la cooperación con el Reino Unido sobre hidrocarburos por los motivos que vengo de relatar. También respaldaron los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía, alentando enfáticamente a los dos países a reanudar las negociaciones a fin de encontrar a la mayor brevedad posible una solución justa, pacífica y definitiva de la disputa de soberanía»*[33].

En los dos temas mencionados existe legislación que aplica sanciones a las empresas que solicitan permiso en las Islas Malvinas, tanto en la cuestión de la pesca como en hidrocarburos[34].

Existía una comisión conjunta argentino - británica para la cooperación en la eliminación de las minas terrestres que habían sido colocadas por las fuerzas armadas argentinas en las Islas Malvinas. En la Convención de Naciones Unidas en Ottawa de 1997 donde concurrieron más de 100 países, el Reino Unido se comprometió a retirar antes de marzo de 2009 más de 20.000 minas sembradas en las islas. La BBC de Londres hacía conocer un comunicado del *Foreign Office* por el cual el Reino Unido solicitó una prórroga de 10 años para cumplir con el compromiso. Los motivos de la petición estaban fundamentados en las características del terreno de las Islas que hacen más dificultoso y costoso el procedimiento. Un miembro del Consejo Legislativo de las islas, Mike Summers informaba que hasta el año 2008 no había habido accidentes

33. Ibíd.
34. Ibíd.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

y que los artefactos sembrados no cubrían más del 0,1 por ciento de las tierras de cultivo.

Los aspectos referidos a comunicación entre el continente y las islas y la negativa argentina de autorizar vuelos charter a través de LAN Chile no han tenido modificaciones hasta el presente.

La base militar de las Islas Malvinas ha sido motivo de conflicto, entre Argentina y el Reino Unido, y fue motivo de presentaciones argentinas en distintos organismos internacionales. Como se verá el tema de la base militar en Malvinas fue puesta sobre el tapete, por la presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, en la Reunión Extraordinaria de UNASUR reunida en San Carlos de Bariloche, en 2009, con motivo del examen de las bases colombianas con Estados Unidos.

6. LOS TEMAS FUERA DE AGENDA

Durante la gestión de la presidenta Cristina Fernández se han producido algunos hechos que salen de los tradicionales modos de relacionamiento entre Argentina y Gran Bretaña.

La II Cumbre de Presidentes de América del Sur y los países árabes

En esta II Cumbre celebrada en Qatar el 31 de marzo de 2009 se incluyó en la Declaración Final el tema Malvinas. En su alocución la presidenta Cristina Fernández hizo una comparación entre Malvinas y el problema de Palestina:

> *«Las Malvinas y la cuestión palestina son solamente dos de los ejemplos terribles de no cumplimiento de las propias normas de los organismos internacionales en materia de derecho y reconocimiento de nuestros países»*[35].

La reacción de la Comunidad Judía fue frontal, refutando los argumentos expresados por la presidenta. Iftaj Curiel, agregado cultural de la Embajada de Israel en Argentina dijo: «La observación (de la presidenta) no corresponde y nos sorprende. Allí me quedó claro que Israel tiene la culpa de todos los problemas de los árabes.

35. Polémico reclamo por Malvinas en Qatar. Diario «La Nación». Buenos Aires, 1 de abril de 2009. Pág. 9.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Pero no sabíamos que llegábamos hasta las Malvinas». Por su parte, el presidente de la DAIA**,** Aldo Donzis, dijo:

> *«Me parece una altísima confusión equiparar dos situaciones tan distintas. Comparamos una situación colonial como la británica, con Israel, que no ocupa un centímetro de territorio palestino ni en Gaza ni en Cisjordania». También hizo la diferencia entre «el pueblo israelí, que acuerda con la creación de un Estado palestino, y los kelpers, que desean ser británicos»*[36].

El titular de la Organización Sionista Argentina, Carlos Trauman, sostuvo que «no hay punto de comparación» entre ambas problemáticas y que «la presidenta se equivocó al comparar un enclave colonial con un Estado como Israel, reconocido por Naciones Unidas». Para Sergio Widder, delegado local del Centro Simón Wiesenthal, dijo que «hay que recordar que tanto en 1948 como ahora Israel acepta la existencia del Estado Palestino, y quienes boicotean la creación del Estado palestino son los terroristas de Hamas»[37].

La interpretación que se hace con relación a esta postura es que Argentina durante la gestión de Cristina Fernández trata de producir un acercamiento a los países árabes por cuestiones económicas, abrir nuevos mercados y avanzar en la cooperación Sur-Sur. Nuestro país ya había participado en la primera cumbre convocada en Río de Janeiro el 11 de mayo de 2005.

Reunión Extraordinaria de UNASUR

La segunda cuestión fuera de agenda se realizó en San Carlos de Bariloche con motivo de una reunión extraordinaria de UNASUR.

El 28 de agosto de 2009 se realizó en esa ciudad, una reunión extraordinaria de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) con la intención de establecer los alcances de un convenio de cooperación militar realizado entre Colombia y Estados Unidos por el cual este país podía operar siete bases (dos navales, dos terrestres y tres aéreas).

En el discurso de apertura de la reunión, la presidente argentina, Cristina Fernández, recordó la instalación de una base militar

---

36. Ibíd.
37. Rosemberg, Jaime, Sorpresa y enojo en la Comunidad judía e Israel. Diario «La Nación». Buenos Aires, 1 de abril de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

en las islas Malvinas, tema sobre el cual se hace constante referencia en los reclamos al Reino Unido:

> *«No es que una intente minimizar las cuestiones que hoy se van a plantear aquí, pero quiero decirles que en este sentido Argentina tiene una experiencia muy fuerte. A unos cuantos kilómetros de aquí, en nuestras Islas Malvinas, tenemos instaladas en forma unilateral, por la fuerza, bases de una potencia, ni siquiera extra América del Sur, sino extracontinental, que precisamente fue la que concluyó con el TIAR como una de las formas de unión que tenía la Organización de Estados Americanos en lo que hace a la asistencia recíproca en caso de agresión de una potencia extranjera. Por lo tanto tenemos experiencias terribles en el continente de enclaves coloniales con bases extracontinentales»*[38].

Conclusiones

Uno de los hechos más importantes del período bajo estudio fue la concreción del viaje de familiares de los soldados caídos en Malvinas. Este acontecimiento daba por finalizadas gestiones entre el Reino Unido y Argentina que venían sosteniendo desde hacía cinco años y que se puedo concretar en la entrevista realizada entre el primer ministro del Reino Unido, Gordon Brown, y la presidenta argentina, Cristina Fernández, en la Reunión de Líderes progresistas celebrada en Santiago de Chile el 26 de marzo de 2009.

Esta operación tuvo dos períodos conflictivos:

1. La realización y el traslado de un Monumento a los caídos en Malvinas para ser colocado en el Cementerio de Darwin[39].
2. El viaje realizado por los familiares para visitar a los soldados argentinos caídos en Malvinas.

Los familiares fueron trasladados desde Buenos Aires a Río Gallegos. Partieron en dos vuelos a las islas, el primero con 170 familiares se realizó el 3 de octubre y el segundo con 250 tuvo lugar el 10 de octubre

38. Apertura de la Reunión Extraordinaria de la UNASUR en Bariloche, 28 de agosto de 2009.
39. Bologna, Alfredo Bruno, La cuestión Malvinas: una lectura desde lo económica en la obra del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), La Política Exterior del gobierno de Kirchner. CERIR-UNR Editora. Rosario, 2006. Tomo IV. Volumen 1, Pág. 219.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

en aviones de la empresa chilena Líneas Aéreas Nacionales, LAN. En Río Gallegos, fueron despedidos por la presidenta Cristina Fernández y el canciller Jorge Taiana. En esa ocasión la presidenta dijo:

> *«Un día de este siglo un presidente argentino va a ir a rendir homenaje a sus muertos, en nombre de los derechos legítimos que tenemos sobre esa islas, en nombre del derecho de la comunidad internacional, porque deberán entender de una vez que no puede existir enclaves coloniales en pleno siglo XXI». Concluyó su discurso diciendo «Gloria y honor a los caídos en Malvinas»*[40].

Por su parte el canciller Jorge Taiana expresó «Estamos satisfechos con la tarea. Estamos esperando que Inglaterra se siente a conversar sobre lo que deben hacer, sobre la soberanía que es lo que ha demandado la comunidad internacional»[41].

Luego de la celebración de la misa en Darwin, el Presidente de Familiares de Caídos en Malvinas, Héctor Cisneros, agradeció a los gobiernos del Reino Unido y de Argentina y también a los isleños que dejaron de lados las heridas del pasado para permitir este homenaje. Remarcó que el gobierno del Reino Unido y de las islas se oponen a discutir la soberanía, aunque el pueblo argentino acredite títulos[42].

- Existe un permanente reclamo Argentino sobre el Reino Unido por no acatar las resoluciones de Naciones Unidas. La comparación entre Palestina y Malvinas provocó fuertes disputas entre gobiernos y entidades No Gubernamentales. Pero es indudable que el Reino Unido, miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como otros miembros no permanentes no acatan las resoluciones de Naciones Unidas. Solo como ejemplo se puede destacar lo siguiente:

1) Los cinco miembros permanentes de Naciones Unidas son los principales vendedores de armas de todo tipo, cuando el objetivo de las Naciones Unidas es lograr la paz y seguridad internacional;

---

40. Cristina Kirchner: «No pueden subsistir enclaves coloniales en pleno siglo XXI», Diario «La Nación», 3 de octubre de 2009.
41. Ibíd.
42. Seoane, María, Como evitar que Londres convierta a las Malvinas en un Estado independiente. Diálogo sobre la diplomacia del conflicto con la participación de Andrés Cisneros, Carlos Pérez Llana, Carlos Ortiz de Rosas y Rodolfo Terragno. Diario «Clarín». Buenos Aires, 1 de abril de 2007. Págs. 34 a 37. Sobre el debate en la OEA. Teoría de los territorios ocupados ver Bologna, Alfredo Bruno, Op. Cit. Pág. 165.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

2) Cuando una resolución de Naciones Unidas no sigue la línea de la política exterior de Estados Unidos, el Reino Unido y España, se interviene en un país, al margen del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como fue el caso de la guerra en Irak;

3) Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad desean mantener entre ellos la posibilidad de tener armas nucleares, pero no permiten que otros países, de cualquier ideología, puedan acceder a ese armamento.

- Sería conveniente que en las presentaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas, la presidenta de la Nación mencionara en su discurso anual la misma fórmula empleada por sus antecesores y no resumir el tema como la cuestión Malvinas. La formula más precisa sería emplear el texto aprobado en la Constitución Nacional de 1994.

- En este Bicentenario sería propicio analizar otros medios de solución para concluir con este conflicto. En ese sentido Terragno manifiesta que se debe iniciar una ofensiva diplomática en todos los foros. Es muy claro que éste no es un problema de descolonización. Hay un territorio ocupado, y hay que plantear su desocupación. Por su parte Carlos Pérez Llana, entre otras propuestas, coincide con Terragno cuando dice «se tiene que decir que es desocupación, no descolonización. Y poner nombre y apellido»[24]. Creemos que es una propuesta interesante para retomar las iniciativas planteadas en la reunión de Bogotá de 1948 cuando se firmó la Carta de la Organización de Estados Americanos.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

POLÍTICA EXTERIOR Y RELACIONES BILATERALES CON ESTADOS UNIDOS DURANTE EL GOBIERNO DE CRISTINA: TENSIONES ENTRE LOS OBJETIVOS DE LA CAMPAÑA ELECTORAL Y EL RENACER DE LOS CONDICIONANTES INTERNOS

Anabella Busso

En este trabajo intentamos abordar las características y, especialmente, las dificultades medulares que perturban la política exterior en la etapa kirchnerista –con especial referencia a los dos primeros años del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner– y que, en consecuencia, afectan los vínculos bilaterales entre Argentina y Estados Unidos.

Sin desconocer que el análisis de una relación bilateral debe incluir sus especificidades y, además, que los estudios de seguimiento de política exterior realizados a través del programa de investigación del CERIR conllevan un recorte temporal coyuntural que impone privilegiar el análisis de los hechos que marcaron un momento específico, consideramos que para llevar adelante esta tarea con mayor capacidad explicativa resulta pertinente aclarar los supuestos *teóricos y empíricos* que resultan significativos para entender la dinámica de la política exterior en el mediano plazo y, entonces, señalar algunas tendencias que se iniciaron con la presidencia de Kirchner y continúan en la de Cristina Fernández.

Así, desde lo *teórico* consideramos que las propuestas que subrayan la necesidad de abordar la política exterior conjugando el análisis de las variables domésticas y las sistémicas en forma simultánea son las más adecuadas para los estudios de política exterior. En este sentido los aportes teóricos de la disciplina de las

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Relaciones Internacionales señalan la permanente interconexión entre la política interna y la internacional, destacando su condición *intermética* como una de las características más notorias y crecientes a partir de los años setenta (Rosenau: 1967; Putnam: 1996; Russell: 1991).

En el caso de nuestra investigación pondremos especial énfasis en el análisis de los condicionantes domésticos sobre la acción externa argentina. Esta opción, no pretende desconocer la importancia de las variables sistémicas y el perfil *intermético* de la política exterior mencionado en el párrafo anterior, ni escoger una postura filosófica a favor de la mayor capacidad de las cuestiones domésticas para condicionar la política exterior, sino que responde a razones empíricas en tanto Argentina como Estados Unidos se han visto especialmente afectados por esta tendencia en el período bajo análisis. De acuerdo a varios estudios (Escudé: 2006 a y b, Busso: 2007, 2008, 2009-a) las necesidades y los condicionantes internos han tenido un impacto muy significativo, sino definitorio, sobre la política exterior argentina en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner y, en el caso de Estados Unidos, dos situaciones particulares acentuaron la tendencia histórica del peso de la política doméstica sobre la exterior subrayada por numerosas investigaciones: en primer lugar la administración de George W. Bush a partir de septiembre de 2001 acentuó la propensión a pensar el mundo desde la lógica de la política doméstica optando un perfil neoconservador y privilegiando las necesidades internas enmarcadas en la lucha contra el terrorismo internacional y, en segundo lugar, la agenda heredada por Obama que lo induce a concentrarse en la resolución de temas internos e internacionales, pero siempre desde la perspectiva de las repercusiones de los mismos en la arena doméstica las cuales afectan y afectarán su nivel de popularidad, un dato que el presidente debe cuidar para poder manejar la situación política-económica más compleja abordada por un gobierno estadounidense en las últimas décadas.

En relación con este punto aparece nuestro segundo supuesto teórico ligado a la definición de *política exterior*. Asumimos que para explicar esta realidad debemos adherir a aquellos conceptos que profundizan su condición de política pública y su

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

necesaria conexión con las cuestiones domésticas[1]. En este sentido, como afirma Lafer, la política exterior debe estar guiada por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales. *Traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino*, es la tarea de la política exterior como política pública, e implica la evaluación de la especificidad de esos problemas, necesidades e intereses. Esta evaluación se basa en la visión, más o menos explícita, de cómo realizar el bien común de la colectividad nacional, lo cual no es una tarea simple (Lafer: 2002).

Un tercer grupo de supuestos teóricos y empíricos que afectan a América Latina, y a Argentina en especial, y se relacionan con la condición *interméstica* de la política exterior son los ligados a la necesidad, como afirma Garretón, de recomponer *«las relaciones entre Estado y sociedad y la posibilidad de construir una capacidad de acción política frente al mundo globalizado y la fragmentación interna»* (Garretón: 2006, 112). Como veremos más adelante, no existen modelos exportables para esta tarea ya que cada país tiene sus propias características y enfrenta problemas diferentes. Sin embargo, esta problemática ha tenido impactos directos sobre nuestro tema de estudio: uno de ellos se vincula con aquellas evaluaciones externas sobre ambas gestiones (la de Néstor y la de Cristina) que han señalado su incapacidad, su falta de voluntad o su ideología como un límite para lidiar con las crisis internas producto de la dinámica socio-política que han adquirido las manifestaciones de necesidades e intereses de sectores sociales y productivos respectivamente aumentando la dis-

1. Si bien ya hemos realizado esta opción en trabajos anteriores durante la mayor parte del programa de seguimiento sobre las relaciones bilaterales de Argentina con Estados Unidos como una parte de la política exterior argentina nos habíamos basado en el concepto de Roberto Russell que define a la política exterior como «el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables: político-diplomática, militar-estratégica y económica y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral» (Russell: 1990). Esta definición conserva una importancia significativa como guía para nuestra tarea de recolección y sistematización de la información en tanto nos permite clasificarla de acuerdo a las distintas dimensiones sin perder de vista la interconexión entre las mismas.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

tancia entre Estado y sociedad; otro es la consolidación del modelo de suma cero en la disputa política entre gobierno y oposición que paraliza cualquier alternativa de política de estado incluida aquella para enfrentar los efectos de la globalización y la tercera, volviendo a Garretón (2006), es la idea de que este déficit democrático estructural y sustancial común al conjunto de la región ha llevado a la construcción de un nuevo mito: el de la sociedad civil y la ciudadanía. Dicho mito, como cualquier otro, tiene alguna base de racionalidad: el distanciamiento de la política y las instituciones de la «gente» y la demanda de una democracia más participativa son parte de dicha racionalidad. Sin embargo, la extrema exaltación de la sociedad civil y la ciudadanía como expresión de las «preocupaciones de la gente», convierten a dichas instancias ya no en un contrapeso necesario para el Estado y la acción política, sino en un sustituto, lo que se ve acentuado por una clase política que no reacciona con nuevas alternativas o se convierte en un simple portavoz de los «reclamos de la gente». Así «la sociedad civil aparece dotada de una virtud y una homogeneidad que contradicen la realidad de los intereses particulares y contradictorios propios de la condición humana, mientras que la ciudadanía se presenta sólo en su dimensión de derechos individuales y no en su pertenencia a una comunidad política» (Garretón: 2006, 105).

A partir de estos conceptos trataremos de analizar cómo los mismos se vincularon específicamente con la política exterior argentina e impactaron en las relaciones bilaterales con Estados Unidos, para luego hacer una presentación breve de las características de los vínculos bilaterales en el gobierno de Néstor Kirchner y, finalmente, analizar la misma temática durante la gestión de Cristina la cual coincide con el recorte temporal seleccionado para este libro.

Concluyendo este apartado queremos destacar que en función de la recolección de datos realizada existen cuatro afirmaciones que podemos presentar a modo de hipótesis descriptivas y explicativas. A saber:

a- las relaciones entre Buenos Aires y Washington han sido menos intensas en la etapa final del gobierno de Kirchner y en los primeros años de la gestión de Cristina que antes de 2005;

b- esto acontece a pesar de las expectativas generadas en Was-

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

hington por la llegada de Cristina –a quien se consideraba portadora de un perfil más internacionalista, menos confrontativo, más proclive a las ideas de calidad institucional y con mayores condiciones que sus opositores para garantizar la gobernabilidad– y de las esperanzas del gobierno argentino de generar un nuevo vínculo a partir de la llegada de Obama;

c- las razones que explican la ausencia de una política exterior más planificada y activa con impactos sobre el vínculo bilateral responden más a causas de orden interno que a acciones específicas originadas desde Washington;

d- la intensidad de los impactos ocasionados por los condicionantes internos sobre los vínculos con Washington ha contribuido a generar una situación cíclica de acercamiento-crisis- intento de recomposición que se manifestó en el gobierno de Kirchner y se acentuó en el de Cristina.

Argumentando los supuestos de trabajo

En nuestras investigaciones siempre hemos valorado las explicaciones multicausales o, las posturas cualitativas que subrayan la «comprensión» como el camino más adecuado para abordar las problemáticas de las ciencias sociales. Por ello en este apartado trataremos de reflexionar sobre algunas causas –no todas– que sustentan los supuestos mencionados anteriormente e interrelacionar conceptos y hechos.

La tendencia de un gobierno a condicionar la política exterior a los problemas domésticos puede ser aceptada, tal como sostuvimos más arriba, como parte de su naturaleza *interméstica* y de acuerdo a los momentos y temas que un país aborde, pero siempre dentro de una lógica donde las acciones internas y externas estén interconectadas para aportarse soluciones mutuas. Si por el contrario, como en nuestro país, una agenda condiciona permanentemente a la otra (en este caso la interna a la externa) el resultado será la limitación de las relaciones con los actores internacionales que, permanentemente, enfrentarán dificultades para vincularse con una Argentina siempre al borde de la crisis, ensimismada en sus dificultades y, en cierta forma, desconectada del mundo. En este marco resulta importante destacar que es la pérdida del equilibrio entre los factores que impactan en

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

nuestra acción externa junto a los escenario recurrentes de crisis domésticas reales y potenciales lo que ha afectado la continuidad y la capacidad de la política exterior para buscar condiciones y acuerdos externos funcionales a la solución de los problemas y necesidades internos y no, como varios autores afirman, la existencia misma de los condicionantes internos que no es en esencia dañina, como lo demuestra los casos de Estados Unidos o Brasil, entre otros, donde la presencia importante de condicionamientos domésticos no ha afectado el dinamismo de la política exterior.

Según Carlos Escudé desde el colapso de diciembre de 2001 «la Argentina vive una crisis de gobernabilidad latente, pero permanente. A partir de entonces, todo aspirante a ocupar el sillón de Rivadavia sabe que puede ser derrocado por un golpe de Estado civil similar a los que expulsaron de la presidencia a Fernando de la Rúa y Adolfo Rodríguez Saá…». Para él las organizaciones populares –que fueron creciendo en forma paralela al incremento de la pobreza– heredaron el poder de veto parcial que ejercieron los militares entre 1930 y 1983. Desde su perspectiva «Kirchner sabía que toda represión de las organizaciones populares de naturaleza tan diversa como los piqueteros, los ambientalistas de Entre Ríos y los revoltosos de la Federación Universitaria de Buenos Aires, podía conducir a que su gobierno siguiera los pasos de la Alianza… Es por este motivo que su táctica fue casi siempre no reprimir». Sin embargo, en el juego de suma cero que caracteriza a la política en nuestro país, la oposición reclamó permanentemente el restablecimiento del orden, con la expectativa de que esa decisión terminase con una gran cantidad de piqueteros que, mientras tomaban las calles, acusasen al gobierno de autoritario y lo debilitasen, dándole el triunfo a la oposición, pero reiniciando permanentemente los ciclos de inestabilidad que tanto dañaron a nuestro país. Sin embargo, con el recrudecimiento del rol desempeñado por los ambientalistas entrerrianos el gobierno no reprimió y les permitió que usurparan una dimensión de la política exterior argentina… Kirchner usó la confrontación frente al mundo y la diplomacia con los entrerrianos. Pero después de la Argentina de De la Rúa es común que el Estado permita la violación de sus propias normas calmando así a quienes reclaman, aunque deteriore sus instituciones. Sin embargo, …«desde el gobierno podrá argüirse no sin razón que (…)

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

se dañarían más si se debilitase a otro presidente, contribuyendo a su caída». «Este es el infierno que nos supimos conseguir: el sacrificio de la política exterior a la política interna y el sacrificio del largo plazo del interés nacional al corto plazo de la estabilidad de un gobierno»[2].

Si bien ciertas connotaciones del análisis de Escudé pueden ser, desde nuestra perspectiva, discutibles la lógica general del análisis es acertada: existe en Argentina una afectación a la gobernabilidad por parte de los actores domésticos que perturba la política en general y repercute sobre la política exterior. Dicha afectación supera los condicionamientos domésticos habituales porque deviene de una situación muy crítica como fue el colapso estatal de 2001[3]. Consecuentemente, el incremento de la condicionalidad interna se inició con la crisis del gobierno de la Alianza, fue muy significativa en el gobierno de Duhalde, continuó con la misma intensidad bajo la presidencia de Kirchner y permanece como una característica también en la gestión de Cristina Fernández, pero ahora –nos referimos a los dos primeros años de su gestión– incluye nuevos actores y temas y se da en un contexto político de mayor debilidad en tanto existe un incremento de la distancia entre su gobierno y la sociedad, una composición parlamentaria menos favorable al oficialismo y una situación internacional más compleja.

Dicho en otras palabras, los condicionamientos domésticos que afectaron la gobernabilidad durante la presidencia de Kirchner eran interpretados por la sociedad como una herencia del 2001 y, en ese marco, se valoraba cierta permisividad al desorden generado por las manifestaciones sociales cotidianas en pos de evitar mayores escenarios de violencia y de disolución social. En ese marco la

---

2. Todas estas ideas -textuales y conceptuales- fueron tomadas de dos artículos de Carlos Escudé publicados en 2006 que aparecen en la bibliografía. Para un análisis que relativiza el condicionamiento planteado por Escudé a la política exterior argentina por los actores y problemas domésticos ver Corbacho, Alejandro (2006).
3. Tomamos esta expresión de un trabajo de Francisco Corigliano (2007) quien, basado en Byman & Pollak (2001) utiliza indicadores de colapso estatal para analizar la política exterior argentina en épocas de Isabel Perón. En este sentido queremos subrayar que, en líneas generales, las situaciones de crisis en su mayoría tienden a producir un incremento de los condicionantes internos sobre la acción externa de loa estados. Sin embargo, dichos condicionantes se potencian cuando esa crisis involucra indicadores de colapso estatal como los que podríamos identificar en la crisis argentina de 2001.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

no represión fue entendida por el gobierno y buena parte de la sociedad, como una etapa necesaria para la recuperación de la estabilidad basada en acuerdos de convivencia mínimos entre los distintos sectores sociales. Por otra parte, la predilección del presidente por los temas domésticos y cierto descuido de la política exterior también eran socialmente aceptados dado que las urgencias económicas y políticas favorecían la concentración en los temas de agenda doméstica. En ese marco las críticas por la debilidad de la política exterior se concentraron más en el ámbito académico que en la prensa y la opinión pública.

Sin embargo, los condicionamientos domésticos sobre la política exterior se potenciaron, a la inversa de lo anunciado en la campaña electoral, en la gestión de Cristina y la reacción social y mediática fue menos permisiva con ella que con el ex presidente. El conflicto del campo en 2008[4] y los resultados negativos para el oficialismo en las elecciones parlamentarias de mitad de mandato, deterioraron el poder y la popularidad del gobierno, al mismo tiempo que consumieron gran parte de su atención. Consecuentemente, en el escenario actual, además de los piqueteros, se destaca una clase media en permanente situación de reclamo sobre cuestiones como más seguridad, disminución de la inflación, más y mejor institucionalidad, etc. y un número importante de medios de comunicación que presentan en forma permanente a la sociedad y al mundo una Argentina caótica e infinitamente mal administrada en términos comparativos con cualquier otro país, cualquiera sea el tema analizado (pobreza, seguridad, gripe H1N1, Ley de Medios, política exterior, entre otros).

Además, en el marco de la política, el distanciamiento entre la Presidenta y el Vicepresidente también han fomentado la lógica de suma cero que caracteriza la relación entre oficialismo y oposición. En esta forma de hacer política el gobierno no muestra una vocación de cambio y continúa pensando que todo lo que concede redunda en acumulación de poder por parte de la oposición y esta

4. Este conflicto se generó a partir los desaciertos del gobierno para afrontar la crisis desatada en torno a la política impositiva anunciada para las exportaciones de granos, pero también por la escasa voluntad de acuerdo del sector agrícola que exigía la disminución y/o anulación de las retenciones a la soja como requerimiento central de la negociación más allá de un discurso construido en torno al reclamo de una nueva política agrícola / ganadera para la Argentina en su conjunto.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

última, exige que todo lo que propone sea aceptado por el gobierno como si las elecciones parlamentarias le hubiesen otorgado la suma del poder público actuando, en ocasiones, impulsada por el deseo de erosionar en forma definitiva la capacidad de gestión del gobierno nacional o reclamando diálogo y consenso, pero invocando un proceso de toma de decisiones propio del parlamentarismo, no compatible con un sistema presidencialista, actitud que tampoco aporta a la estabilidad.

Este escenario de crisis de gobernabilidad no nos posiciona adecuadamente ante el mundo, reduce nuestras posibilidades de cumplir un rol activo en la política regional y reinstala permanentemente la idea de Argentina como un país impredecible, sin destino, sin remedio, pero, fundamentalmente, como un país y una sociedad difíciles de entender desde las miradas políticas y sociales externas; situación que se potencia en el caso de Estados Unidos que, por su historia hegemónica, pudo tomar decisiones internacionales en función de sus intereses y valores sin desarrollar una tradición de esfuerzo para conocer, comprender y aceptar la lógica política-social de la contraparte. Así, las consecuencias en el ámbito internacional del exceso de condicionantes internos son variadas pero en general negativas: altera la agenda externa de la Presidenta (como el caso de la suspensión del viaje a China), le quita solvencia a los temas de nuestra agenda externa; disminuye las posibilidades de atraer inversión extranjera directa; limita las acciones de Argentina como un país que puede mediar en los temas difíciles de la agenda regional y en los conflictos regionales propiamente dichos; nos excluye de la agenda de países con los que habíamos alcanzado una relación fluida[5] y permite que la oposición argumente que para salir de esa situación el gobierno (incluyendo en éste a Cristina Fernández y al ex presidente Kirchner) incrementará los intentos para concen-

5. Nos referimos a situaciones como las que se han dado en 2008 y 2009 con España. Tanto Néstor Kirchner como Cristina Fernández consideraron a los vínculos con Madrid y con el gobierno de Zapatero como un punto central de su acción externa y, en este marco, atendieron personalmente la dinámica de la relación bilateral junto con otros pocos países como Venezuela, Bolivia, Brasil, Chile y Estados Unidos. Este vínculo se desaceleró durante 2009 tal como lo demuestra la visita a América Latina de la vicepresidenta española en agosto de ese año que no incluyó a la República Argentina.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

trar poder a imagen y semejanza de lo hecho por el presidente Chávez.

Si bien creemos que esta afirmación de la oposición carece de sustento ha generado dos derivaciones negativas: en primer lugar, le brinda argumentos a quienes, dentro y fuera del país, opinan que somos parte de una América Latina retrógrada, autoritaria, demagógica y con fuerte intervencionismo estatal en la economía nacional que se acerca a los «populismos» de Chávez, Evo Morales, Correa y Ortega y se aleja de los modelos «socialdemócratas» que representaron Lula; Bachelet, Tabaré, entre otros, perdiendo prestigio internacional especialmente frente a Europa y Estados Unidos[6] y, en segundo lugar, instala el supuesto de nuestra permanente incapacidad para recomponer las relaciones entre la sociedad y el Estado.

---

6. Tal como lo hemos explicitado en otros trabajos (Busso, Pignatta: 2006) citamos las críticas al gobierno por su condición de «populista» porque son un dato de la realidad que un estudio que pretende reflejarla no puede eludir. Sin embargo, no compartimos ese concepto y los contenidos que se le otorgan por varios motivos: tiene en términos políticos y sociales una connotación peyorativa hacia los partidos y movimientos populares que surgieron en América Latina a lo largo de su historia y, en el marco de las relaciones internacionales, ha sido utilizado para descalificar y castigar por parte de los Estados más poderosos a aquellos gobiernos que fueron catalogados como tales (ciertas etapas históricas de las relaciones de Argentina con Estados Unidos son un ejemplo claro). Esta situación es más compleja todavía si tenemos en cuenta la imprecisión del concepto, aun entre quienes lo utilizan, hecho que, sin dudas, le quita claridad explicativa. Como afirma Navia «Mientras algunos académicos, especialmente los economistas, lo asocian con políticas macroeconómicas que generan inflación y déficit fiscal, otros lo utilizan para referirse a políticos que buscan generar un amplio apoyo de las masas para llegar al poder. Habiendo sido utilizado como sinónimo de liderazgo político personalizado, como evidencia de partidos políticos débiles no institucionalizados, como prueba de la falta de consolidación democrática o como demostración de la precaria institucionalidad política que existe en la región, el término populismo goza de tanta popularidad en parte porque ha sido fácilmente adaptado para definir diferentes realidades, en ocasiones incluso algunas contrapuestas» Navia (2003). Por otra parte, desde la Ciencia Política, Arturo Fernández, subraya lo erróneo –y quizás injusto– que es el resultado de esa connotación peyorativa al momento de evaluar las verdaderas causas de los males latinoamericanos; destaca el carácter ambiguo del concepto de populismo en los ámbitos académicos y periodísticos y, finalmente, avanza sobre una definición diferenciada de los llamados populismos latinoamericanos como «una realidad histórica socio-política original y heterogénea de la región entre 1930 y 1985 que conformó a los más importantes partidos populares latinoamericanos del siglo XX». Con un detalle de sus principales características y la idea de que ellas se produjeron en un momento histórico determinado discute la aplicación del mismo término a las situaciones regionales de nuestros días (Fernández: 2009, 243 a 265).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En este sentido evaluamos que el gobierno tiene aciertos, pero debe mostrarlos con mayor claridad y regularidad. A nivel internacional debería continuar con el privilegio de las relaciones regionales, pero tendría que consolidar más la diversificación de los vínculos. Sin abandonar los lazos con Venezuela[7] hay que avanzar en la profundización de otras relaciones de importancia estratégica como las existentes con Brasil y Chile; recomponer definitivamente los vínculos con Uruguay; mantener la actitud de colaboración con Bolivia, entre otros[8]. Esto nos dará una presencia más integral en la agenda de nuestro ámbito inmediato, nos devolverá un rol más protagónico y aumentará nuestra capacidad de propuestas para colaborar en la resolución de dificultades regionales y fomentar su desarrollo. Sin dudas, recuperar esa dirección tendría impacto positivo en los vínculos con el resto del mundo y, en especial, con Estados Unidos en un momento donde la discusión en torno a las modificaciones que sufrirá el orden internacional jerarquiza la tarea de unos pocos poderes regionales a nivel global, pero también podría ampliar las funciones de las potencias de

7. Una relación positiva con Venezuela no implica necesariamente coincidir en todo. El gobierno de Chávez ha sido política y económicamente amigable con nuestro país en momentos difíciles y, además, plantea –aunque con un estilo a veces rechazado por parte de la sociedad argentina– verdades y necesidades que otros señalan con mayor delicadeza. En este marco subraya la necesidad de desarrollar e integrar las capacidades energéticas de la región; la importancia de potenciar una agenda regional despojada de los supuestos del Consenso de Washington y mostrar la preocupación por las repercusiones fronterizas de la política colombiana de lucha contra el narcotráfico y la guerrilla, posiciones que no pueden *per se* ser evaluadas como desestabilizadoras. Sin embargo, algunas acciones más ideológicas de su política externa, como son los vínculos cercanos con el gobierno de Irán, las operaciones navales conjuntas con la Federación Rusa en aguas del Caribe y las relaciones con Corea del Norte, entre otras, no necesariamente tienen que ser compartidas o avaladas por Argentina.
8. En este marco resulta importante destacar que durante la campaña electoral Cristina no sólo había mostrado mayor preocupación por la política exterior que el ex presidente Kirchner, sino que específicamente había manifestado su interés en tener relaciones activas con Madrid, Berlín, Roma, París, Tel Aviv, Brasilia, Santiago, Caracas y Washington. Por otra parte, las encuestas ya mostraban la posibilidad cierta que el partido republicano perdiera las elecciones presidenciales de 2008 en Estados Unidos y que un triunfo demócrata, frente a la crisis en Irak y Afganistán, habilitara un escenario más multilateral y mucho menos ligado a una política de primacía. Las capitales seleccionadas siguen siendo de suma importancia para la Argentina y los demócratas llevaron a Barack Obama al poder, sin embargo la crisis del campo en 2008 y las tensiones pre y post electorales en 2009 volvieron a opacar la política exterior y las acciones para incrementar los contactos planificados.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

segundo orden a nivel regional[9]. Por tal motivo consideramos que el desempeño de la presidenta Cristina Fernández en la Cumbre de UNASUR, desarrollada en Bariloche en agosto de 2009, fue adecuado. Allí mostró claramente su posición y la de nuestro país, mantuvo un espíritu negociador y –con menos adjetivos como ella misma lo dijo– logró administrar un debate sobre un tema extremadamente sensible, como el del uso de bases colombianas por las fuerzas armadas estadounidenses, donde actores importantes para nuestra política exterior mantienen opiniones contrapuestas que se proyectan sobre los vínculos regionales y bilaterales con Estados Unidos. Asimismo, la resiente designación de Néstor Kirchner, el 4 de mayo de 2010, como Secretario General de esta institución –por la que trabajó largamente la Cancillería argentina– abre un espacio, y un desafío, muy importante para la labor internacional de nuestro país y, sin dudas, involucrará decisiones ligadas a las relaciones de la región con Estados Unidos. Finalmente, la decisión de la Presidenta de recomponer la relación histórica de Argentina con Perú partiendo del desagravio que los argentinos le debíamos a Lima por nuestra conducta en la guerra entre Perú y Ecuador en 1995 fue una decisión justa, pero, además, positiva para nuestra política exterior.

Por otra parte, la mejora en las relaciones entre Estado y sociedad civil aportaría la tranquilidad necesaria para equilibrar la influencia excesiva de las cuestiones internas sobre las acciones internacionales. Desde nuestra perspectiva, Argentina posee condiciones para ello, sin necesidad de asimilarse en exceso a ningún modelo externo, pero para lograrlo es necesario el convencimiento y el compromiso tanto del gobierno como de la oposición, los sectores empresariales y sindicales y la sociedad en su conjunto.

Para el análisis de esta problemática volvemos a Garretón

9. Si bien los análisis más críticos sobre la política exterior argentina subrayan, en un ejercicio comparativo negativo, el ascenso de países como Brasil junto a China, India, Sudáfrica a un nuevo escalón del escenario internacional con la respectiva ampliación de su influencia en los procesos decisorios mundiales, deberíamos considerar también que dicho ascenso los expondrá a debates y desacuerdos más frecuentes con otros poderes estatales y no estatales a nivel global, mientras que las responsabilidades regionales podrían concentrarse en estados con capacidades medias de poder, pero con larga trayectoria en la vida política de sus regiones, la Argentina podría ser un caso.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

quien subraya, como expresamos más arriba, la necesidad de recomponer las relaciones entre Estado y sociedad y la posibilidad de construir una capacidad de acción política frente al mundo globalizado y la fragmentación interna y, finalmente, argumenta sobre la inexistencia de modelos exportables para atender todas estas cuestiones. Consecuentemente, consideramos que la realidad argentina no es automáticamente identificable con ninguno de los modelos que hoy se presentan como diferentes alternativas en nuestra región[10]. Dicho en otras palabras Argentina no es Chile ni Venezuela y, por lo tanto, la recomposición de la relación entre el Estado y la sociedad nacional debe seguir sus propias pautas. Por otra parte, en la relación entre el liderazgo y las formas de inserción internacional nuestro gobierno no se asimila ciento por ciento con otras formas de conducción. Así, podemos afirmar que Cristina no ejerce un liderazgo al estilo de Lula basado en una proyección internacional con fuerte consenso doméstico, pero tampoco tiene las características del liderazgo personalizado de Chávez.

Un aspecto muy interesante del razonamiento de Garretón es su planteo sobre la necesidad de comprender la problemática multidimensional de nuestra región y su impacto tanto a nivel analítico como de la acción política. Así, cuestiones como la construcción de sistemas políticos democráticos, la democratización social, la necesidad de reformular el modelo económico heredado del «Consenso de Washington» y la urgencia de construir un modelo de modernidad que, incorporando a las diferentes culturas de los países, permita su inserción autónoma en los procesos de globalización, fueron las características de los últimos años.

10. En este marco Garretón indica que entre los modelos (entendidos como fórmula y no como ejemplos) que se han dado en América Latina como parte de los esfuerzos de reconstrucción de las relaciones entre Estado y sociedad existen dos que tienden a hacerlo desde la política: uno vía la actividad estatal y un liderazgo personalizado (Venezuela) y otro a través de los partidos políticos (Chile). A éstos se suman otros dos que parten de la premisa de que la sociedad se reconstruye desde su propia base social. Una primera variante es la étnica en la que se incluyen los casos de Chiapas y Ecuador, pero que alcanza su máxima expresión en Bolivia (aquí la nación étnica reemplaza a la nación cívica) y, finalmente, menciona una variante que no tiene una identificación territorial-estatal única, sino que parte de un componente utópico. Se origina en Chiapas pero toma fuerza en Porto Alegre con el movimiento anti-globalización. Este modelo se expresa en las propuestas de foros sociales y en los llamados a la sociedad civil como único sujeto capaz de enfrentar los poderes fácticos de la globalización que ha involucrado también a los Estados nacionales en sus proyectos de dominación (Garretón: 2006; 109 y 110).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Desde el punto de vista del autor todas estas dimensiones han experimentado transformaciones positivas importantes. Sin embargo, la democracia generalizada en América Latina aparece justo, cuando ella, y más especialmente la política, se encuentra cuestionada como instrumento para resolver los problemas y expresar las demandas de la sociedad. Así se superponen por un lado, una globalización que limita la capacidad de decisión de la comunidad política y la deja en manos de actores transnacionales, como el mercado; y, por otro, un incremento de los niveles de desigualdad y exclusión que hace casi imposible un ejercicio efectivo de la ciudadanía (Garretón: 2006; 103 y 104).

Este déficit democrático ha llevado, como aclarábamos más arriba, a la construcción del mito de la sociedad civil y la ciudadanía, donde la primera es vista como un actor homogéneo, sin intereses particulares y/o contradictorios, y la ciudadanía es interpretada sólo en su dimensión de derechos individuales y no en su pertenencia a una comunidad política, mientras que ambas en su conjunto son presentadas como un sustituto del Estado. Por su parte, la política se desintegra en la mediatización, la representación de intereses corporativos, la oferta de respuestas fáciles a la demandas de la gente, a lo que se suman organismos multilaterales de crédito que refieren a una sociedad civil integrada por ciudadanos abstractos, que se transforman en clientes de políticas y propuestas tecnocráticas que condenan como populista a todo lo que se aleje de ellas (Garretón: 2006, 105).

Hasta aquí el texto parece escrito para la Argentina: la sociedad civil se presenta a sí misma como homogénea «todos somos el campo»; sus acciones intentan equiparase a la de las instituciones estatales; no existe una valoración real de los intereses del conjunto sobre los intereses individuales, motivo por el cual todos reclaman desde una perspectiva individual o sectorial. Por otra parte, la sociedad política en general y el gobierno en particular también ven afectadas sus evaluaciones políticas por esta dinámica social. Desde esa perspectiva «toda» la oposición se sentía «parte del campo» mientras que para el gobierno «todo el campo era parte de la oligarquía».

Finalmente, la capacidad de respuesta de la dirigencia política, empresarial y sindical para saldar la distancia entre estado y sociedad no ha manifestado aún resultados alentadores. De parte

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

del gobierno se ha mostrado cierto retrazo para elaborar respuestas a situaciones nacionales e internacionales que profundizan los desacuerdos internos, tal como lo mostraron los discursos que argumentaban que Argentina estaba «blindada» ante la crisis financiera internacional desatada en 2008 y la reacción que, aunque considerablemente acertada, llegó tarde para ajustar nuestra agenda externa (propusimos el pago al Club de París y un nuevo acuerdo con bonistas días antes del estallido y luego tuvimos que retrazar la operatoria por un año. Una situación similar se repite en 2010 frente al lanzamiento efectivo de la propuesta para los bonitas y el estallido de la crisis europea). Del lado de los dirigentes de la oposición aparece una notable fascinación con el «realismo mágico». Así, a las críticas permanentes al gobierno, no se suman propuestas alternativas viables, sino discursos que repiten los reclamos de la sociedad civil y proposiciones acordes a los mismos, pero cuya viabilidad es sólo discursiva y demuestra la lejanía que ciertos líderes de la oposición tienen con la responsabilidad directa de gestión lo cual es contradictorio con el rol que, esa misma oposición, entiende que debe cumplir después de las elecciones parlamentarias de mitad de mandato de 2009. En cuanto a la dirigencia empresarial, hasta el momento ha colaborado de manera parcial. Así los sectores ligados a la producción agrícola-ganadera lideraron el denominado «conflicto con el campo» sin reconocer en ningún momento a lo largo del mismo los niveles excelentes de ganancias obtenidos durante el gobierno de Néstor Kirchner y, a su vez, presentaron la disputa por sus intereses sectoriales como si los mismos fuesen ciento por ciento «un interés nacional». Por su parte, los sectores industriales que, en líneas generales y en función del discurso y la políticas neo-desarrollistas tanto de Néstor como de Cristina Kirchner, han tenido un vínculo menos traumático con el gobierno, no lograron en estos años –a pesar del apoyo gubernamental– mejorar suficientemente la competitividad de las manufacturas nacionales para consolidar la relación entre un modelo de desarrollo industrialista y nuestra acción externa. Finalmente, los sectores sindicales, más allá de sus divisiones internas y las críticas que reciben de parte de la clase media, representan un *asset* en nuestra historia en tanto han logrado una defensa de los intereses de los sectores trabajadores más contundente que en otros países de nuestra región, pero, a su vez, tienen un protagonismo en la vida política argentina que se refleja en la

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

agenda interna e internacional y que, en ocasiones, no es claramente comprendido por otros actores internacionales –sean estatales o empresariales– quienes no consideran el alto nivel de la actividad sindical argentina como un avance en la práctica de la participación política, sino un factor de inestabilidad que potencia o disminuye las capacidades del gobierno.

En este marco implementar una política exterior en los términos de Lafer –esto es, trabajar internacionalmente en la búsqueda de soluciones a los problemas, intereses y necesidades identificados previamente como comunes– es una tarea extremadamente compleja en la Argentina de nuestros días, pero sin dudas no podremos avanzar en esa dirección mientras no logremos iniciar el tránsito hacia la recomposición de la relación estado-sociedad. Para ello es necesario que el gobierno, la oposición, los empresarios, los sindicatos y la sociedad civil en su conjunto busquen instrumentos que nos sean propios, que tengan que ver con nuestra historia y nuestras necesidades y así iniciar el tránsito por una senda para recomponer los vínculos entre todos ellos. Una postura menos desestabilizadora de ciertos medios de comunicación es parte esencial de este proceso. Dicho de otra forma, para iniciar la construcción de nuestro propio modelo de recomposición de los vínculos entre Estado y sociedad, lo que no es muy diferente a recomponer los vínculos entre todos los sectores mencionados, debemos compartir la idea de la primacía de los intereses del conjunto sobre los intereses sectoriales e individuales y, a su vez, avanzar en la búsqueda de los instrumentos políticos e institucionales que nos permitan: garantizar un grupo de políticas públicas, entre ellas la política exterior, que canalicen la defensa de los problemas, necesidades e intereses de conjunto; superar la fragmentación interna y enfrentar los retos de la globalización.

Formas y contenidos de la relación bilateral: su impacto en la generación de ciclos recurrentes de acercamiento-crisis-intentos de recomposición

En este punto nos concentraremos en un abordaje empírico del vínculo bilateral durante el período en estudio. Para ello primero

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

realizamos un breve análisis sobre el peso de «las formas» en la política exterior de la gestión de Cristina Kirchner y, posteriormente, avanzamos sobre un recorrido de las principales tendencias y hechos de la relación bilateral que nos permitirá identificar la existencia de continuos ciclos de acercamiento-crisis-intentos de recomposición que, si bien no afectaron las relaciones en forma estructural tampoco les permitieron consolidarse.

a- Cuestiones de forma y planificación de la política exterior: entre el exceso y los aciertos

Que las formas importan en la diplomacia no es un dato nuevo. Sin embargo, argumentar que una buena política exterior debe basarse sólo en las formas o refugiarse en ellas como estrategia permanente no sólo no permitirá la obtención de resultados, sino que habilitará la posibilidad de vaciarla de contenidos. Por lo tanto la búsqueda del equilibrio aparece como el camino más adecuado. Así, el diálogo abierto y respetuoso como criterio de funcionamiento cotidiano y la recurrencia a la disidencia y la confrontación como un instrumento ocasional suele ser la combinación adecuada. En este sentido no podemos olvidar que, en el ámbito de las relaciones internacionales, las relaciones de poder tienden a constreñir las opciones para los estados en desarrollo. Consecuentemente, los gobiernos de los estados más débiles tienen, con frecuencia, que «dar batalla» si pretenden resguardar los intereses y los ideales del país que representan. Esa batalla incluye ideas, discursos, debates y acciones que deben defenderse con cierto énfasis. A partir de este marco podemos preguntarnos qué ocurre con las formas en nuestra política exterior en general y en las relaciones bilaterales con Estados Unidos en particular durante el período en estudio.

En líneas generales podemos afirmar que éstas no están siendo aprovechadas regularmente en beneficio de la gestión externa argentina. Uno de las dificultades que aparece con frecuencia es cierta sobreactuación en el discurso, el problema no es lo que se dice, sino cómo se dice. En ese marco hemos pasado de la sobreactuación de la época del alineamiento a otro tipo de sobreactuación marcada por un discurso que siempre señala al gobierno como «fundante» desconociendo los logros o intentos de cualquier experiencia previa. Otra característica es cierta predilección por la confrontación como instrumento permanente. La misma ha estado

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

presente tanto en la gestión de Néstor Kirchner[11] como en la de Cristina Fernández. Así, las expresiones contra el gobierno de los Estados Unidos en el caso de Antonini Wilson son un ejemplo claro de confrontación[12] y de cierto desconocimiento sobre el funcionamiento del sistema político estadounidense[13]. Por otra parte, la idea de que podemos cumplir una función educadora, muy vigente en la gestión de Cristina, subyace en expresiones como la utilizada por la Presidenta frente al Consejo de las Américas cuando se refirió a la crisis financiera iniciada en 2008 como «efecto jazz» o la mención de que era Estados Unidos y no Argentina quien necesitaba un «plan B» para afrontar dicha crisis. En este último caso queda claro que el problema es cómo se dice y no el contenido del discurso en sí mismo en tanto es verdad que nuestro país podría contribuir socializando su traumática experiencia con crisis de ese

11. En referencia a la cuestión de las formas y desde una perspectiva crítica Felipe de la Balze sostiene que el manejo de las formas es una de las principales diferencias de los Kirchner con gobiernos anteriores y argumenta «… es sabido, que en el mundo de las relaciones internacionales, las formas son generalmente tan importantes como el fondo. Dejar al presidente de otro país esperando en un aeropuerto por horas, aceptar una invitación a comer de una casa real europea y no aparecer en el convite, maltratar en público a un dignatario extranjero, bloquear el trafico aéreo con una nación amiga sin realizar previamente una consulta, invitar a un presidente africano al país y luego dejar de recibirlo (por sus antecedentes en materia de derechos humanos), fueron motivo de escándalo, generaron desconfianza y menoscabaron el prestigio internacional del país. Infelizmente, en demasiadas ocasiones, las urgencias políticas internas impusieron su primacía sobre cualquier otra consideración de largo plazo. En dichas circunstancias, la política exterior adquirió un sesgo aislacionista e introspectivo e incurrió en costos que el gobierno actual, o el que le suceda a fines del 2011, deberá amortizar» (De La Balze: 2010).
12. En aquella ocasión la Presidenta declaró que eran «Operaciones basura». «Hay ciertos personajes que parecen salidos de ficciones que montan operativos y operaciones basura por los que uno puede dar cuenta de cómo conciben las relaciones internacionales. Países que más que países amigos quieren países empleados (…). Es su forma de operar en la política regional pero no van a tener respuesta». Posteriormente pronunció una dura advertencia: «Esta presidenta puede ser mujer, pero no se va a dejar presionar. Voy a seguir afirmando la relación con todos los países de la región y también nuestra relación con Venezuela. Voy a seguir afirmando la necesidad de profundizar y ampliar el Mercosur», advirtió en una clara señal de apoyo a Caracas y rechazo a los Estados Unidos. «Caso Antonini: Cristina habló de operaciones basura y defendió a Chávez». Disponible en http://www.impulsobaires.com.ar/nota.php?id=37463.
13. Ya hemos manifestado en otros trabajos que no resulta conveniente referirse al gobierno de Estados Unidos como un actor unificado. En realidad es cierto que las declaraciones del fiscal del Estado de Florida fueron, al menos, imprudentes. Pero eso no alcanza para atribuir la responsabilidad a la Casa Blanca o el Departamento de Estado y afectar las relaciones bilaterales en forma integral.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

tipo, así como también que los países centrales tienen una amplia responsabilidad en la generación de la misma. Sin embargo, la expresión de Cristina no fue bien recibida, mientras que las mismas ideas pronunciadas por Lula simultáneamente en su discurso ante la Asamblea General de la ONU, fueron admiradas. Lo mismo ocurrió cuando la presidenta declaró a la CNN en febrero de 2010 que Obama «no ha cumplido las expectativas» que había despertado en esta parte del mundo y agregó que la Casa Blanca incurre en un desconocimiento de las necesidades del Cono Sur.

Por otra parte, el exceso de concentración del manejo de la política exterior en la Presidenta incrementa estos riesgos en tanto la expone permanentemente en cuestiones que podrían ser abordados por funcionarios de la Cancillería.

Asimismo, se impone una planificación más cuidada de las acciones que le otorgan un rol central a nuestra Presidenta en el ámbito internacional. En este sentido, los anuncios en 2008 sobre el pago en efectivo al Club de París y la apertura de las negociaciones para los bonistas que quedaron fuera de la refinanciación de la deuda, los cuales tuvieron que ser suspendidos a la brevedad por el estallido de la crisis económica, echaron sombra sobre la capacidad del gobierno para realizar un seguimiento de la situación internacional y generaron expectativas y desencantos entre los actores internacionales debilitando la confianza en nuestro país. Por otra parte, decisiones acertadas como el compromiso de la Argentina con las acciones humanitarias para la liberación de secuestrados por las FARC en Colombia, se deslucieron cuando no se pudieron llevar a cabo en la ocasión en que el ex-presidente Kirchner presidía la delegación internacional. Lo mismo podemos afirmar con respecto al compromiso del gobierno argentino con la defensa de la democracia en nuestra región. Así consideramos acertadas la posición en referencia al golpe de Estado en Honduras, nuestra acción en la OEA y la posición asumida con otros países del Cono Sur para no reconocer al nuevo gobierno hondureño –marcando una diferencia con el enfoque de Washington sobre el problema–, pero no lo fue la exposición de la Presidenta para participar de un viaje destinado a restituir en el poder al Presidente Zelaya cuando era evidente que esa tarea no se podría cumplir en ese momento y en esas condiciones.

En función de lo anterior destacamos que la actuación de la Presidenta en la Cumbre de UNASUR de 2009; en las reuniones del G20 financiero; en la cumbre sobre Seguridad Nuclear de 2010 se

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

inscribió en el modelo de acción internacional que la Argentina necesita: mostrar interés frente a los problemas que nos afectan, defender nuestras ideas, apuntar a la negociación e instalar a la Argentina como un país capaz de opinar y gestionar en el marco de los nuevos y viejos temas de la agenda internacional. Desde la perspectiva del análisis de los vínculos bilaterales estas actuaciones no siempre fueron coincidentes con la postura estadounidense, tal como lo demuestra la posición argentina en torno al uso de bases colombianas por militares de Estados Unidos, sin embargo no generaron disrupciones en tanto se enmarcaron en un adecuado formato diplomático.

b- La impronta de Néstor Kirchner en los vínculos con Estados Unidos

Como señalamos en trabajos anteriores (Busso y Pignatta; 2006; Busso 2006 y 2007) desde la llegada de Kirchner al poder en mayo de 2003 hasta febrero de 2005 la política exterior y, especialmente, los vínculos con Estados Unidos estuvieron enmarcados en la renegociación de la deuda para la salida del *default*. Durante ese período los vínculos con Estados Unidos fueron significativos aunque tensos fruto del perfil difícil que tenía la negociación, pero positivos en términos de resultados en tanto la administración Bush mantuvo en sus primeros años de gestión una relación compleja con el sector financiero internacional que fue funcional, políticamente hablando, a la necesidad argentina de obtener el apoyo de Washington, para lograr el acuerdo previo con el FMI y, posteriormente, abrir la oferta de renegociación a los tenedores privados de deuda nacional.

Por otra parte, en esta etapa existía un acompañamiento interno a las acciones del presidente Kirchner y del ministro Lavagna porque en forma mayoritaria la sociedad argentina evaluaba que era necesario que el país comenzara a normalizar su situación internacional. En otras palabras, este fue uno de los pocos casos donde la acción externa argentina fue percibida como necesaria para solucionar problemas, necesidades e intereses domésticos. Con posterioridad a esta etapa planteamos, a modo de hipótesis, que el inicio de la segunda administración Bush y la salida del default generaban un escenario distinto al que se dio hasta inicios de 2005. Dicho escenario mostraba la necesidad de que nuestro país diseñe y ejecute una política exterior post-default y una relación con Washington que

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ya no estaría formateada por las negociaciones para refinanciar la deuda. Consecuentemente la etapa que se iniciaba mostraría un vínculo más diversificado y, posiblemente, más complejo en tanto incluiría temas frente a los cuales Argentina y Estados Unidos tenían posturas encontradas, tales como: el gobierno de Hugo Chávez, las acciones de Evo Morales, la reactivación de las iniciativas pro ALCA por parte de Washington, las negociaciones en la Ronda Doha de la OMC, las condiciones de la seguridad jurídica para la inversión extranjera directa, el rol del Estado frente al incumplimiento de las empresas privatizadas, las políticas de desarrollo energético y la intensidad de la política de Estados Unidos frente a la región.

Efectivamente, las relaciones con Washington tomaron este rumbo a partir de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata de noviembre de 2005. En ella Kirchner defendió la postura del MERCOSUR, pero fundamentalmente tomó una posición crítica hacia quienes insistían con la propuesta del ALCA focalizando sus debates hacia George W. Bush y el presidente mexicano Vicente Fox. A partir de aquí y hasta finales de su mandato los vínculos con la administración republicana fueron distantes y, en ocasiones, tensos. El nuevo embajador estadounidense en Buenos Aires, Earl Anthony Wayne y el Secretario de Estado Adjunto para el Hemisferio, Tom Shannon, fueron los funcionarios que trataron de mantener activa la relación después de la Cumbre y que, en cierta forma, entendieron el impacto de ciertos condicionantes internos. Consecuentemente, evaluaron que la relación cercana con el gobierno de Chávez estaba fuertemente ligada a la necesidad de encontrar financiamiento para continuar una política neo-desarrollista; y que la escasa preferencia del presidente argentino por la política exterior era un dato de su personalidad y su historia política, y no una reacción específica hacia los Estados Unidos.

De cualquier forma, sobre finales de su mandato Kirchner trató de normalizar el vínculo para facilitar el futuro gobierno de Cristina quien ya era la candidata del partido gobernante para sucederlo en las elecciones presidenciales. Así, en ocasión de su visita a Nueva York para la Asamblea General de ONU en septiembre de 2007 resaltó un tema que, en cierta forma, tenía aristas comunes con la postura de Washington: la demanda al gobierno iraní de Ahmadineyad para que colabore con la justicia argentina en la investigación del atentado terrorista a la AMIA. Por otra parte, en el marco del

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

viaje, le dio un rol protagónico a Cristina a los efectos de impulsar la dimensión internacional que tuvo la campaña presidencial de la entonces senadora.

A lo largo de esta etapa el gobierno de Estados Unidos también enfrentó dificultades serias en términos de política interna y exterior. Con respecto a esta última los crecientes problemas en los escenarios de Afganistán e Irak comenzaron a erosionar la popularidad del presidente Bush en su país, lo que terminó devolviéndoles a los demócratas el triunfo en las elecciones parlamentarias de mitad de mandato de 2006. En este marco, la sociedad estadounidense, los medios de comunicación y la oposición política también comenzaron a cuestionar -actitud inexistente durante el primer mandato de Bush- si los contenidos de la política exterior estaban conectados con sus necesidades, problemas e intereses domésticos o si sólo respondían a los objetivos de los sectores políticos neoconservadores y a los intereses de determinados sectores empresariales vinculados a la guerra y a la explotación petrolera. De ahí en más el liderazgo de Bush se deterioró de manera continua.

Como fruto de esta breve descripción podemos identificar una de las etapas de crisis y búsqueda de recomposición en los vínculos con Washington por parte del gobierno argentino. Como sostuvimos en la descripción anterior, hasta 2005 tuvimos un vínculo difícil pero positivo. La Cumbre de 2005 fue un punto de inflexión negativo donde, más allá de la solidez de los argumentos de los miembros del MERCOSUR para rechazar el ALCA, las formas un tanto virulentas de Kirchner contra Bush en amalgama con Chávez, generaron un efecto perjudicial en el vínculo bilateral, cuya visibilidad se incrementó cuando quedó claro que ninguno de los otros gobiernos mercosureños pagaron los mismos costos políticos que Argentina aunque hayan participado de la misma decisión. A pesar de ello la finalización de la gestión de Néstor Kirchner dejó instalado uno de los temas sobre los cuales, aún hoy, Buenos Aires y Washington desarrollan parte importante de sus actividades diplomáticas: la política hacia Irán.

c- Cristina y las relaciones con Estados Unidos durante el final de la administración Bush y la llegada de Obama

En nuestros supuestos empíricos argumentamos que las expectativas mutuas –esto es las generadas en Washington por la llegada de Cristina al poder y, a su vez, las esperanzas del gobierno

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

argentino de forjar un nuevo vínculo con Estados Unidos a partir de la llegada de Obama– no se concretaron en los tiempos que habían sido imaginados.

Las razones en cuanto al primer punto las hemos desarrollado en la primera parte de este capítulo y están ligadas al exceso de dependencia de la política exterior *vis a vis* la política doméstica situación que, a su vez, incluye la continua amenaza a la gobernabilidad que afecta a nuestro país, sin pretender desconocer la influencia de los factores sistémicos como la crisis económica internacional que ha afectado al conjunto de los estados. Sin embargo, para completar este análisis también debemos destacar que la acción del Departamento de Estado frente al caso argentino ha sido prudente y podríamos, incluso, afirmar que no sólo ha fomentado la estabilidad desde afuera, sino que ha mostrado un perfil de colaboración canalizado en las figuras del entonces Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Tom Shannon y el ex Embajador de Washington en la Argentina, Earl Anthony Wayne, quienes actuaron como «mediadores positivos» en el ámbito de las relaciones bilaterales y «observadores cautos y sensatos» de la conflictividad interna. Los esfuerzos para recomponer los vínculos pos Cumbre de las Américas en Mar del Plata; las idas y vueltas en torno al caso de Antonini Wilson tratando de explicar que la conexión con la campaña presidencial de Cristina no era una denuncia del Ejecutivo estadounidense y que Washington quería mantener relaciones de cooperación con Buenos Aires; la idea de dejar una agenda bilateral ordenada para cerrar la gestión de Bush; la postura moderada del Departamento de Estado frente al tema de los *holdouts;* la relación permanente entre Shannon y Susan Sigal –titular del Consejo de las Américas y defensora de Cristina– para la organización de eventos tanto en Argentina como en Nueva York; la voluntad de corregir informes negativos sobre Argentina ligados a la Ley de Blanqueo de capitales como a los efectos de la crisis económica internacional sobre nuestro país, son muestra de que no podemos hablar de un juego y una agenda negativos de la diplomacia estadounidense.

El contexto en el que se enmarcaron los contactos bilaterales contribuye a explicar la escasa intromisión de Washington en los asuntos internos argentinos en comparación con otras etapas históricas. Como afirman la mayoría de los estudios sobre las relaciones entre Estados Unidos y América latina a partir de los atentados terroristas

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

de 2001 la política de Washington hacia la región se desdibujó, se fragmentó aún más y, de acuerdo a algunas investigaciones, también mostró que las capacidades de Estados Unidos para determinar los destinos de América Latina no son las mismas ahora que antes[14].

Cuando afirmamos que la política exterior de Washington hacia la región se desdibujó nos referimos a que la agenda regional durante la gestión de Bush perdió diversidad e intensidad para concentrase en un único tema: la lucha contra el terrorismo y, más allá de los esfuerzos durante los dos últimos años de gestión para reactivarla, el imaginario colectivo regional quedó impregnado por la idea de que a Bush sólo le interesaban los temas de seguridad y que esa perspectiva inhibía cualquier proyecto de darle «densidad»[15] a las relaciones regionales en general y a las bilaterales en particular.

Por otra parte, al sostener que las relaciones de Estados Unidos con América Latina fueron -y aún son- fragmentadas queremos subrayar que, a diferencia de los años noventa, no existe ninguna política especial para el hemisferio occidental,[16] sino que las acciones

---

14. Para este tema ver el informe de Charlene Barshefky y James, Hill (2008). Uno de los párrafos del mismo dice textualmente «For over 150 years, the Monroe Doctrine provided the guiding principles for U.S policy toward Latin America, asserting U.S. primacy in the foreign affairs of the region. Over the past two decades, those principles have become increasingly obsolete. Washington's Basic policy framework, however, has not changed sufficiently to reflect the new reality. U.S. policy can no longer be based on the assumption that the United States is the most important outside actor in Latin America. If there was an era of U.S. hegemony in Latin America, it is over» (pág. 5). Después de explicar que el estudio no pretende realizar un abordaje exhaustivo de las relaciones de Estados Unidos con América Latina ni proponer una política de Estados Unidos para todo el arco regional ya que existen importantes complejidades y diferentes grados de desarrollo aclara: «Intead, the Task Force identifies four critical issues and four strategic relationships that merit special attention at this point in time. Poverty and inequality, public security, human mobility, and energy security represent fundamental challenges and opportunities for the region and for U.S. objectives of democracy promotion, economic expansion, and counternarcotics. They also reflect new policy issues arising from the increasing societal and economic integration of the Western Hemisphere. In addition, the Task Force calls for the deepening of the United States' relations with Mexico and Brazil, and the redefining of relations with Venezuela and Cuba» (págs 3 y 4).
15. De acuerdo a Tulchin (1997) la densidad de las relaciones internacionales se refiere a la frecuencia y la variedad de la interacción. Que las relaciones internacionales entre dos naciones son densas significa que son muy frecuentes y están compuestas por diferentes clases de relaciones. Como se puede observar de esta definición la concentración en un solo tema de agenda no facilita la creación de densidad.
16. Durante los siglos XVIII y XIX la política exterior estadounidense se basó en el aislacionismo. Sin embargo, esta postura era válida para las relaciones entre Washington y los países europeos, pero no incluía a América Latina. La idea u orientación de la acción

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

de Washington estuvieron orientadas sólo a aquellos actores que, por algún motivo, revisten una importancia para los temas de seguridad. Así Colombia, México, Bolivia y Venezuela son atendidos desde esa perspectiva, mientras que Brasil es tenido en cuenta en su condición de potencia media con capacidades de garantizar gobernabilidad regional y como un futuro gran proveedor de energía tanto tradicional (petróleo) como alternativa (biocombustibles).

Finalmente, la idea de que la Doctrina Monroe no se ajusta a la situación actual es cada día más aceptada. Esto implica que, en estos tiempos, las acciones externas de los países latinoamericanos, incluida Argentina, dependen más de sus situaciones internas y de otros factores internacionales que de la influencia estadounidense.

Estas tres características tuvieron también sus repercusiones directas –positivas y negativas– sobre nuestro país. Así el hecho que Washington concentrara su atención sobre los temas de seguridad trajo como consecuencia que Argentina no fuera incluida en la agenda prioritaria de Estados Unidos, pero a la vez que fuese bien evaluada en su lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, tanto en los tiempos de Kirchner como en lo que va del gobierno de Cristina. También

---

externa de Estados Unidos hacia Latinoamérica estaba contenida en la idea de «Hemisferio Occidental» también conocida como doctrina de las «Dos Esferas». Este concepto señalaba la existencia de una relación especial entre Estados Unidos la región construida no sólo sobre la separación geográfica entre América y Europa, sino especialmente en la idea de una separación política, económica y social entre el Nuevo Mundo, descrito como moralmente superior, y el viejo mundo autocrático y vil. América era distinta de Europa y tenía sus propios intereses. La Doctrina Monroe de 1823 incluyó claramente la idea de «Hemisferio Occidental» y, posteriormente, a partir de 1889, el planteo del Panamericanismo vuelve a rescatar la idea de un «Hemisferio Occidental» diferente y superior. (Atkins: 1991). En los años noventa caracterizados por una homogeneidad ideológica y una agenda considerablemente consensuada entre Washington y América Latina (este consenso fue muy claro en el caso de las relaciones argentino-americanas) algunos autores comenzaron a hablar de una nueva fase de auge de la antigua idea de «Hemisferio Occidental» lo cual implicaba convocar a los pueblos de América a integrase y cooperar. Desde la perspectiva de estos autores la nueva situación favoreció las prácticas multilaterales sobre temas como democracia; derechos humanos; apertura económica; libre mercado; adhesión a los regímenes de control de armas de destrucción masiva; privilegio del concepto de seguridad cooperativa, entre otros (Russell, Roberto: diciembre 2008-mayo 2009; 213-232). Desde nuestro punto de vista la crisis económico-social producto de los noventa y la nueva dirección de la política de Estados Unidos a partir de septiembre de 2001 son las causas que explican la limitación, sino la imposibilidad, de plantear en esos días una política hemisférica. Hoy dicha imposibilidad se ve agudizada por la afectación que la crisis económica global y los sobre-extendidos compromisos militares le ocasionaron a las capacidades hegemónicas de Estados Unidos.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

desde la capital estadounidense se confió en el rol de Argentina para colaborar en la estabilidad boliviana y en una política de contención de Venezuela. Sin embargo, la creciente conflictividad interna en los dos primeros años de la gestión de Cristina ha opacado ambas tareas. En el caso de Bolivia la labor ante la crisis secesionista recayó en UNASUR mientras que en referencia a Venezuela la creciente adhesión del presidente Chávez al socialismo del siglo XXI generó dificultades internas e internacionales para nuestro país. Entre las primeras se destaca el hecho que la oposición política local ha tomado a Chávez como foco de sus críticas y, a su vez, argumenta dentro y fuera de nuestras fronteras que las ideas y acciones del gobierno de Cristina son un espejo de las realizadas por Chávez. Por otra parte, la decisión del gobierno venezolano de nacionalizar otra empresa del grupo Techint –más allá de la indemnización– abrió un foco de tensión con el empresariado local con el cual tanto Néstor Kiechner como Cristina habían tenido una muy buena relación. En este marco una delegación de la Unión Industrial viajó a Estados Unidos para reunirse con sus pares coincidiendo con la etapa pre-electoral de mitad de mandato en Argentina y manifestó públicamente su preocupación por la política de centralización del gobierno venezolano, a la vez que publicó un documento donde dejaba en claro su voluntad de impedir el ingreso pleno de Venezuela al MERCOSUR[17]. Finalmente, es claro que en Washington a finales de la administración Bush e inicios de la gestión Obama se confió más en la capacidad política, la voluntad de liderazgo y los atributos de poder de Brasil para contener a Chávez que en el fluido diálogo entre el gobierno argentino y Caracas. Esto desdibujó las posibles acciones de Argentina que dependieron, crecientemente, del espacio que le brindó Brasilia para jugar un rol mediador compartido.

En último lugar, la menor capacidad hegemónica de Estados Unidos para influir en la región, o el llamado fin de la Doctrina Monroe, afecta a nuestro país en forma semejante a otros estados en tanto habilita más autonomía, pero obliga a reconocer más las dificultades y los errores domésticos los cuales ya no pueden ser atribuidos ciento por ciento a Washington. Por otra parte, genera

17. Carrillo, Cristian, «Contra Chávez y desde Washington», Diario *Página 12*, Buenos Aires, 11 de junio de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

cierta incoherencia en las acciones diplomáticas de los países de la región que siempre han bregado por una menor intromisión de Washington, pero cuando enfrentan dificultades continentales, como por ejemplo el golpe de Estado en Honduras, o globales, como la crisis económica, reclaman más compromiso y más presencia de Estados Unidos. Finalmente, la pérdida relativa de poder estadounidense y la llegada de Obama al poder con su propuesta de una política exterior basada más en la diplomacia que en la fuerza podría[18] generar una etapa de relajación de tensiones, pero limitaría la posibilidad de incluir frecuentemente a Estados Unidos como parte del discurso de confrontación que tipificó en ocasiones la política exterior argentina de los últimos años, incluida buena parte de la gestión de Cristina.

A pesar de ello, el presidente George W. Bush tuvo, sobre finales de su mandato, un gesto con Argentina al invitar a nuestro país –junto a Brasil y México– a participar como representante de las economías emergentes latinoamericanas[19] en la Cumbre del G20 realizada en Washington el 15 de noviembre de 2008 para abordar la crisis financiera.

Como cierre de esta etapa de análisis podemos subrayar la existencia de un nuevo ciclo de acercamientos y tensiones caracterizado por las expectativas estadounidenses sobre la llegada de Cristina a la Casa Rosada, el renacer de las tensiones bilaterales en torno al caso Antonini Wilson, la desaceleración de la acción externa argentina como consecuencia del conflicto con el campo y, finalmente, la búsqueda de una mejora en las relaciones entre Buenos Aires y Washington a través del último gesto de la administración Bush.

---

18. Utilizamos el potencial porque si bien Obama se ha mostrado desde su asunción hasta el momento como un político conciliador no ha modificado temas centrales establecidos por Bush como el Comando Sur o la IV Flota. Por otra parte, el convenio Estados Unidos-Colombia para la utilización de bases en el territorio de este último país por las Fuerzas Armadas estadounidense generó más desacuerdos que consensos a nivel regional.
19. Describimos como gesto positivo la decisión de Bush en tanto España fue invitada con posterioridad a la Argentina y también al hecho que la decisión del gobierno estadounidense fue criticada por la prensa de países como Gran Bretaña. Así, *The Economist* publicó que el G-20 «Excluye una economía grande con un sistema de regulación financiera admirable, como España, pero incluye a un país mediano que se ha vuelto irrelevante para las finanzas globales producto de sus propios desmanejos como la Argentina» (reproducido en el artículo «G-20: califican de satisfactorio el encuentro entre Cristina y Albright», Diario *La Nación*, Buenos Aires 14 de noviembre de 2008).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La llegada de Obama al poder despertó expectativas en el gobierno argentino ligadas tanto al cambio de partido gobernante como al arribo a la Casa Blanca del primer presidente afro-americano. Con anterioridad Cristina se había referido al interesante proceso de primarias y, un día después de las elecciones presidenciales del 5 de noviembre de 2008, envió una carta de felicitaciones a Obama en su condición de Presidente electo[20], nota que fue agradecida por el funcionario estadounidense a través de una comunicación telefónica con la Presidenta argentina[21]. A partir de los primeros intercambios entre ambos la oposición política y los medios de prensa en Argentina comenzaron a señalar que nuestro país no ocupaba espacios importantes en la futura gestión demócrata y que esa realidad quedaba de manifiesto en el hecho que Obama había elegido comunicarse primero con Lula y luego con Bachelet dejando para días posteriores el contacto con Argentina.

La exigua importancia de Argentina en la agenda americana de los últimos años responde a causas más complejas que no pueden ser analizadas sólo a través de un único indicador como el llamado de Obama antes o después de otros países latinoamericanos, aunque, debemos reconocerlo, la demora despertó cierta inquietud en la Cancillería argentina.

Desde nuestra perspectiva algunos datos mostraban esta tendencia con antelación y parte de las razones que hemos analizado en los puntos anteriores son las causas que implican nuestra pérdida de poder relativo. En ese marco resulta conveniente destacar que América Latina no había sido un tema de campaña ni de debate entre los candidatos; que los documentos oficiales redactados por el equipo de Obama que abordaron la cuestión durante la contienda electoral se refirieron escasamente a Latinoamérica y no hicieron mención a la Argentina; que la actual agenda Estados Unidos-América Latina tanto en sus contenidos positivos como negativos no incluye temas donde nuestro país se destaque o se vea afectado y, como ya hemos señalado reiteradamente, nuestro escenario interno aumenta las condiciones de ensimismamiento y disminuye la cantidad y calidad de nuestras acciones internacionales.

---

20. Bleta, Atilio, «Cristina felicitó a Obama y habló de hito contra la discriminación», Diario *Clarín*, Buenos Aires, 6 de noviembre de 2008.
21. «Obama llamó a Cristina y hablaron de Borges y de Cortázar», Diario *Clarín*, Buenos Aires, 19 de noviembre de 2008.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La gestión externa de Obama estará fuertemente ligada a la agenda doméstica que, en nuestros días, se concentra en preocupaciones tales como los índices de desempleo, las dificultades para establecer controles al sistema financiero nacional e internacional, la reforma al sistema de salud, la búsqueda de fuentes proveedoras de energía tradicionales y alternativas, el progresivo déficit fiscal, todo en el marco de una creciente oposición del partido Republicano. Por otra parte, la etapa que le toca enfrentar al nuevo presidente, a diferencia de sus antecesores, se caracteriza por un escenario internacional cargado de complejidades para Estados Unidos. Las guerras en Irán y Afganistán, la inestabilidad creciente de Pakistán bajo la influencia de los Talibanes; las complejas relaciones con Corea del Norte e Irán; el conflicto entre Israel y Palestina; la crisis financiera internacional; la necesidad de modificar la política medioambiental; el posible nuevo rumbo de la política exterior japonesa a partir de las últimas elecciones; la consolidación de poderes regionales como China, India, Rusia, Brasil y Sudáfrica que defienden sus intereses y tienen capacidad de influir en el nuevo devenir internacional obligan a Obama a plantear una política exterior basada más en la diplomacia que en la fuerza; más en la cooperación que en el debate conflictivo; más desde la perspectiva de un Estado poderoso que de un Estado hegemónico. Sin embargo, el nuevo presidente no renunciará a la defensa de los intereses nacionales estadounidenses ni abandonará la tradición de excepcionalismo y búsqueda de liderazgo[22].

En este marco, el lugar de América Latina no es prioritario y el de Argentina menos aún. Los temas que cruzan la agenda bilateral de la región como gobernabilidad democrática, comercio, migraciones, energía, narcotráfico y crimen transnacionalizado son,

22. Como sostuvo el Presidente Obama durante su campaña «Tal liderazgo exige que recuperemos la visión profunda y fundamental de Roosevelt, Truman y Kennedy, hoy más cierta que nunca: la seguridad y el bienestar de todos y cada uno de los estadounidenses dependen de la seguridad y el bienestar de quienes viven más allá de nuestras fronteras. La misión de Estados Unidos es proporcionar el liderazgo global fundado en el entendimiento de que el mundo comparte una seguridad común y una humanidad común.
El momento propicio de Estados Unidos no ha pasado, pero debe recuperarse de forma positiva. Considerar que el poderío estadounidense está en un declive terminal es desconocer la gran promesa de Estados Unidos y su objetivo histórico en el mundo. Si soy elegido presidente, comenzaré a renovar esa promesa y ese objetivo el día en que tome posesión del cargo.» Obama, Barack, «La renovación del liderazgo estadounidense», *Foreign Affairs En Español*, Octubre/Diciembre 2007.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

en su mayoría, parte de una agenda negativa. Esta situación hace que la mirada de Washington se concentre en Colombia y México por el tema de drogas y crímenes conexos; en los países del Caribe y México por el tema migratorio; en Bolivia, Ecuador y Venezuela por ser modelos que, al entender de varios funcionarios estadounidenses, desafían la gobernabilidad democrática regional; en Cuba porque las políticas anteriores no dieron resultados para lograr la democratización de la isla y en Venezuela por ser un gran proveedor de petróleo con un fuerte sentimiento antiamericano por parte de Chávez.

Por otra parte, Brasil fue considerado por el gobierno de Obama entre los países más importantes de la región para Estados Unidos desde una perspectiva de agenda positiva. Sus atributos de líder regional lo presentan como un Estado con capacidad de conducción política internacional para manejar los temas de la agenda sudamericana y, a su vez, como uno de los actores regionales con peso en la conformación del nuevo orden internacional. Además, sus avances en la producción de biocombustibles y el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y su relación estable con Estados Unidos (a diferencia de Venezuela) lo ubican como un aliado de Washington en la estrategia de seguridad energética continental. Si bien estas consideraciones positivas sufrieron un impacto negativo en 2010 por las diferencias entre Washington y Brasilia en torno al tema iraní no han desaparecido en cuanto a sus componentes estructurales.

A partir de este análisis, por cierto bastante general, los críticos más duros de la gestión de gobierno de Cristina argumentan que Argentina no figura en los planes de Obama ahora –ni tampoco en el de ningún candidato durante la campaña– porque nuestras migraciones hacia Estados Unidos son bajas en su número y calificada en cuanto a sus capacidades –dicho de otra manera los emigrantes argentinos no constituyen una molestia grave–; nuestras dificultades con el narcotráfico y el crimen transnacional han aumentado convirtiéndose en un problema serio para la política nacional, pero todavía no para la agenda internacional y menos aún para la sociedad estadounidense; nuestro comercio bilateral con Estados Unidos es muy reducido y nuestras capacidades energéticas en breve no serán suficientes para atender la demanda local, motivo por el cual no existimos en la lista de futuros proveedores (Russell: 2008).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Si bien la descripción realizada más arriba es cierta, a partir de ella se podría inferir, con los riesgos que ello implica, que cuantos más problemas tenemos más posibilidades existen de generar un vínculo fluido con Washington. Desde nuestra perspectiva Argentina debe evitar ese camino y, a partir de la imperiosa necesidad de comenzar a pensar su acción externa para el mediano y largo plazo, tiene que ir reconstruyendo su presencia internacional vía una agenda positiva. En ese marco debería recuperar su condición de país relevante para la América del Sur con capacidades para dirimir temas complejos de la agenda regional; aprovechar su participación en foros multilaterales como ONU, OEA, Cumbres de las Américas, UNASUR y Grupo de Río para consolidar sus recursos de poder blando y presentar / liderar propuestas para la región; potenciar su participación en el G20 para intervenir en el tratamiento de un tema de agenda global como es la crisis financiera internacional y la necesaria reformulación del sistema financiero; solucionar los problemas pendientes con Uruguay después del fallo de la corte de la Haya; continuar con su política de defensa de la democracia y los DD.HH.; mantener el diálogo con el Departamento del Tesoro para lograr su apoyo en la reinserción de nuestro país en el sistema de crédito internacional; permanecer en su política de cooperación con Washington en referencia a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico e incrementar los programas de cooperación tecnológica con Estados Unidos que ya se vienen desarrollando. Por otra parte se podrían destacar algunos logros de índole diferente que demuestran que, a pesar de nuestras dificultades, somos un país elegido por los estadounidenses para ciertas actividades. En esa dirección pueden citarse como ejemplos el incremento de la cantidad de turistas estadounidenses que visitan la Argentina –al menos hasta el inicio de la crisis financiera– y la inversión de los números de intercambios de estudiantes, que desde hace cinco años, son más los estudiantes estadounidenses que cursan en Argentina que los argentinos que estudian en Estados Unidos[23].

23. La información sobre que eran más los americanos que estudiaban en Argentina que los argentinos que estudiaban en Estados Unidos fue suministrada por el Consejero Político de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires en ocasión de compartir con la autora el panel titulado «El proceso de formulación de política exterior de los Estados Unidos», organizado por la Fundación Centro de Estudios Americanos, Club Americano, Buenos Aires, 30 de abril de 2008. Por otra parte, la página Web de la

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Todas estas líneas de trabajo deberían enmarcarse en el supuesto general sobre la necesidad de disminuir la conflictividad interna, abandonar la confrontación discursiva a nivel internacional como principal instrumento de la gestión externa presidencial y liberar a la política exterior del exceso de condicionantes domésticos, sin abandonar el perfil autonomista que el gobierno le ha dado a ciertos temas de la política exterior.

En el ámbito de los contactos presidenciales y diplomáticos directos entre el gobierno argentino y la administración Obama durante 2008 y 2009 la actividad ha sido neutra. Con esto queremos remarcar que no tiene el dinamismo que adquirieron en su momento los vínculos Obama-Lula y Obama-Bachelet, pero tampoco ha presentado escenarios de conflictividad o desconfianza extrema.

Desde el triunfo de Obama, Cristina apostó a que con la próxima administración estadounidense se cosechen las relaciones que sus funcionarios tejieron con el Partido Demócrata y a que los vínculos bilaterales mejoren con respecto a los que se mantuvieron con la administración anterior[24]. Asimismo, en el momento de la asunción del presidente estadounidense, la primera mandataria anunció desde Cuba, donde se encontraba para cerrar un seminario de negocios entre ambos países, que observaba la llegada de Obama a la Casa Blanca con buenas expectativas, opinión que coincidió con la de otros funcionarios importantes como el Canciller Taiana, el entonces Jefe de Gabinete, Sergio Massa y el gobernador de Buenos Aires, Daniel Scioli[25].

---

mencionada Embajada (http://spanish.argentina.usembassy.gov/estudios_y_becas.html) aclara que en el período 2007/08, 2500 argentinos estudiaron en universidades de Estados Unidos, mientras que el artículo de Gabriella Samella, «Aumentan los alumnos de Estados Unidos en Argentina», publicado en el Diario Clarín, el 21 de junio de 2008, sostiene que nuestro país recibió en el ciclo lectivo 2007 a 3671 alumnos estadounidenses. Asimismo agrega que la Argentina se encuentra entre los cinco países del mundo que más crecieron como destino de estudio de los universitarios de Estados Unidos. El informe *Open Doors* 2008, elaborado por el Instituto de Educación Internacional (IIE, por sus siglas en inglés), concluye que los universitarios de ese país buscan cada vez más destinos no tradicionales para sus estudios en el exterior. Tanto en la Argentina (con un 26%), como en China, India, Sudáfrica y Ecuador, el número de estudiantes estadounidenses aumentó en más de un 20% desde 2005.

24. Niebieskikwiat, Natasha, «El Gobierno apuesta a Obama para mejorar las relaciones con EEUU», Diario *Clarín,* Buenos Aires, 28 de diciembre de 2008.
25. Thiberger, Mariano, «Cristina criticó el embargo de estados Unidos contra Cuba», Diario *Clarín,* Buenos Aires, 21 de enero de 2009 y BLETA, Atilio, «Para Cristina, se abren buenas expectativas», Diario *Clarín*; Buenos Aires, 21 de enero de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En la primera quincena de febrero de 2009 se conoció que los gobiernos de Argentina y Estados Unidos tendrían su primer encuentro de alto nivel en el Departamento de Estado el 18 de ese mes. La noticia fue destacada por las autoridades nacionales marcando que era la primera reunión de ese tipo con un país latinoamericano. A los efectos de subrayar el perfil institucional del vínculo, alejando la idea de un contacto sólo personal, la Cancillería encargó la tarea al embajador Timerman y al Vicecanciller Vitorio Taccetti, mientras que la delegación de los Estados Unidos contaría con la presencia de Thomas Shannon y funcionarios nombrados a partir de la gestión de Hillary Clinton[26].

Para los preparativos previos, el canciller Taiana recibió al embajador Wayne. Al final del encuentro el canciller destacó «que se sentían satisfechos con la reunión y con ganas de revisar toda la agenda a fin de generar un mayor espíritu de colaboración y respeto soberano entre los dos países». El embajador, por su parte, repitió que «Argentina es un socio importante en la elaboración de respuestas multilaterales frente a la crisis financiera internacional, el terrorismo, la proliferación de armas, el tráfico de estupefacientes y la trata de personas. Percibimos muchas oportunidades futuras para ampliar nuestra colaboración»[27].

Por otra parte, en Estados Unidos, la tarea de agenda quedó a cargo de Timmerman y Shannon. Con antelación a la reunión y como gesto de buena voluntad, ambos gobiernos decidieron excluir los temas complejos de la agenda. Así, cuestiones tensas de la relación bilateral como el blanqueo de capitales, los *holdouts*, las empresas norteamericanas que han demandado a la Argentina en el CIADI, no figuraban en la agenda oficial. En consonancia con esta línea, Shannon declaró que prefería poner el énfasis en los intereses que ambos países tienen en común. Por el lado argentino, sucedió lo mismo: no se incluyeron demandas sobre los subsidios agrícolas ni sobre la solicitud de extradición de Antonini Wilson. Los temas elegidos para ser abordados fueron la cooperación científica y tecnológica, las operaciones

26. Niebieskikwiat, Natasha, «Primera cita con EEUU en la era Obama: Cuba y Chávez en la agenda», Diario *Clarín*, Buenos Aires, 12 de febrero de 2009.
27. Niebieskikwiat, Natasha, «Afinan la agenda para la reunión en Washington», Diario *Clarín*, Buenos Aires, 13 de febrero de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

para el mantenimiento de la paz y temas internacionales y regionales como la Cumbre del G-20 y la de las Américas[28].

Con posterioridad al encuentro las autoridades manifestaron que Washington considera a la Argentina como un socio importante en la región. Durante la reunión Shannon explicó que la relación es sólida y saludable. También dijo que el éxito de ambas Cumbres (G-20 y de las Américas) iba a depender de la manera en que se puedan llegar a coordinar posiciones para enfrentar la crisis internacional. Por su parte, Timerman le pidió a Shannon que intercediera para que los *lobbies* no sigan impidiendo que el Congreso levante las restricciones a la venta de carne y limones argentinos en el mercado de Estados Unidos[29].

Los encuentros personales entre Cristina y Obama o miembros de su gestión se produjeron en el marco de las actividades multilaterales durante 2008 y 2009, apareciendo en 2010 encuentros importantes de carácter bilateral como el de la Presidenta con la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, en ocasión de su visita a Buenos Aires y el aparte para dialogar que realizaron Obama y Cristina en el contexto de la Cumbre de Seguridad Nuclear, encuentros que inician un nuevo ciclo en el vínculo el cual abordaremos más adelante.

En ocasión del viaje a Estados Unidos para la primera cumbre del G20 realizada en Washington el 15 de noviembre de 2008, la Presidenta tuvo sus primeros contactos directos con miembros de la futura administración demócrata. Se reunió con Madeleine Albright, representante de Obama en la Cumbre del G20 y con su Asesor para América Latina, Dan Restrepo. También mantuvo un encuentro con el senador Cristopher Dodd y el presidente del Subcomité para el Hemisferio de la Cámara de Representantes Eliot Engel. Las autoridades argentinas declararon, sin dar detalles, que la reunión con Albright había sido satisfactoria y, por otra parte, Dodd sostuvo «que la reunión con la presidenta Fernández de Kirchner fue amable» y que él «sentía mucho respeto por ella». Además agregó «que la relaciones entre los dos países están bien pero pueden ser mejores con la elección de Barack Obama»[30].

---

28. Barón, Ana, «Los conflictos, afuera de una reunión entre Argentina y EEUU», Diario *Clarín*, Buenos Aires, 18 de febrero de 2009.
29. Barón, Ana, «Para EEUU, la Argentina es un socio importante en la región», Diario *Clarín*, Buenos Aires, 19 de febrero de 2009.
30. Ibidem.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En cuanto a los contenidos la postura de Argentina en el encuentro se mantuvo dentro de lo que el gobierno nacional ya había anunciado y, también, en el marco de lo acordado con Brasil[31], pero siempre con el estilo y las formas propias de la gestión externa de Cristina. En su discurso la Presidenta argumentó que «estamos no sólo ante un problema financiero sino frente a un fin de modelo económico y político que pregonaba la falta de controles como concepto». Además, dijo que «esta nueva etapa exige una reformulación del sistema financiero y la necesidad de establecer medidas concretas». «Si bien la reforma de la arquitectura financiera internacional es un objetivo de largo plazo, es importante actuar ahora sobre la regulación del mercado de capitales». Sostuvo, además, que el mundo de hoy necesita tener otro capitalismo: «No estoy hablando del fin del capitalismo sino que necesitamos otro capitalismo, uno que busque generar puestos de trabajo, progreso social», y explicó que «no hay crecimiento ni desarrollo sin apoyarse en la estructura productiva». «Hubo una fuerte distorsión de los mercados financieros que terminaron creyendo que se podía crear riqueza sin pasar por el circuito de la economía real. Se crearon balances que avizoraban ganancias que luego nunca ocurrieron». Por otro lado, consideró que «las calificadoras de riesgo, a las que deberíamos llamar descalificadoras de riesgo, nunca ayudan a prevenir los problemas y representan otros intereses que los que dicen representar». Durante su exposición recordó que «no hace mucho, analistas del banco de inversión Lehman Brothers anunciaron la caída de la Argentina» y agregó que «poco tiempo después nos dimos cuenta que lo que estaban ocultando era la proximidad de su propia quiebra como efectivamente ocurrió»[32].

Los primeros contactos de Cristina (cara a cara) con Obama en la Cumbre del G-20 realizada en Londres entre el 1 y 2 de abril de 2009 fueron breves y protocolares ya que pudo saludarlo a él y a su esposa y, posteriormente, estuvieron ubicados frente a frente en una de las cenas. Sin embargo, las actividades del G-20 estuvieron precedidas por un llamado de Obama y un encuentro de la Presi-

31. El día 14 de noviembre Cristina se reunió con Lula en Washington para acordar una postura común.
32. Las expresiones de la presidenta fueron tomadas de los artículos «Cristina Kirchner dijo en el G-20 que se necesita otro capitalismo», Diario *La Nación*, Buenos Aires 15 de noviembre de 2008 y «Cristina Kirchner en la Cumbre del G-20: Estamos frente al fin de un modelo económico», Diario *Clarín*, Buenos Aires, 15 de noviembre de 2008.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

denta con el Vicepresidente, Joseph Biden. El llamado de Obama se produjo el 13 marzo de 2009[33] y los funcionarios aprovecharon la ocasión para intercambiar opiniones sobre la Cumbre que se realizaría en Londres. En ese marco acordaron aunar esfuerzos para salir de la crisis y destacaron la necesidad de mantener los niveles de consumo y proteger el empleo para lo cual no sólo era necesario apoyar al sector financiero, sino también al productivo.

La reunión con Biden se produjo en el marco de la Séptima Cumbre de Líderes Progresistas que se realizó en Viña del Mar, Chile, en marzo de 2009. El encuentro bilateral[34] que duró una hora incluyó varios temas, pero los más destacados fueron los referidos a la Cumbre de Londres y a la de Trinidad y Tobago. En cuanto a la primera dialogaron sobre las diferentes posturas que se iban a discutir en la capital británica entre los países que abogan por la reforma de la arquitectura financiera mundial y los que insisten en la necesidad de estimular la demanda y poner en marcha la actividad productiva lo más rápido posible. En este marco los funcionarios coincidieron en que dichas visiones deben entenderse como complementarias y no como contradictorias. Por otra parte, Biden le dijo a Cristina que «trasmitiera el mensaje de que el presidente Obama estaba dispuesto a hablar en la Cumbre de las Américas de todos los temas, sin excluir ninguno»[35].

En la cumbre de Trinidad y Tobago (V Cumbre de las Américas) Cristina estuvo varias veces en contacto con Obama, pero sin reuniones bilaterales. Además de las actividades plenarias el presidente

---

33. Este intercambio telefónico se extendió por 35 minutos e incluyó un diálogo sobre temas específicos e importantes. En el contacto anterior, cuando Obama llamó en noviembre de 2008 para agradecer la nota de Cristina donde lo felicitaba por su triunfo, tuvo un perfil más protocolar y duró sólo 10 minutos. Además, algunos analistas resaltaron que el llamado del 13 de marzo se produjo justo antes del encuentro bilateral de Obama con Lula en la Casa Blanca, quien se convirtió en el primer gobernante latinoamericano en ser recibido por el presidente Demócrata ya en funciones.
34. Además de Cristina y Biden participaron de la reunión el Canciller Taina, el Embajador Timerman, el Secretario Legal y Técnico de la Presidencia, Carlos Zanini y por Estados Unidos Dan Restrepo, Director de Asuntos Hemisféricos del Consejo de Seguridad Nacional quien fue acompañado por otros asesores.
35. Niebieskikwiat, Natasha, «Cristina y Biden acuerdan trabajar en el G-20 para superar la crisis», Diario *Clarín*, Buenos Aires, 28 de marzo de 2009. La asistencia de la Presidenta a Viña del Mar también sirvió de escenario para la reunión con el Primer Ministro Británico, Gordon Brown quien durante el verano de 2009 había enviado dos funcionarios a la Argentina con el objetivo de acercar posiciones con nuestro país en referencia a la necesidad de proponer reformas drásticas para el FMI y el Banco Mundial.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

estadounidense solicitó, a través de la presidencia *pro-tempore* a cargo de Bachelet, un encuentro con los presidentes de UNASUR.

Sin embargo, Cristina tuvo un espacio donde concentró la atención del auditorio ya que habló en la apertura de la Cumbre por ser la presidenta del país donde se había desarrollado la última de estas reuniones (Mar de Plata en 2005). En su discurso la presidenta destacó la necesidad de trabajar por un nuevo orden regional; recordó que durante décadas la relación de la región con Estados Unidos estuvo basada en la subordinación acrítica a las propuestas de ese país; que la cumbre de Mar del Plata estableció una nueva forma de defender las ideas de la región; criticó el doble estándar del TIAR cuyos criterios de seguridad se utilizaron para argumentar la suspensión del gobierno de Cuba de la OEA en 1962, pero que no se tuvieron en cuenta cuando Argentina fue agredida en 1982 por un país extranjero. También se refirió a que la región vive un proceso de cambio –al igual que el cambio que significa Barack Obama en Estados Unidos– donde los presidentes de las Américas son producto de las consecuencias negativas que generaron las políticas económicas de los noventa. Destacó la caída del modelo que defendía un mundo con estados débiles y mercados que solucionaban todo sin ningún tipo de control, y subrayó que los países de la región hicieron grandes esfuerzos para crecer y superar esos efectos negativos, pero ahora estos mismos países se ven amenazados por una nueva crisis que no provocaron. Por eso consideró importante plantear la necesidad de construir un nuevo orden regional que dé cuenta de las transformaciones de ese mundo que no volverá a ser el mismo. «Y dar cuenta de esta transformación, significa saber que tenemos que relacionarnos, no desde la subordinación, sino desde la colaboración y la cooperación. Asumir ese cambio, significa comprender que el gran desafío es la integración y no la injerencia en los asuntos internos de nuestros países violentando, muchas veces, nuestras soberanías nacionales». Destacó que dicho cambio también implica comprender que las economías puedan contar con instrumentos que ayuden a dar sustentabilidad. En este sentido, consideró imprescindible dotar de fondos a los organismos multilaterales de crédito como el BID. Además, destacó que había que dar cuenta de las transformaciones ligadas a la supresión de la lógica bipolar reconociendo el anacronismo que significa hoy el bloqueo a Cuba y pedir su levantamiento. Agregó que:

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

«Reconocemos, presidente Obama, lo que usted ha hecho al establecer la anulación de las absurdas restricciones impuestas por la administración Bush en el año 2004, pero creemos que, a partir de escuchar inclusive a la hermana República de Cuba manifestar su apertura total para hablar con Estados Unidos acerca de todas las cuestiones, como derechos humanos, presos políticos, etcétera, estamos sinceramente en las Américas ante una segunda oportunidad de construir una nueva relación. No la dejemos escapar (...). Creo que es parte de todos nosotros (…) saber que estamos ante un momento histórico y que es necesario abordar estos problemas, estas historias que son nuestras propias experiencias como países y como región, sin estridencias, sin artillería o pirotecnia verbal, porque lo único que se logra con eso (…) es radicalizar posiciones y nunca encontrar soluciones (...). Pero estamos convencidos (…) que podremos construir un mundo más justo, un mundo donde el verdadero combate sea contra la pobreza y contra la exclusión social y donde sabemos que el narcotráfico y el terrorismo internacional son (…) flagelos que hoy azotan a la humanidad, pero, por sobre todas las cosas, debemos saber que es en la lucha contra la exclusión social, contra la miseria, contra la obscena concentración de la riqueza, donde encontraremos los instrumentos más adecuados para vencer a los otros flagelos que se apoyan, precisamente, en sociedades debilitadas por años de atraso, por falta de educación, por falta de vivienda para seguir constituyendo, entonces, una amenaza para la humanidad».

Finalmente, destacó que tenía la esperanza de que este encuentro sea el punto de partida para empezar a construir ese nuevo orden regional; una nueva relación entre las Américas y que de ellos dependía no volver a cometer los mismos errores[36]. Los temas abordados en

36. Los contenidos conceptuales y textuales del discurso pronunciado por Cristina Fernández fueron tomados de http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=5825. En la misma página se encuentran las palabras pronunciadas por la Presidenta en ocasión del cierre de la cumbre donde destacó conceptos similares al discurso de apertura, pero incluyó la necesidad de abordar de otra manera, y no a través de los muros, el problema migratorio.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

la reunión con UNASUR fueron similares a los tratados en el plenario y que, en cierta forma, fueron adelantados en el discurso de Cristina. Por su parte Obama reiteró la necesidad de mirar hacia el futuro y que no lo culpen de todo lo que Estados Unidos hizo en el pasado. De cualquier manera todos los analistas y medios de prensa destacaron la predisposición que demostró el funcionario a escuchar, a aprender sobre la región y a tratar todos los temas, cumpliendo lo que Biden le había adelantado a Cristina en la reunión de Viña del Mar.

Los análisis sobre la actuación de Argentina en la Cumbre y su impacto en los vínculos bilaterales son divergentes en función de la perspectiva desde la que se realice. Ciertos sectores consideran que el discurso de Cristina fue cuidado y sus palabras medidas en tanto toda crítica hacia Estados Unidos fue separada de las responsabilidades que le competen a Obama en la compleja relación de la región con Washington. Por otra parte, sectores profesionales de la Cancillería argumentaron que el discurso estuvo muy ligado al pasado y que no incluyó una oferta específica para avanzar en una agenda positiva con Estados Unidos donde Argentina juegue un rol importante[37]. Otros argumentan que dicho discurso se mantuvo dentro de la tónica regional, esto es en concordancia con las posturas de los países latinoamericanos que avalaron una cierta «cubanización» de la Cumbre[38], una solicitud de no intromisión de Estados Unidos en la cuestiones internas de los estados regionales y un reclamo por una nueva era en el vínculo de Washington con el resto de las Américas.

En cuanto a la expectativa, no declarada oficialmente, del gobierno argentino de aprovechar tanto la cumbre de Londres como la de Trinidad y Tobago para sumar a la Argentina a lista de preferencias de la administración Obama como uno de los países de la región privilegiados para esta –aún supuesta– nueva etapa de relaciones, los resultados fueron parcialmente negativos. Tres hechos sustentan esta opinión: en primer lugar, en su discurso de cierre Barack Obama se refirió a varios países de la región sin hacer referencia a

37. Este análisis fue realizado por un Embajador -que solicitó no ser citado- en una reunión académica con la autora. Explicó que, desde su perspectiva, Argentina no había aprovechado la excepcional ocasión que significó abrir la Cumbre con el discurso de nuestra Presidenta.
38. En este marco la valorización que realizó la presidenta argentina fue que funcionarios de la jerarquía de Hillary Clinton reconocieran que la política hacia Cuba no había dado resultados.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

la Argentina; en segundo lugar el encuentro bilateral Cristina-Obama tuvo que esperar hasta 2010, en tercer lugar las autoridades de Brasil percibieron cierto grado de calculada indiferencia de Washington hacia la Argentina y actuaron en consecuencia. En una reunión (realizada en forma paralela a la Cumbre) la representación de Brasil integrada por el Ministro de Defensa, Nelson Jobim y el Asesor para Asuntos Internacionales del Presidente Lula, Marco Aurelio García dialogó sobre esta situación con el Consejero de Seguridad Nacional estadounidense, general James Jones. El planteo de los funcionarios brasileños, realizado según ellos a pedido de Lula, remarcó la necesidad de que Estados Unidos revalúe su relación con Argentina prestándole más atención política y apoyo para que encuentre soluciones a sus problemas financieros. Además, le manifestaron que «Argentina es un país crucial en el proceso de integración regional y resulta clave para la seguridad regional». Por cierto, algunos analistas señalaron que no existe ninguna actitud de Cristina que pueda hacer suponer que ella le hizo este pedido a Lula. La mayoría de ellos sostiene que en realidad a Brasil no le conviene una Argentina debilitada debido al impacto negativo que esto tendría sobre el proyecto de integración de América del Sur. Por otra parte, admiten que Lula comparte la idea de que el tratamiento financiero que recibía la Argentina es injusto y que este podría verse reflejado en la no inclusión de nuestro país entre las naciones que «aplican» para prestamos sin condiciones destinados a economías sanas que sufren los efectos de la crisis[39].

La etapa final del año 2009 mostró algunos desacuerdos ligados a cuestiones empresariales. El 18 de septiembre de 2009 el Canciller Taina aceptó las cartas credenciales de la Embajadora Vilma Martínez, nominada por la administración Obama. A poco de arribar la nueva funcionaria, que había declarado que uno de sus principales objetivos era fomentar las inversiones estadounidenses en nuestro país[40], se enfrentó a la complejidad de los condicionan-

---

39. Los datos sobre la reunión entre funcionarios brasileños y estadounidenses fueron tomados del artículo de Eleonora Gosman «Lula le pidió a Washington más apoyo político para Argentina», Diario *Clarín*, Buenos Aires 20 de abril de 2009.
40. «During my career, I have also worked to promote prosperity for all Americans through the private sector. This experience will serve me well in Argentina. Over 500 U.S. businesses operate in Argentina. Many of these companies are consistently rated among the top places to work in Argentina. However, as many of you know, Argentina suffered a devasta-

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

tes domésticos en tanto tuvo que abordar las dificultades generadas entre los titulares de la empresa de origen americano Kraft Foods y un sector gremial que tomó la planta, de lo que devino posteriormente una agudización del conflicto laboral. Posteriormente, en diciembre de 2009, llegó al país el nuevo Secretario Adjunto para el Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, Arturo Valenzuela. Antes de su arribo ya se habían manifestado algunos desacuerdos en tanto la Presidenta, quien en numerosas ocasiones se había reunido con su antecesor Tom Shannon, decidió no recibirlo y derivar esta tarea a distintos ministros de su gabinete. En el marco de esta visita Valenzuela declaró que empresarios estadounidenses le habían manifestado falta de «seguridad jurídica» en nuestro país y, además, apuntó que había notado un «cambio» respecto al clima de inversión entre las firmas de su país y recordó que «en 1996 había mucho entusiasmo e intención de invertir» en el país suramericano. Esto desató el enojo tanto de Cristina como de Néstor Kirchner quienes hicieron manifestaciones muy críticas sobre las afirmaciones de Valenzuela. Por su parte la Cancillería Argentina aclaró que nunca había recibido queja alguna de las empresas estadounidenses por problemas con la seguridad jurídica.

El primer año de gestión de Obama también conoció los vaivenes cíclicos de la relación entre Buenos Aires y Washington. Estas se iniciaron con la admiración y las expectativas de Cristina con respecto al cambio en el vínculo bilateral que Obama podría garantizar, pasaron por cordiales encuentros multilaterales que no se canalizaron en uno de carácter bilateral lo que molestó tanto a la Presidenta como a la Cancillería argentina, para culminar con la tensa visita de Valenzuela. Sin embargo, el año 2010 que se inició con las ya mencionadas declaraciones de Cristina en referencia a que Obama «no había cumplido con las expectativas», encontraría nuevas oportunidades para iniciar un ciclo positivo.

---

ting economic and political crisis at the beginning of this decade. While Argentina`s economy has recovered substantially over the last several years, outstanding debts and arbitration disputes are legacies of the crisis that still linger. If confirmed, I will do all I can to help create an environment in which U.S. investment is welcomed and secure, and in which Argentina can reap greater benefits from international investment to sustain growth, create jobs and reduce poverty. Social justice can best be achieved in the context of a growing dynamic economy which is a full articipant in the global economy. Statement of Vilma Martinez Nominee, Ambassadorial Nominations - Vilma Martinez (Congressional Testimony by CQ Transcriptions), 15 July 2009 Committee on Senate Foreign Relations.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

El año 2010 ¿un nuevo y definitivo relanzamiento de las relaciones con Washington?

A pesar de la tensión generada por las declaraciones de la Presidenta ante CNN vinculadas a que Obama no había cubierto las expectativas 72 horas antes de la visita a la región de la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, los hechos tomaron un rumbo distinto iniciando una nueva etapa de acercamiento.

Ciertos datos podrían considerase como reflejo de la existencia de opiniones distintas al interior del gobierno de los Estados Unidos sobre el rol de Argentina en la región. Por una parte, las diferencias con el Subsecretario para el hemisferio occidental, Arturo Valenzuela, parecieron suavizarse cuando el funcionario cumplió un rol positivo apoyando la visita de Hillary Clinton a nuestro país en reemplazo del encuentro fugaz con Cristina en Montevideo planificado en ocasión de la asunción de Mujica.

La reunión entre la Presidenta y Hillary del 1 marzo de 2010 fue extensa y, en ella, se abordaron temas importantes incluyendo tanto aquellos sobre los que ambos gobiernos tienen un alto nivel de consenso como aquellos donde las perspectivas son divergentes. Entre los primeros aparecen los planes de asistencia para Haití y Chile, la lucha contra el terrorismo, el uso pacífico de la energía nuclear y, entre los últimos, se destaca las distintas posturas frente a la crisis en Honduras. Por otra parte, Cristina solicitó la mediación de Washington ante Gran Bretaña para que acceda a sentarse en la mesa de negociaciones sobre el tema Malvinas y Hillary alabó el manejo económico del gobierno argentino para la salida de la crisis y la relación entre el nivel de endeudamiento y el PBI, subrayando que la misma era considerablemente mejor que la que existe en Estados Unidos.

La importancia de la reunión radica en la posibilidad que tuvieron ambas funcionarias para consolidar su vínculo, pero fundamentalmente dejó en claro la agenda sobre la que se intentará iniciar una relación más fluida. Así la lucha contra el terrorismo, que ya era un tema muy importante en la relación bilateral, se articula en forma específica en torno a la política hacia Irán que, además, se vincula con la postura de ambos países en referencia al uso pacífico de la energía nuclear. Por otra parte, la intensidad del vínculo en función de este tema se verá afectada, aunque no es el objetivo perseguido por el

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

gobierno argentino, por la evolución de las discrepancias entre Brasilia y Washington en torno al gobierno iraní. El otro tema que aparece como significativo es el grado de acuerdo sobre algunos criterios económicos aplicados por argentina para la salida de la crisis económica mundial. Este acuerdo podría ampliar los márgenes de colaboración entre ambos gobierno en las posturas sostenidas en el G20 financiero para acordar políticas de regulación destinadas al sector financiero internacional y propuestas para la modificación de los organismos multilaterales de crédito. Finalmente, la asistencia humanitaria, especialmente en países de la región, es un área donde Argentina ha sido siempre bien evaluada por distintos gobiernos estadounidenses y la administración Obama mantiene la misma postura.

Además de la postura más moderada de Valenzuela y la visita de Hillary, otro espacio donde se pueden observar posturas más flexibles hacia el gobierno argentino es en el Subcomité Regional de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, presidido por el demócrata Eliot Engel. En la reunión mantenida por este subcomité con Valenzuela y un grupo de académicos especializados en América Latina, el 10 de marzo de 2010, Engel le reclamó al representante del Departamento de Estado que el presidente de los Estados Unidos tratara de recibir a la Jefa de Estado argentina cuando llegase en abril a Washington para la Cumbre de Seguridad Nuclear. «Usted conoce la posición de la Argentina en el tema de Irán. Es un tema serio. Y creo que es importante que el presidente Obama se haga un rato de tiempo el mes próximo para recibir a la presidenta argentina»… «Es importante apoyar a los países que nos apoyan en esto» dijo Engel y, además, ponderó el encuentro de la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, con Cristina Kirchner y la inesperada inclusión de la Argentina como escala en la gira de la funcionaria. «Fue una alegría ver que Hillary había decidido ir a la Argentina. Esa escala fue un paso muy importante», sostuvo. «Con la Argentina tenemos que trabajar juntos. Centrarnos en hablar de diferencias es un error. Hay amistad y es mejor hablar de coincidencias». Si bien Valenzuela eludió una respuesta directa afirmó que se lo diría a la Casa Blanca[41].

41. Estas declaraciones fueron tomadas del artículo de Silvia Pisan, «Piden que Obama reciba a Cristina», Diario *La Nación*, Buenos Aires, 11 de marzo de 2010.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Otros análisis destacaron que Engel tiene una buena relación con Cristina, quien lo recibe cada vez que visita Buenos Aires y que sigue la investigación de la AMIA con mucha atención. Le preocupa la presencia de Irán en la región y está en desacuerdo con el presidente Lula porque Brasil se abstuvo durante la votación para sancionar a Irán, recibió a su presidente en Brasilia y había anunciado su viaje a Teherán para mayo de 2010. «Los brasileros piden y piden y nunca dan nada a cambio. Es hora de reconocer la posición argentina»[42], afirmó el legislador.

Los analistas han coincidido en señalar que el pedido abierto por parte de Engels fue un gran impulso al, hasta ese momento, esquivo encuentro entre Cristina y Obama. Desde nuestra perspectiva nos interesa destacar que esta postura política del Subcomité es muy importante para nuestro país en tanto fue expresada en un contexto donde las exposiciones de los expertos no mencionaban a la Argentina, como en el caso de la presentación de Peter Hakim (2010) o, se lo hacían pero asociando al país como integrante de un grupo de estados que comparten su oposición a los Estados Unidos como aparece en la exposición de Riordan Roett (2010) o, más despectivamente, se ubicaba a nuestro país como uno de los casos que sin pertenecer al ABLA, tienen un gobierno con tendencias autoritarias, relaciones cercanas con Cuba y Venezuela, falta de transparencia, corrupción masiva, etc. como afirma Otto J. Reich (2010); situación que era acompañada por un reclamo compartido por todos ellos para fortalecer las buenas relaciones con otros estados como Colombia, Brasil, México.

Finalmente la postura sostenida por el Subcomité y la visita de Hillary Clinton vieron sus frutos durante la Cumbre de Seguridad Nuclear organizada en Washington en abril de 2010. Si bien Cristina hacía tiempo que había recibido la invitación debido a la trayectoria de Argentina en el uso pacífico de la energía nuclear, la reunión tuvo resultados positivos para la relación entre ambos países. El presidente Obama la invitó a sentarse a su lado durante una de las reuniones con los otros Jefes de Estado[43] y, posteriormente, tuvieron

42. Ver el artículo de Ana Barón, «Presión en el Congreso de Estados Unidos para que Obama reciba a Cristina», Diario *Clarín*, Buenos Aires, 11 de marzo de 2010.
43. Es importante destacar que, efectivamente, la posición de la Presidenta a lado de Obama fue una decisión del Presidente estadounidense y no, como señalaban algunos medios en nuestro país, una ubicación que se le asignó en función del orden alfabético.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

un encuentro bilateral. De acuerdo a las declaraciones de la Presidenta argentina la reunión fue a agenda abierta y entre los temas abordados se destacan: las condiciones de la economía nacional frente a la crisis; la reapertura del canje de deuda; la importancia que Estados Unidos le da a nuestro país en el ámbito multilateral para abordar temas de seguridad nuclear. Además la mandataria anunció que Buenos Aires sería la sede de la próxima reunión de los «Sherpas» en materia de energía nuclear[44] y evaluó el rol de Argentina en la Cumbre como un paso importante de la política exterior porque contribuía para construir «un rol global de la Argentina que hasta ahora no había tenido»[45].

Finalmente, en junio de 2010 en ocasión de la cuarta visita realizada a nuestro país por el ex presidente Bill Clinton, en esta oportunidad como titular de la fundación *Global Initiative* e invitado por el empresario y presidente del Comité Olímpico Argentino, Gerardo Werthein, se concretó una reunión con la presidenta Cristina Kirchner en la Casa de Gobierno[46]. Según la mandataria, durante el encuentro se habló de «las cuestiones económicas y la crisis financiera en el mundo», en tanto que ella le reseñó a Clinton las medidas de su gobierno para morigerar los efectos negativos de la crisis internacional y puso como ejemplo «cómo le hicimos un préstamo a General Motors a cuatro años y nos devolvió la mitad de ese dinero apenas un año más tarde», explicó la jefa del Estado[47]. Por otra parte, Clinton dio una conferencia en el hotel Hilton y afirmó que «en el próximo medio siglo la Argentina puede recuperar su lugar en la línea de frente de las naciones». El ex mandatario consideró que nuestro país «recibió un crédito insuficiente de las agencias calificadoras luego del giro de 180 grados en su economía»[48].

---

44. Los «Sherpas» son los coordinadores que cada país designa para preparar las cumbres de mandatarios y elaborar los documentos técnicos que luego son evaluados en los encuentros presidenciales.
45. «Cristina evaluó la Cumbre de Seguridad Nuclear», InformaJunín.com, 13 de abril de 2010. Disponible en: http://www.informajunin.com/19711/cristina-evaluo-la-cumbre-de-seguridad-nuclear.html
46. El encuentro que se extendió por 45 minutos contó también con la presencia del entonces Embajador en Estados Unidos, Héctor Timerman.
47. «La presidenta se reunió con Bill Clinton», Diario *La Nación*, Buenos Aires, 7 de junio de 2010. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1272802
48. «CFK recibió a Bill Clinton», TN on line, Buenos Aires, 7 de junio de 2010. Disponible en: http://www.tn.com.ar/2010/06/07/politica/02201964.html

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Como sostuvimos más arriba todos estos encuentros muestran una relación más estable que en los dos años anteriores; contactos con funcionarios o ex funcionarios de primera jerarquía y una agenda que, de acuerdo al interlocutor, se concentra en los siguientes temas: la política hacia Irán, el uso pacífico de la tecnología nuclear, los efectos de la crisis económica y las propuestas realizadas por Estados Unidos y Argentina en espacios multilaterales como el G 20 y, asimismo, la recuperación de la economía argentina no sólo con posterioridad al colapso de 2001 sino también frente a la crisis actual.

A modo de Cierre

El recorrido conceptual y empírico realizado a lo largo de este capítulo nos permite avanzar algunas reflexiones orientadas en función de nuestras hipótesis. En primer lugar, podríamos afirmar que no surgió con posterioridad a 2005 un tema que reemplace a las negociaciones para la salida de *default* y que funcione, tan claramente, como un articulador entre los problemas, necesidades e intereses domésticos y las acciones de política exterior. En relación con este punto, donde los vínculos con Washington fueron muy significativos, no hemos encontrado otra cuestión que marque el perfil de la relación como lo hicieron dichas negociaciones durante el gobierno de Néstor Kirchner y, en consecuencia, los vínculos han mostrado una baja densidad a partir de esa fecha.

Por otra parte, también debe quedar claro que las acusaciones del Fiscal de Florida en torno al caso Antonini Wilson o las declaraciones del Secretario de Estado adjunto para el Hemisferio, Arturo Valenzuela, sobre la falta de seguridad jurídica denunciada por empresas estadounidenses radicadas en nuestro país, no pueden ser consideradas como acciones específicas de Washington (ni de Bush ni de Obama) en contra de nuestro país. Un conocimiento del funcionamiento político-burocrático del Estado americano deja en claro que el mismo es muy amplio y complejo, que la dinámica de separación de los tres poderes del Estado se mantiene activa y la estructura federal también. Como consecuencia de ello nuestro país, y el gobierno en ejercicio, reciben a veces apoyos muy útiles, como el que provino del Congreso vía

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

el titular del Subcomité Regional de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, Eliot Engels, solicitando cambios en el vínculo con Argentina a Valenzuela en su condición de miembro del Ejecutivo. En otras ocasiones, la situación es opuesta, como aconteció con la justicia estadounidense –que además en el caso del Fiscal de Florida representa el nivel estadual y no federal– quien sobre un hecho concreto (la valija de Antonini) argumentó un financiamiento ilegal del gobierno venezolano a la campaña de Cristina Kirchner, situación que, a su vez, generó reiteradas declaraciones del ex Embajador Wayne y el ex Secretario de Estado Adjunto para el Hemisferio, Shannon destinadas a aclarar que ésta no era una acción específica de las autoridades en Washington.

La reacción del gobierno argentino mostró quizás uno de los casos de sobreactuación a los que nos referíamos en el punto sobre las formas y la política exterior. Sin embargo, también debemos reconocer que la tendencia histórica de Washington a lo largo de la Guerra Fría a utilizar acciones encubiertas para desestabilizar gobiernos regionales ha permanecido en el recuerdo de muchos latinoamericanos y fomenta este tipo de reacciones. Por otra parte, este acontecimiento afectó tempranamente los planes de la Presidenta de privilegiar la política exterior y dentro de ella una relación más activa con Washington dando, así, lugar al nacimiento de uno de los ciclos de crisis en los vínculos bilaterales que recurrentemente cruzaron la etapa en estudio.

Como sostuvimos en el último punto las relaciones entre Argentina y Estados Unidos enfrentan un nuevo ciclo de recomposición. El mismo se produce en el marco de una mejora de las condiciones domésticas y, especialmente, de las relaciones entre Estado y sociedad y entre gobierno y sociedad con un impacto positivo sobre la política exterior. Así, los niveles de crecimiento de la economía argentina, la capacidad del gobierno para enfrentar situaciones complejas sin mayoría en ninguna de las Cámaras del Congreso debido a una oposición que aún no ha podido unificarse, una reacción social –todavía relativa– contra el exceso de críticas de los principales medios de comunicación y la actitud positiva de la población ante los festejos por el Bicentenario de la Patria, han aportado al fortalecimiento del Ejecutivo brindando un respiro a la administración de Cristina que no había conocido durante los dos

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

primeros años de su gestión. En dicho contexto, la política exterior argentina adquirió mayor dinamismo y comenzó a abordar temas que podrían tener resultados de largo plazo y que, a su vez, le permitirían al país recuperar un rol más activo en la región y tener una mejor imagen internacional. El progreso en las relaciones con Uruguay después del dictamen de la Corte Internacional de la Haya y el posterior levantamiento del corte del puente que une Gualeguaychú con Fray Bentos; la elección de Néstor Kirchner como Secretario General de UNASUR; la Cumbre de América Latina y el Caribe con la Unión Europea y entre el MERCOSUR y la UE con la posibilidad de avanzar en las negociaciones de un acuerdo de libre comercio; las exitosas gestiones de la Cancillería argentina para concretar el fallido encuentro entre Cristina y el presidente de China Hu Hin Tao; la visita de Jefes de Estado de peso global como el caso de presidente Dmitri Medvedev son, entre otros, muestra de esta tendencia.

En el campo de las relaciones con Estados Unidos los espacios multilaterales que han posibilitado un vínculo más fluido son la Cumbres del G20 y la Cumbre de Seguridad Nuclear, mientras que la visita de Hillary, la postura de Subcomité de Relaciones Regionales y el encuentro bilateral de Cristina con Obama cerraron positivamente el inicio de este nuevo ciclo de recomposición.

Esta situación positiva puede o no consolidarse dependiendo de la evolución de los condicionantes internos. Si bien un análisis de política exterior no pude desconocer la influencia de lo factores sistémicos y uno de relaciones bilaterales no puede eludir las posiciones y decisiones de la contraparte, especialmente en el caso de un actor con asimetrías de poder tan marcadas como el caso de Estados Unidos; seguimos argumentando que en esta etapa de la historia argentina la evolución de la situación interna marcará el mayor o menor constreñimiento de la política exterior. La condición de año electoral del 2011; el cambio en la conducción de la Cancillería en medio del proceso de consolidación de la política exterior; la evolución de la relación entre el gobierno y los medios de comunicación; el vínculo con la oposición en torno al tema de una política exterior paralela gestionada desde otros ministerios hacia Venezuela con las respectivas denuncias sobre la administración del fideicomiso entre ambos países, aparecen como los nuevos desafíos de mediados de 2010.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Consecuentemente, la recuperación de una política exterior en términos de política pública de largo plazo, guiada, como afirma Lafer (2002), por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales y que, a su vez, logre traducir las dichas necesidades internas en posibilidades externas y ampliar el control de una sociedad sobre su destino, dependerá no sólo del gobierno –aunque este tenga la mayor responsabilidad– sino de la clase política en su conjunto. Ambos deben disminuir la dinámica de suma cero de la política nacional y facilitar, de esa manera, la consolidación de los intereses del conjunto por sobre los intereses sectoriales de cualquier tipo. En este marco, manejar maduramente los vínculos con Estados Unidos avanzando en los acuerdos y señalando los desacuerdos en función de nuestros intereses y valores aparece como una tarea importante dentro de la acción externa de nuestro país. Si bien Washington no tiene hoy la condición de plena hegemonía mundial y regional que supo poseer es, aún, el actor estatal más importante del globo y, en ese sentido, tiende a ocupar un lugar de relevancia en la acción externo de otros estados.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Bibliografía

Atkins, Pope G. (1991) *América Latina en el sistema político internacional*, GEL, Buenos Aires, Argentina.

Barshefky, C. and Hill, J. (2008) *U.S. Latin America Relations: a new Direction for a new Reality*, Independendent Task Force Report Nº 60, Council on Foreign Relations, New York.

Busso, A. (2006) «La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas», en la edición preparada por CERIR, *La política exterior del gobierno de Kirchner*, U.N.R. Editora –colección académica– Rosario, Argentina.

Busso, A. y Pignatta, M. E. (2006) «Las relaciones Argentina - Estados Unidos después de la renegociación de la deuda. Continuidades estructurales, gestos reactivos y cuestiones irresueltas», Anuario 2006. Publicación en CD, por el IRI de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

Busso, A. (2007) «Las relaciones con Estados Unidos al finalizar el gobierno de Kirchner. Comentarios y reflexiones», Departamento América del Norte, Anuario 2007, Publicación en CD, IRI, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Busso, A. (2008) «De Néstor a Cristina. El vínculo bilateral con Washington y el intento de una normalidad acotada», Departamento América del Norte, Anuario 2008, IRI, Universidad Nacional de La Plata, publicación en CD, La Plata, Argentina.

Busso, A. (2009-a) «Cristina y el rol de Estados Unidos en la política exterior argentina», Departamento América del Norte, Anuario 2009, IRI, Universidad Nacional de La Plata, publicación en CD, La Plata, Argentina.

Busso, A. (2009-b) «Barack Obama: expectativas y realidad. La política exterior del primer presidente afro-americano y su impacto sobre América Latina», Ágora Internacional, Vol.4, Nº8, Editora ANU-Ar, Buenos Aires, pp. 19-24.

Byman, D. & Pollak, K. (2001) «Let US Now praise Great Men. Bringing the Statesman Back In», en *International Security*, Vol. 25, Nº4, Spring, MIT Press, Harvard University, Boston.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Corbacho, A. (2006) «En búsqueda de una política exterior inteligente», Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, Boletín, Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, Año 9, No. 41, Buenos Aires, pp. 3-4.

Corigliano, F. (2007) «Colapso estatal y Política Exterior: el caso de la Argentina (des) gobernada por Isabel Perón (1974-1976), *Revista SAAP*, Vol. 3, Nº 1, Buenos Aires, Argentina, agosto, p.55 -79.

De la Balze, F. (2010) La política exterior de los Kirchner (2003-2009), Agenda Internacional, Nº 21, Buenos Aires.

Escude, C. (2006- a) «La muerte de la política exterior», Diario La Nación, Buenos Aires, 1 de agosto.

Escudé, C. (2006- b) «El conflicto de las papeleras y la muerte de la política exterior» publicado por el Boletín Nº 40, año 9, Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos -ISIAE- del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, Buenos Aires, Argentina.

Fernández, A. «Una perspectiva sobre el populismo latinoamericano y los sistemas de partidos actuales. Los casos de Argentina y Brasil», en Gladys Lechini; Victor Klagsbrunn Williams Gonçalves (ORG), *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceptos. As várias arestas de uma concepçao estratégica*, Editora Revan, Brasil, 2009, págs. 243 a 265.

Garretón, M. A.(2006) «Modelos y liderazgos en América Latina», Revista Nueva Sociedad, Nº 205, Caracas, Septiembre/Octubre..

Hakin, P. (2010) Obama Administration Policy en Latin America, Statement of Peter Hakin. President of Inter-American Dialogue before The House Committee on Foreign affairs, March 10.

Navia, P. (2003) «Partidos políticos como un antídoto contra el populismo en América Latina», *Revista de Ciencia Política,* Pontificia Universidad Católica de Chile - Instituto de Ciencia Política, Volumen 23, Nº 1.

Lafer, C. (2002) La identidad internacional de Brasil, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pág. 21.

Lasagna, M. (1996) «Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo», en *Revista CIDOB d´Afers Internacionals*, Nº 32, Barcelona, disponible en <www.cidob.org/es/content/download/6894/68970/file/32lasagna.pdf>

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Putnam, R. (1996) «Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel», Olga Gil y Luis Sanz (comps.), Las Fuentes Internacionales de las Políticas Domésticas, Zona Abierta, N. 74, España, 1996.

Reich, O. J. (2010) Testimony of the Honorable Otto J. Reich; President Otto Reich Associates, LLC. Former Assistant Secretary of State for the Western Hemisphere, House Committe on Foreign Affaire, Subcommitte on the Western Hemisphere, March, 10.

Roett, R. (2010) Testimony of Dr. Riordan Roett, Director Western Hemisphere Studies Programa, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University. Presented to the House Committe on the Western Hemisphere, Wednesday, March 10.

Rosenau, J. (1967) (Ed.) Domestic Sources of Foreign Policy, The Free Press-Collier-Macmillan Limited, New York- Londres.

Russell, R. (1990) «Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas», en edición preparada por Russell, Roberto, Política exterior y toma de decisión en América Latina, GEL, Buenos Aires, pág. 225.

Russell, R. (1991) Variables internas y política exterior, ponencia presentada en el Taller de Trabajo sobre «Cuestiones metodológicas para el estudio de la política exterior, FLACSO, Buenos Aires, 18 y 19 de abril.

Russell, R. (mayo 2008- diciembre 2009) «La Evolución de las relaciones América Latina-Estados Unidos en la última década: reflexiones para pensar su devenir», Revista Relaciones Internacionales, IRI, Año 18, Nº 36-

Russell, R. (2008) «La relación Argentina-Estados Unidos. Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington», *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 8, Número 4, disponible en http://fal.itam.mx/FAE/?p=59

Tulchin, J. S. (1997) «La nueva política exterior argentina hacia Estados Unidos», en la obra de ABRA- CARI, *Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una nueva alianza*, Buenos Aires.

Valenzuela, A. (2010) Testimony of Arturo Valenzuela, Assistant Secretary of State, Bureau of Western Hemisphere Affairs (WHA), Department of State, before The Committee on Foreign Affairs, United States House of Representatives, March 10.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ARGENTINA- CHILE. LAS RELACIONES POLÍTICAS Y EL CRECIMIENTO DE UN NOTABLE TEJIDO DE VÍNCULOS A ESCALA NACIONAL Y SUBNACIONAL

Miryam Colacrai

1. Introducción

La Argentina y Chile experimentaron en los años noventa –cuando ambos contaron con regímenes democráticos– un mejoramiento inusitado de sus relaciones, siendo el reconocimiento recíproco de la institucionalidad de cada país y la superación del modelo basado en el «equilibrio de amenazas»[1], las condiciones esenciales para que se encarara la construcción de una relación en clave de mutua confianza. Entendemos que los pilares de esta «nueva relación»[2] deben buscarse en la agenda política, en un sentido amplio. Coincidimos, también con opiniones académicas y diplomáticas que se ocuparon de destacar algunas de las virtudes de esta relación bilateral. Así Rojas Aravena[3] consideró que allí encontrábamos un «ejemplo de cooperación institucionalizada y de resolución de problemas sustantivos en ámbitos que podían involucrar a las instituciones armadas, reconociendo que fue en esta década que la relación entre Chile y Argentina, pasó a estar caracterizada por la cooperación, la complementación y la creciente

1. La característica saliente es que vale más la intención o amenaza percibida con relación al poder del otro que el uso real que se haga de él. Ver, al respecto, la obra de Walt, Stephen (1987), Origins of Aliances, Ithaca, Cornell. University Press, p. 5.
2. Ver nuestro trabajo «La Política Exterior argentina hacia los vecinos durante los ´90», que fuera incorporado a fines de 2003, en el site www.cema.edu.ar/ceieg/colacrai/pdf.
3. Rojas Aravena, Francisco (2002), «El fin de la Guerra Fría y la solución de conflictos en el Cono Sur» en: D+C Desarrollo y Cooperación Nº 5, Septiembre/ octubre, pp. 21-25.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

interdependencia». Asimismo, Rut Diamint[4] señaló que «si a primera vista, lo más nítido era la asociación entre empresas y los acuerdos arancelarios para fortalecer las exportaciones, ese proceso descansaba incuestionablemente sobre las expresiones y acciones políticas de los gobiernos».

Entonces, la variable política y la agenda política en un sentido amplio fueron los pilares sobre los que se fue rediseñando la relación. A medida que ellos se fueron construyendo y afirmando, proveyeron el marco necesario para que el resto de los vínculos en diferentes áreas de cuestiones pudieran tener lugar y sostenerse en el tiempo.

A partir de entonces, pudo arribarse al establecimiento de un núcleo básico de coincidencias entre ambos países representado por el compromiso con la democracia, el respeto por los derechos humanos, el Estado de derecho, el pluralismo político y la solución pacífica de controversias. Asimismo la paz, seguridad, estabilidad, cooperación son valores sobre los cuales se compatibilizan intereses y constituyen guías de acción tanto a nivel bilateral como en un escenario más amplio como el de OEA y Fuerzas de Paz de ONU, entre otros.

Todos ellos han contribuido a perfilar la «nueva cara» de la relación bilateral –o lo que caracterizamos como la «nueva política»– que tiene como denominador común el acuerdo político para enfrentar las cuestiones de rutina y también como modo de gestión de las dificultades y disfuncionalidades que puedan emerger, producto de una mayor interdependencia entre las partes.

De esta forma, puede observarse un buen grado –aunque perfectible– de institucionalización de la relación, a partir de la creación de diversos canales que posibilitan el intercambio de información y coordinación de los objetivos e intereses. La instrumentación de ello se da a través de veintiocho Comisiones y Grupos de Trabajo Binacionales, del Sistema Permanente de Consultas Políticas de Alto Nivel, de la Comisión Parlamentaria Conjunta, de un renovado sistema de consultas entre las Cancillerías, entre otros. A su vez, las Cumbres Presidenciales constituyen una instancia de

4. Diamint, Rut (2004), «Estrategias desentonadas: Argentina y Chile», en Seminario: Chile y Argentina: una mirada estratégica de cara al bicentenario», FLACSO, Santiago de Chile, 23 de noviembre, p. 2.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

concertación de innegable relevancia para el afianzamiento de la relación bilateral**.** A ello debe sumarse, el carácter excepcional que tienen los múltiples vínculos a escala subnacional entre provincias y regiones de ambos países, además de la construcción de una agenda amplia y progresiva en lo relativo al intercambio cultural y académico y un acercamiento sin precedentes en el campo de las Fuerzas Armadas, emergiendo como un dato distintivo a la vez que promisorio, la creciente relación en el marco de espacios creados por partidos políticos.

En ese sentido, los diferentes factores que fueron señalados en los párrafos precedentes, constituyen la expresión del entrecruzamiento de los niveles de gobierno, de los vínculos que se tejen «por arriba» y los que se producen y multiplican de modo interdependiente por «debajo» en la relación argentino-chilena que se ha venido construyendo[5] desde los años noventa.

Por ello, la finalidad que persigue este trabajo es analizar y reflexionar sobre la relación política bilateral entre la Argentina y Chile, en los últimos cinco años, llegando hasta las primeras semanas de 2010. Así abarcaríamos el gobierno de Michelle Bachelet en Chile y parte de las dos administraciones que se sucedieron en Argentina, esto es la segunda mitad del gobierno de Néstor Kirchner y la primera parte de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.

Combinaremos el enfoque tradicional basado en las acciones y canales propios de la diplomacia con aquellos que incorporan la

5. Claramente adoptamos la perspectiva constructivista que conforma un racimo de visiones más o menos volcadas al reflectivismo y se la reconoce entre las corrientes más actuales y dinámicas, la cual intenta superar las limitaciones que tanto el realismo como el liberalismo han demostrado a la hora de darle contenido a la conformación de los intereses de los Estados. Esta corriente, aunque con diferencias en su interior, propone trabajar el campo de la construcción social de la Política Internacional, señalando que el ambiente en el que Estados y agentes desarrollan su acción y toman decisiones, es tanto material como social, lo cual contribuye a entender cómo se construyen los intereses. Es una perspectiva que se orienta a analizar elementos que corresponden al campo de las ideas, la interacción entre agentes y estructuras que se proporcionan existencia mutua, el rol de las ideas así como el papel de las instituciones en la conformación de intereses e identidades. Ver al respecto, Wendt Alexander (1992), «Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics», International Organization, Vol.46, Nº 2, pp. 391-425. Además, Wendt, Alexander (2000), Social Theory of International Politics, Cambridge, Cambridge University Press. Interesante también el comentario y aporte de SMITH, Steve (2002), «El mundo de Wendt», en Revista Desafíos, Edición Especial, semestre I, Nº 6, pp.17-36.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

dinámica de otros actores gubernamentales que se desempeñan en diferentes niveles, incluidos de modo relevante los subnacionales que despliegan un creciente protagonismo en una variada gama de actividades. Todos ellos tejen una creciente interdependencia cuyo análisis en crucial para poder entender las singularidades que tiene esta relación, sobre todo, si se la compara en calidad con el resto de los vínculos en el escenario sudamericano[6].

La sumatoria de esos contactos de diversa índole y magnitud son constitutivos de una relación bilateral significativamente rica y que ofrece una variedad de situaciones tanto de rutina como momentos de crisis, disfuncionalidades o sensibilidades a reparar, cuya consideración como partes de un todo ofrece una «hoja de ruta» interesante en dirección a la comprensión de la Política Exterior.

En dirección a ello, nos parece interesante ensayar una definición abarcadora de esta particular área de las Políticas Públicas de un país. Adoptamos, por un lado, aquella definición de Política Exterior que la concibe como «el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables- político diplomática, militar estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no-gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral»[7]. Pero, por otro, y con la finalidad de hacer más comprensiva esta acción exterior, consideramos de gran utilidad los aportes de Hill[8] relativos al concepto de Política Exterior, particularmente en lo que hace a la complejidad de los vínculos internos y externos, el rol mediador que asigna a la acción gubernamental y la relevancia de diversos agentes. Habría que entender, entonces, la Política Exterior como «la suma de las relaciones externas oficiales conducidas o llevadas adelante por un actor independiente –usualmente el Estado, aunque se reconocen otros actores– que mantiene un grado de coherencia hacia el mundo exterior». En esa definición de Política Exterior, se

6. En nuestra presentación en la Sociedad Argentina de Análisis Político (noviembre de 2007) expresábamos que no podemos entender la relación argentino-chilena de los últimos años si dejamos de lado las relaciones entre actores subnacionales.
7. Russell, Roberto (comp.) (1990*),* Política Exterior y toma de decisiones en América Latina, GEL, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, p. 255.
8. Hill, Christopher (2003), The changing Politics of Foreign Policy*,* Palgrave and Mac Millan, New York, pp. 1-47.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

expresa de algún modo el tema de las «decisiones» para las cuales se supone que en cada Estado existe un «cuerpo de decisores», pero no sería conveniente circunscribirse nada más a los servicios diplomáticos. Aunque éstos quieran conservar el rol de «porteros», en la práctica deben aceptar un «grado creciente de diplomacia paralela de parte de colegas de otros ministerios de la «política doméstica»[9]. La Política Exterior tiene que tener la «capacidad de articular» y debe ser vista como una vía para intentar reunir una variedad de cuestiones, darle sentido a las diversas actividades del Estado y la comunidad que vive en su interior. Asimismo se debe prestar atención a regiones o subdivisiones gubernamentales que se corresponden con los sistemas federales y que han adquirido la posibilidad de llevar adelante iniciativas –particularmente en materia comercial– usando estos espacios que se derivan de la democracia y el libre comercio[10].

Si tomamos en consideración estos aportes, combinados con las varias dimensiones temáticas que comprende la Política Exterior, es posible reunir suficientes elementos de análisis e intentar establecer una metodología que contribuya a comprender la complejidad de las relaciones argentino-chilenas.

2. Contribuciones desde lo teórico-metodológico para abordar la relación argentino-chilena y enseñanzas desde la realidad para enriquecer la metodología de análisis

Con el propósito de comprender en su real dimensión la dinámica que ha cobrado esta relación, nos parece fundamental vincular actores, esferas de acción, resultados de la interacción en diferentes campos y dimensiones, considerándolos en su devenir y en sus logros. Asimismo, puede resultar clarificador representar con anillos o círculos concéntricos a los diversos actores que desarrollan acciones en el amplio campo de la Política Exterior. Así, tendríamos:

- ***Un primer anillo*** representado por la *«Política Exterior tradicional»*, llevada a cabo por quienes actúan en «nombre del Estado» y son

9. Ibídem, p. 3-4.
10. Ibídem, p. 41.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

considerados los canales naturales de vinculación externa. Dentro de este espacio interesa, básicamente, dar cuenta de la actividad de los Ejecutivos y los avances estratégicos en el marco de las reuniones de Jefes de Estado, Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa[11].

- ***Un segundo anillo*** se conformaría a partir del complejo escenario de las denominadas *«relaciones de la interdependencia», propias del «Estado red»*[12]. Como decíamos al principio, éstas han sido posibles en sus etapas iniciales porque desde el marco político se fue construyendo un ambiente adecuado para favorecerlas, en los años noventa. A partir de entonces es necesario reconocer el interjuego que se produce entre estas *«relaciones trasnacionales y transgubernametales»*[13], incluidas las del campo de la *«paradiplomacia»*[14], con las relaciones que se establecen, mantienen y, en algunos casos se profundizan, en el primer anillo.

- ***Un tercer anillo***, el más novedoso –a la vez que importante en la relación argentino-chilena– sería el referido al *espacio construido por la «clase política»*, o parte de ella y que, podría merecer el nombre de «diplomacia de los partidos políticos». En su ámbito se han realizado diversos intentos para acercar posiciones, sobre todo desde 2004 –vinculada a la crisis del gas– y particularmente en el transcurso del año 2007[15]. También los partidos y candidatos presidenciales han contado con cierto acompañamiento en uno y otro país, de tal modo que se produciría una especie de «diplomacia

---

11. Comprende temas que otrora habían sido de extrema «sensibilidad» para ambos países, de modo que el continuo avance y las nuevas acciones que se han diseñado en las reuniones al más alto nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa (2+2), como también en el marco del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) son de particular relevancia.
12. Se usa aquí la expresión acuñada por Manuel Castells.
13. Se sigue, obviamente, la tradicional matriz de la interdependencia compleja de Keohane, Robert, Nye, Joseph (1988), Poder e Interdependencia, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
14. A efectos conceptuales, básicamente se parte de Aaldecoa, F., Keating, M. (eds.) (2000) Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid; Michelmann Hans J. y Soldatos (1990), Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units, Panayotis (eds), Oxford, Clarendon Press; Kincaid, John (2001), «Roles of Constituent Governments», for the Forum of Federations Seminar on Foreign Relations of Constituent Units, Winnipeg, 11-12 May (mimeo).
15. Ver, fundamentalmente, «Delegación del PS viaja a Argentina e incorpora en agenda el problema del gas», Diario La Nación, Santiago de Chile, Viernes 25 de Mayo de 2007; «El Embajador Luis Maira responde a las críticas por el tema del gas. Política Exterior y diplomacia partidista «, Diario La Nación, Santiago de Chile, Domingo 3 de junio de 2007.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

coadyuvante», no obstante lo cual integramos este nuevo anillo con «carácter experimental».

Dicho sintéticamente, la particular densidad que exhiben las relaciones argentino-chilenas debe abordarse tomando en cuenta la variable política en su base y los vínculos que se «tejen» desde arriba, es decir en el primer anillo, de corte más tradicional, incorporando la interdependencia creada desde abajo, en los dos anillos subsiguientes.

El anillo o círculo de la «Política Exterior tradicional»

Las relaciones políticas conducidas desde la «Diplomacia Presidencial»

La relación argentino-chilena exhibe un entramado de vínculos que tiene fuertes raíces en la dimensión política y permite reconocer en la acción presidencial una función fuertemente dinamizadora.

La práctica de la Diplomacia Presidencial, concretada en visitas oficiales y reuniones entre los Jefes/as de Estado conserva rasgos de continuidad entre las distintas administraciones que se sucedieron desde los noventa. Su propósito y razón de ser se relaciona con el logro de consensos sobre temas políticos, comerciales, ambientales y de infraestructura. Dichas reuniones, habida cuenta que la Argentina y Chile son sistemas de gobierno presidencialistas, han operado para estimular el trabajo específico de las diversas instancias gubernamentales y sectoriales. Ellas han propiciado la negociación de temas relevantes y han liderado con compromiso político la «continuidad» de las relaciones con un sentido pragmático, minimizando la sensibilidad ocasionada en una o en ambas partes sobre algunos tópicos.

Convendría recordar muy someramente, el esfuerzo por relativizar las complicaciones que se habían dado durante 2004, «desgasificando» la relación –como se verá en otro capítulo de este libro– que se concretó en la visita presidencial realizada por el entonces Presidente Néstor Kirchner a Santiago, el 14 de marzo de 2005[16]. Ambos manda-

16. Se destacan 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, el Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Cultural entre la República de Chile y la República Argentina del 10 de abril de 1995, el Reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y Grados Académicos de Educación Superior, (que irá incorporando progresivamente a distintas carreras), el Canje de Notas para el Establecimiento de un Grupo de Trabajo con el propósito de

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

tarios hicieron una fuerte apuesta por revalorizar temas de agenda como infraestructura, comercio, inversiones, recursos hídricos, cooperación antártica y turismo, entre los más destacados, sin omitir la necesidad de encontrar soluciones satisfactorias para ambas partes en lo que respecta al suministro de gas natural. Otro de los pasos relevantes de la visita de Estado fue el anuncio del llamado a una licitación internacional para la realización del proyecto del Ferrocarril Transandino Central, una obra estratégica trascendental para las relaciones argentino-chilenas. A ello vino a sumarse la aceptación del ingreso de la empresa Lan Chile al mercado aerocomercial argentino. Y, hacia fines de setiembre de 2005, el Presidente Lagos asistía, por invitación del mandatario argentino, a la inauguración de la pavimentación del sector argentino en el Paso de Jama, que vincula la Provincia de Jujuy, en la República Argentina, y la II Región de Antofagasta, en Chile, el cual representa una vía importante para la estrategia de integración binacional[17].

Poco antes de las elecciones presidenciales que llevarían a Michelle Bachelet a la primera magistratura de Chile, en su visita a la Argentina en octubre de 2005, afirmaba contundentemente que «Argentina y Chile transformaron su relación en un sentido estratégico desde el conflicto a la cooperación y hacia la asociación política, actualmente en construcción». Y decía, también, que «ese cambio había llegado para quedarse porque había sido construido durante una década y media y estaba incorporado como política de Estado en ambos lados de la cordillera»[18]. Una vez electa, reiteró la prioridad que asignaría su gobierno a la relación con la Argentina, con quien reforzaría los lazos, en su intento por acercarse a la región y confirmó que uno de sus primeros viajes sería a Buenos Aires[19].

Bachelet asumió como presidenta de Chile el 11 de marzo de 2006, y el 21 de marzo de 2006, en su viaje a la Argentina firmaba

---

enfatizar el estudio de contenidos de aprendizaje que promuevan una Cultura de Paz y de Integración entre Argentina y Chile, el 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 otros (Ver al respecto, Declaración Presidencial Conjunta Chile-Argentina, 14 de marzo de 2005).

17. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO- Información para la Prensa N° 314/05, Buenos Aires, 29 de Septiembre de 2005.
18. Entrevista: «El nivel en la relación entre Chile y Argentina llegó para quedarse» en Diario Clarín, Buenos Aires, 5 de octubre de 2005.
19. Declaraciones en rueda de Prensa con periodistas extranjeros en Diario La Nación, Buenos Aires, 17 de enero de 2006.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

con el Presidente Kirchner una Declaración Conjunta, precedida por una Declaración de Principios que reimpulsaba el vínculo estratégico a nivel regional y multilateral, la cuestión de los derechos humanos, la continuidad de la Política de Estado de integración de sus gobiernos. La declaración además se refirió al alto nivel de integración alcanzado entre sus Fuerzas Armadas. Acordaron, también, convertir los Comités de Frontera en Comités de Integración y resaltaron el crecimiento del comercio bilateral y del flujo continuo y dinámico de las inversiones, la importancia del comercio bilateral como también «el trabajo desarrollado por el Grupo Bilateral Ad-hoc sobre Asuntos Energéticos y dispusieron la continuidad de sus labores con el objetivo de enfrentar de la mejor manera los problemas de suministro de gas[20]. Entre los aspectos puntuales, se remarcó la decisión de ambos países para llamar a licitación internacional para la rehabilitación por iniciativa privada del Ferrocarril Trasandino Central, para avanzar en otros importantes estudios y proyectos de conectividad, como los pasos fronterizos de Agua Negra, Paso Pehuenche, Río Turbio-Puerto Natales, el proyecto del Ferrocarril Bioceánico Transpatagónico, concluir las obras de infraestructura en Tierra del Fuego, todos ellos considerados importantes para la integración. Asimismo dieron mandato a los respectivos Ministros para elaborar un programa de trabajo 2006-2010 para arribar al Bicentenario con proyectos conjuntos. A modo de cierre de la Declaración, la gestión de Bachelet reiteró –como los anteriores Presidentes– su respaldo «a los legítimos derechos de soberanía de la Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y de los espacios marítimos circundantes».

Constituye un dato no menor que el 22 de marzo la Presidenta llevara a cabo, en la sede de la Embajada de Chile en la Argentina, un desayuno de trabajo con los Gobernadores de las Provincias argentinas limítrofes con Chile: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

---

20. Declaración de Principios y Líneas de Acción Conjunta Argentina-Chile, Buenos Aires, 21 de marzo de 2006. Posteriormente, el 5 de abril de 2006, los Gobiernos de Chile y Argentina suscribieron el Acuerdo mediante el cual los Comités de Frontera constituidos en el marco del Acuerdo de 1997, se denominarán «Comités de Integración», manteniendo las facultades allí establecidas.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Estos buenos propósitos sufrieron un traspié y la relación pareció no sólo distanciarse sino complicarse y volverse tensa, producto de una nueva crisis del gas ya que la Argentina no sólo no garantizaba la provisión energética sino que sumaba una reconsideración del valor de compra[21].

No obstante ello, la predisposición política y pragmatismo de ambas partes, condujo a una reunión en Maipú (Mendoza) de los mandatarios Kirchner y Bachelet, el 12 de setiembre de 2006, con el propósito de firmar la Declaración Conjunta para el llamado a licitación internacional de las obras de rehabilitación del Ferrocarril Trasandino Central[22]. Dicha reunión trató, además, de descomprimir el malestar creado alrededor de la cuestión del gas, la cual se continuaba tratando en otras instancias bilaterales ministeriales. Se consideraba estratégicamente relevante evitar que se deteriorasen las relaciones presidenciales percibidas como un motor fundamental en el afianzamiento de la relación bilateral.

La asunción de Cristina Fernández como Presidenta de la Argentina, el 10 de diciembre de 2007, estimuló no pocas conjeturas acerca del impacto que podría tener en la relación bilateral, la contemporaneidad de dos mujeres en las primeras magistraturas de sus respectivos países[23]. Asimismo, se ponderaba el conocimiento entre ambas desde de la época en que Michelle Bachelet había ocupado cargos ministeriales y Cristina era senadora nacional así como también cierta cercanía ideológica y la participación en reuniones de líderes progresistas. De todos modos, y aunque esta «sintonía»

---

21. Sintéticamente la situación puede describirse en los siguientes términos: para hacer frente a la crisis energética que se asomaba en 2004, la Argentina redujo las exportaciones de gas a Chile, que desembocó en roces diplomáticos con el gobierno de Santiago, en épocas de Ricardo Lagos. La tensión se profundizó en 2006 cuando el gobierno del Presidente Kirchner negoció un nuevo precio del gas con el Presidente de Bolivia, Evo Morales, que pasó de 2,60 dólares el millón de BTU (unidad de medición térmica británica) a 5 dólares. Frente a ello, la administración argentina incrementó las retenciones a las exportaciones, con lo cual el valor del gas que se le vende al país trasandino saltó de 3,40 dólares el millón de BTU a 4,80 dólares.
22. Ver http://www.presidencia.gov.ar/Articulo.aspx?cdArticulo=3919. Además, «Ferrocarril Trasandino Central», Diario *El Mercurio*, Santiago de Chile, 1 de mayo de 2006. Información más detallada puede hallarse en http://www.concesioneschile.cl/nn_ferrocarril_tasandino.htm; «20 de diciembre fecha clave para el trasandino» en http://www.ferrofe.com.ar/; http://www.losandes.com.ar/nota.asp?nrc=305650.
23. Resulta interesante recordar que la presidenta electa eligió como primera visita a Chile; allí mantuvo una reunión con Michelle Bachelet en el Palacio de La Moneda el 9 de noviembre de 2007.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

pudiese ser estimulante, la visión pragmática y el anudamiento de vínculos en múltiples áreas de cuestiones, hacían pensar que la relación podía mejorarse pero no volverse atrás. Se las vio trabajar juntas y acordar algunas soluciones a problemas externos, por ejemplo la crisis entre Colombia y Ecuador en marzo de 2008 y en la cumbre de emergencia convocada por UNASUR para analizar la crisis boliviana, que fuera celebrada en Santiago de Chile, el 15 de septiembre de ese mismo año. El 5 de octubre, la Presidenta chilena viajaba a Buenos Aires, invitada especialmente al seminario internacional de mujeres organizado por la ONG Vital Voice y para intervenir en un congreso de jóvenes latinoamericanos organizado por 'Un techo para mi país', programa social que busca construir viviendas a los sectores más desposeídos del país. Posteriormente Bachelet inauguraba la Casa de la Cultura de Chile en Buenos Aires. En el orden estrictamente oficial, al reunirse con la mandataria argentina, acordaron trabajar en conjunto para afianzar la relación bilateral y, especialmente, la situación financiera internacional y el impacto de la crisis en ambos países[24].

Indudablemente, la relación bilateral de estos últimos dos años estuvo signada por acontecimientos de gran relevancia y simbolismo. A las mandatarias les cupo, por un lado, conmemorar los treinta años de la mediación del Papa Juan Pablo II que evitó un conflicto armado entre Chile y Argentina en 1978, por los límites en el Canal Beagle. Dicha conmemoración tuvo un inicio lleno de simbolismo, precisamente cuando el 28 de noviembre ambas Presidentas realizaron una visita conjunta al Vaticano, donde fueron recibidas en el mismo acto, por el Papa Benedicto XVI. Por el otro, fueron ellas las responsables de concretar en 2009, un nuevo Tratado superador del Tratado de Paz y Amistad que fuera firmado en 1984, durante la presidencia de Raúl Alfonsín en Argentina.

La primera visita oficial a Chile de la presidenta Cristina Fernández se extendió entre el 4 y 5 de diciembre de 2008, y tuvo como lugar de encuentro la ciudad chilena de Punta Arenas. Las Jefas de Estado participaron de un acto en Monte Aymond, en la frontera argentino-chilena y colocaron la piedra fundamental del monumento que se construirá como

24. Ver «Bachelet se reúne este lunes con Cristina Fernández en Buenos Aires», Diario *La Segunda*, Santiago de Chile, 6 de octubre de 2008; «Avanzan los acuerdos políticos con Chile», Diario *La Nación*, Buenos Aires, 7 de octubre de 2008.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

recordatorio de los 30 años del conflicto de fines de 1978 y en honor de Juan Pablo II. Los nuevos pasos para fortalecer la relación quedaron plasmados en la «Declaración de Punta Arenas»[25].

Los avances en el establecimiento de nuevos compromisos por la paz, la amistad y la cooperación gestados el año anterior, fueron complementados durante la Segunda Reunión de Gabinetes de Gobierno de ambos países, celebrada en Buenos Aires el 6 de agosto de 2009. Allí se sentaron las bases y se trabajó en la redacción del nuevo acuerdo que se firmaría durante la visita de la mandataria argentina a la capital chilena el 29 y 30 de octubre. Durante dicha estancia oficial, la Presidenta argentina asistió a una reunión en el Congreso chileno y mantuvo un encuentro con representantes de la Corte Suprema. Entre sus actividades, también debe señalarse, la inauguración de la Feria del Libro de Santiago, que tuvo a la Argentina como invitado de honor. Firmaron, además, como es costumbre en las reuniones de Jefes de Estado, una Declaración Conjunta en la cual reconocieron los logros alcanzados en el último tiempo, haciendo referencia a las diferentes áreas de interés común, tales como turismo, defensa, economía, comercio, seguridad social, salud, ciencia y tecnología, medio ambiente, transporte, cultura y educación, aprovechamiento de recursos hídricos, aspectos fito y zoosanitarios, deportes, cooperación judicial y policial, instituciones académicas y cinematográficas. Reiteraron la relevancia expresada en la Declaración de Punta Arenas sobre la importancia que atribuyen al Acuerdo Marco de Cooperación en el Campo de las Actividades Espaciales que permitirá el desarrollo de proyectos de cooperación científico-tecnológica en materias espaciales en ambos países, lo que representará un importante paso hacia la creación de la Agencia Espacial Regional.

Como en otras ocasiones de Cumbres de Jefes de Estado se destacó la cooperación existente entre ambos países en el espacio antártico y se ratificó el apoyo chileno a los derechos argentinos sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

---

25. En la historia reciente de las relaciones argentino-chilenas también tuvo una gran carga simbólica, la conmemoración del centenario del «Abrazo del Estrecho de Magallanes» realizada el 16 de febrero de 1999, entre los Presidentes de Argentina Carlos Menem, y de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quienes se reunieron en Punta Arenas y en Ushuaia y recordaron el impulso dado a la relación entre ambos países en 1899 por sus predecesores, los Presidentes Julio A. Roca y Federico Errázuriz Echaurren.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Se puso de relieve, también, la vinculación entre municipios, provincias y regiones, la conformación de siete Comités de Integración y los más de treinta mecanismos e instancias bilaterales, piezas claves en la estructura de la relación binacional.

Asimismo apostaron al incremento de las inversiones en infraestructura para el mejoramiento de los caminos de acceso a los pasos fronterizos, la promoción de la interconexión ferroviaria, el establecimiento de controles integrados de frontera y la creación de corredores bioceánicos que benefician a la Argentina y Chile, así como a terceros países. Desde ya esta «radiografía» de lo realizado y los propósitos a futuro, sirvieron de introducción al Tratado que ambas rubricaron el la localidad histórica de Maipú –sitio de una batalla decisiva para la independencia chilena y del histórico abrazo entre San Martín y O'Higgins– lo cual ofreció un marco propicio y altamente simbólico en el contexto de la conmemoración del Bicentenario. Como han sostenido los Embajadores Ginés González García y Luis Maira (de Argentina y Chile, respectivamente) en un artículo conjunto –publicado simultáneamente en Argentina y Chile– dicho Tratado busca proyectar las enseñanzas de la relación bilateral de los últimos 25 años y abre una mirada estratégica común para los años por venir…y será una «hoja de ruta» para el objetivo de la integración en un sentido amplio y profundo[26]. De algún modo, se reproducen conceptos y aspiraciones que promueven la mirada al futuro en términos de una «Política de Estado» para la relación argentino-chilena.

Sumariamente, el espíritu y los contenidos del Tratado de Integración y Cooperación entre la Argentina y Chile, firmado por las Presidentes el 30 de octubre de 2009[27], son una muestra elocuente de un proceso al cual se ha puesto mucha voluntad política –aun con algunas situaciones que rozaron la sensibilidad y mostraron desacuerdos puntuales– y donde claramente se combinan

---

26. González García, Ginés, Maira, Luis, «Un paso definitivo para una relación estratégica» en Diario *El Mercurio*, Santiago de Chile, 29 de octubre de 2009. Ver http://blogs.elmercurio.com/columnasycartas/2009/10/29/un-paso-definitivo-para-una-re.asp. Un artículo idéntico, fue publicado bajo el título «Chile-Argentina: una relación estratégica» en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 29 de octubre de 2009.
27. De acuerdo con el Boletín Oficial de la República Argentina, se convirtió en Ley Nº 26.561, sancionada el 18 de noviembre de 2009 y promulgada el 17 de diciembre de 2009. Consultado en http://iurislex.com.ar/2009/12/17/ley26561.html

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

los esfuerzos de sectores públicos y privados. Como muestra de la relación que se ha venido «tejiendo» a través de múltiples instancias- tal cual como conjeturamos en este trabajo- y, para cumplir los objetivos del Tratado, en su art. 3 se establece que las Partes dispondrán de los siguientes mecanismos bilaterales: Encuentros presidenciales, Reunión Binacional de Ministros, Sistema de Consultas Permanentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, Comisión Parlamentaria Conjunta y Comités de Integración. Incursiona en una variedad de temas estratégicos como los relativos a infraestructura, la ampliación de fronteras económicas, se reconoce el gran aporte realizado por regiones y provincias, se avanza sobre temas relativos a la seguridad social, acercamiento fronterizo y trabajo conjunto en dichas áreas para facilitar la libre circulación de las personas. Un punto relevante que recoge este Tratado, es el reconocimiento a la Fuerza de Paz Conjunta «Cruz del Sur», constituida por las Fuerzas Armadas de la Argentina y Chile y considerada como un aporte relevante a la Paz y el Multilateralismo internacionales.

El Tratado de Maipú establece asimismo objetivos en el ámbito de la cooperación sanitaria, institucional, en las áreas de la educación, la ciencia y la tecnología. Finalmente aparecen como complementos del Tratado –en protocolos adjuntos– dos iniciativas que, recogiendo la idea de los corredores bioceánicos de integración, pueden ser un factor de transformación en la geografía económica de las regiones involucradas: el Túnel de baja altura-Ferrocarril Trasandino Central y el Túnel de Agua Negra. Con el primero, Argentina se acercará a los mercados de la Cuenca del Pacífico a través de los puertos chilenos. Con el segundo, el núcleo productivo del MERCOSUR se proyectará también al Pacífico. Con ambos, Chile ganará una conexión al Atlántico y una conectividad con el corazón económico del Cono Sur. Y lo más importante, es que tiene una perspectiva de «largo plazo».

Los recientes resultados de las elecciones en Chile han truncado la continuidad de las administraciones de la Concertación, y aunque muchas voces tienden a minimizar posibles cambios bruscos durante el futuro gobierno de Sebastián Piñera –que asumió el 11 de marzo de 2010– es de esperar que las grandes líneas traza-

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

das por los anteriores gobiernos sigan conservando el perfil de políticas de Estado. El diseño del Tratado de Maipú augura que la continuidad y profundización de las relaciones bilaterales sean percibidas como la única alternativa posible, para los actuales gobiernos y los por venir.

La apoyatura de los Ministros de Relaciones Exteriores a la gestión presidencial y el encabezamiento de misiones para temas específicos. El rol de los Embajadores

Dentro del esquema de la diplomacia tradicional, es decir aquella que se concreta por la vía clásica de los Ministerios de Relaciones Exteriores, deben destacarse en el período abordado las actividades de preparación de las visitas presidenciales y, particularmente en este último año, la negociación del propio Tratado de Integración y Cooperación, al que hicimos referencia anteriormente.

La normalidad de la relación bilateral hace que deban consignarse tanto situaciones de colaboración y solidaridad, muestras de agradecimientos, apoyo a candidaturas así como también observaciones sobre aspectos que deben ser corregidos: léase, en este caso, cuestiones relativas a la normal provisión de gas que Chile requiere. Precisando un poco más, es importante recordar que el Canciller Alejandro Foxley agradeció a la Argentina por su solidaridad y colaboración ante la emergencia producida por la erupción del volcán Chaitén (mayo de 2008), y reconoció el apoyo solidario del gobierno argentino, a nivel federal y de provincias, en facilidades de transporte de evacuados, ayuda sanitaria, instalación de una planta potabilizadora de agua operada por efectivos del Ejército argentino y facilidades para el traslado de ganado chileno por su territorio[28]. Asimismo, por el lado argentino, la misión encabezada por el Canciller Jorge Taiana a Santiago de Chile, junto con más de 80 empresarios exportadores y pymes de diferentes áreas productivas del país, perseguía el objetivo de reforzar y estimular la relación comercial entre ambos países. Dicha comitiva, acompañada por el Canciller chileno, Alejandro Foxley, participó del seminario «Chile-Argentina: socios estratégicos para el crecimiento». Allí también se sostuvo el

28. «Foxley agradece solidaridad argentina ante erupción volcánica» en Diario El Mercurio, Santiago de Chile, 12 de mayo de 2008.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

fuerte compromiso que tienen ambos países con la integración física, a la cual reconocen entre las «prioridades políticas» y el Canciller argentino anunció una cumbre binacional de cónsules, a comienzos de noviembre, en la cual se discutiría cómo agilizar el movimiento de bienes y personas entre ambos países[29].

Más adelante, el nuevo Canciller chileno Mariano Fernández –quien asumiera el 12 de marzo de 2009– manifestaba que Chile reiteraba que su país apoyaría la candidatura del ex Jefe de Estado argentino Néstor Kirchner como secretario general de la UNASUR, en caso de que fuera necesario recurrir al voto para la elección[30]. Y, el 29 de abril de 2009 iniciaba su primera visita oficial a Buenos Aires. En la reunión mantenida, ambos Cancilleres destacaron la efectividad de las tareas desarrolladas en las distintas Comisiones bilaterales, Grupos de Trabajo y de Expertos, Reuniones de Ministros, Comités de Integración y otras instancias de trabajo binacional a lo largo del año 2008 y principios del 2009. Establecieron, las líneas directrices que habría de tener el futuro tratado, siguiendo los lineamientos estratégicos definidos en la Declaración de Punta Arenas que las Presidentas Bachelet y Fernández de Kirchner firmaron en diciembre de 2008.

La última reunión de los Cancilleres –antes de la finalización del mandato de la Presidente Michelle Bachelet– tuvo lugar el 10 de febrero de 2010. En esa ocasión, Jorge Taiana y Mariano Fernández realizaron un análisis de la evolución de la relación bilateral en las últimas dos décadas y se repasaron los desafíos que la Argentina y Chile tienen de cara al futuro. En un acto desarrollado en la Embajada de Chile en la Argentina, el Canciller Taiana fue condecorado con la Gran Cruz de la Orden al Mérito de Chile, impuesta por el Canciller Fernández en nombre del Gobierno de su país.

En el marco de la relación diplomática argentino-chilena, merece que le asignemos especial atención al rol de los Embajadores. Una de las prácticas que muestra niveles de sintonía muy importantes y que resulta, por lo menos excepcional o no muy frecuente en la diplomacia tradicional, es la presencia que han tenido estos Emba-

---

29. «La Argentina y Chile buscan reforzar su relación comercial», en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 21 de octubre de 2008.
30. «Chile reitera apoyo a Kirchner como secretario de UNASUR», consultado en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20090504/pags/20090504122829.html.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

jadores en las diferentes reuniones de los «Comités de Integración», los cuales, originalmente contaban con la participación de autoridades locales y cónsules. A ello debe agregarse la disposición por participar en eventos académicos y visitas a diversas provincias –incluso las no fronterizas– haciéndolo muchas veces de manera conjunta. Este *«partnership»* que estuvo conformado por el anterior Embajador de la Argentina en Chile, Carlos Abihaggle (durante la presidencia de Néstor Kirchner) y desde 2008 por el Dr. Ginés González García, mientras que Luis Maira se desempeñaba en ambos períodos como Embajador de Chile en la Argentina ha sido crucial a la hora de evaluar la profundidad de los vínculos, ya que han compartido el compromiso de fortalecer la relación, de realizar aportes constructivos con continuidad y han tenido una clara visión estratégica del significado de la relación argentino-chilena. Este último aspecto, también fue reconocido cuando, en un artículo conjunto, los Embajadores ante las Naciones Unidas, Jorge Argüello (Argentina) y Heraldo Muñoz (Chile) resaltaban el «cambio cultural estratégico y el consecuente trabajo por la paz» que se había producido entre argentinos y chilenos[31].

Las relaciones bilaterales en Defensa y Seguridad

Un ámbito que ejemplifica la «nueva relación política» entre la Argentina y Chile y que muestra avances sustantivos es el área de defensa, en cuyo contexto la adopción de medidas de confianza mutua y la cooperación entre las Fuerzas Armadas de ambos países han desempeñado un rol central[32]. En gran parte, el salto cualitativo de la relación bilateral se ha nutrido de ello, a la vez que la participación de ambos en Fuerzas de Paz le proporcionó «visibilidad» regional e internacional a esta buena relación.

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

31. Argüello, Jorge, Muñoz, Heraldo, «La Cruz del Sur», en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 23 de febrero de 2008.
32. Téngase en cuenta, por ejemplo, que en octubre de 2006 daba comienzo en Ushuaia el ejercicio combinado de las FFAA, denominado «Solidaridad 2006».

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

de Defensa, mecanismo conocido como 2+2. En el 2007, la COMPERSEG, que habitualmente se reúne dos veces al año, celebró sus diez primeros años de trabajo efectivo y continuado.

El 29 de agosto de 2005, los Ministros de Defensa, José Pampuro y Jaime Ravinet, habían firmado el Protocolo de Entendimiento relativo a la creación de una fuerza de paz combinada, como parte del compromiso con el mantenimiento de la seguridad internacional de Naciones Unidas. El primer paso hacia su efectivización tuvo lugar el 4 de diciembre de 2006 cuando los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa, en el marco de la reunión bilateral «2+2» anunciaron la firma del acuerdo por el que se crea la mencionada fuerza combinada para misiones de paz. La Ministra de Defensa argentina Nilda Garré, consideró esto un hecho inédito, novedoso y reconoció que las Fuerzas Armadas lograron en pocos meses resolver problemas muy complejos. Por su parte, la Ministra chilena de Defensa Vivianne Blanlot, también valoraba este acuerdo, resultado de un «arduo trabajo» y que daba la pauta de que ambos gobiernos eran capaces de cumplir con las metas de integración[33].

Para el Canciller argentino, Jorge Taiana, la integración y la cooperación militar con Chile se evidenciaba como « una contribución a la seguridad y la estabilidad de la región y un ejemplo reconocido por otros países». También hacía mención a la «Iniciativa ABC» para que en Haití se diese una transición desde la presencia militar de las fuerzas enviadas por la ONU hacia una presencia policial y la de cooperación con más concreción de ayuda para el país caribeño[34].

Los meses de julio y agosto de este año (2007) fueron testigos de nuevos avances bilaterales argentino-chilenos en los temas de seguridad y defensa. Con la realización del seminario conmemorativo «Reuniones 2+2: A Diez Años de su Creación, Logros y Desafíos», desarrollado los días 25 y 26 de julio en la Embajada de Chile en Argentina, los gobiernos de ambos países celebraron el décimo aniversario de la instauración de este mecanismo de consultas e integración en el área de la seguridad y la defensa. La presencia de

---

33. Argentina y Chile crean una «inédita» fuerza combinada de paz, Agencias de Noticias EFE, Buenos Aires, 4 de diciembre de 2006. Ver además, «Chile y Argentina tendrán fuerza de paz combinada a disposición de ONU» en www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20061204/.
34. Recuérdese que Argentina, Brasil y Chile han participado activamente en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

quienes estuvieron en el origen del diseño del mismo, ex- Cancilleres y Ministros de Defensa, permitió realizar un balance de lo actuado así como también pensar en perspectiva[35].

Por su parte, el 3 de agosto de 2007, el nuevo Ministro de Defensa de Chile, José Goñi, anunciaba el inicio de una nueva etapa en las relaciones bilaterales con Argentina en materia de Defensa, dejándose atrás el concepto de medidas de confianza mutua para dar paso a la «cooperación e integración». En su último día de visita al Teatro de Operaciones Austral Conjunto, hizo una expresa alusión a los vínculos sectoriales, destacando el proceso en curso para la formación de la Fuerza Binacional de Paz «Cruz del Sur», que se estimaba concluir a fines de 2008 y al cual calificó de «una experiencia absolutamente inédita en la región e incluso a nivel mundial»[36]. El Estado Mayor Conjunto Combinado (EMCC) comenzó a operar en el edificio Libertador, sede del Ministerio de Defensa argentino y su sede ha venido siendo rotativa entre uno y otro Ministerio de Defensa, previéndose que dicha fuerza estará operativa en el año 2010.

Diversos análisis especializados han evaluado la trascendencia de los resultados logrados en la agenda de defensa y seguridad. En todos ellos se destaca que los avances producidos en el plano militar no conocían precedentes y se ponía especial énfasis en la creación de la plana mayor permanente de una unidad militar binacional para actuar en misiones de paz[37].

Las relaciones navales también se han desarrollado con continuidad y se han ido profundizando. En ese ámbito fueron ejecutados los ejercicios combinados Estrella del Sur, realizado en Copiapó (Chile), Intercambio Sur (Argentina) e Inalaf (Chile). Fueron importantes los intercambios de personal en las academias de Guerra, Aviación Naval, destacamentos de Infantería de Marina y buques escuela bergantín Esmeralda y fragata Libertad. Hubo visitas de Estados Mayores y reuniones en donde se estudiaron y coordinaron distintos proyectos navales logísticos y de desarrollo, como entre el Comando del

---

35. Dirección de Comunicaciones y Prensa- MINDEF, Buenos Aires, viernes 27 de julio de 2007. Consultado en www.defensa.cl/noticias/**2**007/**2**707conmemoran_dosmasdos.pdf.
36. «Nueva etapa bilateral en defensa entre Argentina y Chile», www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=224367.
37. «Chile y Argentina, a diez años del 'dos más dos'» consultado en www.NuevaMayoria.com, 8 de agosto de 2007**;** «A paso firme», «Estamos ante un ejemplo de confianza construida», ambos artículos de la Redacción en *Revista DEF,* Buenos Aires, mayo 2008, nº 33.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Área Naval Austral argentina y la 3ª Zona Naval chilena. A esto debe agregarse, también, que en el año 2008 se cumplieron diez años de la Patrulla Antártica Naval Combinada, integrada por fuerzas argentinas y chilenas que realizan tareas de búsqueda, rescate, salvamento, control y combate de la contaminación de hidrocarburos[38].

El año 2008, también aparece como promisorio para la cooperación argentino-chilena en el ámbito aeronáutico ya que la Ministra Nilda Garré inició las conversaciones para avanzar en la producción conjunta de un avión de entrenamiento básico del que dispone la Fuerza Aérea chilena, cuyo nombre es Pillán y es característico por su bajo consumo en combustible. También se analizó la posibilidad de que la Fuerza Aérea de Chile se interiorice de las características del avión de entrenamiento avanzado Pampa (que se fabrica en la Argentina). La Ministra reiteró que las posibilidades de cooperación en materia de producción aérea entre Argentina y Chile, se dan en el marco de la «nueva orientación» que el Gobierno argentino está planteando al Área Material Córdoba, y que esos avances de la industria aeronaval pueden tener en el futuro un destino dual, con posibilidades de aplicación en el campo civil[39].

Lejos del dominio de la Defensa, pero como un signo más de la colaboración entre los Ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas de los dos países y, en apoyo a actividades deportivas de nivel internacional, encararon una tarea logística en lo que se dio en llamar «Fuerza de Tareas Conjunta Dakar» relativa al traslado de personas y equipos para el rally Dakar-Argentina-Chile en 2009 y 2010.

Otro hecho a destacar por el sentido patriótico y simbólico y de cooperación entre los ejércitos de Argentina y Chile de cara al Bicentenario y como parte de su conmemoración, fue la reciente travesía iniciada el 28 de enero con la cual ambas instituciones recrearon el histórico Cruce de Los Andes de 1817.

En suma, con sus propósitos y realizaciones concretas la cooperación en materia de Defensa es un área que marca la magnitud de los vínculos bilaterales.

---

38. «Relaciones navales Argentina-Chile», Buenos Aires, 29 de julio de 2009, consultado en http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=835:relaciones-navales-argentina-chile&catid=55:latinoamerica&Itemid=163.
39. Garré visitó en Chile una exposición en la que destacó la importancia de «incentivar la cooperación de producción en la región», Buenos, Aires, 3 de abril de 2008, consultado en http://www.mindef.gov.ar/info.asp?Id=658&bus=3.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Hoy, transcurridos poco más de dos años en que se propusiera firmemente la conformación de una fuerza binacional, la integración para la defensa y el reconocimiento de la fuerza de paz conjunta «Cruz del Sur», no sólo son valoradas en el propio Tratado de Integración y Cooperación sino que se hace una apuesta mayor. Como se consigna en su artículo 35, las Partes desarrollarán, en un plazo de tres años, un Programa Bilateral de Cooperación en materia de producción para la Defensa, a partir de proyectos conjuntos que incluyan las áreas terrestre, naval y aeronáutica.

El anillo o círculo de las relaciones propias del «Estado red», las relaciones trans-gubernamentales y las del campo de la paradiplomacia

La nueva relación argentino-chilena, en los últimos cinco años, también ha crecido y se ha potenciado a partir del sinnúmero de relaciones trans-gubernamentales y trasnacionales que han generado una estructura de «red» entre diversos actores y agendas que conforman este segundo anillo a incluir en el análisis de la Política Exterior. En nuestro caso hemos optado por excluir del análisis las comerciales, concentrándonos en las relaciones entre autoridades ministeriales, de gabinete, interparlamentarias, del ámbito de la cultura y la educación y aquellas que son conocidas como paradiplomáticas.

Reuniones Interministeriales Binacionales

De conformidad con lo pautado durante el primer encuentro entre los mandatarios Néstor Kirchner y Michelle Bachelet en marzo de 2006, el 29 de mayo se reunieron en Santiago los Cancilleres de Chile, Alejandro Foxley, y de Argentina, Jorge Taiana, quien asistió acompañado por el ministro de Planificación, Julio De Vido y las autoridades de minería, telecomunicaciones, turismo, educación y salud, entre otras áreas, en el marco de la Primera Reunión Interministerial Binacional. Se trata de una instancia de consulta y coordinación política inédita en la región, que permite una interrelación entre los responsables de diferentes áreas, desde las cuales pueden hacerse propuestas concretas basadas en el conocimiento específico. Sin duda, esta modalidad de vínculos representa, en parte, la formalización del «Estado red» y su institucionalización contribu-

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ye a inducir y administrar la creciente interdependencia que se ha ido tejiendo en la relación bilateral. Precisamente, las conversaciones de este primer encuentro giraron, en gran medida, en torno a la problemática energética que preocupa el gobierno chileno desde el estallido de la crisis de suministro en 2004 y los fuertes recortes en la oferta desde el lado argentino.

La Segunda Reunión Interministerial Binacional congregó a 19 Ministros y altos funcionarios chilenos que se encontraron con sus pares argentinos en Buenos Aires el 6 de agosto de 2009. Durante la cita ministerial se propuso avanzar en la negociación de un Tratado de Integración y Cooperación –al que nos hemos referido en este trabajo– con el cual se persigue el propósito de potenciar el vínculo y dar pautas para avanzar hacia la integración binacional, contemplando una diversidad de temas en materia de integración fronteriza, política y comercial, conservación ambiental, inversiones conjuntas relativas a infraestructura de conectividad y transporte, entre otros. Podría decirse que en esta reunión quedaron planteados los aspectos puntuales sobre los cuales seguirían avanzando las negociaciones entre las presidentas y se dieron los lineamientos del mencionado Tratado. De la clausura del Encuentro participaron, además del pleno de los Ministros, los gobernadores de Mendoza y San Juan, ya que entre los temas de infraestructura de mayor interés figuraban, respectivamente, el del Ferrocarril Trasandino Central y el Túnel de baja altura. Según el Embajador argentino en Chile, aunque cargada de simbolismos no se trató de una reunión meramente simbólica, sino que los Ministros abordaron temas de la agenda concreta que involucra a ciudadanos y regiones de ambos países. Y sostuvo que gran parte de los temas tratados, tienen que ver con una mirada compartida acerca de la extensa frontera común[40]. Tampoco quedó fuera el tema de la cooperación internacional, observándose una gran predisposición para encaminarse a firmar un Acuerdo de Cooperación Sur-Sur y triangular que posibilite dar un marco de participación conjunta en proyectos de cooperación internacional, fomentando la participación y el asociativismo de diversos actores[41].

---

40. González García, Ginés, «Chile y Argentina hacia el Bicentenario», en Diario *Los Andes,* Mendoza, 2 de setiembre de 2009. Consultado en http://www.losandes.com.ar/notas/2009/9/2/opinion-443715.asp.
41. Téngase en cuenta que Argentina y Chile cuentan con experiencia en Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, una trayectoria reconocida en América Latina en general y además están actuando conjuntamente en Haití.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Relaciones Interparlamentarias

La diplomacia parlamentaria, aparece en el campo de la Política Exterior en diversos países como un producto de la democratización política y comienza a asignársele importancia para comprender las mayores interconexiones que se dan entre los Estados. Expresa una nueva mirada institucional donde puedan combinarse las preocupaciones de la sociedad civil y la pluralidad política, que constituye una pieza fundamental en todo Parlamento. En las últimas décadas se la ha potenciado, especialmente en ámbitos regionales y subregionales y también se le reconocen importantes y concretos logros en el acercamiento de las Partes, como quedó demostrado en la Cuestión de los Hielos Continentales, precisamente en la frontera argentino-chilena[42]. Por lo tanto, constituyen una pieza más en el engranaje de una Política Exterior que tiende a involucrar más actores y a conjugar diferentes visiones. Su actuación anticipada puede resultar de gran valor dado que, en muchos casos, acorde con lo que establece en cada Constitución, es el Parlamento (Congreso, en la Argentina) quien lleva a cabo el proceso de ratificación para que los acuerdos internacionales tengan validez para el propio Estado.

Argentina y Chile cuentan con una Comisión Parlamentaria Conjunta, que ha tenido en estos últimos años una actuación significativa en temas relativos a la seguridad social para garantizar beneficios a los trabajadores que se hubieren desempeñado indistintamente en uno u otro país. Si bien, se hicieron avances en diferentes reuniones de la Comisión Parlamentaria conjunta desde 2007, fue en la del 25 de setiembre de 2008 cuando se arribó a un compromiso consensuado que contó, incluso, con los Ministros de Trabajo de la Argentina Juan Carlos Tomada y de Chile, Osvaldo Andrade y del cual emergió el Acuerdo sobre Seguridad Social. Debe recordarse que los primeros pasos en esa dirección datan de 1997 pudiendo concretarse una redacción definitiva y el compromiso de una rápida ratificación por parte de ambos Congresos en la reunión mencionada. Finalmente, en la Cumbre de las presidentas en octubre de 2009 –al firmarse el Tratado de Maipú– quedó establecido que en enero de 2010 entraría en vigor el Convenio de Seguridad Social que beneficiará a los trabajadores que estén sometidos a la legislación de seguridad social de uno o de ambos países.

---

42. Ver Colacrai, Miryam, «La Política Exterior argentina hacia los vecinos durante los ´90». www.cema.edu.ar/ceieg/colacrai/pdf.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La actividad parlamentaria binacional descolló en 2009 con una reunión conjunta celebrada en la Antártida el 5 de marzo. Fue la primera vez que ambos Parlamentos, representados por las Comisiones de Relaciones Exteriores de sus respectivos países, se citaban en «esas latitudes» con el propósito de declarar conjuntamente su respeto por la plena vigencia del Tratado Antártico y el Protocolo sobre Protección del Medio Ambiente. En la misma, reafirmaron su apoyo a las acciones que desarrollen sus gobiernos para reservar sus derechos sobre la plataforma continental antártica y se comprometieron a continuar impulsando el uso pacífico del continente antártico, así como los estudios y la cooperación para el desarrollo de la investigación científica y la defensa de su medio ambiente. Asimismo, reiteraron su común posición ante toda pretensión del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda de Norte sobre territorios antárticos y su plataforma continental y expresaron que no reconocen sus fundamentos, formulando reserva ante los mismos»[43]. Los parlamentarios se reunieron en la localidad argentina de Río Gallegos y de allí se trasladaron a la Antártida en donde se realizaron dos sesiones especiales, una en la Base chilena Presidente Eduardo Frei Montalva y otra, en la Base argentina de Jubany, en donde se firmó la declaración conjunta sobre los temas mencionados. Indudablemente, este acontecimiento deber ser valorado en los términos de la buena relación bilateral existente y en el marco de un clima de cooperación antártica que ha sido garantizado en todas las Declaraciones Presidenciales de los gobiernos democráticos y se ha concretado en la práctica.

Las relaciones en el ámbito de la Cultura, la Educación y la Ciencia y Tecnología. Otros contactos promovidos por la «intelectualidad»

Dos observaciones preliminares son esenciales para poder comprender el desarrollo de este apartado. En primer lugar, la perspectiva política, en sentido amplio, que hemos adoptado en este trabajo nos lleva a prestar atención a algunos contactos trans-gu-

43. Ver al respecto, «Parlamentarios chilenos y argentinos se reunirán en la Antártica», Diario *La Segunda*, Santiago de Chile, 4 de marzo de 2009; «Parlamentarios chilenos y argentinos firman histórica declaración en la Antártica» en Diario La Segunda, 6 de marzo de 2009; «Antártida: diputados de Argentina y Chile rechazan el reclamo inglés» en Diario *Clarín*, Buenos Aires, 7 de marzo de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

bernamentales y transnacionales que, muchas veces al estudiarse las relaciones bilaterales y frente a la «potencia» que tienen otros temas, pasan inadvertidos. En segundo lugar, es necesario hacer una selección de ejemplos, por lo cual hemos privilegiado el ámbito de la cooperación cultural científico-tecnológica y educativa, entendiendo que el entramado que ella puede generar estimula un cambio de cultura en la mirada del otro, lo cual contribuye a conformar relaciones sostenibles en el tiempo.

Los contactos entre sectores educativos y culturales entre los que se cuenta particularmente a las Universidades y las áreas de Ciencia y Tecnología, han tendido nuevos puentes en la relación bilateral.

Al respecto convendría recordar, el Primer Encuentro de Universidades chilenas y argentinas, organizado por la Embajada argentina en Chile el 18 de mayo de 2004, cuyo propósito fundamental- señalado por el entonces Embajador Carlos Abihaggle- fue favorecer todo tipo de intercambios académicos y avanzar en iniciativas de doble titulación. Con ese mismo propósito se trabajó en la Reunión de la Comisión Bilateral de Expertos en Educación Superior, llevada a cabo en Buenos Aires los días 12 y 13 de octubre de 2005. En tanto, el 10 de noviembre, organizado por la Embajada Argentina en Santiago, se concretó el Segundo Encuentro Universitario Argentino-Chileno. En diciembre de 2008, se firmó una Carta de Intención entre la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de Argentina y la División de Educación Superior del MINEDUC en la que ambas partes se comprometieron- entre otros temas- a iniciar el trabajo de desarrollo e implementación de Colegios Doctorales Binacionales entre Universidades de ambos países[44]. Nuevamente, la Comisión Bilateral de Expertos en Educación Superior Chileno-Argentina, se reunió los días 23 y 24 de abril de 2009, siendo anfitriona la Universidad de Chile, en su Casa Central en Santiago. En la agenda desarrollada puede constatarse que continúan pendientes cuestiones relativas al reconocimiento de títulos, pero se avanza en la facilitación de programas conjuntos[45].

---

44. Esta es una experiencia que la Argentina viene desarrollando desde hace un par de años con Brasil, posibilitando el intercambio de doctorandos de carreras consideradas relevantes y que han sido debidamente acreditadas con calificaciones A o B por sus Agencias de Certificación (CONEAU, en la Argentina y CAPES en Brasil).
45. Ver http://www.universia.cl/portada/actualidad/noticia_actualidad.jsp?noticia=142679.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Asimismo, se han desarrollado reuniones de la Comisión Mixta Cultural y Educativa, entre los Ministerios de Educación y las del Grupo de Trabajo para relevar y promover contenidos curriculares que refuercen la Cultura de Paz e Integración entre Argentina y Chile, creado por Notas Reversales el 14 de marzo de 2005. En este último espacio se viene promoviendo la confección de Contenidos Curriculares, una guía de aplicación como así también en planes para la formación de capacitadores. Una re-edición de dichas reuniones tuvo lugar en Buenos Aires, los días 22 y 23 de marzo de 2007 y durante la Segunda Reunión Interministerial Binacional llevada a cabo en Buenos Aires el 6 de agosto de 2009. En esta última los Ministros de la cartera educativa, coincidieron en la necesidad de intercambiar experiencias e información sobre las reformas de Educación Media en los respectivos países, favoreciendo el desarrollo de visitas de estudios de funcionarios, técnicos y docentes, entre ambos países. Y reafirmaron su interés por promover las prácticas de aprendizaje-servicio solidario. Por último, en el marco de la celebración de los bicentenarios de ambas naciones, se comprometieron a difundir los programas de calidad de posgrado de las Universidades argentinas en vistas a la próxima convocatoria del Sistema Bicentenario Becas Chile y acordaron la realización de un programa binacional de turismo e intercambio educativo que permita que alumnos y alumnas de escuelas del nivel medio- en contexto socioeconómico vulnerable- de cada uno de los países puedan conocer y visitar localidades del país vecino[46].

Las reuniones en el área de Ciencia y Tecnología que congregaron a representantes del CONICET (Argentina) y el CONYCIT (Chile) en setiembre de 2004, se continuaron con las presentaciones realizadas por los respectivos Ministros del área en la ya mencionada macro-reunión interministerial de agosto de 2009. De esta última puede desprenderse que, los contactos previos de investigadores y agencias, sirvieron para motorizar diversos acuerdos de cooperación en un marco de «visión estratégica». Un ejemplo interesante para destacar es el que vincula actividades de la CONAE (Comisión Nacional de Actividades Espaciales, Argentina)

46. Ver http://portal.educ.ar/noticias/educacion-y-sociedad/suscripcion-de-acuerdos-de-coo.php.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

y la investigación con Universidades. Se han concretado varios talleres alrededor de la temática de los Andes Centrales de Argentina y Chile. Particularmente, el III Seminario - taller, realizado el 11 de mayo de 2007 sobre «Tecnología espacial aplicada al estudio de los Andes Centrales de Argentina y Chile», contó con la colaboración de Universidades de la región como así también gobiernos regionales y provincias, conjuntamente con la CONAE[47]. Los responsables de esta actividad han evaluado positivamente estos contactos transgubernamentales de Agencia a Universidades y Regiones, entendiendo que sus logros pueden contribuir a generar una dinámica cooperación bilateral gubernamental en materia espacial.

En lo atinente al espacio de la Cultura y a sus respectivas áreas responsables, también han realizado un aporte interesante en el fortalecimiento de los vínculos, orientados fundamentalmente por dos acontecimientos que vienen a conjugarse en esta última parte de la década: la renovada apuesta a la integración entre los dos países y la conmemoración del Bicentenario, con actividades varias. En la II Reunión Binacional Interministerial (2009) el Secretario de Cultura Jorge Coscia (Argentina) y la ministra presidenta del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de Chile, Paulina Urrutia Fernández, acordaron impulsar un concurso binacional para levantar un «Monumento a la Integración» en la zona de Monte Aymond (muy cerca del paso fronterizo Integración Austral) que simbolizará la vocación integradora de los pueblos. Además expresaron la voluntad de promover la circulación de bienes culturales y producciones artísticas así como también el desarrollo de iniciativas conjuntas relacionadas con la industria discográfica, editorial y de diseño y la creación de observatorios de industrias culturales[48]. Es de destacar que el 30 de agosto de 2009 se lanzaba simultáneamente en Argentina y Chile el llamado a Concurso Binacional de Arte para la creación del monumento mencionado, con el cual se pretende contribuir desde lo simbólico a fortalecer y potenciar la relación bilateral.

---

47. Ello fue posible en el marco del Acuerdo entre el Gobierno de la Región de Coquimbo y el Gobierno de la Provincia de San Juan, el acuerdo entre la Universidad de La Serena y la Universidad Nacional de San Juan, del Acuerdo entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y la CONAE y del Acuerdo entre la Universidad de la Serena y la CONAE. La autora agradece al Consejero Félix Menicocci (MRECIC-CONAE) el haber suministrado esta información actualizada.
48. «La Argentina y Chile firmaron acuerdos en materia de cultura» en http://www.cultura.gov.ar.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En el complejo esquema de los múltiples vínculos que se han venido «tejiendo» en el tiempo entre la Argentina y Chile, merece ser mencionada la conformación de redes de intelectuales y espacios académicos de discusión. Uno de ellos es el denominado «Corredor de las Ideas» creado en abril de 1998 el cual promueve contactos académicos entre profesores, investigadores y alumnos pertenecientes a la región geográfica ubicada dentro de la franja comprendida entre la parte central de Chile y la costa sur de Brasil. Sus actividades se articulan sobre la base de tres principios: democracia, identidad y derechos humanos y promueven seminarios y reuniones anuales.

Otra instancia importante es la Asociación Argentina-Chilena de Estudios Históricos e Integración Cultural, muy vinculada, por cierto con el foro mencionado. Su acto fundacional puede reconocerse en el Primer Congreso Argentino-Chileno de Estudios Históricos realizado en la Universidad de Cuyo (Mendoza) en noviembre de 1995. La publicación «Revista de Estudios Trasandinos», por su parte, constituye un esfuerzo tendiente a dar a conocer estudios que se refieran a ambos países.

La labor que desarrollan estos nuevos puentes culturales, educativos y científicos requiere ser considerada por sus efectos positivos a largo plazo. Como han expresado Eduardo Devés Valdés y Pablo Lacoste «la constitución de un espacio cultural unificado argentino-chileno, teniendo allí como agentes a múltiples instancias de la sociedad civil y de los aparatos debería potenciar fortalezas y eliminar algunas debilidades»[49].

Las relaciones del campo de la Paradiplomacia

La compleja densidad de las relaciones argentino-chilenas incluye a los denominados *actores subnacionales*[50], esto es, las provincias argentinas y las regiones chilenas, como así también los municipios, que en su accionar y en el modo en que se vinculan van generando una especie de «Estado red». Una variada agenda de

49. Devés Valdés, Eduardo, Lacoste, Pablo (2007), «Propuesta para una política cultural conjunta entre Chile y Argentina» en Artaza, Mario; Millet, Paz (editores), *Nuestros vecinos,* RIL Editores, Santiago de Chile, p. 97.
50. Esta es la denominación que se ha adoptado en la mayoría de los estudios, sin embargo, nos parece más adecuado hablar de actores subestatales (por ejemplo un Comité de Integración) y subestatales gubernamentales cuando se trata de Provincias, Regiones, Municipios, etc.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

cuestiones relacionados con el turismo, la comunicación transfronteriza, la realización de obras viales, la reactivación o trazado de nuevas líneas de ferrocarriles, la priorización de pasos y corredores bioceánicos conforman áreas de interés que los tienen como principales protagonistas. Particularmente en este caso, los Comités de Frontera –hoy llamados Comités de Integración[51]– han venido cumpliendo un rol crucial y su magnitud queda a la vista con la sola mención de los casi 5.300 km. de frontera argentino-chilena. Su actividad ha sido regulada institucionalmente desde 1997 sobre la base de un acuerdo entre los dos países. Se ha establecido que pueden crearse Comisiones para abordar temas específicos en su seno y las recomendaciones adoptadas en las reuniones de los Comités deberán ser elevadas a las respectivas Cancillerías para su evaluación y decisión.

Como novedad aparece el interés por participar en ellos por parte de otras provincias que se beneficiarían, sobre todo con la construcción de obras de infraestructura en las áreas de pasos fronterizos[52]. Otro dato a remarcar es que, progresivamente, las reuniones de los Comités han convocado también a Encuentros de Alcaldes e Intendentes de ciudades que forman parte de las Regiones y Provincias involucradas.

La acción subnacional le ha sumado a la relación bilateral, una dinámica sin precedentes, favoreciendo el diálogo público-privado y ha estimulado a las propias Cancillerías a tomar contacto directo con requerimientos provinciales y locales. Más de la mitad de las provincias argentinas se relacionan anualmente con las regiones chilenas en los siete Comités de Integración. Los propios Embajadores, como ya señalamos, han sido una pieza clave desarrollando y acompañando estas reuniones y foros desde donde, en muchos casos, se impulsaron emprendimientos de interés regional

51. Los existentes al momento son NOA-Norte Grande; .Atacama-Catamarca-La Rioja; Agua Negra; Sistema Cristo Redentor, Pehuenche; Región de Los Lagos; Integración Austral y el Subcomité Aisén-Chubut.
52. Tal el caso, del Túnel Agua Negra (provincia de San Juan - IV Región) que resultaría muy útil para la comunicación hacia el Pacífico de las provincias de la Región Centro (Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos), de allí que gestionen su participación en las discusiones aunque geográficamente no pertenecen a la frontera andina. Ver al respecto, Discurso del gobernador José Luis Gioja en La Serena, http://www.diarioelzonda.com.ar/05/05/24/noticias/28.htm.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

y con impacto nacional, particularmente aquellos de la órbita de la conectividad transfronteriza.

El reconocimiento que el propio Tratado de Maipú (2009) hace de la actividad de los Comités de Integración y en general de la actividad subnacional, en términos de su contribución positiva al fortalecimiento y profundización de las relaciones bilaterales, apoya nuestra conjetura de que no puede entenderse la relación argentino-chilena desde la etapa democrática si no se considera este proceso como algo constitutivo de ella. Precisamente en el articulado del tratado en cuestión, hay siete artículos (del 15 al 21 inclusive) –bajo el título general de Comités de Integración– dedicados a consignar su rol, sus objetivos y la especificidad de sus funciones y se prevé que, en menos de un año, se establezca un nuevo Reglamento para su funcionamiento. En otras secciones relativas a cuestiones de Infraestructura, Comisión Parlamentaria Conjunta, Cooperación binacional y Mecanismo Conjunto y otros grupos mixtos binacionales, hay menciones a la actividad subnacional de provincias y regiones.

La tónica presente en el Tratado, también registra una muestra elocuente –y simbólica– del compromiso asumido a lo largo de la Cordillera cuando, de modo simultáneo con la reunión de las presidentas que firmaban el Acuerdo de Maipú, se realizaba una «ceremonia en espejo» en los Pasos Internacionales correspondientes a los Comités de Integración: Jama, San Francisco, Agua Negra, Cristo Redentor, Pehuenche, Pino Hachado y Monte Aymond donde se reunieron autoridades y comunidades argentinas y chilenas como un símbolo de la multiplicación de los abrazos y la amistad.

Desde el punto de vista organizacional, nos interesa destacar algunas particularidades de novedosa factura del lado chileno. La gestión Bachelet inauguró en agosto de 2006, exclusivamente para la relación bilateral con la Argentina, la Agregaduría de Cooperación e Integración Subnacional, y en setiembre de ese año se diseñó al interior de ésta una Unidad de Coordinación e Integración Regional (UCIR). Seguramente esta idea ya estaba entre los planes de Bachelet en su primera visita a la Argentina cuando, como consignamos en este trabajo, celebró una reunión especial con los gobernadores de las provincias limítrofes.

Por su parte el embajador de Chile en la Argentina, ha insistido en la necesidad del fortalecimiento y acompañamiento de la actividad subnacional y, dentro de su percepción relativa a la necesidad

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

de modernización de la Cancillería Chilena, ha sostenido con fuerza el peso que cobra en la actualidad la dimensión subnacional[53].

Realizadas esta consideraciones generales sobre la relevancia asignada a la dimensión subnacional (o subestatal gubernamental), es necesario que focalicemos nuestra atención en algunos ejemplos relevantes, frente a la imposibilidad de dar cuenta de la totalidad de esos vínculos. Para ello, en la selección de ejemplos hemos priorizado temas como los relativos a cooperaciones concretas en áreas de frontera, ciertas cuestiones de infraestructura y conectividad, aspectos ambientales y turísticos, encarados como parte de una cultura integracionista, la mención de foros municipales y el desarrollo de algunas regiones transfronterizas que han capturado el interés provincial en suelo argentino y de regiones chilenas.

La vinculación cooperativa con propósitos económicos y ofrecimiento de servicios se ha incorporado como una nueva modalidad de acercamiento entre Regiones del sur de Chile y Provincias argentinas que apuntan a la conformación de una «región transfronteriza». El 16 de abril de 2005, en la localidad chilena de Punta Arenas, se presentó el proyecto turístico «Patagonia Sur», desarrollado por las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, en conjunto con tres regiones chilenas: Magallanes, Antártica Chilena y Aysén. En 2009, se produjeron algunos avances en dirección a la promoción conjunta en ferias internacionales –como la que se desarrolla en São Paulo para la promoción turística– de lo que se dio en llamar «destino Patagonia». Se propuso la realización de misiones comerciales recíprocas entre ambos países en los sectores de mayor complementariedad y potencialidad regional. Se convino en la realización de rondas de negocio denominadas «Turismo, Producción y Comercio», entre el sector público y privado. Se acordó realizar el Tercer Encuentro Comercial de Empresarios de Turismo de la Patagonia Argentina-Chilena en 2010, en la ciudad de Punta Arenas y, en septiembre de ese año, hacer el lanzamiento de la alta temporada turística 2010-2011 en Coyhaique. Se planteó la necesidad de generar y distribuir un folleto común que muestre los atractivos de la

53. Ver al respecto, Luis Maira, «Chile y su relación con América Latina, el Caribe y su entorno vecinal» en http://www.fes-cl/documentos/análisis y propuestas/2009/ Luis_Maira_junio 2009. indd.pdf.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Patagonia Integrada, insistiendo en la necesidad de su aprobación por parte de las respectivas Cancillerías[54].

Los atractivos turísticos del norte argentino y chileno y el altiplano boliviano, fueron el objeto de un acuerdo trinacional entre representantes del gobierno de Jujuy, la región de Atacama en Chile y la Secretaria de Turismo de Bolivia para potenciar el acceso a puntos de interés turístico tales como la zona del Salar de Atacama en Chile, la Quebrada de Humahuaca en Argentina y el Salar de Uyuni en Bolivia. En esa misma dirección las partes se comprometieron a viabilizar un convenio que ampare la programación de obras de infraestructura[55].

Con propósitos medioambientales, el 25 de julio de 2006, las provincia de Chubut junto a Río Negro, a la X Región de Los Lagos de Chile, a la Administración de Parques Nacionales y el INTA suscribieron en San Carlos de Bariloche, un acta acuerdo ratificatoria para la creación de la «Reserva de Biosfera Andino Norpatagónica» que comprenderá una superficie de 4.700.000 hectáreas, lo que la convertiría en la reserva más importante de bosques de regiones templado-frías y la primera binacional de Latinoamérica.

Un ejemplo superlativo de accionar provincial en la relación con las regiones chilenas y de ejercicio de *«lobby»*[56] para atraer la atención y el compromiso del Estado nacional para la realización de obras de infraestructura y conectividad vial, es el que han seguido Mendoza y San Juan. Sería necesario desarrollar un trabajo especial destinado a ello, si quisiéramos abundan en detalles sobre la continuidad, vehemencia y visión estratégica con que ambas han trabajado –no sin desconocer, también, la competencia por lograr convertir su respectivo proyecto en prioritario– en la internacionalización de sus intereses. De hecho, además de ser las provincias que tradicionalmente y por diversas razones, siempre estuvieron más cercanas a Chile, su ubicación estratégica en el

54. Ver Acta del XIX Encuentro del Comité de Integración Austral Chile-Argentina, Coyhaique, 7-8 de mayo de 2009.
55. «Impulsan un circuito turístico internacional» en Diario *El Pregón,* San Salvador de Jujuy 9 de enero de 2008.
56. Tal calificación ha sido tomada de Graciela Zubelzú, «Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas» en CARI-PNUD, *Las provincias argentinas en el escenario internacional*, Buenos Aires, 2008, p. 39.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

centro neurálgico de las vías transfronterizas ha sido una potencialidad convenientemente remarcada por las autoridades provinciales. El hecho que la facilitación de todo tipo de conexiones transfronterizas tenga no sólo impacto binacional sino que se conjugue en el espacio más amplio de los corredores bioceánicos mercosureños, fueron una combinación de factores para que sus gobernadores, su clase política y empresarial, le gestionaran un acceso protagónico en decisiones tan importantes como los proyectos de mejoramiento del Paso Cristo Redentor, el relativo al túnel ferrovial de baja altura- Tren Trasandino Central y la inauguración del Paso Pehuelche, en 2010 (en el caso de Mendoza) y el túnel por Agua Negra y la minería con Pascua Lama (en el caso de la provincia de San Juan)[57]. Además de las reuniones en los Comités de Integración, estas provincias pudieron acceder a diversas Comisiones Mixtas binacionales, produciéndose el hecho más significativo al haberse logrado que el Tratado de Maipú incluyera dos Protocolos complementarios. Uno de ellos sobre la Constitución de la entidad binacional para el proyecto «Túnel de baja altura- Ferrocarril Trasandino Central», el otro relativo a la constitución de la entidad binacional para el Proyecto «Túnel Internacional Paso de Agua Negra». Con la firma de estos instrumentos por parte de los Gobiernos de Argentina y Chile, las provincias mencionadas se han asegurado un asiento en el seno de las respectivas comisiones binacionales.

En lo relativo a la conformación de regiones transfronterizas, nos parece necesario hacer una distinción entre las dos que abordaremos en este trabajo, sobre la base de sus particularidades. Nos estamos refiriendo a la región ATACALAR y a la ZICOSUR que, además de constituir un espacio transfronterizo, se van desarrollando como instancias de cooperación e integración en términos de comercio, cultura, turismo, aspectos relativos a esa «integración cercana o más próxima» comparada con los grandes procesos de integración regional de los cuales se perciben, muchas veces, desplazadas o marginalmente consideradas.

---

57. Ver Miryam Colacrai, «La importancia de la infraestructura en la integración sudamericana. Implicancias del proyecto IIRSA. El caso de la Argentina» en «Energía e infraestructura para una integración regional exitosa en Sudamérica», http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=67.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En el primer caso, ATACALAR, integrada por La Rioja, Catamarca y la III Región Chilena de Atacama se constituyó en 1996 y dio lugar al Comité de Frontera (hoy de Integración) homónimo en 1997. En el año 2005 se incorporaron las provincias Santiago del Estero y Córdoba, Tucumán fue la última en hacerlo en 2006. Ya lleva más de una docena de reuniones y se proyecta como un área de integración que posibilita y estimula reuniones específicas, que hoy incluyen hasta sesiones de discusión de recursos mineros. Asimismo, se considera que «esta integración posibilitará incorporarse al mundo como una subregión»[58]. De hecho, gran parte de su actividad está volcada a la promoción de oportunidades comerciales y, en ese ámbito la región de Atacama así como la agencia chilena promotora de comercio exterior (Pro-Chile) tienen un rol significativo.

El otro ejemplo, aunque con carácter multinacional-transregional, es la ZICOSUR (Zona de Integración Centro-Oeste de América del Sur) que surgió en una reunión celebrada Antofagasta en 1997[59] y nuclea regiones argentinas, chilenas, bolivianas y paraguayas. Son miembros de esta instancia las siguientes regiones: de la Argentina, las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán; de Bolivia, los departamentos de Beni, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz y Tarija; de Brasil, el Estado de Mato Grosso del Sur; de Paraguay, las regiones de Alto Paraguay, Alto Paraná, Amambay, Boquerón, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapuá, Misiones, Ñeembucú, Paraguarí, Presidente Hayes y San Pedro; de Chile, las regiones de Arica y Parinacota, Atacama y Tarapacá y de Perú, los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna. Este espacio reúne a una población cercana a los 30 millones de habitantes, en una superficie de tres millones seiscientos mil kilómetros cuadrados.

---

58. Ver al respecto «Por el desarrollo de Atacama» en *El Diario de Atacama,* 14 de noviembre de 2008; «Exitoso inicio del Encuentro ATACALAR»; *El Diario de Atacama,* 15 de noviembre de 2008; «Gobernadores argentinos y chilenos por la integración, en Diario *El Cronista Comercial*, Buenos Aires, 16 de noviembre de 2008.
59. Podría citarse a este proceso integrativo de carácter subnacional, como el primero de estas características, surgido como un foro empresarial. Creado en 1974, el GEICOS (Grupo Empresario Interregional del Centro Oeste Sudamericano) inicia las primeras reuniones empresariales de la región, luego se sumaron diferentes actividades, promoción de productos, realización de ferias y contactos entre gobernadores.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Se destaca por su gran actividad en ámbitos que van más allá de los intereses económicos, de infraestructura y planeamiento regional para comprometerse, progresivamente, en emprendimientos institucionales, culturales y de coordinación interuniversitaria, como ha quedado de manifiesto en la reunión de fines del año 2007, en la cual se presentó el Programa de Movilidad Estudiantil de la Red CRISCOS, dependiente del Consejo de Rectores por la Integración de la Subregión Centro-Oeste de Sudamérica[60].

De lo expuesto en una reciente reunión, queda claro la autopercepción de sus integrantes acerca de sus capacidades y recursos y cómo deberían potenciarlos. Al respecto sostenían que «los recursos naturales y humanos y las potencialidades existentes en el área hacen de este proceso de integración subnacional un espacio de crecimiento económico e inclusión social, a partir de políticas de asociativismo, complementariedad, cooperación, teniendo como meta sustancial el agregado de valor a la producción, generando trabajo genuino para sus habitantes». Ubicados en el lugar preferencial de la franja central del Eje de Capricornio, apuntan a encarar políticas activas que fortalezcan al sector empresarial, articulando esfuerzos públicos y privados a fin de lograr una oferta exportable común competitiva. Además, la infraestructura portuaria existente posibilita acceder a los mercados demandantes de la producción común, especialmente los del Asia Pacífico. De allí que, tienen una consigna en común, como es el continuar trabajando sobre la infraestructura vial, ferroviaria e hidrovial y sobre la facilitación de los trámites en los puntos fronterizos de los cinco países (Argentina, Chile, Bolivia, Brasil y Paraguay)[61]. Es interesante analizar los diferentes pasos que se han venido dando para dotar a ZICOSUR de una estructura institucional que, a grandes rasgos, podría decirse que emula la evolución institucional del MERCOSUR.

El punto de contacto que hallamos al analizar la proyección de ATACALAR como de ZICOSUR es la relevancia que adquieren las

60. Ver http://www.diarioc.com.ar/educacion/id/94739
61. «El Gobernador presidirá el encuentro de ZICOSUR en Oruro», Salta, 3 de febrero de 2010. En http://www.salta.gov.ar/index.php?news=4409. Sobre el aporte de la Provincia de Jujuy y el Paso de Jama a dicho proceso de integración subnacional, se manifestaron su gobernador y los Embajadores de Argentina y Chile. Ver «Consideran a Jujuy una pieza clave de la Integración Sudamericana» en http://www.jujuy.gov.ar/index2/partes_prensa/20_08_2009/180-200809.doc.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

regiones del norte de Chile, por la existencia de puertos y facilidades para la salida de productos regionales y de muchas provincias argentinas hacia los mercados de Asia-Pacífico.

El anillo de relaciones construido por la «clase política»

Otro indicio del entretejido de relaciones «por debajo» tiene que ver con la dinámica política y la creación de un espacio de diálogo entre representantes partidarios con predicamento en sus respectivos países. Si se especula con que la Argentina y Chile están en camino a construir una sociedad estratégica, este «anillo» de relaciones que incorporamos en nuestro análisis con carácter experimental, cobraría notoriedad.

Este «diálogo político» se inició en el año 2004[62]. El primer encuentro tuvo lugar en Buenos Aires los días 20 y 21 de marzo, continuándose en una segunda jornada en Santiago de Chile los días 3 y 4 de septiembre, con el propósito de intercambiar de manera franca e informal, ámbitos de interés políticos mutuos. En el primero se abordaron cuestiones relativas al proceso de integración regional y sus dificultades, las premisas de la política internacional y sobre todo el rol de América del Sur y de América Latina en el contexto internacional y las perspectivas concretas de una política de cooperación argentino-chilena, más allá de las relaciones diplomáticas y de Estado. La agenda del segundo encuentro estuvo organizada en torno a dos ejes fundamentales contemplando las prioridades de la política interna de Argentina y de Chile así como también los inconvenientes de la integración binacional.

La tercera ocasión –a la que debe ubicarse temporalmente en uno de los momento más álgidos de la crisis del gas– tuvo lugar en Buenos Aires el 25 de mayo de 2007. La comitiva chilena contó con el senador y presidente del PS, Camilo Escalona, al que acompañaron Luis Maira –actual Embajador de Chile en la Argentina– y Jaime Gazmuri, encargado de la secretaría de relaciones internacionales del PS y otros representantes partidarios relevantes. Se encontraban también los Mi-

62. Se ha sostenido también que, el vínculo que desde 2003 se comenzó a tejer entre el Partido Socialista y la nueva mayoría en el peronismo controlada por el Presidente argentino, Néstor Kirchner y su esposa, Cristina Fernández, apuntó a abrir un inédito espacio de diálogo entre dos fórmulas gobernantes de centroizquierda en la región. Ver «Delegación del PS viaja a Argentina e incorpora en agenda el problema del gas», Diario *La Nación*, Santiago de Chile, viernes 25 de mayo de 2007.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

nistros chilenos de Trabajo, de Planificación y de la Presidencia. Por el lado argentino, la senadora Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Fernández (Jefe de Gabinete), y el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio de Vido. El tema convocante[63] y, podría decirse excluyente, era sincerar los distintos aspectos que se conjugan en la cuestión del gas, convencidos –como manifestaron dirigentes chilenos– que este tipo de reuniones les hacen bien a los encuentros que formalmente llevan los Gobiernos entre sí. A su vez, resulta claro el propósito de evitar que la crisis de energía en la Argentina y un virtual racionamiento de envergadura, pudiesen dañar la gestión de la presidenta Bachelet, impactando su imagen y debilitando al Ejecutivo.

Este tipo de iniciativas –como parte de las acciones complementarias del ámbito privado y público que coadyuvan al quehacer gubernamental– fue realzada por el propio Embajador Chileno Luis Maira que hubo de salir a enfrentar las críticas de algunos sectores de su propia Cancillería[64].

La sintonía partidaria en el campo de la acción política[65], produjo también en fecha cercana a las elecciones para gobernador en la provincia de Santa Fe (2007), un hecho de alto impacto cuando el ex Presidente de Chile, Ricardo Lagos, visitó la ciudad de Rosario y manifestó su apoyo a la candidatura del socialista Hermes Binner.

Una acción similar se produjo en el marco del proceso eleccionario chileno cuando, a poco más de un mes de las elecciones, el candidato oficialista Eduardo Frei junto al ex Presidente Ricardo Lagos organizaron un acto en Mendoza y la Universidad Nacional de Cuyo fue el lugar escogido para el encuentro de los líderes de la Concertación y un grupo de residentes chilenos donde se los convocaba a apoyar a Frei. La reacción se hizo sentir rápidamente desde el comando electoral del candidato Piñera, que hasta pidió algunas explicaciones a la Cancillería chilena porque sostuvo que había complacencia del Consulado[66]. Como se sabe, Mendoza concentra la

63. Ibídem.
64. «El Embajador Luis Maira responde a las críticas por el tema del gas. Política Exterior y diplomacia partidista», Diario *La Nación*, Santiago de Chile, domingo 3 de junio de 2007.
65. Ver «La globalización vino para quedarse», en Diario *La Capital,* Rosario, Santa Fe, 29 de julio de 2007.
66. Ver, Mónica González, «El «voto argentino» agita la campaña electoral en Chile en Diario *Clarín,* Buenos Aires, http://www.clarin.com/diario/2009/11/04/elmundo/i-02033254.htm.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

mayor proporción de ellos y, a la par, el liderazgo y respeto hacia Lagos es indiscutido.

Los ejemplos seleccionados y, aunque conviene seguir tomando esta variable como experimental, muestran que cierta sintonía partidaria, el peso político de algunos líderes y la voluntad para contribuir al diálogo y el acercamiento de posiciones –cuando es necesario hacer frente a situaciones que exceden la rutina– abonan la idea de continuar observando estos comportamientos en el marco de la relación bilateral.

3. Reflexiones finales

Las relaciones argentino-chilenas en un amplio marco que prioriza la variable política, exhibe por casi veinte años una voluntad de fortalecimiento del vínculo donde sobresalen el interés pragmático de ambas partes por la resolución de cuestiones sensibles así como también por el establecimiento de mecanismos institucionales que faciliten el diálogo, fortalezcan los objetivos y se orienten, en una diversidad de temas de agenda, hacia lo que debe ser una relación «estratégica».

También ella se caracteriza por constituir un singular ejemplo de multiplicación de contactos de «varios niveles» lo cual nos permite hablar de relaciones que se tejen por «arriba» y por «debajo», todas las cuales dan por resultado un conjunto inescindible si se pretende comprender y calificar la relación bilateral. Asimismo, ésta puede ser considerada –de modo comparativo con las existentes entre otros países de la región– indiscutiblemente como la más densa, cercana y positiva.

El período analizado en este trabajo, reproduce líneas de continuidad con los anteriores, tanto en las cuestiones de rutina como en aquellas de mayor sensibilidad, por ejemplo, la denominada «crisis de gas». Se siguieron los carriles institucionales cuyos pilares nacieron con la vuelta a la democracia en ambos países y también se instituyeron otros como muestra de una «interdependencia inducida» o como un intento por «ordenar la interdependencia» existente, evidenciando la interconexión existente entre las múltiples agendas y actores.

Es notorio el avance que se registra, en el área de la diplomacia tradicional, dadas las acciones de los Ejecutivos, las reuniones

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

cumbres y las visitas presidenciales y la singular cooperación que se fue construyendo en el ámbito de la Defensa y la Seguridad y que hoy permiten hablar ya no de medidas de confianza sino de integración. A ellos se suman las reuniones binacionales de Ministros; sistema de consultas permanentes de los ministerios de Relaciones Exteriores; el establecimiento de una Comisión Binacional de cooperación económica e integración física, entre otras y a la vez crece la vinculación de parlamentarios, y de diversas esferas gubernamentales responsables de áreas específicas.

La relación argentino-chilena muestra, en estos casos, cómo la Política Exterior requiere de una gran apertura en su autopercepción funcional y, a la vez, demanda una modernización permanente para hacer más eficaz su accionar, complementado con el aporte proveniente de acciones transgubernamentales.

Como también puede apreciarse en este caso, la acción subnacional le ha aportado una dinámica en las relaciones bilaterales que favorece el diálogo público y privado, y ha motivado también que las respectivas Cancillerías tomen contacto directo con los requerimientos provinciales y locales. En todo el período relevado aparece un dato a subrayar, y es el relativo a la intensa actividad que los Embajadores de uno y otro país han desarrollado a escala subnacional, siendo partícipes activos en encuentros, foros y visitas a las provincias acompañando, de este modo, muchos emprendimientos surgidos desde el ámbito local.

Finalmente, y como último punto de nuestro diseño metodológico, considerábamos a las relaciones entre partidos políticos –si pudiese llamarse a esto «diplomacia partidaria»– un factor contribuyente en las relaciones argentino-chilenas. Ha cobrado notoriedad, un área poco visualizada en los análisis de relaciones bilaterales, el relativo a los vínculos entre partidos políticos y los efectos que puede tener una sintonía entre sus interlocutores. Los ejemplos seleccionados y, aunque conviene seguir tomando este variable como experimental, muestran que cierta sintonía partidaria, el peso político de algunos líderes y la voluntad para contribuir al diálogo y el acercamiento de posiciones –cuando es necesario hacer frente a situaciones que exceden la rutina– abonan la idea de continuar observando estos comportamientos en el marco de la relación bilateral. Este constituye un desafío que de cara a los años por venir ya ha aparecido como un signo de continuidad en las administraciones

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

que hemos relevado pero sería interesante ponerlo a prueba con el cambio de signo partidario registrado en las últimas elecciones presidenciales en Chile, cuyo Presidente Sebastián Piñera asumirá el 11 de marzo de 2010.

De todos modos y más allá de algunos matices, es esperable que la relación argentino-chilena siga los cauces que la caracterizan y que, en cumplimiento del Tratado de Maipú del 30 de octubre de 2009, éstas sigan profundizándose y mostrándose como un ejemplo positivo y estimulante para el resto de la región.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Bibliografía

Aldecoa F., Keating, M. (eds.) (2000) *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones,* Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid.

Colacrai, M. (2003) «La Política Exterior argentina hacia los vecinos durante los´90», en www.cema.edu.ar/ceieg/colacrai/pdf

_____ «La importancia de la infraestructura en la integración sudamericana. Implicancias del proyecto IIRSA. El caso de la Argentina» en *«Energía e infraestructura para una integración regional exitosa en Sudamérica»*, http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=67.

Devés Valdés, E.; Lacoste, P. (2007) «Propuesta para una política cultural conjunta entre Chile y Argentina» en Artaza, M.; Millet, P. (editores) *Nuestros vecinos,* RIL Editores, Santiago de Chile, pp.83-110.

Diamint, R. (2004) «Estrategias desentonadas: Argentina y Chile», en Seminario: Chile y Argentina: una mirada estratégica de cara al bicentenario», FLACSO, Santiago de Chile, 23 de noviembre.

Fuentes Lazo, O. (2007) «Chile y la Argentina: una relación especial...» en Artaza, M.; Millet, P. (editores), *Nuestros vecinos,* RIL Editores, Santiago de Chile.

Gonzáles García, G. «Chile y Argentina hacia el Bicentenario», en Diario *Los Andes,* Mendoza, 2 de setiembre de 2009. Consultado en http://www.losandes.com.ar/notas/2009/9/2/opinion-443715.asp.

Gonzáles García, G.; Maira, L. «Un paso definitivo para una relación estratégica» en Diario *El Mercurio,* Santiago de Chile, 29 de octubre de 2009. Ver http://blogs.elmercurio.com/columnasycartas/2009/10/29/un-paso-definitivo-para-una-re.asp.

Gonzáles, M. «El «voto argentino» agita la campaña electoral en Chile en Diario *Clarín*, Buenos Aires, http://www.clarin.com/diario/2009/11/04/elmundo/i-02033254.htm.

Hill, C. (2003) *The changing Politics of Foreign Policy,* Palgrave and Mac Millan, New York, pp.1-47.

Keohane, R.; Nye, J. (1988) *Poder e Interdependencia,* Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Kincaid, J. (2001) «Roles of Constituent Governments», for the *Forum of Federations Seminar on Foreign Relations of Constituent Units,* Winnipeg, 11-12 May (mimeo).

Michelmann, H. J. y Soldatos (1990) *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units,* Panayotis (eds), Oxford, Clarendon Press.

Rojas Aravena, F. (2002) «El fin de la Guerra Fría y la solución de conflictos en el Cono Sur» en *D+C Desarrollo y Cooperación* No.5, septiembre/octubre.

Russell, R. (comp.) (1990*) Política Exterior y toma de decisiones en América Latina,* GEL, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina.

Smith, S. (2002) «El mundo de Wendt», en *Revista Desafíos,* Edición Especial, semestre I, Nº 6.

Walt, S. M. (1987) *The Origins of Alliances,* Ithaca, Cornell University Press.

Wendt, A. (2000) *Social Theory of International Politics,* Cambridge, Cambridge University Press.

_____ (1992) «Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics», *International Organization*, Vol.46, Nº 2.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ENTRE LA *NECESIDAD* Y LA *DESILUSIÓN:* LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA BRASIL (2005-2009)

María Julieta Cortes
Nicolás Creus

Introducción

La crisis política, económica y social que afectó a Argentina en 2001 tuvo un fuerte impacto en el área de las políticas públicas y la política exterior no fue la excepción. El aislamiento internacional del país se profundizó como así también la vulnerabilidad frente a los acontecimientos externos. La agenda externa fue minimizándose significativamente, concentrándose casi de manera exclusiva en el tema de la renegociación de la deuda externa.

En este contexto, un concepto que definía la política exterior argentina era el de *«necesidad»*. Ésta tenía dos caras, una externa y otra interna, ambas íntimamente relacionadas. En el plano internacional, el país necesitaba apoyo político para fortalecer su capacidad negociadora frente a los acreedores externos, como así también para construir un nuevo patrón de inserción internacional. En cuanto al plano doméstico, tanto el gobierno provisional de Eduardo Duhalde, como el de Néstor Kirchner, necesitaban marcar diferencias con la administración menemista y su política de *alineamiento* con Estados Unidos. En tal sentido, ambos buscaron construir un esquema de relaciones con los países de la región.

De esta manera, las *necesidades* confluyeron para reforzar el acercamiento a Brasil, con la intención de profundizar la alianza estratégica entre ambos países. La llegada de Luiz Inácio

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

«Lula» Da Silva a la presidencia del país vecino en 2003, reforzó las convicciones de la dirigencia argentina en torno a su elección por Brasil como nuevo punto de apoyo de su política exterior.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner, su Canciller Rafael Bielsa (2003-2005) tendió a mantener los vínculos con Brasil intentando profundizar y reforzar la alianza estratégica. La *necesidad* que en los primeros años post crisis había condicionado fuertemente esta elección, va a encontrarse en el devenir de los años con una percepción de dirección opuesta, la *desilusión* con los resultados y los escasos avances logrados en los diferentes temas de agenda bilateral.

Esta *desilusión* comenzó a evidenciarse en hechos concretos a partir de 2004, incrementándose a partir de 2005. De esta manera, *necesidad y desilusión* convivieron en la política exterior argentina hacia Brasil en el período 2005-2009, haciendo cada vez más difícil su formulación y mostrando ambigüedades que se tradujeron en una *intensidad variable* en el vínculo bilateral.

El énfasis que se ha colocado en la *necesidad* y/o en la *desilusión* en diferentes momentos ha determinado una política exterior vacilante y dubitativa. Hasta tanto no se logren conciliar dilemas y aspectos contradictorios que orientan el vínculo, será muy difícil poder definir y articular una política hacia Brasil que se sostenga en el tiempo.

Este es uno de los principales desafíos de la política exterior argentina de comienzos del nuevo milenio, no solo por la pertenencia de ambos países a un mismo subsistema político internacional sino también por el cambio de status que Brasil viene experimentando en los últimos años, aumentando su protagonismo en los temas más importantes de la política mundial.

El presente trabajo parte de la premisa de pensar a Brasil como un actor clave para definir la inserción internacional y regional de la Argentina, en tal sentido se propone comprender y explicar el por qué de los dilemas de la política exterior hacia Brasil entre 2005 y 2009, considerando tanto las variables internas como externas que intervienen en su formulación. Argentina debe tener claro que lugar ocupará Brasil en su política exterior para definir su estrategia internacional.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

1. Transición e indefinición en la política exterior argentina (2002-2009)

Nueva actitud en la política exterior: los gobiernos de Duhalde y Kirchner (2002-2007)

La crisis de 2001 afectó la proyección internacional de la Argentina, por lo cual fue preciso pensar una estrategia que guíe el accionar externo del país. El gobierno provisional de Eduardo Duhalde, quien asume la presidencia el 1 enero de 2002, tuvo una *actitud* clara en la elección de Brasil como socio prioritario del país, constituyendo a esta relación como el pilar de la (re)-inserción internacional argentina.

Trabajar con el concepto de *actitud* en lugar del de *política,* posibilita entender que el apremiante contexto que enfrentaba el país demandaba decisiones rápidas con escaso margen para la planificación y con la consecuente imposibilidad de formular políticas de mediano plazo, la *necesidad* primaba sobre cualquier otro concepto. En el futuro –menos turbulento y urgente– se suponía que tal *actitud* debería devenir en una política claramente formulada, con objetivos que excedan la coyuntura.

Desde el gobierno de Duhalde se evaluaba que no existían demasiadas posibilidades para Buenos Aires, más que aliarse con Brasilia y acompañar sus iniciativas internacionales para de ese modo recuperar algunas capacidades[1]. Esta visión fue compartida por el gobierno de Néstor Kirchner, quien continuó con ésta *actitud*, no solo en el plano discursivo sino también en el plano de las acciones. La *actitud* de acompañar a Brasil y buscar contemporizar posiciones se materializó en varios ejemplos que a continuación se presentan brevemente.

En septiembre de 2003, en la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Cancún, Argentina modificó su estrategia de negociación reemplazando al Grupo Cairns por el G-20, impulsado y liderado fundamentalmente por Brasil, India y China. Siguiendo en la dimensión económico-comercial, en noviembre de 2003, en la Reunión Ministerial del ALCA, celebrada en Miami, Argentina dejó atrás

1. Ver Miranda, Roberto (2004) «Hegemón y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina», en Politikos, Santa Fe, 3:77-95.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

las indefiniciones suscitadas en los últimos años y apoyó la iniciativa brasileña sobre las modalidades en torno a las cuales negociar la integración continental, afirmando además la unidad del MERCOSUR.

En la dimensión político-diplomática, la Argentina de Kirchner comenzó a tener una postura más crítica respecto al accionar norteamericano en la guerra de Irak, acercándose a la diplomacia de Brasil, opositora desde un principio –aunque manteniendo moderación–. En el plano regional, Argentina también reconoció implícitamente cierto liderazgo de Brasil, al acompañar y contemporizar posiciones, por ejemplo frente al conflicto colombiano –asunto que bajo los gobiernos de Carlos Menem y Fernando Henrique Cardoso- había generado algunas diferencias[2]. Con respecto a Haití, Argentina también terminó apoyando la postura brasileña –marcando otra vez diferencias con la década anterior–, que asumió la conducción militar de la misión de las Naciones Unidas[3].

---

2. Al interior de la administración de Bill Clinton, existía una tendencia que planteaba la posibilidad de una intervención multinacional en Colombia para combatir el problema de la guerrilla y el narcotráfico. En línea con esto, el General Barry Mc Caffrey visitó Brasil, Bolivia, Perú y la Argentina, donde trató el tema de forma privada con los respectivos Jefes de Estado. Según Moniz Bandeira (2004) «aparentemente, la intervención no se concretó porque no se produjo el apoyo de todos los países de la región. Brasil se negó firmemente a participar de cualquier tipo de operación multinacional en Colombia». «La Argentina tomó una actitud distinta. Menem se atrevió a ofrecer su apoyo a una eventual intervención en Colombia. Incluso antes del viaje de Mc Caffrey a Buenos Aires, Menem proclamó públicamente su disposición a ofrecer tropas para intervenir en Colombia en caso de que el presidente Andrés Pastrana solicitase ayuda». En contraposición con estas discrepancias, bajo el período analizado en este artículo, la Argentina –en línea con Brasil– rechaza cualquier presencia externa en el conflicto colombiano, así como también las posibilidades de intervención.
3. Durante la década del 90 se evidenció una falta de coordinación de políticas entre Brasil y Argentina ante el conflicto en Haití. Brasil reconoció los esfuerzos del Secretario General de Naciones Unidas en la búsqueda de una solución a la crisis que azotaba al país y apoyó el embargo económico y político hecho por el Consejo de Seguridad de la ONU en 1994 y seguido por la OEA. Como miembro No Permanente del Consejo de Seguridad, los representantes brasileños se abstuvieron en la votación que autorizó la intervención de la ONU en Haití para la restauración de la democracia (31 de julio de 1994) en expresa oposición a la propuesta de intervención sostenida por Estados Unidos. En cambio, Argentina se alejó de la posición brasileña 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. En cambio, en el nuevo milenio y ante una nueva crisis suscitada en el ese país se evidenciaron acciones conjuntas entre Argentina, Brasil y Chile. Argentina envió 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– y liderada militarmente por Brasil, con el objetivo de acercar a las partes en conflicto.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Sin embargo, más allá de estas acciones, la *necesidad* inicial comenzó a mezclarse con cierta *desilusión* en torno a los resultados derivados de tal *actitud.* Por ejemplo, con respecto al MERCOSUR, Argentina esperaba lograr el fortalecimiento y la profundización del proceso de integración a partir de su alianza con Brasil, sin embargo ambos países reivindicaban el bloque desde visiones estratégicas diferentes[4], mientras Argentina bregaba por una mayor institucionalización, Brasil tendía a mantener una estructura institucional de carácter definidamente intergubernamental, en la cual puede con mayor facilidad hacer pesar las asimetrías de poder. Si bien desde el discurso Brasil admite compartir los intereses de Argentina respecto a la necesidad de profundizar los compromisos institucionales, lo cierto es que en los hechos –tal como veremos a lo largo de este trabajo–, la diplomacia de Brasilia no dio cabida a las propuestas de Buenos Aires en tal sentido. Estas diferencias no fueron bien percibidas por la diplomacia argentina en el contexto de *necesidad*, generándose cierta *desilusión* frente a los escasos avances registrados en el proceso de integración.

Todo ello tendrá un correlato inmediato en la dimensión económico-comercial. La ausencia de coordinación macroeconómica, la inexistencia de una política industrial y comercial común, la falta de coordinación de políticas de financiamiento, entre otras cuestiones, agudizaron las continuas divergencias entre Argentina y Brasil. Los desequilibrios que se derivan de los sectores más sensibles, a saber: el sector automotriz, el de electrodomésticos, el textil y el del calzado, constituyen una clara muestra de la *desilusión* argentina. Más allá de esto, ambas partes procuraron que las diferencias comerciales no afectaran el vínculo político, en consonancia, primaron las soluciones consensuadas y la búsqueda de mecanismos de salvaguardias.

Otro hecho significativo que afectó las relaciones argentino-brasileñas, fue la creación, producto de la iniciativa diplomática de Brasil, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), en Cuzco, en

4. Para una descripción más amplia respecto a las diferentes visiones de Argentina y Brasil en torno al MERCOSUR y sobre todo para comprender las diferencias al interior de los respectivos Estados, ver Gomes Saraiva, Miriam (2009) «O papel das ideias na integração regional: as diferentes visões do Mercosul existentes dentro da Argentina e do Brasil» en Lechini, Gladys; Klagsbrunn, Victor y Gonçalves, Williams (org.) (2009) *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*. Editora Revan. Rio de Janeiro.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

diciembre de 2004. La diplomacia del Palacio San Martín se manifestó sorprendida por este accionar debido a la falta de diálogo previo entre las Cancillerías. Esto no hacia otra cosa más que poner de manifiesto la vocación de liderazgo de Brasil, así como también las diferentes visiones respecto a la política regional de las cancillerías de ambos países, primando un enfoque sudamericano en Brasil y otro más latinoamericanista en Argentina. La respuesta de Buenos Aires a la iniciativa brasileña va a ser de *resistencia*[5] al proceder diplomático de Brasilia, muestra de ello fue la ausencia del presidente Néstor Kirchner en la Cumbre de Cuzco.

En abril de 2005, estas cuestiones quedaron claramente expuestas con motivo de la crisis institucional de Ecuador[6]. Frente a ello, la diplomacia brasileña buscó dinamizar el accionar de la CSN y utilizarla para legitimar y aumentar su protagonismo en la región, enviando una misión diplomática del organismo presidida por el Canciller brasileño Celso Amorin. Argentina por su parte, en oposición a la visión sudamericanista de su vecino, planteó que sea la OEA la encargada de tratar el problema.

A pesar de los desentendimientos, desde lo discursivo se trataba de mantener la sintonía con Brasil, resaltando que más allá de las diferencias la relación atravesaba su mejor momento histórico. Lo cierto es que la *desilusión* con el MERCOSUR y la *resistencia* a la CSN comenzaron a obstaculizar los entendimientos, despertando cuestionamientos en torno al contenido y al alcance de la alianza estratégica.

---

5. Este concepto fue desarrollado en: Creus, Nicolás (2008) «La percepción de Brasil en la política exterior argentina: 2001-2007», IV Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata. Aquí se presentan las diferentes sensaciones de la política exterior argentina bajo el período analizado -*desilusión* con el MERCOSUR, *resistencia* a la Comunidad Sudamericana de Naciones y *resignación* frente a la Unión de Naciones Sudamericanas- a fin de dar cuenta sobre cómo los errores de percepción llevaron Argentina a equivocar el sentido que Brasil atribuía a las acciones que se daban en el plano regional, y teniendo que revisar sus posiciones.
6. Las masivas protestas en Ecuador contra el gobierno de Lucio Gutierrez 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 Gutierrez, la oposición impulsó en el Congreso un juicio político contra el presidente. Finalmente el 20 de abril de 2005 el Congreso destituyó a Gutiérrez.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Sumado a estos ejemplos de carácter regional, se pueden agregar otros vinculados al plano global, por ejemplo la posición de ambos países en lo relativo a una eventual reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Brasil pretende obtener un asiento como miembro permanente y ha desarrollado una activa diplomacia en pos de este objetivo, elaborando estrategias con países con intereses similares como India, Japón, Alemania, Sudáfrica y buscando apoyos en diferentes regiones del mundo.

Argentina se opone a la propuesta brasileña y ha tratado de evitar su tratamiento a fin de evitar generar malestar en la relación bilateral. Según el Embajador Cesar Mayoral «La posición tradicional argentina es y ha sido que no se incremente el número de miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, dado que ello no haría más que consolidar privilegios. Nuestra opinión es que se aumente la cantidad de miembros no permanentes, y que se permita la reelección de éstos (no como ahora que está prohibida)»[7]. A ello agregó que si se le otorgara a América Latina –conforme al criterio de distribución regional– una banca permanente en el Consejo de Seguridad, Argentina y México apoyarían la idea de que esa banca fuese rotativa. Con el objetivo de opacar estas diferencias, ambos países han diseñado esquemas para poder trabajar de manera conjunta en el mencionado organismo[8].

Si bien la *necesidad* parecía seguir primando por sobre la *desilusión*, la política exterior comenzaba a volverse más híbrida, como resultado de los dilemas que se desprendían de los hechos referenciados, para los cuales Argentina no tenía una respuesta clara. Las sensaciones de *necesidad* y *desilusió*n se equiparaban generando cierta incertidumbre en la formulación de la política hacia Brasil. En esto último radica el problema de la política exterior argentina hacia el país vecino, es decir, cómo conciliar *necesidad* y *desilusió*n en una política que las integre. Este diagnóstico no representa otra cosa

7. Mayoral, César (2004). «La Argentina y el Consejo de Seguridad de la ONU», en *La Nación*. Buenos Aires. Cesar Mayoral es Embajador. Fue Representante Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas (2003-2008). En mayo de 2008 fue designado Embajador en la República Popular China.
8. En el encuentro presidencial de octubre de 2003, surgió la iniciativa denominada *Procedimiento especial de cooperación y trabajo conjunto en el ámbito del Consejo de Seguridad*. Por medio de este, 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.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

más que la evidencia de que la nueva *actitud* asumida luego del colapso de 2001 precisa ajustarse a nuevas realidades, contemplar un espectro más amplio de variables, a fin de articular una *política* que exceda la coyuntura y escape a las conductas reactivas.

La *actitud* de acercamiento a Brasil delineada por el gobierno de Duhalde constituyó, como ya fue mencionado, una respuesta coyuntural a los dilemas de inserción internacional del país, signada fuertemente por la *necesidad*. La *desilusión*, representa la falta de respuestas de corte más estructural a cuestiones que no son nuevas en la política exterior, pero que dado el contexto adquirieron una nueva relevancia. Esto refiere a cómo instrumentar y optimizar la relación con Brasil, de acuerdo al lugar que ocupa en la agenda externa argentina. A partir de 2005 y como resultado de lo recientemente señalado, este desafío se vuelve más evidente.

Los últimos dos años de la gestión Kirchner se caracterizaron, en lo que respecta a la relación con Brasil, por la *indefinición*. La política exterior gestada en un momento de transición no lograba ajustarse al nuevo momento signado por el crecimiento económico y definir nuevos objetivos en el ámbito externo. En tal sentido, Miranda habla de una «transición inconclusa» y advierte que «no hubo una conexión de la política exterior con la recuperación económica alcanzada para avanzar hacia la inserción del país en el mundo»[9].

¿Ajuste de actitud en la política exterior?: los primeros años del gobierno de Cristina Fernández (2007-2009)

Cristina Fernández –quien asume la presidencia del país el 10 de diciembre de 2007– hereda una política exterior aún en transición, que sigue sustentada en *actitudes* más que en políticas concretas. Se esperaba que el nuevo gobierno, a partir del apoyo interno del que gozaba –producto de la recuperación de la economía y los índices de crecimiento–, implemente una política exterior más propositiva, abandonando la transición iniciada luego de la crisis. En la relación con Brasil esto significaba estructurar un nuevo vínculo que necesariamente debe abarcar todas las dimensiones. Sin

9. Miranda, Roberto (2007) «La transición inconclusa. Un aspecto del análisis de las relaciones externas de la Argentina entre 2003 y 2007», en Anuario 2007. Centro de Reflexión en Política Internacional, Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

embargo, la búsqueda de mayor activismo internacional quedó congelada por la situación doméstica. Durante el 2008, la crisis con el campo absorbió (casi) todos los esfuerzos gubernamentales y le restó al gobierno parte del apoyo popular con el que había asumido. La política exterior, una vez más quedaba subordinada a la política interna.

Nuevamente la *necesidad* ganaba espacio para definir la relación con Brasil. El gobierno de Cristina Fernández aprovechó los vínculos con el país vecino para legitimarse, tanto interna como externamente. El presidente brasileño fue funcional a tal fin y en varias ocasiones expresó su apoyo a la primera mandataria argentina. Lula pretende mantener estable su relación con Argentina, evitando sobresaltos, debido a que en los últimos años se registraron importantes inversiones brasileñas en la Argentina en distintos rubros, como por ejemplo Petrobrás, Quilmes, Loma Negra y Alpargatas, entre otras[10].

Como correlato de la *necesidad* argentina, en la Cumbre de Brasilia, realizada en mayo de 2008 con motivo de la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), Argentina, sin presentar objeciones, acompañó la nueva iniciativa brasileña, sucesora de la CSN. La *actitud* de la diplomacia argentina frente a UNASUR y las propuestas planteadas en el seno de esta –como la creación del Consejo de Defensa– evidencian una clara diferencia con respecto a la exhibida frente a la creación de la CSN. La posición inicial de *resistencia* parece ceder a la realidad y virar a hacia una *actitud* que se puede definir como de *resignación*[11].

Tal *resignación* es un reflejo de la falta de respuesta a la convivencia entre *necesidad* y *desilusión* a la hora de pensar la relación con Brasil. Si bien hubo convergencias –respecto al abordaje de algunas cuestiones regionales, aspectos coyunturales relativos a la integración, así como también en torno a lecturas sobre el origen de la crisis financiera internacional– también se registraron divergencias importantes –en torno a aspectos estructurales relativos a la integración, y en cuanto a las negociaciones en la OMC en el marco

10. Contés, Ma. Julieta y CREUS, Nicolás (2009) «Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable» en, en Lechini, Gladys; Klagsbrunn, Victor y Gonçalves, Williams (org.) (2009) *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*. Editora Revan. Rio de Janeiro, pág. 123.
11. Creus, Nicolás (2008) «La percepción de Brasil en la política exterior argentina: 2001-2007)». *Op. Cit.*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

de la Ronda Doha–, dando cuenta de las diferentes percepciones y objetivos de ambas diplomacias.

La superación de la etapa de *transición* post-*default* se tornó compleja y la *indefinición* se apoderó de la política exterior, caracterizando fundamentalmente el período 2005-2009. La relación con Brasil, en tanto pilar de la misma desde 2001, no escapó a estas indefiniciones y se vio condicionada. Los dilemas de la diplomacia argentina en torno a cómo estructurar este vínculo se agudizaron demandando nuevas definiciones.

2. La (des)-orientación en la faz externa

El vacío conceptual en la política exterior

Tal como fue abordado hasta aquí, luego de la crisis de 2001, la relación con Brasil se convirtió en la piedra angular de la política exterior argentina. Tanto el gobierno de Eduardo Duhalde como el de Néstor Kirchner y luego el de Cristina Fernández caracterizaron a la relación como *estratégica*[12]. Esta definición, que implicaba toda una *actitud* en materia de política exterior, constituía al mismo tiempo una respuesta a los dilemas y las dudas generadas en torno al lugar de Brasil en la agenda externa argentina, que se habían agudizado sobre el final del gobierno de la Alianza[13].

---

12. Reflejo de esta identificación son los diferentes encuentros presidenciales y los documentos resultantes, a saber: la visita de Duhalde a Lula en enero de 2003, con la firma de la *Declaración de Brasilia*; la visita de Kirchner a Brasilia y su reunión con Lula en junio de 2003, siendo el primer viaje al exterior del presidente electo; la visita de Lula a Kirchner en octubre de 2003, con la firma del *Consenso de Buenos Aires;* y la visita de Kirchner nuevamente a Brasil en marzo de 2004, con la firma del *Acta de Copacabana.* Estos hechos constituyen algunos ejemplos del entendimiento en el plano discursivo; los encuentros a nivel presidencial y ministerial fueron una constante en la relación argentino-brasileña desde 2003 hasta la actualidad.
13. Al hacerse cargo del Ministerio de Economía, Domingo Cavallo comenzó a plantear las conveniencias y ventajas para la Argentina de ingresar al ALCA, al tiempo que se encargó de destacar las debilidades del MERCOSUR en aquel entonces, afectando la relación con Brasil. Sin embargo, paralelamente desde la Cancillería, el jefe de la diplomacia del gobierno de Fernando De la Rúa, Rodríguez Giavarini defendía la relación estratégica y la unidad del MERCOSUR, neutralizando las posturas impulsadas desde Economía. Esta especie de «diplomacia paralela» generaba incertidumbre. Para ampliar ver: Miranda, Roberto (2003) P*olítica exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003.* Ediciones Pia, Rosario.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La *relación estratégica* se presentaba entonces como el núcleo central de la política exterior argentina otorgando a Brasil un lugar prioritario. Inmediatamente comenzaron a aparecer dificultades para definir qué se entiende por *relación estratégica*, tanto en lo relativo a su alcance y como a su contenido. Respecto a ello, el gobierno Kirchner tuvo dos problemas que contribuyeron a la indefinición y que son extensivos al gobierno de su sucesora. El primero de ellos es la carencia de una concepción integral de política exterior en la cual pueda insertarse el vínculo con Brasil y complementarse con otros. Cabe recordar que la crisis de 2001 dejó a la política exterior sin un sustento teórico, el sistema de creencias elaborado por la comunidad epistémica formada en los noventa había mostrado algunas fallas y luego del colapso se hacía muy difícil mantenerlo. El segundo, puede ser considerado una consecuencia del primero, refiere a las fallas y carencias en la percepción del Otro.

Sobre la falta de una idea integral del política exterior, el gobierno provisional de Duhalde no tuvo margen para ocuparse de esta cuestión y se limitó tan solo a delinear algunas *actitudes,* como la ya mencionada de acercarse a Brasil y consolidar una alianza estratégica, también la de la cimentar, en palabras del entonces Canciller Carlos Ruckauf, «relaciones poligámicas en política internacional», en contraposición a las «relaciones carnales» con Estados Unidos de la administración Menem. Sin embargo, esta poligamia no llegó a ser tal.

De esta manera, Kirchner encuentra un vacío conceptual en política exterior. La búsqueda de solución a ésta situación a partir de los discursos y acciones no se ajustaron a ningún enfoque teórico, lo cual llevó a algunos autores a hablar de «híbrido teórico»[14]. En un principio pareció encuadrarse dentro de las líneas teóricas de la *autonomía heterodoxa,* sin embargo esto no pasó de una mera actitud discursiva y de algunas acciones aisladas posibles por la coyuntura, que incluso por momentos llevó a la utilización de una retórica confrontacionista y reivindicatoria. En ocasiones también adhirió a actitudes tanto pragmáticas como principistas[15], que al no complementarse plantearon una difícil convivencia.

---

14. Corigliano, Francisco (2008) «Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobierno de Néstor y Cristina Kirchner», en Boletín ISAIE-CARI, nº47.
15. Miranda, Roberto (2008). «Entre el principismo y el pragmatismo», en *IV Congreso de Relaciones Internacionales*, organizado por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. La Plata, noviembre, 2008.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La ambigüedad teórico-conceptual en la política exterior tuvo su impacto en la relación argentino-brasileña, privándola de un marco que permita estructurarla. Consecuentemente se dificulta la posibilidad de encontrar las bases sobre las cuales vehiculizarla, traduciéndose en una *intensidad variable*[16] en el vínculo y en cierta imprevisibilidad en algunas acciones.

El carácter híbrido de la política exterior argentina se va a retroalimentar con la combinación desconectada de percepciones de *necesidad* y *desilusión* en la relación con Brasil. De esta manera, la política hacia el país vecino, a partir de la presidencia de Kirchner –y hasta la actualidad– presentó *elementos institucionalistas, normativistas, pragmáticos, realistas y geopolíticos,* combinados con diferentes percepciones. Estos elementos no tuvieron un eje ordenador que posibilite su complementación, por lo cual se sucedieron algunos inconvenientes y contradicciones[17].

Los elementos institucionalistas estuvieron presentes fundamentalmente entre 2003 y 2005 –momentos en los cuales primaba la *necesidad*– y fueron debilitándose luego de esta fecha, producto de la falta de resultados. El enfoque institucionalista no se complementó con un enfoque realista que permitiera poner en su justa medida las expectativas de cooperación con Brasil en el marco de las instituciones regionales[18]. No solo no se profundizó la integración en el seno del MERCOSUR, sino que además Brasil impulsó un enfoque sudamericano que se tradujo en una nueva estructuración institucional, en la cual Argentina no tuvo un trato diferenciado que se corresponda con su estatus de *aliado estratégico*, el resultado fue la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en diciembre de 2004. Los hechos mostraban entonces la insuficiencia del enfoque institucionalista para optimizar la relación con Brasil.

---

16. Este concepto fue desarrollado en Cortés, Ma. Julieta y CREUS, Nicolás (2009) «Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable». *Op. Cit.*
17. Ver Creus, Nicolás (2010) «La concepción del poder en la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner», *T*esis Licenciatura en Relaciones Internacionales*,* Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. En esta tesis, se analiza cómo el concepto de poder en la política exterior fue entendido desde diferentes perspectivas teóricas de las Relaciones Internacionales, en tanto que se intentó ejercer poder a partir de diferentes formas y mediante la utilización de diferentes elementos –aunque sin contemplar correctamente las dificultades que dicha tarea conlleva–.
18. Ibidem. Pág. 67.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Esto no implica que los elementos realistas no estuvieron presentes, estuvieron –sobre todo a partir de 2005– pero no en forma complementaria, sino más bien aislada, como reacción a la falta de avances. El realismo –resultante de la *desilusión*– fue geopolítico reviviendo la competencia por espacios de influencia, la forma de implementarlo fue a través de lo discursivo[19]. Al mismo tiempo, se recurrió a gestos pragmáticos para bajar el tono de las discusiones y lograr un equilibrio entre *necesidad* y *desilusión*. Fundamentalmente el pragmatismo fue un recurso para salvar cuestiones económico-comerciales evitando que las mismas agudicen las diferencias políticas.

Los elementos normativistas fueron otro recurso de la diplomacia argentina para recortar la asimetría con Brasil, sin embargo este enfoque se vio debilitado y desdibujado por la falta de complementariedad con los anteriormente mencionados, los principistas en muchas ocasiones fueron contradichos por otras acciones, restándole atracción. Esto se pudo observar en la posición argentina frente a las crisis regionales, en las cuales su postura se separó de la de Brasilia, así como también en algunas controversias en el plano del MERCOSUR.

En definitiva, Argentina articuló sus acciones externas en base a elementos teóricos desconectados, que no terminaron por conformar un cuerpo de referencia para la política exterior y se desdibujaban mutuamente al ser aplicados teniendo la coyuntura como única referencia. Esta situación se agudiza a partir de 2005 paralelamente a la profundización del dilema *necesidad-desilusión*.

En cuanto al segundo problema, referido a los errores en la percepción del Otro, se puede señalar que la *necesidad* argentina llevó al gobierno a pasar por alto ciertas constantes de la política exterior brasileña que condicionaron fuertemente la implementación de la relación estratégica tal como se esperaba por parte de Buenos Aires. Por ejemplo, las alianzas estratégicas de Brasil se insertan en un marco amplio de política exterior y son funcionales a objetivos concretos. Éstas son concebidas como un instrumento fundamental de la política exterior de Itamaraty. Las fallas argentinas para comprender el uso que la diplomacia brasileña hace de sus asociaciones estratégicas le impidieron al país comprender su lugar en el universo de las mismas.

---

19. Ver Corigliano, Francisco (2004), «La política latinoamericana de Kirchner», en *Revista Criterio*, nº 2300, Buenos Aires.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

El resultado de no poder resolver los problemas planteados, es una *relación estratégica de intensidad variable* en el marco de una política exterior que se debate entre la *necesidad* y la *desilusión*. Es preciso diseñar y construir una alianza estratégica que contemple y trate de dar respuesta a este debate, caso contrario la relación continuará siendo oscilante y sujeta a la coyuntura y a las *necesidades* del momento. De este modo, si bien la *necesidad* demandaba la búsqueda de una alianza estratégica con Brasil, las carencias mencionadas se traducían en cierta *desilusión* con la misma.

La diversificación como política errática

Argentina trató de equilibrar la relación con Brasil reforzando el acercamiento a Venezuela. Una receta clásica de política internacional, es buscar generar contrapeso a partir de la diversificación de las relaciones exteriores a modo de equilibrio de poder.

A partir de esta concepción, el gobierno argentino apoyará con fuerza el ingreso de Venezuela al MERCOSUR.

La relación con Caracas bajo el gobierno de Kirchner fue definida como pragmática y se basó en dos dimensiones: la financiera –el gobierno de Chávez se convirtió en un importante comprador de bonos de la deuda argentina– y la energética –las grandes reservas petroleras convirtieron a Venezuela en un actor estratégico en la región–. Más allá de estas definiciones, el estilo –y no tanto la sustancia– de la diplomacia presidencial de Kirchner generó dudas y críticas por parte de actores importantes de la comunidad internacional.

La *desilusión* argentina con Brasilia contribuyó a un «exceso de pragmatismo»[20] en su vínculo con Caracas. Siguiendo a Corigliano, Argentina comienza de este modo a enfocar el vínculo con Venezuela desde una variante *ingenua del realismo geopolítico*, que va adquiriendo primacía, al tiempo que desdibuja la variante *pragmática del realismo* que había tratado de imponerse en un principio[21].

En la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en 2005, Argentina acompañó la encendida retórica de Chávez, ante la

20. Miranda, Roberto (2008), «Entre el principismo y el pragmatismo», *Op. Cit.* s/f
21. Corigliano, Francisco (2008) «Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobierno de Néstor y Cristina Kirchner», *Op. Cit*. s/f

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

pasividad de Brasil en el transcurso de las discusiones. Esta *actitud* acentuó la distancia con otros países importantes de la región como Chile y México, los cuales a su vez históricamente han sido buscados por la diplomacia de Buenos Aires como puntos de apoyo de su política exterior. La diversificación entonces se limitaba tan solo a Venezuela, a la distancia con Chile y México se sumó el conflicto por las pasteras con Uruguay[22].

El mayor énfasis en la relación con Venezuela a partir de 2005 parecía de este modo más una reacción a la *desilusión* con Brasil que el resultado de un acercamiento pragmático, en este sentido los costos políticos no tardaron en aparecer. Argentina en lugar de intentar replantear su relación estratégica con el país vecino, tal vez recortando las asimetrías existentes entre ambos a partir de una diversificación que tienda a *complementar* este vínculo, respondió de manera reactiva, con una diversificación tendiente a *contrapesar*, la cual derivó en contradicciones. Consecuentemente entendemos que la diversificación implementada fue errática, no por la diversificación como política en sí misma, que incluso creemos conveniente, sino por la forma en que se llevó adelante. La *desilusión* demanda no solo la redefinición de la relación con Brasil sino también la diversificación de los vínculos, pero esto no debe perder de vista la *necesidad*, por eso es preciso buscar también la complementariedad. A los fines de no devenir en una política errática, la diversificación la estrategia debería tener contenido y visión de mediano plazo y no ser el resultado de acciones reactivas. Sin una orientación clara tal accionar puede acarrear nuevas dificultades.

22. Los desentendimientos con Uruguay comenzaron en el año 2003, cuando el gobierno de ese país autorizó la instalación de una planta industrial de producción de celulosa en localidad de Fray Bentos, sobre la margen oriental del Río Uruguay, frente a Gualeguaychú, Entre Ríos, sin consulta previa a la Argentina. Esta decisión unilateral se sostiene viola el Estatuto de Río Uruguay (1975) que establece mecanismo de consultas previo para la administración compartida del recurso fluvial. El gobierno de Néstor Kirchner solicitó la suspensión de las obras hasta que los equipos técnicos eleven un Informe sobre la viabilidad y consecuencias medioambientales del Proyecto. Esto es desoído por el gobierno uruguayo y en enero de 2006 la Asamblea Ambientalista de Gualeguaychú comienza los cortes intermientes de la ruta 136 que vincula la Argentina con Uruguay. A partir del mes de noviembre los cortes se mantienen por tiempo indeterminado. En mayo de 2006 la Cancillería argentina presentó una demanda formal ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya contra el Estado uruguayo por violación del Estatuto del Río Uruguay. Se espera que en el transcurso de 2010 se alcance una solución en la larga disputa argentino-uruguaya.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

El país necesita recomponer su universo de relaciones bilaterales más importantes, la diversificación debe ser consecuente con una concepción general de política exterior y con los objetivos que persigue. De este modo, Argentina podrá avanzar en aquellas cuestiones en las cuales sus intereses se separan de los de Brasil, no siendo posible acordar posiciones conjuntas con el aliado estratégico.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner, el período de 2005-2007 fue tal vez el de mayor contracción de la política exterior, el de mayor inestabilidad en la relación con Brasil y el de mayor acercamiento a Venezuela, descuidándose una cantidad importante de relaciones bilaterales. En los primeros años de Cristina Fernández (2007-2009) se buscó ampliar el horizonte diplomático argentino –demasiado ligado a Venezuela– y se intentó relanzar alianzas estratégicas con países como Chile y México, sin embargo esta *actitud* no logró traspasar la fase discursiva, la falta de contenido y la ausencia de proyectos mostraron los límites de la realidad.

Este comportamiento dificultó aún más la optimización del vínculo con Brasil, teniendo en cuenta que mientras Argentina se desvalorizaba y aislaba diplomáticamente, el país vecino experimentaba un cambio de status internacional, logrando cada vez mayor reconocimiento y participación en los asuntos mundiales.

3. Encuentros y desencuentros en el plano regional: la política exterior argentina buscando su espacio

MERCOSUR: soluciones coyunturales para problemas estructurales

El MERCOSUR no puede entenderse sin comprender la dinámica del bilateralismo argentino-brasileño, en tanto motor y sostén del proceso de integración. Asimismo, el MERCOSUR constituye uno de los principales aspectos a considerar en tal relación. El curso de la política en el MERCOSUR en buena forma es un reflejo (casi) simétrico del estado del vínculo bilateral. Las visiones estratégicas de ambos Estados con respecto al bloque representan los diferentes objetivos en materia de política exterior de cada uno de ellos. Así, la *actitud* de acercamiento hacia Brasil que asumió la política exterior argentina luego de 2001 implicó también una nueva apues-

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ta para fortalecer el bloque regional, el lugar prioritario de Brasil en la agenda era extensivo al MERCOSUR.

En reiteradas oportunidades, el presidente Kirchner hizo alusión a la *necesidad* de fortalecer y profundizar el proceso de integración. En Brasil, si bien Lula, desde lo discursivo, apoyó y compartió en términos generales la idea de su par argentino, en el plano de las acciones no registró avances significativos. En el año 2004, el entonces ministro de Economía, Roberto Lavagna desde un enfoque estructural de los problemas que aquejaban y mantenían estancado al MERCOSUR, planteó la necesidad de establecer directrices para lograr articular las políticas industriales y comerciales de ambos países, dándole al proceso de integración un nuevo impulso. El MERCOSUR se presentaba como un objetivo central de la política exterior. Sin embargo, las valoraciones del bloque no eran las mismas en Brasil, ya que se lo defendía y estimulaba pero desde una visión estratégica diferente, que se correspondía con una estructura más intergubernamental y menos supranacional.

De acuerdo con esto, la propuesta de Lavagna no se tradujo en una mayor institucionalidad que sustente la aplicación de las políticas mercosurianas. Un abordaje más pragmático filtró el enfoque estructural inicial. Desde entonces se priorizó resolver los problemas –principalmente comerciales– a partir de la aplicación de medidas de salvaguardias. Si bien Argentina pretende un MERCOSUR más amplio en cuanto a las temáticas de integración, lo cierto es que aún no se ha superado la dimensión comercial, los problemas recurrentes en esta área dificultan los avances en otras. Las diferencias resultantes de las estructuras productivas de ambos países, pueden generar mayores dificultades si no son correctamente administradas o superadas.

En este sentido, al no existir un plan estratégico con miras a integrar las cadenas productivas y alcanzar una política industrial y comercial común, se debe negociar sectorialmente adoptando medidas de salvaguardia para los denominados sectores sensibles (automotriz, electrodomésticos, textil, calzado, entre otros), evitando de esta manera que las disputas comerciales obstaculicen el avance del proceso. Claro que tales soluciones son de un corte marcadamente coyuntural. Como ejemplo de ello, en 2006, Argentina y Brasil firmaron el MAC (Mecanismo de Adaptación Competitiva) –Uruguay y Paraguay decidieron no participar–, con

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

el objetivo de dar alguna respuesta a los problemas comerciales. El acuerdo permite a ambos países restringir las importaciones si un país se considera afectado por las exportaciones del otro. A partir del mismo, se pretende que los sectores afectados, previo anuncio de implementación del MAC, lleguen a un arreglo, evitando que el país importador recurra unilateral y compulsivamente a restringir el comercio. De esta manera se procuran solucionar las controversias evitando su politización. «Si bien el MAC, puede ser considerado como una convergencia entre los dos principales socios del MERCOSUR, refleja divergencias de fondo de difícil solución, al menos en el corto plazo. Estas tienen que ver con la dificultad de coordinar políticas macroeconómicas y una política industrial común, que permita alcanzar una verdadera liberalización del comercio. De esta manera, el MAC, si bien es un encuentro que refleja desencuentros, constituye un claro ejemplo sobre la necesidad de regular y administrar las divergencias»[23].

Más allá de ello, cabe destacar que la aprobación de este acuerdo por parte del congreso brasileño se ha dilatado en el tiempo y no hay demasiadas perspectivas de que se apruebe en lo inmediato. Se necesitan coordinar mayores aspectos para garantizar la operatividad de este tipo de compromisos. En definitiva, se puede sostener que el MAC –en lo relativo a los temas comerciales– representa al mismo tiempo la *necesidad* y la *desilusión* que caracteriza la política exterior argentina hacia Brasil, constituyendo avances y retrocesos sin resultados concretos y sustentables.

En lo relativo al sector automotriz –uno de los que mayores problemas presenta– en junio de 2008, en el marco de la Cumbre Alimentaria de la FAO celebrada en Roma, Argentina y Brasil acordaron un nuevo régimen de comercio automotor, extendiendo el acuerdo hasta 2013, año en el cual se espera habrá libre comercio. Desde el 1 de julio de 2008 y hasta el 30 de junio de 2013 rige un «comercio administrado». Este acuerdo es más beneficioso que el anterior en vigencia, ya que Argentina adquiere un margen mayor para exportar automóviles y autopartes a Brasil. A cambio de estas concesiones, el país platino se compromete a liberar totalmente el comercio, sin restricciones, en 2013. El convenio fue presentado por el Secretario de Industria argentino,

23. Cortés, María Julieta y Creus, Nicolás (2009). *Op. Cit.*, pág. 133.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Fernando Fraguío, y su par de Desarrollo de Brasil, Ivan Ramalho[24]. Este nuevo acuerdo refleja nuevamente las dificultades estructurales que tienen algunos sectores para liberalizar totalmente el comercio, por lo cual sería útil que sea acompañado por medidas que no pierdan de vista la concreción de este objetivo, es decir, darle una visión más estratégica a un acuerdo que no deja de ser coyuntural.

Tal como advierte Bouzas, «si bien prevalece una retórica que invoca la construcción de una sociedad estratégica, las relaciones económicas bilaterales se administran en base a urgencias de corto plazo dominadas por una agenda eminentemente defensiva»[25]. Esto es justamente lo que la Argentina debe intentar modificar. Argentina debería contemplar el MERCOSUR teniendo en cuenta tanto la *necesidad* como la *desilusión*. Para ello es preciso comprender el lugar que ocupa el proceso de integración no solo en la política exterior argentina sino también en la brasileña, para de ese modo desarrollar estrategias que guarden simetría con la realidad internacional y sus posibilidades de concreción.

En los últimos años, el MERCOSUR se ha debatido entre el estancamiento y los intentos de reactivación. Con este trasfondo, es preciso que la política exterior argentina defina sus intereses y posibilidades de desarrollo en torno al mismo, a fin de evadir las políticas ambiguas. El período 2005-2009 ha estado signado por un mayor despegue de Brasil en el plano internacional como complemento de su creciente rol como líder regional, esto requiere y demanda una resignificación del MERCOSUR, para evitar que el mismo pase a ocupar lugares secundarios en la agenda externa del país vecino.

Desde Argentina se han observado con preocupación algunas acciones autónomas de Brasil con respecto al bloque regional, como por ejemplo el acercamiento bilateral con la Unión Europea, su posición en la Ronda Doha de la OMC separándose de Argentina, como así también su postura frente a cuestiones políticas en el plano regional, priorizando otras instancias para resolver crisis en detrimento del MERCOSUR, primero a través de la Comunidad Sudamericana de Naciones y luego con UNASUR.

---

24. Para ampliar Ver *Observatorio de Política Exterior Argentina, Informe 92.* Disponible en: http://www.bdp.org.ar/facultad/rrii/archivos/2008/06/informe_n92.php
25. BOUZAS, Roberto (2009). «La Argentina, Brasil y el desafío de encontrar el rumbo», en *La Nación*, suplemento Enfoques. Buenos Aires, 11 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1184736

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

El futuro del MERCOSUR depende en gran parte de la relación argentino-brasileña, en tanto socios mayores, sus políticas condicionan fuertemente el desarrollo del proceso de integración. En tal sentido y con el objetivo de dar señales de dinamismo, Cristina Fernández y Lula Da Silva decidieron, en septiembre de 2008, utilizar las monedas nacionales, el Peso y el Real para las transacciones comerciales entre ambos países. La mandataria argentina consideró la eliminación del dólar para las operaciones comerciales entre ambos países como un «símbolo cultural». Por su parte, Lula calificó el convenio como «el paso inicial» de lo que denominó «una futura integración monetaria regional»[26].

De la Comunidad Sudamericana a la UNASUR: Argentina frente a la política regional de Brasil

Tal como ya fue mencionado, entre 2004 y 2005, la diplomacia argentina fue sorprendida por la iniciativa de la política exterior brasileña con la creación de la CSN en Cuzco, en 2004 y la recurrencia a ella para intentar encontrar una salida a la crisis política ecuatoriana. Estas acciones fueron emprendidas por la diplomacia de Brasilia sin previa coordinación ni consulta con Buenos Aires. Esto –sumados a los pocos avances en el MERCOSUR– generaron malestar y cierta preocupación en Argentina y llevaron a que la *necesidad* inicial que había orientado la política exterior hacia Brasil fuera dejando espacio a una creciente *desilusión,* la cual no se materializó en una reorientación de la política exterior ni en una reformulación del vínculo bilateral, sino más bien en una actitud de *resistencia*.

Si bien, posteriormente, Argentina y Brasil lograron coordinar posiciones para resolver la crisis desatada en Bolivia[27] en 2005, Néstor Kirchner –más preocupado por las cuestiones domésticas–

---

26. Para ampliar Ver *Observatorio de Política Exterior Argentina, Informe 106*. Disponible en: http://www.bdp.org.ar/facultad/rrii/archivos/2008/09/observatorio_de_5.php
27. Finalizando el año 2004, el presidente Carlos Mesa dispuso un aumento en los combustibles: gasolina y diesel, que fue rechazado por la población y se manifestó a través de protestas que incluyeron paros por tiempo indefinido y bloqueos de carreteras. De esta manera se instaló en Bolivia un clima de incertidumbre, protestas y crisis social que se extendió hasta mediados de 2005. Si bien en marzo de ese, presionado por la situación de descontento social y por falta de apoyo, Mesa renuncia a la presidencia haciendo responsable de la situación al dirigente cocalero Evo Morales, permanece en el cargo hasta junio de 2005 cuando es reemplazado por el jefe de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

concluye su mandato sin dar respuesta a los dilemas que se generaban de las iniciativas de otros actores y sin definir un nuevo rol para el país en los asuntos regionales.

En mayo de 2008, Brasil decide relanzar sus objetivos sudamericanos y en el marco de la cumbre de Brasilia se resuelve la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). La flamante presidente argentina, Cristina Fernández, va a adoptar una posición diferente a la de su antecesor, pasando de una *actitud* de *resistencia* a otra que se puede definir como de *resignación*. La Cancillería argentina acompañó la iniciativa de Brasil e incluso manifestó su apoyo con respecto a la propuesta –también brasileña– de crear en el marco de la UNASUR un Consejo de Defensa Sudamericano.

Un hecho significativo que ejemplifica del cambio de *actitud* se puede observar en septiembre de 2008, cuando con motivo de una nueva crisis política en Bolivia[28], Fernández apoyó la iniciativa de su colega de Chile, Michelle Bachelet –en ejercicio *pro tempore* de la presidencia de UNASUR– de convocar a una Cumbre del nuevo organismo para abordar el asunto –diferencia con la crisis de Ecuador en 2005–. Otro hecho para destacar es la aceptación por parte del ex presidente Néstor Kirchner del ofrecimiento del mandatario ecuatoriano Rafael Correa para ser el Secretario General del Organismo (en un principio el cargo le correspondía a Ecuador), más allá de que finalmente fue vetado por Uruguay[29].

En julio de 2009, Argentina y Brasil coincidieron en condenar el golpe de Estado perpetrado en Honduras, Cristina Fernández solicitó incluso una reunión y un pronunciamiento por parte de UNASUR. Este fue un acontecimiento de gran significación para el con-

---

28. Bolivia enfrentó una nueva crisis política en el año 2008 como consecuencia de la aprobación, en 2007, en la Asamblea Constituyente, de un proyecto de Constitución Política del Estado sin la presencia de la oposición. El texto fue rechazado, sobre todo, por cuatro regiones autonomistas -Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando-, que empezaron a preparar referendos sobre sus estatutos autonómicos. La Corte Nacional Electoral ordenó suspender todos los referendos, aunque ello no fue aceptado y se prosiguió con lo decidido por las regiones para obtener su autonomía Asimismo, las autoridades de estas regiones exigen al Ejecutivo la devolución de tributos por la explotación de hidrocarburos. Los enfrentamientos entre las partes en conflicto se agudizaron con violentas protestas callejeras, bloqueos a rutas y ocupaciones de entidades públicas.
29. Al veto de Uruguay se le sumo el rechazo de Perú y Colombia y la aparición de nuevos posibles candidatos a ocupar el cargo como ser los chilenos Ricardo Lagos y Luis Maira y el brasileño Marco Aurelio García. Fiablemente la fecha para la designación del Secretario general de la UNASUR se pospuso para el mes de abril de 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

tinente, la gravedad del caso demandaba una respuesta unificada por parte de los países de la región[30]. Si bien luego, Brasil adoptó un perfil más elevado y activo que el de la Argentina respecto al «caso Honduras», la diplomacia de Buenos Aires no mostró ningún tipo de resistencia ni malestar ante el rol asumido por la diplomacia brasileña –como sí ocurrió en otros casos–.

En agosto de 2009, se realizó la III reunión ordinaria de UNASUR, celebrada en Quito, allí se planteó la necesidad de discutir la álgida cuestión de un inminente acuerdo militar entre Estados Unidos y Colombia, que permitiría la instalación de bases en este último país, para estos fines se propuso la realización de una reunión extraordinaria del organismo. El lugar propuesto fue Argentina, a lo cual Cristina Fernández aceptó, constituyéndose la ciudad de San Carlos de Bariloche como sede de la Reunión Aquí, el gobierno argentino contemporizó posiciones con Brasil, moderando el discurso más encendido de Chávez y bajando el tono a una cuestión compleja –aunque sin abandonar una visión crítica-. Con una *actitud* más conciliadora, la Cancillería argentina buscó promover el diálogo y la comunicación entre las diplomacias de la región, evitando la polarización del debate.

A partir de la evolución planteada, es posible observar, que entre 2005 y 2009, la política exterior argentina en relación a Brasil fue ciclotímica y más allá de las coincidencias o diferencias, lo cierto es que aún no se logra estructurar una genuina relación estratégica. Las *actitudes* ambiguas respecto a la CSN y a la UNASUR, evidencian la indefinición de la política exterior en torno a que rol jugar en la región. La diplomacia en el plano regional básicamente osciló entre dos actores, variando en intensidad, a saber, Brasil y Venezuela. En este sentido se observa que las indefiniciones en el plano teórico –abordadas anteriormente– tienen su correlato consecuente en el plano de la acción política.

---

30. Otro hecho de gravedad que captó la atención regional fue el conflicto suscitado entre Colombia y Ecuador en marzo de 2008, producto del asesinato por parte del ejército colombiano de Raúl Reyes -número dos de las FARC- y otros guerrilleros en territorio ecuatoriano, sin la autorización de este país. Ecuador acusó entonces a Colombia por violar su soberanía territorial, se generó una fuerte tensión regional, en la cual también tomó partido el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, quien cargó duramente contra el mandatario colombiano, Alvaro Uribe. Aquí también Argentina y Brasil coincidieron en sus posturas y condenaron el accionar colombiano -lo hicieron con prudencia y moderación, a los fines de no herir susceptibilidades que puedan radicalizar el conflicto-, pero a diferencia del caso de Honduras, éste no fue abordado por la UNASUR, sino por el Grupo Río y también en el marco de la OEA, por este motivo no es incluido en nuestro análisis.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

4. El cambio de estatus de Brasil, ¿una incomodidad para Argentina?

La estrategia de Brasil en la región está íntimamente vinculada con sus aspiraciones a nivel global, América del Sur se presenta como el espacio desde donde Brasil pretende proyectar su poder y acrecentar su protagonismo.

En los últimos años las asimetrías entre Argentina y Brasil se han incrementado claramente en favor de este último, las aspiraciones brasileñas exceden el plano regional y su participación activa en los principales asuntos de la agenda mundial reflejan este fenómeno. Consecuentemente, Brasil ha desarrollado una activa diplomacia para defender intereses más amplios, construyendo un complejo universo de relaciones bilaterales dentro del cual Argentina pierde importancia como socio. Esta situación por momentos genera cierta incomodidad a Buenos Aires, al tiempo que plantea desafíos para la política exterior y la necesidad de definir adecuadamente los roles de cada uno en la política internacional.

Por estos motivos, si bien Argentina puede utilizar su relación con Brasil como un medio para recuperar capacidades y fortalecer su posición en los distintos foros internacionales, es preciso tener una diplomacia prudente que no sobredimensione el vínculo y que tenga claros los diferentes objetivos de las políticas exteriores. A continuación, se presentan ejemplos que reflejan la posición de ambos países en ámbitos de discusión internacional relevantes.

La demanda de reforma de las estructuras de poder

Tanto Argentina como Brasil, coinciden en la demanda de reforma de las principales estructuras de poder del orden internacional actual, las cuales encuentran sus raíces en los años subsiguientes a la segunda guerra mundial. Está claro que los organismos internacionales creados en aquel entonces, ya no reflejan la realidad internacional, y resultan ineficaces para dar respuesta a muchos de los problemas actuales. Los organismos a los cuales se hace referencia son Naciones Unidas, principalmente el Consejo de Seguridad como así también los organismos multilaterales de crédito –FMI y Banco Mundial–, que condicionan en buena parte la dinámica de la sociedad internacional.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Más allá de este acuerdo general de las diplomacias de Buenos Aires y Brasilia en torno al diagnóstico y a la necesidad de reformar y adaptar los principales organismos internacionales a las realidades de la política internacional actual, se suscitaron algunas diferencias –relacionadas con las diferencias de poder existentes y las aspiraciones de ambos actores– al momento de determinar cómo han de plasmarse tales reformas.

a. Consejo de Seguridad

Los cambios acontecidos en el sistema internacional con el fin de la guerra fría trajeron aparejado la implementación de una nueva agenda internacional. La nueva distribución de poder y la proliferación significativa de nuevas amenazas impusieron la necesidad de repensar los instrumentos tanto para prevenir como para hacer frente a nuevos conflictos. Las dificultades inherentes a ésta transformación generaron un nuevo debate en torno al papel que debía cumplir Naciones Unidas –principalmente las funciones y composición del Consejo de Seguridad– en el orden que se estaba gestando.

Por intermedio del Canciller Celso Amorim –durante la gestión de Itamar Franco (1992-1994)–, Brasil presentó formalmente su candidatura a para ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, en el marco de la apertura de la XLIX Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas. En su discurso, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil sostuvo que su país al igual que otros «deseamos que la reforma del Consejo de Seguridad resulte en el aumento de su eficacia. Entendemos, que tal eficacia solamente será asegurada por una composición verdaderamente representativa del conjunto de las naciones (...). Brasil participó activamente del debate sobre la ampliación del Consejo de Seguridad. Hemos dejado clara nuestra disposición de asumir todas las responsabilidades inherentes a los países que se consideran aptos para ocupar asientos permanentes»[31]. En su exposición, sostuvo que Brasil reunía las condiciones básicas para dar consistencia a la candidatura, basadas tanto en argumentos que relacionan al país con su presencia en la Organización como también por sus condiciones geográficas y

31. Amorin, Celso (1995). «Discurso do Ministro em ocasião da abertura da XLIX Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas», en *Política Externa. Democracia Desenvolvimento. Gestão do Ministro Celso Amorin no Itamaraty*. Agosto 93 a dezembro 94. FUNAG. Brasilia.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

económicas. Desde ese entonces y hasta la actualidad Brasil viene autoproclamándose como candidato natural ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ante la posibilidad de una reforma a la Carta Constitutiva de la Organización.

Brasil ha desarrollado una fuerte movida diplomática, a través de la constitución del G-4 (Brasil, Alemania, Japón e India), así como también mediante visitas a diferentes capitales con el objetivo de obtener apoyos en los diferentes continentes, acciones que incomodaron a Argentina. Como destacamos anteriormente, la posición de Buenos Aires se separa de la de Brasilia en este aspecto, en tanto que la primera es contraria a la incorporación de nuevos miembros permanentes, al tiempo que propicia el aumento en el número de miembros no permanentes.

Argentina, a diferencia de Brasil, no ha desplegado con habilidad su diplomacia a los fines de promover sus intereses, si bien trató de articular posiciones con otros países con objetivos similares en el marco del grupo denominado «Unidos para el consenso» –formado por países como México, Italia, Canadá y Pakistán–, lo cierto es que no fue más allá de esto. El bilateralismo con éstos países fue de baja intensidad, dificultando la posibilidad de trabajar mancomunadamente de manera efectiva en los ámbitos multilaterales. De este modo, no parece haberse logrado una coalición de intereses genuina y propositiva. Argentina no ha tenido en esta cuestión un rol activo –en términos de formular propuestas que generen atracción en países con intereses comunes–.

Si bien no es la idea generar un conflicto con Brasil por este asunto, es necesario comprender que los intereses nacionales de ambos países se contraponen. Para alcanzar protagonismo en éste debate relevante para la configuración del orden internacional, es preciso tener en cuenta las propuestas en danza y quienes están detrás de las mismas, como así también desplegar una diplomacia activa. En este sentido, Argentina debe formar sus propias alianzas consistentes con sus objetivos de política exterior.

b. Organismos multilaterales de crédito, crisis financiera internacional y G-20

Siguiendo con las demandas de reformas de las estructuras de poder internacional, tanto Argentina como Brasil coinciden en la necesidad de producir cambios en los organismos multilaterales de crédito que surgieron como resultado de Bretton Woods: FMI y BM.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Los gobiernos de ambos países vienen apostando por transformaciones en estas instituciones desde mediados de la primera década del año 2000. Asimismo y en el marco del G-20 acompañan la propuesta de incrementar la representación de los países en desarrollo al interior de los mismos, como así también la necesidad de que los jefes y/o secretarios generales sean nombrados de acuerdo a un criterio de consideración geográfica. Eso significaría que las distintas regiones deberían turnarse en la dirección y abolir los monopolios regionales en ciertos cargos. Ambos gobiernos señalaron la necesidad de generar medidas para fortalecer el crecimiento, mejorar la regulación de los mercados financieros y dar una mayor voz a los países emergentes.

La crisis financiera internacional iniciada en 2008, generó una gran incertidumbre en los principales gobiernos del mundo. La apremiante situación demandaba no solo respuestas rápidas, sino también consensuadas, por los menos entre las mayores economías del mundo, que dada la magnitud ya no podrían ser sólo las del G-8. Es así como entra nuevamente en escena con fuerzas renovadas el G-20, esta vez el financiero, creado en 1999 y del cual forman parte tanto Argentina como Brasil. Entre los años 2008 y 2009 el G-20 realizó tres cumbres: Washington (2008), Londres y Pittsburgh (2009).

El objetivo del G-20 en esta nueva coyuntura es el de encontrar y coordinar soluciones conjuntas para la crisis internacional, así como también reconstruir un orden financiero. Tanto en las cumbres realizadas como en las reuniones extraordinarias, la Argentina adoptó una posición moderada que destacaba la importancia y la necesidad de combinar dos propuestas: por un lado la sustentada con mayor fuerza por Estados Unidos y el Reino Unido de aumentar la demanda global, y por el otro la encabezada por Alemania y Francia que coloca el foco sobre el mayor control de los fondos. Básicamente, Argentina ha defendido cuatro puntos en su postura en el seno del G-20: la reforma del FMI, la regulación del sistema financiero internacional, la lucha contra los paraísos fiscales y la capitalización del BID[32].

Respecto a las lecturas en torno a los orígenes de la crisis financiera internacional, la diplomacia argentina cuestionó a los países desarrollados así como también a los organismos multilaterales

32. Para ampliar Ver *Observatorio de Política Exterior Argentina*, Informes Nº 125, 148 y 150. Disponibles en: http://www.bdp.org.ar/facultad/rrii/

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

de crédito. En líneas generales, las posiciones y las demandas argentinas son coincidentes con las de Brasil, aunque si cabe destacar ciertas diferencias en cuanto al estilo diplomático y discursivo. Brasil, en paralelo a su búsqueda de protagonismo en plano internacional, también aprovechó este foro para desplegar su diplomacia jugando un rol activo en cuanto a propuestas e iniciativas. En este sentido, es posible apreciar una intención de desplazar el centro de discusión desde el G-8 hacia el G-20, como ámbito para tratar los temas más importantes de la economía mundial. El presidente Lula Da Silva, calificó al G-8 como un *club de amigos* que se reúne de vez en cuando que ya no tiene el poder que tenía hace 30 años. Simultáneamente destacó que el G-20 es el foro adecuado para buscar soluciones a las crisis internacionales[33].

Esto debe ser aprovechado por Argentina en el sentido de definir su rol y revalorizarse diplomáticamente. La membresía en un foro restringido de las características del G-20 constituye un capital muy valioso para la diplomacia argentina que no puede ser desaprovechado. Argentina debe buscar profundizar sus coincidencias con Brasil, pero al mismo tiempo necesita acercar posiciones y coordinar políticas con el resto de los miembros del grupo, sobre todo con aquellos de menor poder relativo, a fin de fortalecerse y preservar su lugar en un ámbito de privilegio, aportando la visión de las economías medianas.

El G-20 financiero se presenta como un ámbito propicio para impulsar políticas que apunten a la construcción de un orden económico internacional más representativo. En este marco las diplomacias de Argentina y Brasil tienen mucho por trabajar.

c. El G-20 comercial y la Ronda Doha

En la Quinta Conferencia Ministerial de la Ronda Doha de la OMC, realizada en Cancún (México) en septiembre de 2003, se creó el G-20 (comercial), impulsado y liderado fundamentalmente por Brasil, China, India y Sudáfrica. Argentina apoyó esta iniciativa, y modificó su estrategia de negociación en el organismo, reemplazando al Grupo Cairns por el naciente G-20, como principal ámbito para defender los intereses comerciales internacionales del país. La diplomacia

33. Diario *La Nación,* Exterior, 21 de septiembre 2009, Buenos Aires.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

del Palacio San Martin, sobre la base de su debilidad internacional y de sus intereses comunes con Brasil, se encolumnó detrás de su liderazgo a fin de fortalecer su posición negociadora.

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-20 fue condicionar las negociaciones al tratamiento del comercio de productos agrícolas. La resistencia de los países desarrollados a las demandas del G-20 fue tan fuerte que las negociaciones no avanzaron y desde su percepción se consideró a la Conferencia como un fracaso.

De este modo, se puede observar que al momento del nacimiento del G-20 las posiciones de Argentina y Brasil respecto a los puntos que se debatían en el marco de la Ronda Doha se presentaban claramente como consonantes, sin embargo, en los últimos tiempos sobrevinieron algunas diferencias no menores, teniendo en cuenta que ambos forman parte de un proceso de integración común, el MERCOSUR.

En el marco de una nueva Reunión Ministerial como parte de la Ronda de Doha, celebrada en julio de 2008, ambos países dejaron en evidencia las dificultades para coordinar posiciones. El gobierno brasileño, para evitar el fracaso de la Ronda y destrabar las negociaciones, buscó aparecer como puente para el acuerdo y cedió a la propuesta del Director General de la OMC, Pascal Lamy, aceptando reducir la protección sobre sectores industriales. Esta medida, inaceptable para Argentina, evidenció la falta de unidad de criterio de países miembros del MERCOSUR frente a una cuestión clave[34].

En este nuevo contexto, diferente a aquel de 2003, Brasil intentó jugar un papel más osado, que debe leerse más en clave política que comercial. En su búsqueda de un rol cada vez más protagónico y activo en la política internacional, la diplomacia de Brasilia pretendió ser el articulador de consensos y poco importó la unidad de criterio con Argentina. Estas diferencias en el plano global, ponen en evidencia ciertas debilidades de la integración regional que deben ser abordadas.

---

34. Para ampliar Ver *Observatorio de Política Exterior Argentina*, Informe nº 100. Disponible en: http://www.bdp.org.ar/facultad/rrii/archivos/2008/08/informe_n100.php.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Conclusión

La política exterior argentina hacia Brasil entre 2005 y 2009 se caracterizó por una combinación de *necesidad* y *desilusión*, que tuvo como consecuencia directa la imposibilidad de determinar y definir con claridad el lugar de este país en su estrategia internacional. En este período, Argentina intentó estructurar el vínculo bilateral mediante diversas políticas y a través de diferentes instrumentos, sin embargo tales intentos no corrieron siempre en la misma dirección, generando algunas contradicciones. Las percepciones encontradas, mencionadas a lo largo del artículo, provocaron marchas y contramarchas, que plagaron de indefinición la política exterior hacia Brasil.

La *necesidad* y la *desilusión* condicionaron la política exterior hacia Brasil en tanto que imposibilitaron el diseño de una política coherente –con visión de largo plazo– que contemple ambas percepciones y no se concentre solo en una de ellas ignorando la restante. Concentrarse solo en la *necesidad* llevó al país a sobredimensionar el alcance y las posibilidades de la relación estratégica con Brasil, además entraña el riesgo de caer en políticas de seguidismo que desvalorizan al país en términos diplomáticos. En el otro extremo, concentrarse solo en los aspectos negativos de la relación que generan *desilusión* puede llevar a la Argentina a dejar de valorar la importancia de tener una relación estratégica consistente con Brasil, que le permita entre otras cosas canalizar el fuerte crecimiento y el cada vez más evidente despliegue de poder brasileño.

El desafío radica entonces en contemplar las dos caras de la moneda y entender la relación con Brasil en un marco general de política exterior –que aún no se ha logrado estructurar–, tal como mencionamos anteriormente, Argentina debe tener claro qué lugar ocupará Brasil en su agenda externa para definir correctamente su estrategia internacional. Para este fin será preciso colocar en su justa medida los encuentros y desencuentros que se suscitan en la relación bilateral, definir un rol y un espacio de actuación en la región y comprender correctamente el cambio de status experimentado por Brasil, pero sobre todo, lo más importante: definir una orientación externa.

Consideramos que en la comprensión de las cuestiones abordadas se encuentra la llave para diseñar una prolija política exte-

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

rior hacia Brasil. Si bien hubo intentos, esto no se logró bajo los gobiernos de Néstor Kirchner ni Cristina Fernández, de modo que sigue siendo un tema relevante para el país en el siglo XXI. Resolverlo cuanto antes se ha tornado vital a la luz del cada vez mayor protagonismo de Brasil en los asuntos mundiales. Las discusiones planteadas no deberían postergarse y son vitales para el reposicionamiento internacional de la Argentina.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Bibliografía

Amorin, C. (1995) «Discurso do Ministro em ocasião da abertura da XLIX Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas», en *Política Externa. Democracia Desenvolvimento. Gestão do Ministro Celso Amorin no Itamaraty. Agosto 93 a dezembro 94*. FUNAG. Brasilia.

Corigliano, F. (2004) «La política latinoamericana de Kirchner», en *Revista Criterio*, nº 2300, Buenos Aires

Corigliano, F. (2008) «Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobierno de Néstor y Cristina Kirchner», en *Boletín ISAIE-CARI*, nº 47.

Cortés, M. J. y Creus, N. (2009) «Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable» en, en Lechini, G.; Klagsbrunn, V. y Gonçalves, W. (org.) (2009) *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica.* Editora Revan. Río de Janeiro.

Creus, N. (2010) «La concepción del poder en la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner», *Tesis Licenciatura en Relaciones Internacionales*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Gomez Saraiva, M. (2009) «O papel das ideias na integração regional: as diferentes visões do Mercosul existentes dentro da Argentina e do Brasil» en Lechini, G.; Klagsbrunn, V. y Gonçalves, W. (org.) (2009) *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica.* Editora Revan. Río de Janeiro.

Miranda, R. (2003) *Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003.* Ediciones Pia, Rosario.

Miranda, R. (2004) «Hegemón y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina», *Politikos*, Santa Fe.

Miranda, R. (2007) «La transición inconclusa. Un aspecto del análisis de las relaciones externas de la Argentina entre 2003 y 2007»,

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Centro de Reflexión en Política Internacional, Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata, Anuario 2007.

Moniz Bandeira, L. A. (2004) *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur,* Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

LA 'CRISIS DEL GAS' EN LA RELACIÓN ARGENTINO-CHILENA: IMPACTOS SOBRE EL VÍNCULO Y EL ROL DEL HIDROCARBURO BOLIVIANO

María Elena Lorenzini
Natalia Ceppi

Introducción

El 2004 fue un año particular en el plano de las relaciones entre la República Argentina y la República de Chile debido a la emergencia de algunos acontecimientos que generaron tensiones entre ambos países. El primero de ellos, en el mes de noviembre de 2003, fue el episodio de «espionaje» en el Consulado argentino de Punta Arenas, el cual puede ser considerado como un ejemplo paradigmático de lo que hemos denominado la «vieja relación». A ello se sumó el desencuentro causado por la publicación del artículo de Ignacio Walker, entonces canciller de la administración liderada por Ricardo Lagos. Posteriormente, tuvo lugar la denominada «Crisis del Gas» motivada por la decisión del gobierno argentino de interrumpir el suministro de gas al país trasandino[1].

Con el objetivo de ordenar analíticamente el abordaje de este capítulo, centrado en la cuestión del gas en el marco de las relaciones bilaterales argentino-chilenas y el papel clave de la exportación del hidrocarburo por parte de Bolivia presentamos el siguiente esquema. En primer lugar, abordamos el estado de si-

1. Colacrai, Miryam & Lorenzini, María Elena (2006) «La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales», en *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Volumen I, Tomo IV, CERIR-UNR Editora, Rosario, pp. 181-218.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

tuación del que parte la integración en materia energética y describimos la composición de la matriz energética y la disponibilidad de las reservas de gas natural de Argentina y Chile. En segundo lugar, relevamos la evolución de los intercambios energéticos a partir de lo acordado en la macro-relación global[2] y sus repercusiones sobre las micro-relaciones –identificamos los actores que participaron en el proceso de implementación de los acuerdos y lo relativo a la construcción de los gasoductos–. En tercer lugar, analizamos la crisis del gas, focalizándonos en sus causas principales y las acciones tomadas por Argentina y por Chile para su gestión, centrando la atención en los impactos que la reducción y suspensión del suministro de gas natural argentino generó sobre el vínculo bilateral. Por último, identificamos el rol que las exportaciones de gas boliviano desempeñaron en el marco de la crisis energética argentina.

El punto de partida: la situación energética de Argentina y Chile. La decisión de avanzar en materia energética

En la década de los ochenta, los gobiernos de Argentina y Chile, habían desarrollado algunas conversaciones y, también, estudios conjuntos con la empresa estatal Gas del Estado con el objetivo de concretar proyectos de exportación de gas natural al mercado de Santiago. Tales proyectos no prosperaron y ello se debió a un

2. La *macro-relación* global comprende el marco político amplio en el que se basa la relación bilateral. En nuestro estudio, sería el estado de cosas -expresiones y acciones de los gobiernos en la dimensión político-diplomática que viabilizó los avances sobre las *micro-relaciones*. Por su parte, las *micro-relaciones* se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales los cuales están a cargo de una multiplicidad de actores individuales, públicos y privados –agencias del Estado, el sector empresario y los grupos de inversiones-, y de pequeños núcleos burocráticos. Allí nos guiamos por lo que sostiene Carlos Escudé en el sentido que es en las *micro-relaciones* bilaterales donde se juegan los auténticos intereses de los países. Esto es así porque son las organizaciones privadas –las empresas- las que generan dinero como resultado del intercambio comercial de bienes, servicios e inversiones. Sin embargo, tales organizaciones dependen de las reglas fijadas en la *macro-relación* así como también de los pequeños núcleos burocráticos que son los responsables de implementar las decisiones y los cursos de política decididos en el *macro-nivel*. Véase al respecto: ESCUDÉ, Carlos (1991) «La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito», *América Latina/ Internacional*, Vol. 8, Nº 27.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

conjunto de motivos diversos[3]. Quizás el más importante de ellos, estaba vinculado a consideraciones de orden estratégico: la desconfianza y las hipótesis de conflictos latentes así como la ausencia de condiciones políticas a ambos lados de los Andes. De esta manera, el Chile de Pinochet sobredimensionó los riesgos de la dependencia energética argentina. El gobierno argentino, por su parte, tampoco demostró interés en continuar avanzando sobre las posibilidades de exportación de gas a Chile.

Una vez recuperada la democracia, Argentina y Chile firmaron el 2 de agosto de 1991 el Acuerdo de Complementación Económica Nº 16, cuyo Segundo Protocolo incluía las «Normas que regulan la interconexión gasífera y el suministro de gas natural»[4]. El instrumento se basó en la idea compartida de un régimen de libertad económica. Los Estados manifestaron su voluntad para fomentar «un régimen jurídico que permita (…) la libre comercialización, exportación, importación y transporte de gas natural producido en la Cuenca Neuquina –República Argentina– a Chile»[5]. Cabe recordar, que la administración Menem implementó un conjunto de medidas de reforma económica en consonancia con el ideario neoliberal, Chile lo había hecho en la década de los ochenta durante el gobierno autoritario de Augusto Pinochet. Ello se observa en la adopción de los principios que rigen el acuerdo: 1) libre negociación y contratación entre compradores y vendedores del hidrocarburo; 2) 'no discriminación' en materia de precios, plazos, volúmenes; 3) no discriminación tributaria a las operaciones de importación-exportación de gas; 4) proporcionalidad entre los consumidores argentinos y chilenos si debieran producirse recortes de suministro por fallas provenientes de los sistemas de transporte de ambos países y, 5) el régimen de operación de los gasoductos debía ser de 'acceso abierto'.

No obstante, el Protocolo de 1991 presentaba dos restricciones importantes que limitaban las operaciones de exportación de gas argen-

3. Veáse: Palumbo Ossa, Blanca (2008) «Marco normativo que permitió la llegada del gas natural a Chile», en Domper, María de la Luz & Cortés, Carlos (Comp.) *Gas Natural: Lecciones de una crisis*, Ediciones LyD, Libertad y Desarrolllo-AGN, Santiago, pp. 23-24; Larraín, Felipe & Quiroz, Jorge (2008) «Evaluación social de la llegada del gas natural a Chile: Elementos de análisis», en Domper, María de la Luz & Cortés, Carlos (Comp.), *Op. Cit.*, pp. 61-62.
4. Protocolo Adicional Nº 2 del Acuerdo de Complementación Económica Nº 16, 1991.
5. Ibídem.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

tino ya que éstas quedaban sujetas a: 1) los envíos de gas natural tendrían como origen exclusivo los yacimientos de la Cuenca Neuquina y 2) las exportaciones tenían una cuota máxima de 5 millones de metros cúbicos diarios. En ese contexto, se firmó el primer contrato de venta de gas natural a Chile. Las partes intervinientes fueron un consorcio argentino –integrado mayoritariamente por la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)– y un consorcio Gas de Chile –integrado por la empresa Enersis y con la participación mayoritaria de la estatal ENAP–[6]. Esto generó cierto malestar en otras empresas chilenas que tenían intenciones de comprar gas natural en el mercado argentino puesto que el volumen negociado en el contrato entre ambos consorcios era igual al valor total de la cuota establecida. Al mismo tiempo, impedía el ingreso de nuevos productores argentinos para la realización de operaciones de exportaciones de gas. A ello se sumó la percepción de los círculos empresariales que sostenían que «el Protocolo de 1991 era insuficiente para promover efectivamente la inversión, ya que establecía demasiadas condiciones en relación al volumen y origen del gas»[7].

Por los motivos antes señalados, los gobiernos de Argentina y de Chile decidieron reabrir la negociación y suscribieron el Protocolo Sustitutivo del Protocolo Nº 2 en 1995 que tendría una duración de 30 años. El nuevo acuerdo, conservó los principios fundamentales consagrados en el Protocolo de 1991 pero eliminó las restricciones vinculadas tanto al origen del gas –Cuenca Neuquina– y la cuota de 5 millones de metros cúbicos diarios de gas para la exportación.

Asimismo, las partes acordaron en el artículo segundo que «no dispondrán restricciones a que los productores y otros disponentes de gas natural de la República Argentina y de la República de Chile que exporten gas al país vecino, sobre la base de sus reservas y sus disponibilidades; debidamente certificadas (…)». Tal antecedente permitiría a la Secretaría de Energía de la República Argentina, en nombre del Poder Ejecutivo, y al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de la República de Chile, en nombre del Poder Ejecutivo, según corresponda, considerar las solicitudes a fin de otorgar los respectivos permisos de

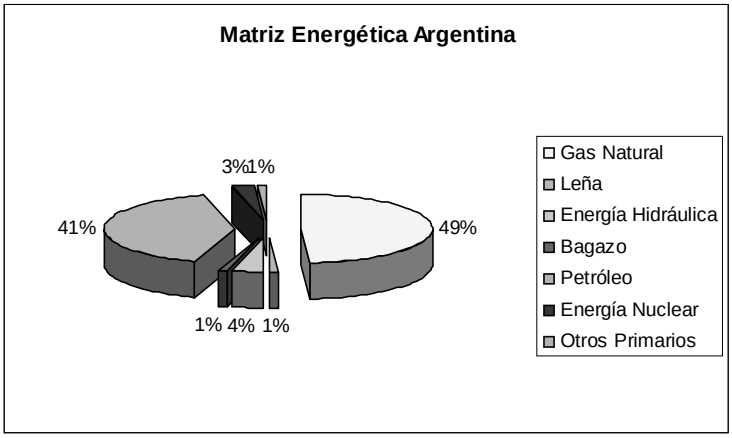
6. Ver al respecto los trabajos de Huneeus, Carlos (2007) «Argentina y Chile, el conflicto del gas: factores domésticos», en *Estudios Internacionales*, Nº 158, pp. 96; Palumbo Ossa, Blanca (2008), *Op. Cit.*
7. Ibídem. En la misma dirección se inscribe el trabajo de Gamboa, Ricardo & Huneeus, Carlos (2007), «La interconexión gasífera Chile-Argentina: objetivos y actores», en *Estudios Internacionales*, Nº 157.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

exportación de gas natural en la medida que no se comprometa el abastecimiento interno al momento del otorgamiento, si la legislación de las Partes así lo requiere»[8]. Este artículo desempeñó un rol clave cuando se desató la crisis del gas en el primer semestre de 2004 puesto que le permitió al gobierno de Néstor Kirchner fundamentar la decisión de restringir los envíos de gas a Chile. El argumento central del gobierno de la administración del Frente para la Victoria sostenía que si Argentina no restringía la exportación de gas al país vecino, se corría un alto riesgo de desabastecimiento de la demanda doméstica –cuyo aumento se explicaba por el rápido crecimiento de la economía y el mantenimiento del precio de las tarifas después de la pesificación.

Ahora bien, corresponde que indaguemos acerca de la situación en materia energética y la disponibilidad de reservas de gas natural de la República Argentina y de Chile.

La *matriz energética Argentina* está compuesta por un 49% de gas natural, 41% de petróleo, 4% de energía hidráulica, 3% de energía nuclear, 1% de leña, bagazo y otros primarios[9]. De lo anterior se observa que la producción de energía se encuentra altamente concentrada en las fuentes primarias de petróleo y gas natural –suman el 90% de las mismas–.



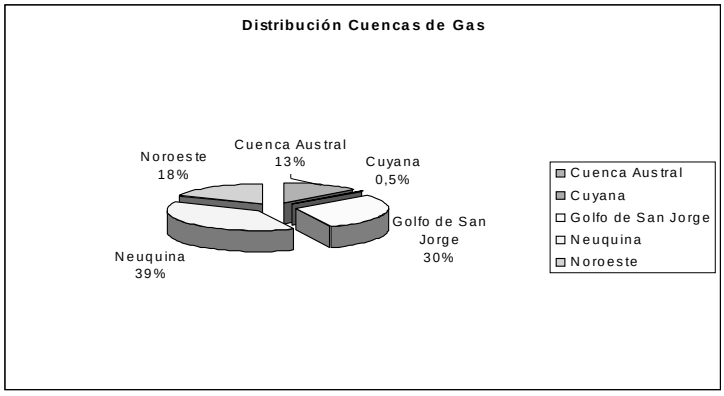
Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los datos de la Secretaría de Energía de la República Argentina

8. Protocolo Sustitutivo del Protocolo Nº 2 del Acuerdo de Complementación Económica entre la República Argentina y la República de Chile, 1995.
9. Secretaría de Energía de la Nación, 2005.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En lo que respecta a las reservas de gas natural, son relativamente abundantes en Argentina –aunque no ha se invertido en actividades de prospección– y, además, dispone de una red de distribución amplia a través de la cual, exportaba gas natural a algunos países del Cono Sur –Chile, Uruguay y Brasil–. De acuerdo con Tapia & Torres, nuestro país tiene 24 cuencas sedimentarias que se extienden en una superficie total de 1.845.000 Km^2. Sin embargo, sólo 5 de ellas son cuencas productivas y las restantes poseen un alto potencial exploratorio para lo cual se requieren estímulos efectivos y seguridad jurídica que alienten la realización de inversiones de alto riesgo[10].

Las cinco cuencas productivas de hidrocarburos son: *1)Austral:* se ubica en las provincias argentinas de Tierra del Fuego, Santa Cruz y en las aguas aledañas a las Islas Malvinas; *2) Cuyana:* comprende a la provincia de Mendoza; *3) Golfo de San Jorge:* se ubica en las provincias de Santa Cruz, Chubut y las aguas del Golfo homónimo; *4) Neuquina:* se localiza en las provincias de Neuquén, Mendoza, Río Negro y La Pampa. *5) Noroeste:* corresponde a las provincias de Salta, Jujuy y Formosa (Instituto Argentino del Petróleo y el Gas). De acuerdo con la Secretaría de Energía de la República Argentina en el año 2006 las reservas se distribuían de la siguiente manera: 18%; 0,5%; 40%; 51%; 24% respectivamente. En términos absolutos, las reservas probadas alcanzaban los 445 mil millones de metros cúbicos y su horizonte de vida –que es el resultado de la relación reservas/extracción– era de 8,6 años.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los datos del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas

10. Tapia, Hugo & Torres, Claudio (2007) *Abastecimiento de Gas Natural*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, p. 33.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En Argentina, el consumo doméstico de gas natural es muy elevado y equivale al 46% del total de las fuentes de energía primaria que se utilizan en el país tanto en el sector industrial, para producción de energía eléctrica, como combustible del parque automotriz y en el sector domiciliario.

En lo que respecta a infraestructura, Argentina cuenta con una extensa red de conexiones que le permiten transportar los hidrocarburos a los países vecinos. Argentina y Chile están conectados a través de siete gasoductos: *1) Bandurria-Cullen; 2) El Cóndor-Posesión; 3) Gasoducto Electrogas; 4) GasAtacama; 5) NorAndino; 6) Gas-Andes y 7) Gasoducto del Pacífico.* El comercio de hidrocarburos entre Argentina y Brasil tiene lugar a través del gasoducto Paraná-Uruguayana mientras que con Uruguay pasa por el gasoducto Cruz del Sur (GCDS) y otro que une Entre Ríos y Paysandú[11].

El gas que Argentina importa de Bolivia es transportado por el gasoducto Campo Durán (Argentina)-Madrejones (Bolivia) y Ramos (Argentina)-Bermejo (Bolivia). Además, está en carpeta un proyecto para construir el Gasoducto del Noroeste Argentino el que tendría una extensión de 969 km y un costo estimado de mil millones de dólares.

Por otra parte, nos interesa señalar que a nivel interno, el mercado de gas argentino estuvo controlado, hasta su privatización en la década de los noventa, por dos empresas estatales: Gas del Estado –operaba los eslabones del circuito productivo relativos a la prestación del servicio público, el transporte y la distribución del gas natural– y Yacimientos Petrolíferos Fiscales –la realización de las actividades de exploración, le permitieron descubrir el 95% de las reservas de hidrocarburos y también era la responsable por las actividades de extracción del mismo–[12].

La aprobación por parte del Congreso de la Ley 24.076 (1992) trajo aparejado un reordenamiento de los actores que operarían en el mercado energético argentino. YPF y Gas del Estado fueron privatizadas y los nuevos operadores, en materia de producción, fueron Repsol YPF, American Energy, Petrobras, Sociedad Comercial del Plata y Techint.

---

11. Honty, Gerardo (2007) *Energía, Ambiente y Energía en el MERCOSUR*, Editorial Coscoroba, Montevideo, p. 113.
12. De Dicco, Ricardo (2006) *2010, ¿odisea energética?*, Capital Intelectual, Buenos Aires, p. 41.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

El sistema de distribución de gas natural quedó en manos de dos empresas privadas: Transportadora Gas del Sur (TGS) y la Transportadora Gas del Norte (TGN). La primera de ellas está en manos de Petrobrás Energía de Brasil y la norteamericana Enron. TGS es la responsable de trasladar el 60% del gas natural que se consume a nivel interno en Argentina y opera los gasoductos San Martín –que une el sur del país con la provincia de Buenos Aires y tiene una capacidad de 29 millones de metros cúbicos diarios–, Neuba I y II –que unen la provincia de Neuquén con la provincia de Buenos Aires–. Por su parte, TGN opera el gasoducto Norte –conecta Campo Durán con la localidad de San Jerónimo en la provincia de Santa Fe y llega hasta Buenos Aires, con una capacidad de 23 millones de metros cúbicos diarios– y el gasoducto Centro-Oeste –que se extiende desde Campo Loma La Lata en la provincia de Neuquén hasta la ciudad de San Jerónimo– con una capacidad de 23 millones de metros cúbicos por día[13].

Uno de los datos destacados de los años noventa fue la explotación del mayor volumen posible de gas natural lo que contrastó con los débiles esfuerzos exploratorios realizados así como de las inversiones comprometidas para mantener el horizonte de vida de las reservas de modo tal que asegurara el abastecimiento energético en los años subsiguientes. Si miramos en retrospectiva, este tema, adquirió una relevancia significativa puesto que los antecedentes de la crisis energética de 2004 radican en las falencias antes mencionadas.

A menudo, se plantea el interrogante acerca del destino de los beneficios obtenidos por las empresas privadas durante el período que se extiende entre 1993 y 2000 como resultado de los aumentos tarifarios aplicados por aquellas. De acuerdo con Ricardo Di Dicco, gran parte de los réditos fueron transferidos al exterior y el resto se destinó a la construcción de gasoductos para la exportación de hidrocarburos a Chile, Uruguay y Brasil[14].

A ello se sumó, el conjunto de medidas económicas adoptadas por el gobierno argentino después de la crisis de 2001. En efecto, la gestión normalizadora de Eduardo Duhalde aplicó una política de control de precios y suspensión de las inversiones públicas que impactaron negativamente sobre el sector energético. Los precios

13. Bernal, Federico (2005) *Petróleo, estado y soberanía. Hacia la empresa multiestatal latinoamericana de hidrocarburos*, Editorial Biblos, Buenos Aires, p. 245.
14. De Dicco, Ricardo (2006), *Op. Cit.*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

de los servicios públicos fueron congelados, a pesar de la pesificación, y se evitó el rebalanceo tarifario por los costos políticos domésticos que traería aparejado. Las inversiones en exploración, tienen un riesgo elevado. Por lo tanto, el defasaje en los precios de los servicios y la incertidumbre derivada de la inestabilidad de las reglas de juego, desincentivó la realización de inversiones. En consecuencia, las empresas redujeron su capacidad de extracción de gas natural a tal punto que hubo serios inconvenientes para abastecer el mercado doméstico y, también, la demanda externa. De acuerdo con Ricardo López Murphy, las políticas adoptadas en el escenario pos crisis, tuvieron un efecto dramático sobre el sector energético puesto que tuvieron un doble impacto. Por un lado, actuaron sobre la oferta, desincentivándola a través de un sistema de precios bajos en un contexto internacional en el que los precios del petróleo estaban en alza. Por el otro, actuaron sobre la demanda, exacerbándola ya que el gas se transformó en el energético de menor costo[15].

Frente a esa coyuntura, la administración Kirchner aprobó el 24 de abril de 2004 la Resolución 265/04. Ella suspendía el otorgamiento de nuevos permisos de exportación y le asignaba la más alta prioridad al abastecimiento del mercado doméstico por encima del cumplimiento de los acuerdos celebrados. Esta posición era congruente con el contenido del artículo 2 del Protocolo Sustitutivo celebrado entre los presidentes Carlos Menem y Eduardo Frei, en 1995. No obstante, la estrategia del gobierno de Kirchner para gestionar la crisis energética, en general y la crisis del gas con Chile, en particular, generó más problemas que soluciones. En ese contexto, Argentina y Bolivia firmaron la 'Declaración de Buenos Aires' que regulaba la compra de gas boliviano y establecía la prohibición para Argentina de revender el hidrocarburo a terceros países. Esta cláusula se tradujo en el slogan 'ni una molécula de gas boliviano a Chile'.

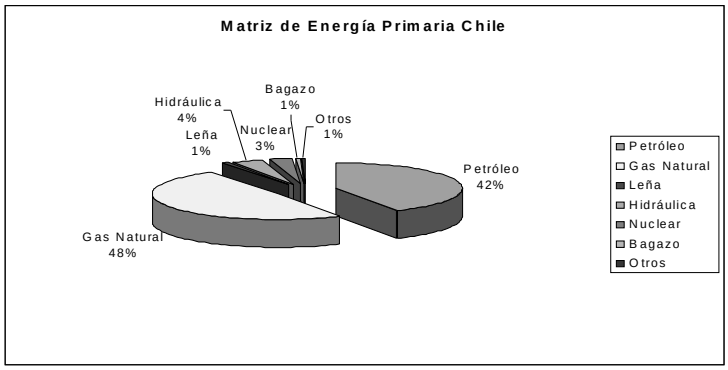
La *matriz energética de Chile* tiene un antes y un después de la firma del Protocolo que regula la interconexión gasífera y el suministro de gas natural con Argentina. En los años previos a 1997 –fecha en la que se materializó la primera exportación de gas– el gas natural tenía una participación muy reducida en la matriz de energía primaria de aquel país. Sin embargo, luego de la entrada en vigencia de los acuerdos cele-

15. López Murphy, Ricardo (2008) «El origen de la crisis: Escenario político y económico en Argentina», en Doper, María de la Luz & Cortés, Carlos (Comp.), *Op. Cit.*, p. 120.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

brados con Argentina, dicho hidrocarburo adquirió una participación muy destacada tanto como combustible en la plantas de producción de energía hidroeléctrica, para la industria, el comercio y el consumo residencial.

De acuerdo con la información de la Comisión Nacional de Energía de la República de Chile, la matriz energética se compone de la siguiente manera: 48% de gas natural, 42% de petróleo, 4% de energía hidráulica, 3% de energía nuclear, 1% de leña, bagazo y otros, respectivamente. En el siguiente cuadro, esta situación queda expresada en toda su magnitud.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los datos de la Comisión Nacional de Energía de la República de Chile

En lo que respecta a reservas probadas de gas natural, Chile sólo poseía 98 mil millones de metros cúbicos para el año 2006, localizadas en el extremo sur del país. Su ubicación geográfica en la región de Magallanes hace que el acceso para su explotación sea muy dificultoso y altamente costoso. Este constituyó uno de los factores que impulsó la negociación de los acuerdos con Argentina para la importación del hidrocarburo. A ello se sumó un aumento de la demanda doméstica de energía, una preocupación creciente por la contaminación ambiental –especialmente en la Región Metropolitana– y problemas hidroeléctricos derivados de la sequía que afecta cíclicamente los niveles de agua en los ríos chilenos.

También es importante señalar que la principal fuente de producción de energía eléctrica fueron las centrales hidroeléctricas hasta la llegada del gas. Luego de 1997, las plantas de generación de energía hidroeléctrica fueron convertidas a ciclo combinado lo que les permitía utilizar tanto fuentes hidroeléctricas como petróleo y gas

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

natural. El sector industrial, reemplazó la utilización de otros energéticos más caros y altamente contaminantes –principalmente, carbón– por gas natural. También el sector residencial se vio beneficiado por las exportaciones de gas argentino que le permitió contar con un mejor servicio a un precio más bajo[16].

Ahora bien, el consumo de gas natural en Chile ha sido, históricamente, muy bajo puesto que su escaso nivel de reservas sólo le permitía abastecer el 8% de la demanda de energía. La utilización de este combustible comenzó en los años setenta cuando la empresa ENAP lo distribuía en la Región de Magallanes. En la década de los ochenta, la empresa Gasco Magallanes –una unidad de negocios de Gasco– se incorporó al negocio de la distribución para alcanzar las tres ciudades principales en la región más austral de Chile-Punta Arenas, Puerto Natales y Porvenir[17].

Al incorporarse las exportaciones de gas argentino en 1997, se amplió el número de regiones –II, V, VI, VIII y Metropolitana– que pudieron utilizar este combustible y aprovechar sus ventajas –ya que éste es amigable con el medio ambiente y tiene un precio bajo, en términos comparados con otros hidrocarburos–. Este proceso dio lugar a un aumento del consumo el cual alcanzó el 21,7% en promedio y su valor, en términos absolutos fue de 8.200 millones de metros cúbicos en el año 2004[18]. Así, un 36% de la energía se generaba a partir del petróleo –del cual se importa un 99%, el 24% a partir del gas natural del cual se importaba el 80% de Argentina–.

Tal como lo mencionamos, Argentina y Chile están conectados a través de siete gasoductos: 1) *El Cóndor-Posesión y Patagonia*, que son operados por la empresa Methanex y transportan metanol; 2)

16. Larraín, Felipe & Quiroz, Jorge (2008) «Evaluación social de la llegada del gas natural a Chile: Elementos de análisis», en Domper, María de la Luz & Cortes, Carlos (Comp.), *Op. Cit.*; Errázuriz Correa, Hernán (2008) «La frustrada integración gasífera entre Chile y Argentina: Orígenes, Crisis y Lecciones», en Domper, María de la Luz & Cortes, Carlos (Comp.), *Op. Cit.*; Bersntein, Sebastián (2008) «La demanda de energía eléctrica y las opciones para el desarrollo de la oferta en los próximos 15 años» en Rivera, Eugenio (Comp.) (2008) *Los desafíos energéticos de Chile*, Fundación Chile21-Universidad Técnica Federico Santa María, Santiago, pp. 81-84; Iglesias, Rodrigo (2008) «Mercado eléctrico, rol del Estado y la situación energética en Chile», en Rivera, Rodrigo (2008), *Op. Cit.*, pp. 39-49; Coloma, Juan Antonio (2008) «Las fallas de la política energética de los últimos gobiernos de la Concertación» en Rivera, Eugenio (2008), *Op. Cit.*, pp. 49-54; Huneeus, Carlos (2007), *Op. Cit.*
17. Asociación de Distribuidores de Gas Natural, Santiago.
18. Tapia, Hugo (2007), *Op. Cit.*, p. 25.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Gas Atacama: comunica el yacimiento de Cornejo en la provincia de Salta con la ciudad de Calama y Mejillones. Es de propiedad de la norteamericana CMS y Endesa. El gas que transporta se dirige a la central de ciclo combinado Atacama y a la distribuidora Progas; 3) *Norandino* que une el yacimiento Pichanai en la provincia de Salta con la localidad de María Elena en la II Región y se divide en dos ramales –uno se dirige hacia Mejillones y El Coloso y el otro, va hacia Tacopilla- y es propiedad de la empresa TracteBel y Southern Electric. Sus principales clientes son las plantas generadoras de Edelnor, Electroandina y Distrinor; 4) *Gas Andes*: es el gasoducto que vincula la cuenca Neuquina con la central de Chile. Está integrado por un conjunto de empresas AES Gener, Metrogas, CGC, Total Gasandes, Total Gas y Electricidad Chile S.A.. Sus principales clientes son Metrogas, Eléctrica Santiago S.A., Nehuenco y San Isidro; 5) *Gasoducto del Pacífico*: nace en el yacimiento Loma La Lata en Neuquén y entrega el gas en la ciudad de Concepción. Los licenciatarios de los últimos dos gasoductos mencionados son TransCanadá, YPF, El Paso Energy y Gasco quienes abastecen a los distribuidores municipales y a las centrales eléctricas con turbinas a gas y de ciclo combinado[19] en Talcahuano, Cerro la U, Coronel, Las Mercedes, Las Palmas y Nacimiento; 6) *Gasoducto Bandurria-Cullen*: transporta hidrocarburos desde la Planta San Sebastián, en la provincia de Tierra del Fuego, hasta la Planta Cullen al otro lado de los Andes. Su principal cliente es la empresa canadiense Methanex.; 7) *Gasoducto Electrogas*: Las empresas que operan este ducto son Metrogas y GasValpo quienes transportan el hidrocarburo extraído de la Cuenca Neuquina desde el City Gate Nº 2 de Gas Andes, ubicado en los cerros Chena, San Bernardo, Región Metropolitana y luego se extiende hasta el sector Lo Venecia en las proximidades de la ciudad de Quillota. Sus principales clientes son: Colbún, San Isidro, ENAP-RPC, Energas y GasValpo (Asociación de Distribuidores de Gas Natural).

A partir de 2004, las interrupciones periódicas en el flujo de gas natural de Argentina, afectaron el mercado chileno en los diferentes sectores –producción de electricidad, industrial y comercial– puesto que

19. Las centrales de ciclo combinado en el Sistema Interconectado Central son Nehuenco que se encuentra en manos de la empresa COLBÚN S.A. y comenzó a funcionar en 1998; San Isidro, operada por San Isidro S.A. que fue puesta en funcionamiento en 1998 y, Nueva Renca propiedad de Sociedad Eléctrica Santiago S.A. que inició sus actividades en 1997.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

experimentaron restricciones significativas. El sector residencial también sufrió los impactos derivados del recorte de las exportaciones argentinas en términos de precios. La escasez de gas natural representó aumentos de precios de la energía eléctrica y, también, del hidrocarburo. Frente a la incertidumbre del abastecimiento argentino, el gobierno de Chile comenzó a pensar en estrategias alternativas para reemplazar el gas argentino por gas natural licuado (GNL) y para diversificar la matriz energética del país a través de la construcción de dos plantas regasificadoras de GNL en la ciudad de Quinteros –inició sus operaciones el 23 de octubre de 2009– y Mejillones. El objetivo central de la administración Lagos y, luego, Bachelet era reducir los costos experimentados y superar la situación de *vulnerabilidad* que la alta interdependencia con Argentina, le generaron desde 2004.

La *macro-relación* y las *micro-relaciones* en la integración energética

Los presidentes de la República Argentina –Carlos Menem– y de la República de Chile –Eduardo Frei– renegociaron el Protocolo Gasífero de 1991 con el objetivo de subsanar dos cuestiones centrales que limitaban el intercambio de gas natural a partir de las restricciones de origen –Cuenca Neuquina– y de volumen –una cuota diaria de 5 millones de metros cúbicos diarios–. En 1995, suscribieron el Protocolo Sustitutivo del Protocolo Nº 2 del ACE 16 –registrado en ALADI como Quinto Protocolo Adicional del ACE 16.

De acuerdo con la conceptualización de Carlos Escudé, la *macro-relación* global, comprende el marco político amplio en el que se basa la relación bilateral. En este caso, el Acuerdo de Complementación Económica Nº 16, el Protocolo Nº 2 y su Protocolo sustitutivo, los que regulan la interconexión gasífera y el suministro de gas natural entre la República Argentina y la República de Chile. En nuestro estudio, sería el estado de cosas -expresiones y acciones que los gobiernos acordaron en los instrumentos antes mencionados y sentaron las reglas de juego en materia de integración económica y viabilizaron los avances sobre las *micro-relaciones* –el diseño de un sistema normativo, por parte de Chile, que regulara la nueva situación y que delimitara las responsabilidades que le corresponderían al Estado y a los privados respectivamente; la conformación de los consorcios para

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

la construcción de los gasoductos y las redes subterráneas de distribución; las condiciones del mercado en las que operarían los segmentos de distribución, transporte y comercialización del hidrocarburo; las normas que legislaban la concesión de permisos de exportación por parte de Argentina, la privatización y desregulación del mercado argentino que permitiría operar a nuevas empresas y la distribución de funciones en los diferentes segmentos (producción, transporte y distribución) y los organismos responsables en ambos lados de los Andes. Ello nos permite observar el modo a través del cual las micro-relaciones se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales los cuales están a cargo de una multiplicidad de actores individuales, públicos y privados[20].

En Argentina, las empresas que trabajaron activamente en el *sector de producción* –Repsol YPF, Petrobrás (Ex PeCom Energía), CAPEX, Pluspetrol, Shell, British Petroleum, Total Austral, Techint, Camuzzi Gas del Sur–, *en el segmento de transporte* –Transportadora Gas del Norte (TGN) y Transportadora Gas del Sur (TGS)– y *en el de distribución* –Gasnor, Gasnea. Distribuidora del Centro, Litoral Gas, Distribuidora Cuyana, Gas Natural S.A., Metrogas, Camuzzui Gas Pampeana y Camuzzi Gas del Sur (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación)–.

En Chile, por su parte, las empresas que operan en el *segmento de transporte del gas natural* –Electrogas S.A., Gas Andes S.A., Gasoducto Norandino S.A., Gasoducto Tal Tal Ltda., Gasoducto Atacama Cía. Ltda., Gasoducto del Pacífico-COMGAS, Innergy Transporte S.A., ENAP Magallanes–, en el *sector de la distribución* –Enargas S.A., Gas Valpo S.A., Metrogas S.A., Gassur S.A., Gasco Magallanes, Intergas, AGN Chile A.G.– y en el *proceso de comercialización* –Distrinor S.A., Innergy Comercializadora S.A., Progas S.A. (Comisión Nacional de Energía de la República de Chile)–.

De esta manera, podemos observar que son las empresas –como unidades económicas– las que realizan las inversiones en infraestructura, generan y obtienen beneficios económicos y prestan servicios a una amplia red de clientes de diverso tamaño, como resultado del intercambio comercial de gas natural entre Argentina y Chile. Dichas organizaciones, la estabilidad de las reglas del juego y el cumplimiento de lo

20. Escudé, Carlos (1991), *Op. Cit.*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

acordado en el nivel de la *macro-relación* así como su implementación por parte de los pequeños núcleos burocráticos –Secretaría de Energía de la Nación en Argentina y Comisión Nacional de la Energía en Chile, entre otros– afectan el desarrollo y la evolución de los negocios que los privados desean realizar, realzando la idea de que *macro* y *micro-relaciones* son una suerte de avenida de doble mano. No obstante, sólo la *macro-política* depende exclusivamente de la voluntad política de los funcionarios de primera línea de cada país tal como sucedió con la decisión de negociar el ACE 16 y su Protocolo Nº 2, primero, y el Protocolo Sustitutivo para resolver dos cuestiones centrales que incomodaban a los sectores privados puesto que limitaban su margen de operación.

Otra cuestión clave que se deriva del planteo anterior es que a medida que se incrementa la densidad de las relaciones entre dos Estados, aumenta también la emergencia de conflictos potenciales los cuales será necesario resolver de manera conjunta a través de los mecanismos existentes. La activa participación de otros actores –específicamente en las *micro-relaciones*– más allá de los tradicionales –como el empresariado y los grupos de inversión– conforman un entramado de intereses complejos que, al interrelacionarse, crean un *vínculo denso en cuanto a la intensidad de las interacciones* al mismo tiempo que generan '*desencuentros*' producto de la multiplicidad de intereses en juego. La suspensión/reducción de los envíos de gas generó tensión en las dos dimensiones –*macro* y *micro*– de la relación bilateral y se evidenció en un encadenamiento de reclamos: los actores más perjudicados han sido los particulares –empresarios– quienes encabezan los reclamos al Estado chileno y, éste a su vez hace lo propio con el gobierno argentino argumentando el incumplimiento de los contratos celebrados a mediados de la década pasada. Es decir, que los problemas surgidos en la dimensión de las *micro-relaciones* se trasladan luego, a la *macro-relación global* cuando el Estado de Chile hace suyos los reclamos de los particulares y los presenta a su contraparte argentina. Así, las administraciones Lagos-Bachelet experimentaron fuertes críticas por el trato que dispensaron a Argentina y ello les generó un costo político al gobierno chileno en el plano doméstico, sobre todo, en aquellos sectores de la Derecha (Renovación Nacional y Unión Democrática Independiente) que, frente a la crisis, sostuvieron que siempre habían desconfiando de la «dependencia de Argentina» en materia energética. Esta situación, también

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

incrementa los costos económicos para el gobierno chileno puesto que implica mayores gastos en compra de energía a otros proveedores, pérdidas para la economía nacional, disminución de la productividad de las empresas, mayores niveles de contaminación –específicamente en la Región Metropolitana– e incrementos en el costo de la energía para consumo doméstico, entre otros.

Ahora bien, una vez que el Protocolo Gasífero (1995) entró en vigencia era necesario desarrollar un conjunto de actividades que pusieran en marcha el nuevo emprendimiento. Para efectivizar las operaciones de exportación-importación, se requirió la construcción de gasoductos que conectaran a ambos países y, al mismo tiempo, permitieran el traslado del combustible. Estas operaciones fueron realizadas, en su totalidad, por agentes privados a través de la conformación de consorcios puesto que las inversiones que se precisaban eran cuantiosas. También, las empresas chilenas debían construir redes subterráneas de distribución hacia los diferentes centros urbanos y centrales de producción de energía. Esto garantizaba la llegada del hidrocarburo a los distintos tipos de consumidores –residenciales, comerciales, industriales y centrales de producción hidroeléctricas de ciclo combinado. Por lo tanto, el Estado chileno asumía la responsabilidad de establecer las reglas de juego en ejercicio de su soberanía.

Para ello, el gobierno de Chile diseñó un sistema jurídico-normativo en el que se privilegiaba el rol de los agentes privados y en el cual, el Estado sólo ejercería una función reguladora y un rol subsidiario. En ese marco, las obligaciones del Estado consistían en 1) asumir la función de vigilancia; 2) eventualmente, intervendría en circunstancias bajo las cuales la competencia estuviera limitada; 3) permitir y garantizar el libre acceso al producto a través de los mecanismos y condiciones que posibilitaran a las partes interesadas comprar gas en las mejores condiciones y negociar para ello con los proveedores; 4) establecer los mecanismos que permitan una negociación equilibrada entre los empresarios que compran el gas y los que prestan el servicio de transporte vía gasoductos; 5) evitar problemas de discriminación o subsidios cruzados; 6) establecer los mecanismos para proteger a los pequeños consumidores de gas, entre las más destacadas[21].

21. Palumbo Ossa, Blanca (2008), *Op. Cit.*; Rodriguez Grossil, Jorge (2008) «¿Cómo respondió Chile a la crisis del gas natural? Desafíos pendientes», en Domper, María de la Luz & Cortés, Carlos (Comp.) (2008), *Op. Cit.*, pp. 131-160.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

De esta manera, el Estado era responsable de velar para garantizar el más amplio acceso al gas. Sin embargo, esto dependía de dos factores externos: la oferta argentina del hidrocarburo –y éste, a su vez, de los niveles de reservas, de la producción y de la exploración de nuevos yacimientos– y de las autorizaciones –permisos de exportación– otorgados por la autoridad competente argentina –Secretaría de Energía– quien los concedería siempre que el abastecimiento doméstico estuviera garantizado.

Los clientes que utilizarían el gas natural importado desde Argentina pueden clasificarse de la siguiente manera: *1) Grandes Consumidores:* son las centrales generadoras de electricidad y las empresas distribuidoras de gas por red; *2) Medianos:* son los consumidores que se ubican en el sector industrial y que utilizan dicho combustible en los diversos procesos productivos que desarrollan las empresas; *3) Pequeños:* son los consumidores residenciales y comerciales que utilizan el gas para calefaccionar ambientes, en termotanques y calefones y para cocinar alimentos. Este segmento tiene la particularidad de que sus clientes carecen de capacidad negociación del precio del combustible que reciben.

Por otra parte, el Estado argentino fijó un nuevo marco regulatorio a través de la Ley 24.076 de 1992. Así el Estado dejó de ocupar una posición de control de la producción, transporte y distribución y desempeñó un rol de mero regulador de las operaciones que las empresas privatizadas y privadas desarrollarían en el sector del comercio de energía. Además, facultó a la Secretaría de Energía para que otorgara los permisos de exportación sobre la base de sus reservas y sus disponibilidades en la medida que aquellos no comprometieran el abastecimiento interno al momento de ser otorgados.

De acuerdo con Gamboa & Huneeus, «el Estado tuvo un rol muy importante al promover la importación del gas, creando para ello un marco regulatorio en el que destacó el Protocolo de Interconexión Gasífera con la Argentina en 1995 (…) que estableció las normas a las que debían ajustarse las empresas que participaban del mercado. Esto quiere decir que el Estado entregó toda la iniciativa y desarrollo de la importación y distribución del gas natural a los actores privados, en el supuesto de que tendrían un desempeño muy positivo y sin

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

prever situaciones de crisis que posteriormente ocurrieron (…)»[22]. Y cuando éstas se presentaron fueron el Estado y el gobierno quienes asumieron los costos políticos derivados del recorte de los suministros del gas natural argentino. Los autores, también señalan que ni el gobierno ni las empresas chilenas prestaron demasiada atención a la cláusula del artículo 2 del Protocolo de 1995 que, de alguna manera, condicionaba la concesión de los permisos de exportación al abastecimiento del mercado argentino, la cual concordaba con lo establecido en la Ley 24.076 y de la Ley 17.319 de Hidrocarburos[23]. Sólo repararon en ellas una vez que la crisis del gas tuvo lugar[24].

La evolución del comercio del gas natural

La primera exportación de gas natural argentino al mercado chileno se realizó el 8 de agosto de 1997 y los presidentes Carlos Menem y Eduardo Frei se hicieron presentes para inaugurar oficialmente el gasoducto GasAndes que une la ciudad de Mendoza con Santiago de Chile. La concreción del proyecto le permitiría a Chile iniciar un proceso de reconversión energética cuyos resultados más tangibles serían la reducción del precio de la energía, una menor contaminación de las ciudades

22. Gamboa, Ricardo & Huneeus, Carlos (2007), *Op. Cit.*, p. 86.
23. El artículo 6 de la Ley de Hidrocarburos establece que: «Los permisionarios y concesionarios tendrán el dominio sobre los hidrocarburos que extraigan y, consecuentemente, podrán transportarlos, comercializarlos, industrializarlos y comercializar sus derivados cumpliendo las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo sobre bases técnico-económicas razonables que contemplen la conveniencia del mercado interno y procuren estimular la exploración y explotación de hidrocarburos.
Durante el período en que la producción nacional de hidrocarburos líquidos no alcance a cubrir las necesidades internas será obligatoria la utilización en el país de todas las disponibilidades de origen Nacional de dichos hidrocarburos (…) Si en dicho período el Poder Ejecutivo fijara los precios de comercialización en el mercado interno de los petróleos crudos, tales precios serán iguales a los que se establezcan para la respectiva empresa estatal, pero no inferiores a los niveles de precios de los petróleos de importación de condiciones similares. Cuando los precios de petróleos importados se incrementaren significativamente por circunstancias excepcionales, no serán considerados para la fijación de los precios de comercialización en el mercado interno (…) Si fijara precios para subproductos, éstos deberán ser compatibles con los de petróleos valorizados según los criterios precedentes El Poder Ejecutivo permitirá la exportación de hidrocarburos o derivados no requeridos para la adecuada satisfacción de las necesidades internas, siempre que esas exportaciones se realicen a precios comerciales razonables y podrá fijar en tal situación, los criterios que regirán las operaciones en el mercado interno, a fin de posibilitar una racional y equitativa participación en él a todos los productores del país» (Ley 17.319, 23/06/1967). El resaltado es nuestro.
24. Gamboa, Ricardo & Hunneus, Carlos (2007), *Op. Cit.*, p. 100.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

y una reducción del riesgo de cortes por problemas derivados de la sequía. Para Argentina representaría ingresos por 300 millones de dólares[25]. En esa ocasión, ambos presidentes señalaron que, en realidad, este era el segundo gasoducto que unía a Chile y Argentina –el primero es el que conecta a Tierra del Fuego con la Región del Magallanes– y estimaron que para el año 2000 estarían materializados los cinco proyectos restantes. El costo total del proyecto que une la ciudad de La Mora en Mendoza con la capital chilena fue de 350 millones de dólares. Cabe señalar que la inversión total realizada por los privados para la construcción de todos los ductos fue de alrededor de 5.500 millones de dólares.

El comercio de gas natural entre la República Argentina y la República de Chile exhibió hasta 2004, una evolución favorable. En el período 2000-2004, los envíos crecieron significativamente y alcanzaron un máximo de 5.140 millones de metros cúbicos en el 2004. Posteriormente, experimentaron una reducción en 2005 de 419.000 metros cúbicos. En 2006, la restricción se amplió y el volumen total del comercio de gas fue de 4.084 millones de metros cúbicos. El primer descenso significativo fue en el año 2007, cuando las exportaciones cayeron a la mitad del valor del año anterior –2.495 millones de metros cúbicos– tal como se observa en el cuadro que siguiente.

Exportaciones de Gas Natural argentino a Chile
(Cifras en millones de metros cúbicos)

Año	Exportaciones Gas Argentina en millones metros cúbicos	Variación en millones de metros cúbicos
1999	2.667	
2000	2.886	219
2001	3.693	807
2002	3.647	-46
2003	4.501	854
2004	5.140	639
2005	4.721	-419
2006	4.084	-637
2007	2.495	-1589
2008	530.997	-1964

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los datos de Comisión Nacional de Energía y la Secretaría de Energía de la Nación

25. *La Nación*, 8 de agosto 1997; *Clarín*, 8 de agosto 1997; *La Tercera*, 8 de agosto 1997; *El Mercurio*, 8 de agosto 1997.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Asimismo, interesa destacar que las presidentas de Argentina y Chile –Cristina Fernández de Kirchner y Michelle Bachelet– firmaron un acuerdo 'swap' el 10 diciembre de 2007. Éste fue el resultado del trabajo de la Comisión Binacional creada *ad hoc* de la crisis del gas. Allí se estableció un mecanismo de intercambio conocido como 'energía por energía' cuya base fue la reasignación por parte de la empresa argentina Central Puerto de gas por un equivalente de fueloil aportado por la chilena Colbún. Este sistema de comercio 'energía por energía' se mantuvo hasta el 30 de abril de 2008[26]. Posteriormente, Chile volvió a experimentar recortes que en algunas ocasiones alcanzó el 90% en el suministro de gas.

En 2008, las exportaciones argentinas sólo alcanzaron los 530.997 metros cúbicos de gas natural. Asimismo, nuestro país suspendió totalmente el envío de gas en al menos dos oportunidades. La primera de ellas tuvo lugar en los últimos días del mes de mayo de 2008 y se extendió hasta el 1 de junio. La segunda se dio los días 10 y 11 de junio. Posteriormente el suministro comenzó a normalizarse aunque nunca volvieron a los valores de los años previos a la crisis.

En 2009, las exportaciones de gas natural argentino alcanzaron los 497 millones de dólares[27] y las restricciones en las ventas superaron el 90% en los meses del invierno.

De los datos expuestos se observa que en 2004, Argentina aumentó los volúmenes de exportación de gas natural, pese a que fue el año en el que se inició la crisis. Frente a esta situación, nos preguntamos: si los envíos de gas al mercado chileno aumentaron en 2004, cuáles son los motivos que desataron la 'crisis energética'. El dato que desencadenó el conflicto por el suministro de gas, fue la decisión de la administración de Néstor Kirchner de restringir el volumen diario exportado a Chile y, de suspender el suministro diario en algunas otras ocasiones para garantizar el abastecimiento del mercado argentino frente al aumento sostenido de la demanda. La adopción de tales medidas fue interpretada por el gobierno de Lagos y por las

---

26. *La Nación*, 27 de febrero 2008.
27. Nos interesa aclarar que aún no se ha publicado oficialmente el volumen de las exportaciones de gas de Argentina en 2009. De acuerdo con la información disponible en la página web de la Aduana de Chile, el único dato oficial que hemos podido obtener es el valor de las ventas expresado en dólares.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

empresas privadas chilenas como una señal de alarma puesto que ponía en juego la seguridad del suministro y generó un elevado nivel de incertidumbre. Además, no podemos soslayar que la administración argentina no comunicó a su contraparte la decisión que había adoptado y negó sistemáticamente que el país estuviera atravesando por una situación de crisis energética. La preocupación de Chile estaba más que justificada puesto que si Argentina decidía intempestivamente suspender el suministro, comprometía el abastecimiento, no sólo de las centrales de producción, sino que los habitantes de Santiago podrían amanecer sin gas en sus hogares.

La Crisis del Gas

La denominada crisis del gas surgió a fines de marzo de 2004 cuando el gobierno argentino decidió, a través de la Resolución 265/2004 y la Disposición 27/04 de la Secretaría de Energía de la Nación, restringir la exportación de gas natural a la República de Chile. La unilateralidad de la medida adoptada tomó por sorpresa a las autoridades chilenas puesto que no hubo comunicación previa alguna. Eso era muy llamativo ya que pocos días antes de la puesta en práctica de los recortes en las exportaciones, Ricardo Lagos y Néstor Kirchner habían estado reunidos en el monumento del Cristo Redentor, celebrando su centenario. Las funcionarios entrevistados, coincidieron en señalar que el presidente argentino desaprovechó esa ocasión para comunicarle y explicarle a Lagos, personalmente, la decisión que se había tomado[28].

Así, la administración de Néstor Kirchner interrumpía el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Protocolo

28. Entrevistas realizadas por María Elena Lorenzini al Embajador de la República de Chile en Buenos Aires, Luis Maira el 19 de octubre de 2008 en la ciudad de Buenos Aires; al ex canciller de la República Argentina, Rafael Bielsa el viernes 13 de febrero de 2009 en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe; al Senador de la República de Chile, Jaime Gazmuri el 13 de julio de 2009 en la ciudad de Santiago de Chile; al Senador de la República de Chile, Carlos Ominami el 13 de julio de 2009 en la ciudad de Santiago de Chile; al Senador de la República de Chile, Carlos Bianchi el 15 de julio de 2009 en la ciudad de Valparaíso; al Senador de la UCR, Anselmo Martínez el 20 de noviembre de 2008 en la ciudad de Buenos Aires; a la Diputada del Frente para la Victoria, Susana Genem, el 5 de febrero de 2009 en la ciudad de Buenos Aires y al ex embajador argentino en la República de Chile, Carlos Abihaggle el 15 de octubre de 2008 en la ciudad de Mendoza.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

de 1995 que regula la interconexión gasífera y el suministro de gas natural entre Argentina y Chile. Más tarde, el gobierno argumentaría que la denuncia de incumplimiento, no era tal puesto que en el artículo 2 del Protocolo de 1995 se explicitaba que las exportaciones de gas a Chile se realizarían en la medida que ello no pusiera en riesgo el abastecimiento del mercado doméstico. De hecho, la legislación argentina –la Ley 17.319 de Hidrocarburos y la Ley 24.076– amparaban la resolución adoptada por el gobierno argentino. *Por lo tanto, el problema no fue la legalidad o ilegalidad de la medida sino el modo a través del cual lo hizo*[29]*. Esto es, la falta de comunicación a su contraparte y la negación de la situación real por la que atravesaba el mercado energético argentino.* Chile se preguntaba: si el gobierno argentino afirma que el país no atraviesa por una crisis energética por qué recorta y suspende los envíos de gas a nuestro mercado. Un razonamiento lógico les permitía concluir, que si no había crisis, la decisión era una expresión de

29. En la entrevista realizada por María Elena Lorenzini, el ex canciller argentino sostuvo que la cuestión del gas con Chile, fue uno de los conflictos inexplicables. A ello agregó que «si bien, jurídicamente Argentina tenía razón, porque nuestra ley así lo establecía. (…) lo que sucede es que creo que nosotros no hicimos, por decisión del Presidente de la República, cosas que deberíamos haber hecho y que no implicaban ninguna expresión de debilidad. Nosotros, deberíamos haber 'puesto la cara'. Nosotros, deberíamos haber viajado Chile y decirles… señores, la realidad es ésta: nuestra economía está creciendo a un promedio de 7% anual y estamos consumiendo mayores cantidades de gas. Además, las empresas no habían invertido en exploración los porcentajes que habían comprometido (…) Esa era una cuestión objetiva (…) ¿Qué pedía Chile? Chile, no pedía mucho, sólo quería que no los 'hiciéramos morir de frío en Santiago', esa era la frase. (…) El mayor temor de los representantes chilenos era que el consumo familiar se viera afectado y que eso le generara un problema extra a su gobierno –porque ya estaban teniendo problemas con los sectores de empresariales y las distribuidoras– (…) Yo le decía a Néstor: tenés que ponerte en el lugar del otro y pensar qué es lo que necesita. Chile es un país ordenado y necesita previsibilidad. Si nosotros le explicamos que el suministro de gas va a estar restringido durante 'x' cantidad de tiempo, el problema sería menos traumático». Por otra parte, Bielsa agregaba que «Lagos había sido muy solidario con nuestro país y no se merecía que lo tratáramos con tanto descuido (…)». (Bielsa, 2009: 5-6). Algunas otras fuentes consultadas, nos comentaron *off the record*, que las diferencias sobre el modo de gestionar la cuestión del gas, generó discusiones fuertes entre Kirchner y el Canciller. Es más, las mismas fuentes sostuvieron que Bielsa tuvo una comunicación telefónica con Kirchner en la que solicitaba su autorización para viajar a Chile. El objetivo de esa visita hubiera sido explicar lo que estaba sucediendo, las causas que motivaban los recortes y ofrecer la garantía de que no se cortaría definitivamente el suministro de gas. Supuestamente, Bielsa quería viajar a Santiago para amortiguar el golpe e intentar evitar que el conflicto recalara en el nivel presidencial. En este caso, reservamos la identidad de las fuentes puesto que asumimos frente a ellos ese compromiso por la sensibilidad de la información.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

mala voluntad, una decisión arbitraria o, simplemente, un capricho del gobierno de turno.

Asimismo, la administración argentina intentó justificar la medida a partir del argumento que sostenía que, en realidad, 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 Chile[30]. De esta manera, el gobierno de Kirchner intentaba deslindar la responsabilidad del Estado 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 que, de acuerdo con el artículo 7 del Protocolo de Interconexión Gasífera no era posible discriminar entre los consumidores afectados. En efecto, el artículo 7 del mencionado acuerdo establecía, por un lado, el *principio de no discriminación entre consumidores argentinos y chilenos* frente a causas derivadas de accidentes técnicos de infraestructura, de la naturaleza o causa de fuerza mayor. Por el otro, *el principio de proporcionalidad* estipulaba que en el caso de que tuviera lugar una interrupción del suministro por las causas antes mencionadas, los recortes debían distribuirse proporcionalmente entre los consumidores de ambos lados de la cordillera.

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,

30. *El Mercurio*, 9 de mayo 2004.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

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»[31]. Por último, la Canciller chilena solicitaba al gobierno argentino que se adopten las medidas necesarias para revisar las decisiones de la Secretaría de Energía para que éstas no incumplan los compromisos internacionales contraídos.

El recorte del suministro 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. La reducción de los volúmenes de exportación significó que a Chile le faltara el 25% del combustible que necesitaba diariamente[32]. En consecuencia, las centrales eléctricas chilenas corrían el riesgo de quedarse sin combustible para operar y esto afectaba al Sistema Interconectado Central (SIC) y al Sistema Interconectado del Norte Grande (SING) que dependían del suministro del gas argentino. La situación se agravó aún más cuando tomamos en consideración que Chile diseñó su matriz energética en los años noventa en función del suministro de gas natural argentino y que los recortes en los envíos del hidrocarburo fueron *in crescendo* entre 2005 y 2007.

Para hacer frente a la escasez de gas natural y garantizar el suministro doméstico y externo[33], el gobierno argentino celebró un primer acuerdo con Bolivia y se comprometió a «no enviar ni una sola molécula de gas boliviano a Chile». Esta fue una condición impuesta por el vice-presidente boliviano Carlos Mesa a cargo del ejercicio de la presidencia –Gonzalo Sánchez de Lozada había presentado su renuncia en octubre de 2003–. Uno de los detonantes que motivaron la renuncia de Sánchez de Lozada había sido, precisamente, un proyecto de exportar gas a Estados Unidos a través de puertos chilenos. La

---

31. 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.
32. *La Nación*, 12 de mayo 2004.
33. Otras medidas adoptadas por el gobierno argentino para enfrentar la crisis energética fueron: el Programa de uso racional de la energía que estimaba un ahorro entre el 5 y el 7%; aplicó restricciones a la demanda industrial en el mercado doméstico; implementó un esquema de subsidios para la compra de fuel importado que permitiera sustituir una parte del gas natural; aplicó restricciones a las exportaciones de gas en el mercado de exportación. Asimismo, para incrementar la oferta de combustibles celebró un convenio para la importación de gas desde Bolivia y aplicó un aumento escalonado del precio del gas en el período 2004-2006 de modo tal que se pudiera fijar un horizonte claro y previsible que asegurara márgenes de rentabilidad para nuevas inversiones (Secretaría de Energía de la Nación).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

aceptación de aquella condición 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 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»[34]. Este episodio generó una serie de especulaciones que trajeron a colación que cuando Néstor Kirchner era gobernador de la provincia de Santa Cruz y su esposa Cristina Fernández, senadora nacional por la misma provincia, habían criticado la decisión de los presidentes Raúl Alfonsín y Carlos Menem de resolver definitivamente los conflictos territoriales con Chile[35].

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 con el objetivo de «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»[36]. Sin embargo, la decisión de Argentina de volver a recortar los envíos de gas a Chile, al día siguiente de la reunión de los cancilleres, volvió a poner tensión los vínculos bilaterales.

El encuentro Kirchner-Lagos en marzo 2005 fue una buena herramienta que contribuyó a distender la relación entre ambos países. En esa ocasión, los mandatarios, incluyeron el tema del gas en la agenda y se comprometieron a trabajar en conjunto para hallar una solución consensuada. No obstante, trascendió extraoficialmente que Cristina Fernández –entonces senadora– deslizó un comentario inoportuno que sumaba más tensión a los ya golpeados vínculos entre ambos países. Según referencias de Errázuriz Correa, la senadora le habría manifestado al Presidente del Senado chileno –Gabriel Valdez– «que en caso de que Chile iniciara alguna acción judicial, ella recomendaría al gobierno argentino el corte total del suministro de gas[37].

---

34. Cavallo, Ascanio (2004) «El borde de la paciencia», *La Tercera*, 24 de abril 2004.
35. Errázuriz Correa, Hernán (2008), *Op. Cit.*, pp. 178-179.
36. Comunicado de Prensa Conjunto, 24 de abril 2004.
37. Errázuriz Correa, Hernán (2008), *Op. Cit.*, p. 181.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Otro episodio que volvió a estremecer la 'estabilidad' de la relación argentino-chilena fue el aumento en los precios de las exportaciones de gas a mediados de 2006. El 21 de julio de 2006, el Ministro de Planificación Federal –Julio De Vido– anunció un incremento del precio del gas natural asegurando que el precio final no superaría los 4 dólares por millón de BTU. Éste se explicaba por un aumento de entre 15% y 20% en las retenciones que el gobierno aplicaría a las exportaciones del hidrocarburo[38].

Finalmente, según el Ministro, Chile debía pagar 3,95 dólares por millón de BTU. Ahora bien, los funcionarios chilenos denunciaron un error de cálculo por parte del gobierno argentino ya que los 3,95 dólares no eran el precio final, puesto que no se le había sumado el costo de transporte que integra el precio final del combustible. Por lo tanto, el precio final que Chile debería pagar –incluyendo el costo de transporte– era de 4,85 dólares por millón de BTU, bastante más elevado que el valor anunciado por De Vido. En esa coyuntura, el gobierno argentino señaló que, a pesar del error de cálculo Chile pagaría un precio menor al que Argentina le pagaba a Bolivia por las importaciones del mismo bien –5 dólares por millón de BTU–[39].

Los aumentos de precios para la exportación de gas a Chile generaron un intercambio de cartas entre la presidenta Michele Bachelet y Néstor Kirchner cuyo contenido no es de conocimiento público. Posteriormente, los primeros mandatarios se reunieron en una bodega argentino-chilena en la ciudad de Mendoza el 12 de septiembre de 2006. Allí anunciaron el llamado a licitación del Trasandino Central y conversaron sobre el tema del gas. De acuerdo con el senador Gazmuri, «la conversación sobre el tema gas, fue conflictiva» y generó un roce permanente (…)»[40].

Ahora bien, después de los aumentos de 2006 y de los recortes más agudos en 2007, las autoridades chilenas tomaron plena conciencia de que el gas argentino no volvería a fluir con normalidad por

38. *La Nación*, 21 de julio 2006.
39. *La Nación*, 26 de julio 2006.
40. En la entrevista realizada, el senador Gazmuri, comentó que había circulado, extraoficialmente, un trascendido en el que Kirchner, supuestamente, había dicho que no comprendía por qué había tantas quejas en Chile, si se habían beneficiado durante tantos años de los bajos precios del gas (Gazmuri, 2009: 5).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

los gasoductos existentes[41]. Así, decidieron comenzar a buscar proveedores de gas natural licuado alternativos, que contribuyeran a morigerar los costos derivados de los recortes. Además, lanzaron los proyectos de construcción de plantas de regasificación del GNL importado de Asia Pacífico en Quinteros y Mejillones. De lo antes expuesto, se deriva que la crisis del gas fue el conflicto más severo que experimentó la relación bilateral argentino-chileno desde 1990.

La intensificación de las relaciones con Bolivia y la importancia de las exportaciones de gas

La relación bilateral con *Bolivia* fue, tradicionalmente, marginal en la agenda de la política externa argentina. En líneas generales Argentina y Bolivia tuvieron una relación en buenos términos tanto en el plano bilateral como en el MERCOSUR. Incluso, ambos países habían celebrado un convenio que reguló el comercio bilateral de gas a mediados de la década de los sesenta y estuvo vigente hasta 1999. En el nuevo milenio debieron sobreponerse a situaciones políticas e institucionales complejas. La democracia boliviana experimentó una aguda crisis que provocó la salida anticipada del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada el 18 de octubre de 2003[42].

41. Errázuriz Correa, Hernán (2008), *Op. Cit.*, p. 183; Rodríguez Grossi, Jorge (2008), *Op. Cit.*

42. En 2001, el gobierno de Bolivia había firmado en Washington un preacuerdo para exportar gas a la Costa Oeste de Estados Unidos. Éste consistía en extraer gas natural de los yacimientos de Campo Margarita, ubicado en la región sur de Bolivia, y transportarlo a través de un gasoducto hacia el Pacífico. El combustible sería llevado desde Tarija hasta el puerto chileno de Patillos puesto que allí se establecería una planta de licuefacción de gas. El encargado de la operación sería el consorcio Pacific LNG del cual participan las empresas transnacionales British Gas, British Petroleum y Repsol YPF (BBC Mundo, 4 de diciembre 2001) Cuando el proyecto cobró estado publicó suscitó encendidos debates en Bolivia cuyos ejes centrales fueron: a) que el lugar por el cual saldría el gas era un puerto chileno lo que implicaba el reconocimiento jurídico de la soberanía de Chile –recordemos que Bolivia perdió su salida al mar en la Guerra del Pacífico con Chile–; b) que el Estado boliviano obtendría escasos réditos económicos puesto que la operación estaría en manos de empresas privadas. Por tales motivos, la sociedad boliviana en su conjunto –clase media, campesinos, profesionales– y los movimientos sociales y sindicales, exigieron cambios en la política de Sánchez de Lozada. Los únicos sectores que estuvieron a favor de dicho proyecto fueron los empresarios del Oriente y el Sur de Bolivia. Frente al agitado clima social, el presidente presentó su renuncia el 18 de octubre de 2003 y fue sucedido por el vice-presidente, Carlos Mesa (*El Mundo*, 24 de octubre 2003). No obstante, la tensión social volvió al

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

A ello se sumaron los problemas derivados para el abastecimiento de energía durante la administración Kirchner y la relevancia del vínculo bilateral se fue incrementando *vis á vis* la intensificación de la crisis energética argentina.

El proceso político que se inició en Bolivia con la renuncia de Sánchez de Lozada en 2003 atravesó por momentos de suma tensión. En ese contexto, Argentina y Brasil desempeñaron un rol importante ya que ambos apostaron a la continuidad democrática y la reconstrucción de la estabilidad institucional. La actitud de Argentina y Brasil fue valorada positivamente por los dos gobiernos provisorios de La Paz, incluso, por el líder del MAS, Evo Morales[43]. El presidente Kirchner declaró en varias oportunidades su simpatía por el candidato Morales. Una de ellas fue en la XIII Cumbre Iberoamericana de presidentes y jefes de gobierno que se celebró en Bolivia en el mes de noviembre de 2003. Allí, Néstor Kirchner se encontró con el líder del MAS y esto motivó críticas en diversos sectores de Argentina[44].

La crisis energética que Argentina comenzó a enfrentar a partir de marzo de 2004, despertó la necesidad de fortalecer los vínculos políticos y económicos con Bolivia –es el segundo país sudamericano que posee grandes reservas de gas natural– y con Venezuela –definida por algunos autores como una 'potencia energética' por las reservas hidrocarburíferas tanto de petróleo como de gas–.

En este aspecto, la sintonía política entre la administración de Néstor Kirchner (2003-2007) y el ex presidente Carlos Mesa –que continuó con Evo Morales– se presentó como un aliciente para paliar el déficit energético que hasta la actualidad atraviesa el país. La necesidad de

---

centro de la escena política cuando Mesa decidió modificar la política hidrocarburíferas y dispuso la reducción de los subsidios a los hidrocarburos. El 5 de marzo de 2005 Mesa presentó su renuncia al Congreso pero ésta fue rechazada. El 16 de marzo, el parlamento aprobó una 'nueva ley de hidrocarburos' que el presidente Mesa no refrendó. Esta actitud reavivó el descontento social y decenas de miles de indígenas, campesinos y mineros marcharon por la calles, realizaron paros y bloqueos que paralizaron a La Paz. El presidente presentó, nuevamente, su renuncia indeclinable al Congreso el 6 de junio de 2005. En su lugar, asumió el presidente de la Corte de Justicia, Eduardo Rodríguez quien ejerció tales funciones hasta el 22 de enero de 2006 cuando Evo Morales –ganador de las elecciones de diciembre de 2005– se hizo cargo del gobierno nacional (Diario La Prensa, 19 de diciembre 2005).

43. *La Nación*, 18 de octubre 2005
44. Busso, Anabella (2006) «La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas», en *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Volumen II, Tomo IV, CERIR-UNR Editora, Rosario, pp. 36-37.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

marcar un punto de inflexión con el pasado mediante el fortalecimiento de los vínculos con los países de la región, originó la búsqueda de una mayor cooperación bilateral concentrada en el área energética.

En marzo de 2004, el Ministro de Planificación, Julio De Vido y el entonces presidente Carlos Mesa acordaron retomar los vínculos bilaterales en materia de abastecimiento de gas. Así, Bolivia aceptó reactivar las exportaciones de este recurso hacia Argentina dando paso a una etapa de mayor intensidad en las relaciones entre ambos países, concentrado en el comercio[45]. El volumen máximo de exportación del gas boliviano fue fijado en 4 millones de metros cúbicos diarios y si bien, el precio inicial se estableció en 1 dólar por cada millón de BTU en Boca de Pozo, teniendo en cuenta la continuidad de la relación, el precio final fue de 0.98 dólares por millón de BTU. El gasoducto Pocitos-Campo Durán fue seleccionado como el medio para comercializar el gas natural, según lo establecido por el contrato. Asimismo, otro hecho a destacar fue que el convenio bilateral restringió la posibilidad de que Argentina exportara gas natural boliviano a terceros países *«en una cantidad superior al promedio histórico de los 90 días, tomando como base la fecha de suscripción del presente convenio»*[46]. El convenio temporario entre Argentina y Bolivia fue fijado por un plazo de 6 meses, quedando sujeto a ampliación o renovación de acuerdo con los resultados del referéndum vinculante del 18 de julio de 2004.

El 25 de noviembre de 2004, los ex mandatarios acordaron prorrogar el acuerdo bilateral hasta el 31 de diciembre de 2005 con una exportación adicional de 2.5 millones de metros cúbicos por día. La extensión del plazo y el incremento de los volúmenes de exportación de gas natural respondieron a los intereses de Argentina y Bolivia de continuar estrechando los lazos comerciales en materia energética. La ampliación del suministro de gas natural tuvo su antecedente en el Protocolo Adicional sobre Integración Energética para la construcción del Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA) del 14 de octubre de 2004.

El 7 de enero de 2005, el Convenio Temporario de abril de 2004, fue objeto de una nueva modificación tras la tercera addenda. El entonces Ministro de Hidrocarburos de Bolivia, Jaime Eduardo

45. Declaración de Buenos Aires, 21 de abril 2004.
46. Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre la República Argentina y la República de Bolivia, 2006.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Dunn y Julio De Vido por la Argentina acordaron un nuevo incremento en la provisión de gas natural hacia Argentina hasta el 31 de diciembre de 2006 por un volumen total de 7.7 millones de metros cúbicos diarios, planteando la posibilidad de que el plazo fuese renovado o ampliado a pedido de una de las partes contratantes. Dentro del nuevo volumen convenido, se incluyó un contrato de compraventa que fue firmado entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Pluspetrol para suministrar 1.2 millones de metros cúbicos diarios[47].

El incremento de la cantidad de gas natural recibido por Argentina estuvo acompañado por un aumento en los precios que son afrontados por Repsol-YPF, Petrobras y Pluspetrol, empresas encargadas de importar el gas natural a nuestro país. El monto se fijó en 2.08 dólares por millón de BTU, representando alrededor de un 30% más de lo que se pagaba en ese momento[48].

La negociación por los incrementos en el precio del gas generó cierto nivel de tensión en la relación bilateral ya que durante varios meses hubo declaraciones cruzadas entre los funcionarios de ambos países por la modificación del precio de las exportaciones gasíferas. No obstante, la posibilidad de que Bolivia cortara el suministro energético ante la negativa argentina de aceptar las subas en los precios puso en cuestión la continuidad de la armonía que tradicionalmente caracterizó los vínculos comerciales.

El 27 de julio de 2005, los representantes de Argentina y Bolivia, a través de un Acta, acordaron en Santa Cruz, la necesidad de elaborar una Agenda Energética Bilateral para aprovechar los beneficios derivados de las exportaciones de gas natural. Este instrumento fue considerado de gran valor para acelerar la concreción del GNEA debido a que establece reuniones periódicas para controlar la evolución de las negociaciones por esta obra de infraestructura considerada vital para sostener en el tiempo lo acordado en el ámbito bilateral[49].

Ahora bien, esta relación bilateral estructurada en base al gas natural y a la empatía política del momento, ha atravesado por momentos de tensión ante la falta de cumplimiento de ciertas obligaciones

47. Ibídem.
48. *La Nación*, 11 de enero 2005.
49. Acta de la reunión binacional de integración energética entre la República de Bolivia y la República Argentina, 2005.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

pautadas. Desde la entrada en vigencia del esquema de exportaciones, el 1 de enero de 2007, se han reiterado situaciones en las que el Estado andino envió a nuestro país volúmenes menores a los pautados. Durante los meses de abril, junio y septiembre de 2007, Bolivia no pudo cumplir con su compromiso de 7.7 millones de metros cúbicos diarios, ya que los registros indicaron que el ingreso de gas boliviano fue de alrededor de 5 millones de BTU. Esta situación trajo varios inconvenientes a Argentina no sólo por tener que afrontar una demanda doméstica creciente sino porque el país también debía cumplir con las exportaciones gasíferas a Chile. Además, el gobierno argentino negaba la existencia de la crisis en materia energética lo que tensionaba aún más las relaciones con Santiago y, al mismo tiempo, dificultaba la búsqueda de soluciones efectivas al problema.

En el caso de nuestro país, la continua demora para la construcción del GNEA –proyecto valuado en 1500 millones de dólares– ha generado descontento por parte de Bolivia quien ha reiterado en varias oportunidades que la falta de concreción de esta obra de infraestructura se presenta como un obstáculo para el buen desempeño de la relación comercial. Asimismo, funcionarios del Ministerio de Hidrocarburos han subrayado que Bolivia no puede avanzar en la provisión energética si no cuenta con las inversiones necesarias que permitan potenciar las tareas de *upstream y downstream.*

La crisis energética argentina actuó como un factor que intensificó las relaciones bilaterales con Bolivia e impactó negativamente sobre los vínculos con Chile. El gobierno de Lagos debió buscar alternativas extra-regionales para suplir el déficit de gas argentino. Esto se debe a que ni Perú ni Bolivia estuvieron dispuestos a negociar contratos para exportar gas natural, pese a que existió un proyecto con Perú y un proyecto con Bolivia, siendo este último uno de los factores que desencadenó la crisis que culminó con la renuncia del presidente en 2003. La negativa de ambos países es una consecuencia directa de la persistencia en las agendas bilaterales de cuestiones territoriales irresueltas. Por un lado, Chile y Perú acudieron a la Corte Internacional de Justicia para resolver la delimitación marítima en el océano Pacífico en 2008. Por otro, Bolivia y Chile enfrentan un conflicto histórico en el que el primero reclama ‘salida al mar’. Es decir que, las cuestiones territoriales aún condicionan los vínculos de Chile con ambos vecinos del norte.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Consideraciones Finales

La crisis del gas no ha encontrado una solución conjunta por parte de las autoridades de ambos países[50]. Lo intentaron, pero los esfuerzos no fueron suficientes. Los errores en la gestión de la comunicación por parte del gobierno argentino se transformaron en un gran obstáculo que trascendió la buena voluntad y la comprensión tanto de Ricardo Lagos como de Michele Bachelet. Tampoco fue positiva la persistencia de la administración Kirchner en la negación de que, efectivamente, el país enfrentaba una crisis energética a nivel nacional.

Las consecuencias derivadas de la crisis del gas impactaron negativamente en la relación bilateral argentino-chilena. Sin embargo, no contaminó con la misma intensidad los vínculos en otras áreas de cuestiones puesto que tanto Kirchner como Lagos y Bachelet hicieron grandes esfuerzos para *desgasificar* la relación. Ellos estaban convencidos que Argentina y Chile siempre estarían uno pegado al otro por la cordillera y, por lo tanto deberían ser 'buenos vecinos'.

Los funcionarios chilenos entrevistados coinciden en que Chile debe tener cierta capacidad de autocrítica a partir de lo que sucedió con la crisis del gas. En este sentido, señalan que los gobiernos de su país fueron poco previsores cuando decidieron optar por una matriz energética que dependiera exclusivamente de un único proveedor de gas –independientemente de que el socio fuera Argentina–. En palabras del senador Bianchi «la situación extrema de la

50. En la entrevista, Lorenzini preguntó si aún era posible una solución conjunta entre Argentina y Chile sobre el tema del gas. Jaime Gazmuri respondió que «Chile tiene un capítulo bastante cerrado, yo creo que la elección de Chile tras la crisis, es buscar una matriz energética más diversificada. Es una lección aprendida. El país tiene que ser muy prudente en lo relacionado con la materia energética, precisamente, por las consecuencias que de un tema tan sensible se derivan para la economía y para la sociedad de un país» (2009: 5). Carlos Bianchi sostuvo que «Chile se vio forzado a buscar una salida alternativa al gas argentino. No hubo una solución conjunta, pero no fue por falta de voluntad. Argentina no podía ofrecer lo que Chile necesitaba. Chile tuvo que buscar otros proveedores que reemplazaran el suministro argentino (2009:4). Carlos Ominami afirmó «yo creo que Argentina hizo, finalmente, lo que tenía que hacer. El problema argentino, no es un problema de mala voluntad hacia Chile. Para Argentina era insostenible continuar entregando los mismos niveles de gas teniendo en cuenta el peso de las restricciones internas. Eso hizo que Chile tomara la determinación que lo orientaran en un sentido distinto: Chile se dio cuenta que tenía que diversificar» (2009: 4).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

crisis del gas sirvió para que Chile entendiera que tener un único proveedor era riesgoso. Esto nos llevó a establecer una política energética que antes no teníamos porque nos habíamos relajado. Tal vez si la crisis del gas no hubiese ocurrido, en Chile no se hubiera abierto el debate sobre política energética»[51].

Creemos importante señalar que la crisis del gas puso en evidencia la alta interdependencia del vínculo argentino-chileno y reflejó la *vulnerabilidad* que el vecino país experimentó en materia energética e impactó sobre algunos componentes centrales de la relación bilateral: redujo la confianza, incrementó la incertidumbre y evidenció el rol central de la comunicación en situaciones de crisis.

Chile, experimentó pérdidas económicas por el aumento del precio del gas que afectó el ritmo de crecimiento del PBI; dificultades para satisfacer la demanda doméstica y para reemplazar a la Argentina por otros proveedores –Chile enfrenta una dificultad adicional por la situación pendiente con Bolivia y con Perú en materia de límites–; incertidumbre respecto de los niveles diarios del suministro de gas que podría afectar a los usuarios residenciales. Frente a esta situación, debió rediseñar su matriz energética, modificar la legislación doméstica –Ley Corta II, tomar la decisión de construir dos plantas regasificadoras en Quinteros y en Mejillones–. El cambio en el marco de políticas nos permite sostener que Chile fue vulnerable a los efectos de las crisis del gas con Argentina.

Por otra parte, la crisis del gas representó para Argentina una disminución de ingresos por la exportación de hidrocarburos; tuvo impactos negativos sobre un vínculo bilateral definido como prioritario en el esquema de política externa; hizo que el país perdiera confiabilidad y previsibilidad para los actores externos; retrasó la materialización de inversiones externas chilenas –estaba previsto que en 2008 se instalara París, otra de las grandes tiendas chilenas–; generó rispidez y desencuentros con Lagos y Bachelet, entre otros.

Otro resultado derivado de la crisis energética argentina fue la intensificación de las relaciones con Bolivia. El bajo perfil que

51. Entrevista realizada por María Elena Lorenzini al Senador de la República de Chile, Carlos Bianchi el 15 de julio de 2009 en la ciudad de Santiago de Chile.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

tuvieron históricamente experimentó un ascenso relativo estrechamente vinculado con la necesidad del gobierno de Néstor Kirchner de hallar soluciones –aunque transitorias– al problema energético en dos frentes. Por un lado, la creciente demanda doméstica y, por el otro, el cumplimiento de los compromisos con Chile. De acuerdo con las fuentes consultadas, el gobierno argentino no envió gas boliviano a terceros países en consonancia con el artículo dos de la 'Declaración de Buenos Aires'. En esa dirección, los funcionarios afirman que Argentina utilizaba el gas boliviano para abastecer la demanda doméstica y sólo el gas natural argentino era enviado a Chile.

Ahora bien, la puesta en funcionamiento de la planta de GNL de Quinteros en los meses finales de 2009 y el inicio de las actividades de la central de Mejillones –previsto para 2010– generaron cierta preocupación en el gobierno de Evo Morales. Esta inquietud aparece asociada a la posibilidad de que Argentina importe el volumen de producción excedente del GNL chileno y, en consecuencia, reduzca las compras de gas natural lo que afectaría a la economía de Bolivia. De concretarse el proyecto mencionado, Bolivia dejaría de ser el único proveedor del hidrocarburo y debería enfrentarse a un nuevo competidor. La competencia chilena afectaría el poder de negociación de YPFB respecto del alza del precio del gas que Bolivia exporta a la Argentina.

El temor de la administración del MAS surgió a raíz de las conversaciones que Julio De Vido mantuvo en diciembre del 2009 con los funcionarios de la Secretaría de Energía de Chile. A ello se sumó que Chile aprobó el 14 de noviembre de 2009 un decreto supremo que habilita a la empresa ENAP para exportar GNL a nuestro país con el objetivo de mantener operativos los gasoductos construidos durante los años noventa[52].

Sin embargo, en diciembre de 2009 el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner desmintió que Argentina fuera a celebrar contratos con Chile para importar GNL. Desde nuestra perspectiva resulta un tanto prematuro descartar la importación de GNL trasandino puesto que podría ser una buena contribución para paliar el déficit energético que las compras a Bolivia no han logrado resolver

52. *La Prensa*, 19 de noviembre 2009; *La Tercera*, 19 de noviembre 2009.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

por completo. Esta situación demandará una mirada atenta a lo que suceda en transcurso del 2010.

Por último, consideramos que la crisis del gas entre Argentina y Chile muestra que no hubo una resolución conjunta, en al menos, dos sentidos. Por un lado, se observa en la unilateralidad de la medida adoptada por el gobierno de Néstor Kirchner a través de la Decisión 265 de 2004 y la no comunicación a Chile antes de llevar a cabo el primer recorte de suministro. Por el otro, Argentina y Chile incluyeron en las agendas de los diversos encuentros que realizaron la cuestión del gas. Sin embargo, no adoptaron medidas consensuadas conjuntamente. La administración Kirchner resolvió celebrar un acuerdo con Bolivia para garantizar el consumo doméstico y aceptó la condición impuesta por el gobierno de Mesa de no exportar ni una molécula de gas boliviano a Chile. Los gobiernos de Lagos y Bachelet, recurrieron a la importación de GNL de la región Asia Pacífico, analizaron la construcción de nuevos proyectos hidroeléctricos –como Hidroaysén– y comenzaron la construcción de dos plantas regasificadoras en Mejillones y Quinteros. El contenido de las medidas adoptadas y de las acciones implementadas muestra que ambas soluciones fueron individuales.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Bibliografía

Acta de la reunión binacional de integración energética entre la República de Bolivia y la República Argentina, 2005.

Asociación de Distribuidores de Gas Natural, Santiago

Bernal, F. (2005) *Petróleo, estado y soberanía. Hacia la empresa multiestatal latinoamericana de hidrocarburos.* Editorial Biblos, Buenos Aires, p. 245.

Bersntein, S. (2008) «La demanda de energía eléctrica y las opciones para el desarrollo de la oferta en los próximos 15 años» en Rivera, E. (Comp.) (2008) *Los desafíos energéticos de Chile*, Fundación Chile21-Universidad Técnica Federico Santa María, Santiago, pp. 81-84.

Busso, A. (2006) «La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas», en *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Volumen II, Tomo IV, CERIR-UNR Editora, Rosario, pp. 36-37.

Cavallo, A. (2004) «El borde de la paciencia», *La Tercera*, 24 de abril 2004

Clarín, 8 de agosto de 1997.

Colacrai, M. & Lorenzini, M. E. (2006) «La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales», en *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Volumen I, Tomo IV, CERIR-UNR Editora, Rosario, pp. 181-218.

Coloma, J. A. (2008) «Las fallas de la política energética de los últimos gobiernos de la Concertación» en Rivera, E. (2008) *Los desafíos energéticos de Chile*, Fundación Chile21-Universidad Técnica Federico Santa María, Santiago, pp. 49-54.

Comunicado de Prensa Conjunto, 24 de abril de 2004.

Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre la República Argentina y la República de Bolivia, 2006.

De Dicco, R. (2006) *2010, ¿odisea energética?*, Capital Intelectual, Buenos Aires, p. 41.

Declaración de Buenos Aires, 21 de abril de 2004.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

El Mercurio, 8 de agosto de 1997.

El Mercurio, 9 de mayo de 2004.

Entrevista realizada por María Elena Lorenzini a la Diputada del Frente para la Victoria, Susana Genem el 5 de febrero de 2009 en la ciudad de Buenos Aires.

Entrevista realizada por María Elena Lorenzini al Embajador de la República de Chile en Buenos Aires, Luis Maira el 19 de noviembre de 2008.

Entrevista realizada por María Elena Lorenzini al ex canciller de la República Argentina, Rafael Bielsa el viernes 13 de febrero de 2009 en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe.

Entrevista realizada por María Elena Lorenzini al ex embajador argentino en la República de Chile, Carlos Abihaggle el 15 de octubre de 2008 en la ciudad de Mendoza.

Entrevista realizada por María Elena Lorenzini al Senador de la República de Chile, Jaime Gazmuri el 13 de julio de 2009 en la ciudad de Santiago de Chile.

Entrevista realizada por María Elena Lorenzini al Senador de la República de Chile, Carlos Ominami el 13 de julio de 2009 en la ciudad de Santiago de Chile.

Entrevista realizada por María Elena Lorenzini al Senador de la República de Chile, Carlos Bianchi el 15 de julio de 2009 en la ciudad de Valparaíso.

Entrevista realizada por María Elena Lorenzini al Senador de la UCR, Anselmo Martínez el 20 de noviembre de 2008 en la ciudad de Buenos Aires.

Errázuriz Correa, H. (2008) «La frustrada integración gasífera entre Chile y Argentina: Orígenes, Crisis y Lecciones», en Domper, M. de la L. & Cortés, C. (Comp.) *Gas Natural: Lecciones de una crisis*, Ediciones LyD, Libertad y Desarrolllo-AGN, Santiago, pp. 161-196.

Escudé, C. (1991) «La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito», *América Latina/Internacional*, Vol. 8, Nº 27.

Gamboa, R. & Huneeus, C. (2007) «La interconexión gasífera Chile-Argentina: objetivos y actores» en *Estudios Internacionales*, Nº

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

157, pp. 83-118.

Honty, G. (2007) *Energía, Ambiente y Energía en el MERCOSUR*, Editorial Coscoroba, Montevideo.

Huneeus, C. (2007) «Argentina y Chile, el conflicto del gas: factores domésticos», en *Estudios Internacionales*, Nº 158, pp. 177-212.

Iglesias, R. (2008) «Mercado eléctrico, rol del Estado y la situación energética en Chile», en Rivera, R. (2008) *Los desafíos energéticos de Chile*, Fundación Chile21-Universidad Técnica Federico Santa María, Santiago, pp. 39-49.

La Nación, 8 de agosto de 1997.

La Nación, 11 de enero de 2005.

La Nación, 12 de mayo de 2004.

La Nación, 18 de octubre de 2005.

La Nación, 21 de julio 2006.

La Nación, 26 de julio 2006.

La Nación, 27 de febrero 2008.

La Prensa, 19 de noviembre 2009.

La Prensa, 19 de noviembre 2005.

La Tercera, 08 de agosto 1997.

La Tercera, 19 de noviembre 2009.

Larraín, F. & Quiroz, J. (2008) «Evaluación social de la llegada del gas natural a Chile: Elementos de análisis», en Domper, M. de la L. & Cortés, C. (Comp.) *Gas Natural: Lecciones de una crisis*, Ediciones LyD, Libertad y Desarrolllo-AGN, Santiago, pp. 19-54.

López Murphy, R. (2008) «El origen de la crisis: Escenario político y económico en Argentina», en en Domper, M. de la L. & Cortes, C. (Comp.) *Gas Natural: Lecciones de una crisis*, Ediciones LyD, Libertad y Desarrolllo-AGN, Santiago, pp. 55-91.

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.

Palumbo Ossa, B. (2008) «Marco normativo que permitió la llegada

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

del gas natural a Chile», en Domper, M. de la L. & Cortés, C. (Comp.) *Gas Natural: Lecciones de una crisis*, Ediciones LyD, Libertad y Desarrolllo-AGN, Santiago, pp. 11-18.

Protocolo Adicional Nº 2 del Acuerdo de Complementación Económica Nº 16, 1991.

Protocolo Sustitutivo del Protocolo Nº 2 del Acuerdo de Complementación Económica entre la República Argentina y la República de Chile, 1995.

Secretaría de Energía de la Nación, 2005.

Apia, H. & Torres, C. (2007) *Abastecimiento de Gas Natural*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

VENEZUELA Y ARGENTINA EN LA ERA CHÁVEZ Y KIRCHNER: ¿COINCIDENCIA IDEOLÓGICA O PRAGMATISMO?

José Briceño Ruiz[1]

Introducción

El 4 de julio de 2006, durante su visita a Venezuela para suscribir el Protocolo de Caracas en el cual se admitía a este país como miembro pleno del MERCOSUR, el Presidente Néstor Kirchner suscribió con su colega Hugo Chávez el «Acuerdo para el Establecimiento de una Alianza Estratégica entre Argentina y Venezuela». Este encuentro fue la consolidación de un acercamiento entre los dos gobiernos que se había iniciado desde el año 2003 cuando Kirchner visitó por primera vez Caracas. Desde entonces se ha producido un incremento casi sin precedentes en las relaciones entre ambos países, impulsado por dos gobiernos que se autodefinen en el plano de sus respectivas sociedades nacionales como de «ruptura».

Esto ha generado conjeturas sobre la creación de un eje Buenos Aires - Caracas o una alianza Kirchner - Chávez, con una coincidencia ideológica y una estrategia definida para influir en la política sudamericana. En este trabajo se reta esta hipótesis y se argumenta que aunque puedan existir algunas semejanzas en los proyectos políticos liderados en sus países por Chávez y Kirchner, y posteriormente Cristina Fernández, también son notorias sus diferencias. Además, las tradiciones de política exterior de ambos países son distintas en términos de estrategia, intereses y mecanismos para lograr los objetivos de la agenda, lo que dificulta que un país se convierta en prioridad para el otro.

---

1. Profesor Investigador de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En vez de una alianza ideológica, en este ensayo se argumenta que la relación bilateral argentino-venezolana tiene desde 2003 un fuerte contenido pragmático, que desarrolla una agenda que comprende el mínimo común denominador de las agendas políticas exteriores de los dos países. Estas últimas, a su vez, han estado fuertemente influidas por los desarrollos políticos en cada país. Se ha establecido así un alianza bilateral en la cual existe una agenda que evade la promoción conjunta de metas que ambos Estados promueven en otras esferas del sistema internacional.

El trabajo está dividido en cuatro secciones. La primera y segunda analizan los cambios recientes en las políticas exteriores de ambos países. En la tercera sección se examinan las diferencias entre estas políticas exteriores, para demostrar el argumento de una coincidencia ideológica entre ambos gobiernos. La cuarta sección explica el argumento del pragmatismo como la fuerza que impulsa la relación bilateral. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

1. La política exterior de Venezuela: del consenso de elite al socialismo del siglo XXI

Desde el inicio de la era democrática en 1958, la política exterior de Venezuela se ha orientado por una serie de premisas, como la promoción del «ideal bolivariano» de unidad regional, la defensa de la democracia, el mantenimiento de una relación cordial pero autónoma con Estados Unidos y el desarrollo de una «diplomacia petrolera».

En primer lugar, es preciso señalar que debido al relativo aislamiento de los grandes centros de poder español en América, la actual Venezuela no desarrolló estructuras tan oligárquicas como las de algunos otros países del continente[2]. Además, su localización geográfica caribeña, permitió el desarrollo de contactos foráneos que alentaron una receptividad de las ideas liberales. Esto permitió que se formara *«un sentimiento igualitario»,* que en el siglo XIX se mezcla con el mito fundador de la nación venezolana: su compromiso con la unidad regional que se encarna en la figura de Simón

2. Cf. Boesner, Demetrio, *La política exterior de Venezuela desde una perspectiva progresista*. Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), julio 2008.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Bolívar y en la gesta de independencia. Se forma entonces lo que el especialista Aníbal Romero[3] ha descrito como «la visión heroica» de la política exterior venezolana, según la cual el país debía desempeñar un liderazgo en la unidad de América Latina.

Un segundo elemento que durante décadas ha delimitado el interés nacional venezolano ha sido su condición de país democrático. A partir de 1958, la naciente democracia se sentía amenazada por las dictaduras militares predominantes en la región y por el riesgo de una expansión de la revolución cubana. Venezuela se proponía fundamentalmente asegurar la estabilidad política y la *defensa de la democracia*. Esto se manifestó en una política exterior dirigida a luchar contra los regímenes autoritarios, cuya expresión fue la «Doctrina Betancourt», que planteaba el no reconocimiento de aquellos gobiernos que hubiesen tomado el poder mediante golpes de Estado y la formación de un frente entre los países democráticos en contra de éstos. Aunque la Doctrina fue abandonada en la década del setenta, la defensa de la democracia se mantuvo como un objetivo permanente de la política exterior.

Un tercer elemento que va a moldear los intereses nacionales de Venezuela es su condición de país petrolero. El descubrimiento a inicios del siglo XX de inmensos recursos petrolíferos transformó de forma veloz al país de una sociedad rural, analfabeta e inmovilizada social y políticamente en una sociedad urbana, en progreso y con vitalidad para promover cambios políticos y sociales[4]. Al mismo tiempo, no obstante, el petróleo produjo una forma de capitalismo «rentista», que aunque acepta el mercado y la propiedad privada, se sustenta básicamente en los ingresos que el Estado recibe de la renta petrolera[5]. Como el petróleo es vendido fundamentalmente en los mercados mundiales, quien paga la renta es el consumidor internacional, es decir, se trata de una renta que es internacional en su origen, lo que da al Estado venezolano un poder de compra internacional[6]. Esta *«condición rentística»* ha

3. Cf. Romero, Aníbal, *Militares, integración y* democracia, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 1989.
4. Cf. Baptista, Asdrúbal, «Más allá del optimismo y del pesimismo: Las transformaciones fundamentales del país». En: Naim, Moisés y Ramón Piñango (eds.), *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*. Caracas, IESA, 1984, pp. 20-39.
5. Cf. Baptista, Asdrúbal, *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico*, Caracas, Ediciones IESA, 1997.
6. Baptista, Asdrúbal, *Venezuela y América del Sur. El petróleo como vínculo económico y político.* Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), 2006, p. 7.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

permitido al Estado la posibilidad de utilizar parte de estos recursos, especialmente cuando los precios en los mercados internacionales han sido elevados, para promover objetivos nacionales.

Un cuarto factor que ha sido crucial en la determinación de los intereses nacionales venezolanos es la cercanía a Estados Unidos, que desde inicios del siglo XX se convirtió en el principal inversionista extranjero, mayor importador de bienes venezolanos, especialmente petróleo, y primer aprovisionador de bienes y servicios en el país. A la importancia de la relación económica se sumó durante la década del sesenta una cercana relación política. Sin embargo, los temores de una excesiva influencia estadounidense convirtieron en la década del setenta a la búsqueda de la *autonomía* en otro objetivo que el país debía promover[7]. Como expresión de esta autonomía, se estableció una «relación cordial» pero no subordinada con Estados Unidos, y desde mediados de los años setenta se apoyó al Tercermundismo, la unidad latinoamericana y la promoción de un nuevo orden económico mundial. La autonomía también se manifestó en la política económica aplicada durante buena parte del periodo democrático, en el cual se adoptaron las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre industrialización con sustitución de importadores. En este marco, Venezuela se sumó, aunque de forma tardía, a iniciativas de integración como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) a la que ingresó en 1967, y el Pacto Andino, a la cual se adhirió en 1973. Las ideas de la CEPAL tuvieron un papel importante en el diseño de estas dos iniciativas de integración. Otra manifestación de autonomía fue el papel crucial desempeñado por Venezuela en la creación de Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que se convertiría luego en la institución más influyente en la determinación de los precios del crudo.

Estas variables determinaron una agenda política exterior no conflictiva. El especialista venezolano Juan Carlos Rey describió al sistema político venezolano como de «conciliación de élites»[8]. El

7. Boesner, *Op. Cit.*, p. 3.
8. Sobre este enfoque puede consultarse a Rey, Juan Carlos, «El sistema político venezolano y los problemas de su política exterior», en Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, *La agenda de la política exterior de Venezuela*, Caracas, IEP-UCV, 1983.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

sistema basado en el Pacto de Punto Fijo[9] tuvo como fundamento la construcción de una alianza de élites que buscó evitar los conflictos, controlar las demandas populares, atender a estas últimas a través de canales limitados y ejercer un control oligárquico de las organizaciones y canales establecidos[10].

El sistema de conciliación de élites determinó en gran medida la política exterior venezolana que, como parte del sistema creado en el Pacto de Punto Fijo, se sustentó en una alianza entre grupos sociales heterogéneos, que reconocía la legitimidad de los intereses de sus miembros y que contaba con un sistema de transacciones y compromisos entre ellos, lo que permitía que los intereses de las partes pudiesen ser satisfechos, al menos parcialmente. Este sistema de transacciones tuvo una serie de supuestos que permitieron su cabal funcionamiento, entre ellos: una alta capacidad de negociación de las élites que tenían un estilo pragmático y conciliador y disponían de una amplia capacidad de maniobra. Las masas, en cambio, eran pasivas y poco movilizadas. Debido a la ausencia de intereses demasiado heterogéneos entre los miembros de la coalición casi no existían conflictos ideológicos y la abundancia de recursos permitió desarrollar un juego de suma ganancia, en el que las ganancias de uno no significaban pérdidas para otros[11].

La política exterior venezolana fue expresión de este sistema de conciliación de élites que, en el marco internacional, proponía objetivos similares que en el nivel interno buscaba el Pacto de Punto Fijo. Esto explica la permanencia de metas como el compromiso con la consolidación de la democracia, la constante búsqueda de la conciliación, el consenso y el compromiso, la conciencia de interdependencia, especialmente en la relación con Estados Unidos, etc.

El ascenso de Chávez al poder significó el desmoronamiento de este sistema de consenso de élites. En sus inicios fue difícil tener una percepción meridiana de la naturaleza del proyecto po-

9. El Pacto de Punto Fijo fue una coalición establecida entre las tres fuerzas políticas más importantes de Venezuela en esos años, a saber: el partido socialdemócrata Acción Democrática, el socialcristiano COPEI y el partido centrista URD. Este fue un pacto de gobernabilidad que permitió la estabilidad política de la democracia venezolana durante décadas.
10. Cardozo de Da Silva, Elsa, «Cuarenta años después: la política exterior que tuvimos y la que necesitamos», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. IV, no. 1, enero-diciembre, p. 44.
11. Ibídem, pp. 44-45.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

lítico del nuevo gobierno venezolano. Por ello, en un trabajo publicado en el 2000 se argumentaba que el chavismo era una confusa mezcla de grupos internos, algunos de los cuales estaban inspirados en las ideas bolivarianas y agrupados en torno a un grupo de militares que participaron en el golpe de Estado de 1992; otro grupo vinculado a grupos de extrema izquierda tradicionalmente minoritarios en Venezuela cercanos a otro grupo que era entusiasta con las ideas del sociólogo argentino Norberto Cererole y, finalmente, un grupo pragmático, en el que se incluían aliados como el Movimiento al Socialismo (MAS), viejos políticos como Luis Miquilena y ciertos sectores empresariales. Hasta el año 2000, estos tres grupos se debatieron internamente por imponerse en el proyecto político chavista. Esta confusión se manifestó en la política exterior que, hasta ese año, fue una mezcla de ideas revolucionarias contrarias al unipolarismo, nacionalistas bolivarianas y pragmáticas, como lo demostraba la práctica inicial de evitar mayores conflictos con Estados Unidos[12].

Sin embargo, ya el año 2001 el escenario fue comenzando a delimitarse con mayor claridad. Ese año un sector del grupo de nacionalistas bolivarianos se distanció del gobierno, uno de los líderes, y partícipe del movimiento militar de 1992, Francisco Arias Cárdenas, se opuso a Chávez en las elecciones realizadas en julio de 2000 para relegitimar los poderes una vez aprobada la nueva Constitución en diciembre de 1999[13]. Durante el año 2001 movimientos políticos como el MAS y sectores empresariales se separan del nuevo gobierno. Desde ese año, se comienza a describir cada vez con mayor insistencia al proceso político venezolano como una «revolución» y se impone el sector radical del chavismo. Es justamente entonces cuando la política exterior comienza a adquirir su configuración actual, incrementándose la crítica al orden mundial, distanciándose de Estados Unidos y produciéndose un paralelo acercamiento a Cuba. Esto se intensifica desde el 2003 y en el 2004, cuando Chávez declara a su gobierno como anti-imperialista.

---

12. Al respecto véase Briceño Ruiz, José, «Il Venezuela di Chávez. Tra sogni bolivaristi e realismo geopolítico», *Limes. Rivista Italiana de Geopolitica*, no. 2, 2000, pp. 85-95.
13. Arias Cárdenas fue oposistor de Chávez varios años, pero se produjo un acercamiento de nuevo a Chávez, llegando a ser el representante de Venezuela en Naciones Unidas.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

La forma que terminó adquiriendo el nuevo sistema político venezolano encontró oposición en diversos sectores políticos, económicos y sociales en Venezuela. Desde entonces Venezuela atravesó un período de inestabilidad política, que condujo a permanentes movilizaciones políticas a favor o en contra de Chávez, a un breve golpe de Estado en abril de 2001, a un paro nacional de dos meses a fines del año 2002 e inicios del 2003 y a un referéndum revocatorio en agosto de 2004 que fue ganado por Chávez. Lo importante, para efectos de este estudio, es señalar la naturaleza conflictual del sistema político venezolano, que contrasta de forma notoria con la idea de conciliación de élites del puntofijismo, que determina la actual naturaleza conflictiva de la política exterior actual del gobierno de Chávez. Esta variable ayuda a explicar la nueva política exterior, pues si en el sistema de conciliación de élites, la búsqueda de la armonía y el consenso se proyectaba en la política exterior, en la época de la revolución que propugna Chávez, la confrontación y el reto al orden establecido también se reflejan en la conducta internacional del Estado venezolano.

En sus inicios la nueva estrategia de política exterior en este periodo se proponía como metas: a) la promoción de un mundo multipolar; b) el fortalecimiento de la cooperación sur-sur; c) la promoción del ideal bolivariano de integración y d) el rechazo al neoliberalismo. El segundo y tercer aspectos eran reiterados en la política exterior venezolana en las últimas décadas, aunque Chávez les ha dado una configuración particular.

En diversas ocasiones y en distintos foros, Chávez manifestó la necesidad de crear un *mundo multipolar.* Para Chávez, el orden global posterior a la Guerra Fría se caracteriza por el unipolarismo estadounidense, lo que había generado un desequilibrio de poder en las relaciones internacionales. Por ello, era necesario crear, según Chávez, «polos de poder alternativos» que permitiesen restablecer el equilibrio perdido una vez concluida la Guerra Fría. La búsqueda de un mundo multipolar condujo a Chávez a promover «una política exterior independiente». En un documento oficial del gobierno venezolano publicado en 2001 esto se describía en los siguientes términos: «El Ministerio de Relaciones Exteriores se ha propuesto reivindicar el espacio soberano de Venezuela al establecer lineamientos que no permiten la injerencia extranjera en la definición de

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

las políticas del Estado venezolano, por más poderosos que sean los intereses en juego»[14].

En estrecha relación con el ataque al unipolarismo se inscribe el segundo objetivo de la política exterior del gobierno de Chávez: *la cooperación sur-sur.* El gobierno venezolano ha desplegado una activa diplomacia para reactivar los mecanismos de cooperación entre las naciones en vías de desarrollo, como el Grupo de los Quince, el Grupo de los Sesenta y Siete, el Movimiento de los No Alineados y el Grupo de Río, entre otros. Un elemento fundamental de esta estrategia es el desarrollo de una «diplomacia petrolera», cuya meta fundamental ha sido rescatar la influencia de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en la determinación de los precios de este producto. En este sentido, Chávez ha desarrollado una diplomacia personal que ha incluido visitas a todos los países miembros de la organización y la realización en el año 2000 de una Cumbre de Jefes de Estado de la OPEP en Caracas. En el ámbito latinoamericano, la diplomacia petrolera ha significado la promoción de activas políticas de cooperación y ayudas a los países menos desarrollados de la región, mediante programas de venta de crudo y combustibles a precios reducidos y en condiciones especiales de pago. La diplomacia petrolera ha llegado incluso a Estados Unidos, mediante el programa de venta de «*heating oil*» para calefacción a los barrios más pobres de algunos estados como Nueva York.

Ahora bien, la lucha contra el orden unipolar se transforma a partir de 2004 con una estrategia anti-imperialista. Luego de su triunfo en el referéndum revocatorio, Chávez intensifica su conflicto diplomático con Estados Unidos, país al que comienza a describir como imperio y responsabiliza de haber tramado toda la conspiración política para derrocarlo. La lucha anti-imperialista se convierte entonces en un objetivo de la política exterior del país que se articula con la idea de construir un orden multipolar.

El tercer elemento de la política exterior de Chávez es *la promoción de la integración latinoamericana*. En este sentido, se pretende rescatar la idea de crear una comunidad latinoamericana de

---

14. Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, *La política exterior del gobierno del Presidente, Hugo Chávez Frías. Cien días de gestión: transformar la Cancillería y relanzar la diplomacia* comercial, Caracas, MRE, 2001, disponible en línea: http: // www.mre.gov.ve (consulta: 16 de mayo de 2003).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

naciones, que se convierta en un polo de poder mundial. Este objetivo fue establecido en el programa de gobierno del primer periodo de Chávez, en el que indicaba que «el sueño bolivariano de constituir la gran Confederación de Naciones mestizas del continente aún tiene vigencia. No es utopía. Se torna más bien una necesidad fundamental para darle solidez y consistencia a todas y cada una de las naciones de nuestro entorno político, cultural y geográfico». Esta concepción de la integración excluía la presencia de Estados Unidos, lo que significó una abierta oposición de Chávez a la propuesta de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005.

Un cuarto objetivo de la política exterior del gobierno de Chávez es el rechazo al neo-liberalismo. Esta es la proyección internacional del cambio de estrategia económica que adopta Chávez al abandonar las políticas de reforma estructural aplicadas en la década del noventa. Chávez no pocas veces describió al neo-liberalismo como el «camino al infierno». Su crítica no era sólo a la adopción de políticas económicas nacionales inspiradas en las políticas neo-liberales, sino a la forma como éstas se habían convertido en el fundamento de la integración latinoamericana. La especialista venezolana Nayivis Naim Soto[15], señala al respecto: «el Presidente venezolano expone que los esquemas de integración de América Latina tienen errado el camino a la integración porque fueron creados dentro de un contexto económico y político neoliberal, materialista y capitalista 'salvaje' lo que ha conllevado que lejos de la consecución del objetivo de la integración regional, lo que ha hecho es llevar a Latinoamérica de crisis en crisis hasta quizás, llegar al infierno».

Este objetivo de lucha contra el neo-liberalismo también se modifica a partir de 2004 y se convierte en lucha contra el capitalismo. A partir de ese año, el gobierno venezolano adopta como modelo económico el denominado «socialismo del siglo XXI», que se entiende como una forma de organización económica no capitalista. Esto impacta en la política exterior que adquiere también un carácter crítico del sistema capitalista mundial y sus instituciones.

En resumen, la estrategia internacional de Chávez rompe con algunos principios tradicionales de la política exterior venezolana

15. Naím Soto, Nayllivis Nathaly, «Alternativa Bolivariana para las Américas: una propuesta histórico política al ALCA», *Geoenseñanza*, vol. 9, no. 1, 2004, p. 68.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

que son sustituidos por nuevos objetivos como la construcción de un orden multipolar, la lucha anti-imperialista y anti-capitalista, la cooperación sur-sur fuertemente basada en la diplomacia petrolera y la integración bolivariana, todo esto acompañado por una reconfiguración de la prioridades geográficas en la cual los países del Mercosur adquieren una particular relevancia.

2. Del realismo periférico al retorno de la autonomía: los vaivenes de la política exterior de Argentina desde 1983

La política exterior de Argentina se construyó desde 1983 a partir de un equilibrio entre dos tendencias históricas: una autonomista, que privilegia las relaciones América Latina en general, y el Cono Sur en particular, y otra tendencia, que favorece la inserción con la potencia hegemónica, es decir, Estados Unidos[16].

Durante los años de gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999), la tendencia favorable a establecer una relación especial con la potencia hegemónica fue preponderante. Ésta encontró su justificación intelectual en la noción de realismo periférico, acuñada por el especialista Carlos Escudé para describir la forma de relacionamiento externo que debía fomentar el gobierno argentino. En esta concepción se señalaba que tras largos periodos de inestabilidad política y crisis económicas, Argentina se había debilitado y convertido en un país vulnerable, «periférico» e incapaz de tener influencia en la política mundial. Los países periféricos como Argentina debían aceptar de forma realista sus debilidades y vulnerabilidades y su escasa relevancia para las potencias mundiales, respecto de la cuales tenían una significativa asimetría de poder.

En un mundo globalizado y en transformación como aquel de los años siguientes al fin de la Guerra Fría, y en una situación «periférica» en el contexto mundial, la defensa de «ideas autonómicas» como elemento orientador de la política exterior debía ser revisado. En vez de ello, los países periféricos debían tratar de fomentar alianzas con las grandes potencias y evitar conflictos que

16. Simonoff, Alejandro, «Las regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner», *CONfines*, México, vol. 5, nº 10, agosto-diciembre 2009, p. 72.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

tendrían posteriormente resultados nefastos en término de los intereses nacionales[17].

Bajo la influencia de estas ideas, la política exterior de Menem se propuso una ruptura con la anterior estrategia de «confrontación inútil» con los países desarrollados, especialmente con Estado Unidos. En este sentido, estableció una nueva agenda internacional que en palabras del Canciller Guido di Tella, buscaba «devolver el país a su posicionamiento normal, a las alianzas que le corresponden tanto por historia como por vocación e interés. Esto significa cooperación con los países de la región y firme ubicación en Occidente, compartiendo los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos, la economía de mercado y el comercio libre y abierto»[18]. En términos prácticos esto se manifestó en acciones como el envío de tropas a Irak en la primera Guerra del Golfo, el apoyo en 1991 a la solicitud estadounidense de averiguar la situación de los Derechos Humanos en Cuba o el retiro ese mismo año del Movimiento de Países No Alineados.

El segundo elemento que se debe destacar se refiere a la política económica argentina en la década del noventa. Al igual que en la mayor parte de los países latinoamericanos, el gobierno de Menen aplicó un programa de ajuste neo-liberal. Sin embargo, no fue solo la aplicación de políticas de mercado, sino que, como bien señala Nicola Philips, en la administración menemista predominó una «visión anti-estatista». Este argumento merece una explicación detallada. Se podría argumentar que el «neoliberalismo» que inspiró la reforma estructural es intrínsecamente anti-estatista. En el plano de las ideas el neoliberalismo, como su ancestro el liberalismo clásico, es en esencia contrario a la intervención del Estado en la economía. Esto puede ser válido en el mundo de las ideas, pero la realidad empírica de las políticas económicas evidencia que el Estado aún desempeña un papel importante, incluso en economías que son descritas normalmente como de mercado. Esto se observa en países desarrollados (intervencionismo en materia agrícola en la Unión Europea –UE– o Estados Unidos) pero también incluso en

17. Cf. Escudé, Carlos, *El realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina.* Buenos Aires, Planeta, 1992.
18. Citado en Bernal Meza, Raúl, *Las políticas exteriores de Argentina, Brasil hacia el Mercosur*, Buenos Aires, Nuevo Hacer, p. 395.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

países latinoamericanos descritos como «buenos alumnos» en la aplicación de la reforma neoliberal. Así, por ejemplo en México se mantuvo la propiedad pública de Petroleros Mexicanos (PEMEX); La Corporación Nacional del Cobre de Chile continúa siendo una empresa pública, a pesar de la profunda reforma neoliberal promovida por la dictadura del General Augusto Pinochet. También en Brasil el Estado es aún un actor importante en el proceso económico.

En el caso argentino, en cambio, como observa Phillips, la versión neoliberal es «notable por la extensión de su anti-estatismo el cual emerge de una conformidad altamente ortodoxa con las prescripciones del consenso de Washington»[19]. Este anti-estatismo se manifestó en la ejecución de un radical proceso de privatización, que incluyó a empresas consideradas en otros países como estratégicas, como por ejemplo la Estatal Petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) o incluso la provisión de servicios públicos, como la distribución del agua en la ciudad de Buenos Aires. De igual manera, Menem promovió una amplia desregulación en aspectos como la inversión extranjera. Más significativa fue la ausencia de políticas activas del Estado en áreas como la industria, la promoción de las exportaciones o la política social[20].

Esta forma de concebir las relaciones externas del país, se mantuvo vigente incluso después del gobierno de Menem. La administración De la Rúa mantuvo las directrices principales de la política económica (especialmente la convertibilidad) y de la política exterior[21]. La crisis de diciembre de 2001 y el complejo período de transición que la siguió, significaron el fin de la era menemista y el inicio de una nueva etapa en la vida política argentina. Kirchner asume el poder en 2003, opta por un modelo neo-desarrollista que intenta retomar la olvidada política industrial y que se propone reducir la brecha productiva con Brasil. En este marco, la política comercial adoptó un carácter esencialmente «defensivo» dirigido a promover la «reindustrialización» del país, promover el empleo y el crecimiento[22].

---

19. Phillips, Nicola, *The Southern Cone Model: The Political Economy of Regional Capitalist Development in Latin America*. London: Routledge, 2004, p. 70.
20. Ibid.
21. Vadell, Javier Alberto, «A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner», *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, nº 1, 2006, p. 202.
22. Bouzas, Roberto, «Doha, Mercosur y la política comercial argentina», Red Mercosur, Documento de Trabajo nº 06-08, Montevideo, noviembre de 2008, p. 5.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Estos cambios tuvieron un impacto en la política exterior argentina. Según Juan Toklatian, estas transformaciones obedecen a diversos factores. El primero de ellos es la negativa a continuar la política de «relaciones carnales» o «aquiescencia pragmática» del realismo periférico. La forma como el país fue tratado en los peores momentos de la crisis del *default* demostró las limitaciones de tal política. Un segundo factor, fue el carácter personalista del mandato de Kirchner, poco adepto a protocolos y formalidades. Esto en parte se explica por la enorme debilidad de su mandato en sus meses iniciales. Finalmente, la formación política del Presidente, un peronista de la generación de los años 70, identificado con regímenes políticos reformistas de carácter antiimperialista también marcó la política de Kirchner[23].

La nueva política exterior argentina a partir del gobierno de Néstor Kirchner ha sido descrita por Roberto Russell y Juan Tokatlian como de «participación responsable». Sus orientaciones básicas serían: 1) un alto perfil en la construcción, defensa y reforma de las instituciones políticas y económicas internacionales con el objetivo de alcanzar una mayor democratización; 2) compromiso con la democracia, la paz, la lucha contra el terrorismo, la protección del medio ambiente, los derechos humanos y los derechos humanitarios; 3) formación de una sociedad estratégica con Brasil abierta a otros países de América del Sur; 4) vínculo con los Estados Unidos en términos positivos, orientado por objetivos específicos; 5) apoyo a procesos de integración económica intra y extra hemisféricos que sean compatibles con las políticas domésticas; 6) una estrategia de desarrollo abierta al mundo que al mismo tiempo aplique un «proteccionismo selectivo»[24].

Sin embargo, si se quisieran reducir los rasgos de la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner, que en lo sustantivo fue continuado por Cristina Fernández de Kirchner, estos podrían reducirse a lograr tres objetivos: la autonomía en la política exterior, la

---

23. Tokatlian, Juan, citado en Vadell, Javier, «La Argentina de Kirchner: el retorno del Estado en el siglo XXI y sus implicaciones en la política externa», *Análise de Conjuntura,* nº 6, junio 2008, Observatório Político Sul-Americano, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ/UCAM, disponible en línea: http://observatorio.iuperj.br (consulta: 2º de diciembre de 2009).
24. Rusell, Roberto y Juan Tokatlian, *El Lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina,* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 79.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

crítica al modelo de desarrollo de los noventa y la reinserción plena del país en América Latina, comenzado con el MERCOSUR.

A partir de 2003, la idea de realismo periférico y de «relaciones carnales» con Estados Unidos pierde legitimidad en el discurso oficial argentino y en el contenido de la política exterior del país. En el plano del discurso, el lenguaje de «autonomía», en la línea propuesta por Juan Carlos Puig en las décadas del setenta y ochenta del siglo XX, adquiere una nueva relevancia. Así, en la Plataforma de Gobierno de Kirchner se enfatiza: «… una supuesta autarquía o aislamiento, lo que significa que la Nación debe recuperar la capacidad de decisión y de discernimiento acerca del modo en que nuestro país debe insertarse en el mundo globalizado, discriminando entre sus elementos positivos, a los que nos sumaremos, y neutralizando el impacto de sus aspectos negativos»[25]. Como señala Simonnof, «la capacidad de discernir entre efectos positivos y negativos de la globalización nos recordó las expresiones de Juan Carlos Puig, cuando indicaba que el sistema internacional poseería cierta flexibilidad. Por tanto, aparecerían ciertos resquicios para defender los intereses nacionales del país»[26].

En el plano empírico, aunque no se han promovido relaciones conflictivas con Estados Unidos, los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner tampoco han adoptado una actitud de subordinación. En un trabajo publicado en 2004 por Diana Tussie (que en consecuencia sólo analiza parte del gobierno de Néstor Kirchner), se concluye que las relaciones de Argentina con Estados Unidos pasaban por una etapa caracterizada «ni por alineamiento irrestricto ni por el choque ideologizado». Según Tussie, las relaciones con Estados Unidos tienen como fundamento dos premisas. En primer lugar, la aceptación por parte del gobierno Kirchner de la realidad de poder mundial, en la cual Argentina es un país pequeño y poco significante[27]. Ahora bien, la aceptación de esta realidad no implica, como en el enfoque del realismo periférico, pasividad, sino exige obtener beneficios para la Argentina, sin por ello caer en

25. Citado en Simoniff, *Op. Cit*., p. 73.
26. Simonoff, *Op. Cit*., p. 73.
27. Tussie, Diana, «Argentina y Estados Unidos, bajo el signo de la era K», en Arnso, Cinthya J. y Tamara P. Taraciuk, *Relaciones Bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente*, Woodrow Wilson Center Report on the Americas nº 10, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Centro de Estudios Legales y Sociales, 2004, p. 86.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

el alineamiento automático. En otras palabras, Kirchner se proponía que Argentina recuperase «su lugar en el mundo, a través de la recuperación de la identidad que le permita ganar autonomía y flexibilidad»[28].

Un segundo elemento de la política exterior de Kirchner está enmarcado en el ámbito de las relaciones económicas internacionales y se refiere a la ruptura y posterior critica del modelo económico neoliberal aplicado por Menem. Obviamente, este giro no puede entenderse al margen de la profunda crisis económica que el país sufre después de 2001 y el complejo proceso de renegociación de la deuda con los acreedores internacionales. Siendo justos, la ruptura del modelo del Consenso de Washington se inicia durante el breve gobierno de Eduardo Duhalde. Kirchner continúa la ruptura iniciada con Duhalde y abandona la idea dominante en los noventa que la sola lógica de mercado era suficiente para impulsar un desarrollo económico sostenido. En vez de ello, se opta por retomar una agenda «industrialista» que había sido abandonada en los años de Menem, en la cual el Estado retomaba su rol de actor fundamental en la promoción del desarrollo nacional. Se suele describir esta estrategia como «neo-desarrollista de base industrial»[29], que se sustenta en el estímulo y el consumo de un mercado doméstico, ampliado hacia el MERCOSUR, y en el cual el Estado desempeña un papel crucial en el fomento de la actividad económica (especialmente industrial), el incremento del consumo y la redistribución del ingreso.

El tercer elemento de la política exterior de Kirchner fue su reinserción o el interés de lograr una mayor inserción en la política y economía latinoamericana. En este sentido, el relanzamiento del MERCOSUR, duramente criticado por el último Ministro de Finanzas del gobierno de De la Rúa (Domingo Cavallo), se convertía en uno de ejes fundamentales de la política exterior de Kirchner. Este acercamiento también se inicia antes de Kirchner. En enero de 2003, Lula se reúne con el entonces presidente argentino Eduardo Duhalde, para discutir diversos temas de interés bilateral. En el Comunicado de Prensa del encuentro se establecen una serie de principios sobre la relación argentino-brasileña, en especial su ampliación temática, y cómo ella sería el pilar para relanzar al MERCOSUR e incluir al resto de los países de América del Sur.

---

28. Ibíd.
29. Simonoff, *Op. Cit*., p. 74.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Kirchner da continuidad al proceso y en junio de 2003 se reúne con Lula en Brasilia, esta vez para establecer mecanismos para relanzar al MERCOSUR. El resultado del encuentro es el Documento de Brasilia, en el cual se reitera que la alianza estratégica entre Argentina y Brasil es crucial para continuar el proceso de integración mercosuriano. En el documento se considera fundamental mejorar la calidad del proceso de integración mediante reformas en el ámbito comercial, institucional, lo relativo al relacionamiento externo del bloque, la dimensión social y productiva y la mejora en la infraestructura regional[30].

Posteriormente, ambos presidentes suscriben el Consenso de Buenos Aires, en octubre de 2003, en el cual se comprometen en una serie de temas como el incremento de acuerdos de cooperación política para impulsar el proyecto regional, la implementación de la unión aduanera y el mercado común, el fortalecimiento de la coordinación en la negociaciones internacionales, la promoción de la cooperación para garantizar un espacio de seguridad común y la vigilancia de los ilícitos en la región. La idea del Consenso de Buenos Aires, sino por oposición al menos si «por diferenciación» del Consenso de Washington, tenía un fuerte carácter simbólico en el sentido de iniciar una etapa en las relaciones regionales.

3. La relación entre Venezuela y Argentina en el contexto de las políticas exteriores de ambos países

Hugo Chávez y Néstor Kirchner dirigen gobiernos que se presentan como de ruptura. Si consideramos el análisis realizado en las secciones 1 y 2 de este trabajo, se puede argumentar que Chávez sí está desarrollando una verdadera ruptura en la política exterior de Venezuela. Kirchner y Fernández de Kirchner parecerían ser un giro en péndulo hacia gobiernos favorables a estrategias desarrollistas o neo-desarrollistas y a una mayor vinculación con América Latina. En este sentido, se puede argumentar que en términos de política exterior «la Venezuela en la era de Chávez» es un Estado revoluciona-

30. Vilosio, Laura, «Mercosur 2003-2004: un período de impulso y estancamiento». En: Centro de Estudios Internacionales de Rosario (CERIR), *La política exterior del gobierno de Kirchner*, vol. 1, tomo IV, Rosario, UNR Editora, 2006, pp. 89-120.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

rio, mientras que la «Argentina de los Kirchner» es un Estado reformista. El estudio comparado de los procesos políticos domésticos que se desarrollan en Venezuela desde 1999 y en Argentina desde 2003 es crucial para entender estas formas diversas de proyección internacional de ambos países.

El presidente venezolano asume liderar una revolución, que busca transformar la estructura social, política y económica construida en Venezuela desde 1958, cuando el país inició su más largo periodo de estabilidad institucional en democracia. Su proyecto descrito desde 2004 como «Socialismo del siglo XXI», supone un cambio radical de modelo económico y político para el país y no una simple ruptura del Consenso de Washington y el neo-liberalismo de los noventa. Esto último ciertamente ha ocurrido y en su fase actual la propuesta del gobierno es desarrollar un modelo económico no capitalista. No obstante, para Chávez el cambio no es sólo económico, se trata de «refundar» a Venezuela, como se reiteraba en los años iniciales de su primer gobierno, destruyendo el sistema bipartidista[31] que existía hasta 1989 y estableciendo un nuevo marco institucional a través de la Constitución aprobada en 2000.

Kirchner y Fernández de Kirchner suponen una ruptura en lo esencial en el ámbito económico. El sistema político argentino, en cambio, no ha sido modificado de forma sustantiva desde 2003. Aunque hayan surgido nuevos factores como Unión Pro o Proyecto Sur, en general el Peronismo y el Radicalismo dominan la política, y otras fuerzas como la Coalición Cívica se fundaron antes del ascenso al poder de Kirchner. De igual manera, la institucionalidad previa a los Kirchner no ha sido modificada, estando vigente aún la Constitución de 1853, reformada en 1994. En el ámbito económico, en cambio, sí se produjo, como ya se explicó, una ruptura con el neo-liberalismo de Menem y De la Rúa al adoptarse un modelo neo-desarrollista.

---

31. Entre 1958 y 1988, Venezuela fue un modelo bipartidista en el cual el socialdemócrata Acción Democrática y el socialcristiano COPEI (Comité Político Electoral Independiente), se turnaron en la dirección del país. El bipartidismo se debilitó en la década del noventa, cuando el fundador de COPEI, Rafael Caldera, se separó de su partido y lideró una coalición que triunfó en las elecciones de 2003. Después de 1998, AD y COPEI han perdido un gran porcentaje de su electorado. Según una encuesta del Instituto Venezolano de Datos, realizado en agosto de 2009, AD tenía apenas un 5,4% de apoyo popular, mientras que COPEI, el 4,5%.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Estas diferencias son sustantivas para argumentar que aunque en el plano del discurso puedan existir coincidencias, el trasfondo ideológico de los procesos desarrollados en ambos países es distinto. En Venezuela se está desarrollando un modelo que en lo económico se define como anti-capitalista y socialista y aunque existe formalmente pluralismo político, el control de la institucionalidad por parte del gobierno y la creación de un partido hegemónico (el Partido Socialista Unido de Venezuela: PSUV) evidencia la hegemonía del «chavismo», que no obstante, no ha logrado controlar todo el sistema político, como se evidenció en las elecciones regionales de 2009[32].

Kichner y Fernández de Kirchner, en cambio, proponen un modelo capitalista, aunque en una versión neo-desarrollista o neo-estructuralista, muy alejada del anti-capitalismo chavista, mientras que en ámbito político, no se ha planteado una reforma constitucional para controlar la institucionalidad o sustituirla por una nueva. En este sentido, el mismo Kirchner ha diferenciado su modelo del desarrollado por Chávez en Venezuela. En 2009 señaló por ejemplo: «nosotros queremos un modelo con un Estado presencial, pero articulando lo público con lo privado. Cada vez que nos tuvimos que hacer cargo de alguna empresa fue porque la abandonaron (…) somos fuertes defensores de la actividad privada con sentido nacional»[33].

Estas diferencias ideológicas se manifiestan, en consecuencia, en el ámbito de la política exterior. Así, mientras Chávez se propone enfrentar en un primer momento el orden unipolar liderado por Estados Unidos, para luego adoptar un discurso anti-imperialista y un abierto enfrentamiento con Washington, Kirchner y Fernández de Kirchner asumen una posición pragmática, desatancando las diferencias que pueda tener con Estados Unidos, y usufructuando de esto para obtener apoyo de ciertos actores políticos domésticos, pero rechazando cualquier escenario de conflicto. Esto es incluso muy notorio en el plano discursivo, pues mientras Chávez usa un lenguaje leninista centrado en el anti-imperialismo, los Kirchner prefieren intentar recuperar las ideas «puiguianas» de autonomía. La

32. En estas elecciones las fuerzas de oposición resultaron ganadoras en las provincias más pobladas del país (Zulia, Carabobo), en el fronterizo estado de Táchira y el Distrito Metropolitano, que incluye la Gran Caracas.
33. Néstor Kirchner, citado en «Según Kirchner, el modelo de Chávez 'no es el argentino'», *Clarin.com*, miércoles 9 de junio de 2009, disponible en línea: http://www.clarin.com/diario/2009/06/09/elpais/p-01935467.htm (consulta: 25 de enero de 2010).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

diferencia no es sólo semántica, sino que tiene un profundo contenido político. El anti-imperialismo (entendiendo el imperialismo en la concepción leninista como etapa superior del capitalismo), es en esencia un combate al sistema político y económico global que se percibe como controlado por las potencias y empresas transnacionales. En cambio, la autonomía, al menos en las ideas de Puig, reconoce la existencia de un espacio posible de actuación de los países periféricos en el orden mundial existente.

Tampoco se observa total coincidencia en el discurso en materia económica. En sus inicios, incluso hasta la crisis política de 2001-2003, aunque el gobierno venezolano criticó de forma continua el modelo neo-liberal, las alternativas que presentaba se ubicaban en el marco del sistema capitalista. Así, en los primeros años se reivindicó la Tercera Vía, propuesta del académico inglés Anthony Giddens presentada a inicios del gobierno de Anthony Blair. Se proponía entonces un modelo intermedio entre el «neoliberalismo salvaje», como Chávez definía la política económica dominante en América Latina, y el intervencionismo estatal. En 2003, el discurso cambia hacia el modelo de desarrollo endógeno o crecimiento desde dentro, invitando incluso a Venezuela a Osvaldo Sunkel, destacado economista chileno y proponente de este último enfoque. En este sentido, en esos años Chávez no describía su proyecto económico como socialista. Esto ha sido reconocido por el Presidente venezolano. «Yo no era socialista en verdad (...) inclusive llegué a mencionar como referencia la llamada Tercera Vía» una de las tesis de Tony Blair, entre otros (…) llegaba a pensar en esos tiempos en un capitalismo con rostro humano, o el capitalismo social, una tercera vía entre socialismo y capitalismo. El paso de los años me convenció que eso era imposible: un capitalismo humano es una contradicción en sí mismo»[34]. En este sentido, es válido argumentar que entre 1999 y 2003 Chávez intentó aplicar algunos instrumentos del modelo neo-desarrollista que se implantaría en Argentina a partir de 2003, desatancándose la ruptura con el modelo previo neoliberal, otorgándose un mayor papel al Estado en la economía, incrementando los programas sociales, rescatando la idea de industriali-

34. Hugo Chávez, citado en Lozano, Miguel, «Socialismo a la venezolana, adiós a la tercera vía», disponible en línea: http://www.aporrea.org/ideologia/a29690.html (consulta: 10 de enero de 2010).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

zación y promoviendo políticas favorables a la denominada economía social y solidaria.

No obstante, a partir de 2004, cuando Néstor Kirchner apenas tenía un año en el gobierno en Argentina, en Venezuela Chávez inicia su giro hacia el socialismo del Siglo XXI. Después de su victoria en el referéndum revocatorio convocado por la oposición y realizado en agosto de 2004, Chávez se consolida en el poder y radicaliza su giro al socialismo. En enero de 2010, el presidente venezolano se declara marxista. Es cierto que el discurso oficial venezolano contrasta con una realidad que muestra a Venezuela aún como una economía capitalista, pero la creciente estatización de empresas, la mayor inseguridad jurídica y los conflictos con el sector privado muestran que sí se está produciendo un giro, en una etapa que el gobierno describe como de «transición al socialismo».

En Argentina, en cambio no existe un proceso similar de ruptura con el capitalismo. Néstor Kirchner ha señalado varias veces que en realidad es un defensor del Estado promotor con la idea de crear la bases de un capitalismo nacional. En 2009, durante su campaña para diputado al Parlamento Nacional por la Provincia de Buenos Aires lo reiteró al aseverar que «No somos estatistas, no se equivoquen, creemos en la fuerza de la economía privada, en los pequeños emprendedores, pero ellos solos no pueden frente a las fuerzas del mercado financiero, tiene que estar también el Estado promotor e impulsor para darle al capitalismo un claro sentido nacional»[35]. La Presidenta Fernández de Kirchner, tampoco ha asumido una postura anti-capitalista «estilo Chávez», participando incluso en el G-20, instancia creada para tratar de resolver la crisis económica mundial que se desencadenó en septiembre de 2008. Por ejemplo, durante su participación en la cumbre de este grupo realizada en Washington en noviembre de 2008, Fernández de Kirchner negó que esté llegando el «fin del capitalismo y pero señaló que «necesitamos otro capitalismo, uno que busque generar puestos de trabajo y progreso social»[36].

---

35. Néstor Kirchner, citado en «Férrea defensa de Kirchner al capitalismo con «sentido nacional», LaCapital.com.ar, Rosario, 19 de mayo de 2009, disponible en línea: http://www.lacapital.com.ar/contenidos/2009/05/19/noticia_0003.html (consulta: 16 de enero de 2010).
36. Cristina Fernández de Kirchner, citada en «Cristina abogó por otro capitalismo», Crítica de la Argentina, disponible en línea: http://criticadigital.com/index.php?secc=nota&nid=14149 (consulta: 14 de enero de 2010).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Estas dos visiones distintas orientan la política exterior de ambos países, pues mientras Venezuela se ha convertido en un mordaz crítico del capitalismo, en el gobierno de Argentina predomina un discurso pragmático de rechazo a las políticas neoliberales y al Consenso de Washington, rescatando ideas como la industrialización o la formación de un capitalismo nacional.

Finalmente, el tercer elemento en el cual existen diferencias es en la cuestión de la integración regional. Ambos gobiernos acuden al discurso de unidad latinoamericana, pero los objetivos últimos son distintos. Para Chávez la integración es parte de su estrategia anti-sistema, y por lo tanto se articula con sus metas de lucha anti-imperialista y anti-capitalista y su lógica de construcción de un orden multipolar. La meta de la integración latinoamericana debería ser crear un polo de poder para enfrentar la hegemonía unipolar estadounidense. Por ello, Venezuela se opuso al ALCA y el retiro de la Comunidad Andina se justifica por el gobierno de Chávez en razón de la firma de Tratados de Libre Comercio entre Colombia y Perú con Estados Unidos. El ingreso al MERCOSUR o la creación de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) es parte de este proceso de construcción de este polo de poder. Algo similar ocurre con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) que se ha convertido en el proceso estandarte del gobierno venezolano, que además de ser parte del proceso de construcción del mundo multipolar se presenta como un nuevo modelo de integración basado en la complementariedad, solidaridad y cooperación, siendo incluso descrito recientemente como anti-capitalista y anti-imperialista[37].

Éste, ciertamente no es el enfoque de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner sobre la integración regional y latinoamericana. En realidad, el núcleo duro de la política de integración argentina continua siendo el MERCOSUR, y dentro de éste en particular la relación con Brasil. Incluso Néstor Kirchner ha compartido la visión de Lula de dotar al MERCOSUR de una mayor dimensión social y productiva, expresión de lo cual fue el Consenso de Buenos Aires y el Programa de Trabajo 2004-2006. Esto supuso una revisión del modelo de integración del MERCOSUR que ya no está sólo centrada en el comercio,

37. Sobre la evolución de la estrategia de integración de Chávez y el ALBA véase Briceño Ruiz, José, «El ALBA como iniciativa de integración: ¿es compatible con el Mercosur? *Densidades*, nº 2, octubre 2008, pp. 57-76.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

como se preveía en el Tratado de Asunción, sino que ahora incluye aspectos como la promoción del empleo, la migración laboral, el tratamiento de las asimetrías, el fomento de cadenas productivas o el apoyo a las PYMES. Más allá del MERCOSUR, Argentina ha participado y apoyado la creación de la Comunidad Sudamericana, transformada en 2008 en la UNASUR, pero también ha mostrado ciertas reservas sobre la posibilidad que esta iniciativa fuese en lo esencial un proyecto brasileño para consolidar su liderazgo regional.

Ahora bien, la integración regional no ha sido concebida por los dos últimos gobiernos argentinos ni como anti-imperialista ni como anticapitalista. El MERCOSUR es un proceso de integración en el marco del capitalismo, y como ya se señaló se mantiene como la prioridad en la política de integración de Kirchner y Fernández de Kirchner. A pesar de la creciente cercanía con Venezuela, Argentina no ha solicitado su ingreso al ALBA, y el tema no es objeto de declaraciones por los gobernantes de este último país. Igual evitan adoptar un discurso anti-imperialista y en vez de ello optan por analizar la presencia argentina en el Mercosur como una forma de incrementar la autonomía. Al respecto señaló el Canciller Bielsa: «El MERCOSUR es ante todo un proyecto político, un espacio de la ampliación de la autonomía estatal capaz de gobernar la inserción de nuestros países en el mundo»[38].

Esta breve comparación de los pilares de política exterior de ambos gobiernos, que a pesar de ciertas similitudes en algunos elementos del discurso o de la relevancia que el líder (Chávez - Kirchner) tiene en el diseño de la política económica y la política exterior, en realidad muestra que son coincidencias que no permiten concluir una verdadera afinidad ideológica. En consecuencia, no es esta la razón que explica el reciente impulso de la relación bilateral, que más bien puede ser explicado por el pragmatismo de dos gobiernos agobiados por fuertes problemas internos y de inserción internacional que encuentran en el incremento de su relación una forma de enfrentar estas dificultades.

4. La fuerza del pragmatismo

La relación entre los gobiernos de Chávez y los de Néstor Kirchner y Cristina Fernández ha estado signada por el pragmatismo. Como se

38. Bielsa, Citado en Vadell, «La Argentina de Kirchner», loc. Cit., p. 7.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

señaló en el apartado anterior, ambos son, aunque con diferencias importantes, gobiernos de ruptura que han tenido que enfrentar problemas internos y externos importantes. La alianza bilateral ha permitido a ambos encontrar un nuevo socio que les ayude a resolver estos problemas y continuar así su proyecto político, que podría ser afectado si estos problemas persistiesen. Debido a la extensión de este ensayo, analizamos apenas unos pocos casos que permiten validar este argumento, aunque ciertamente existen muchos más.

Uno de los casos más renombrados fue en 2005 la compra de Venezuela de 500 millones de dólares de bonos de la deuda argentina, que fue el inicio de una serie de operaciones de compra que para el año 2009 alcanzaron el monto de más de siete mil millones de dólares[39]. Las reacciones frente a esto han sido críticas en ambos países. En Argentina se argumenta que el país ha pagado tasas de interés mucho más elevadas que las existentes en el mercado internacional, mientras en Venezuela se consideraba que era un error riesgoso comprar bonos de un país con una economía altamente volátil.

No obstante, en el fondo la cuestión no era económica o financiera, era política. Argentina tenía serios problemas de acceso a los mercados internacionales y su renegociación de la deuda con el FMI fue compleja. Era un país en *default* y por supuesto para acceder a nuevos préstamos debía aceptar nuevas exigencias de los organismos financieros internacionales que tendrían un impacto social importante y echarían por tierra las pretensiones neo-desarrollistas de los Kirchner. El encontrar una solución al problema era vital, aunque fuese costoso, y por eso se aceptó la oferta venezolana.

Ahora bien, la relación no se limitaba a lo financiero. Venezuela y Argentina son países complementarios. Venezuela es un exportador de petróleo y derivados, recursos altamente valorables en Argentina que vivía una severa crisis energética. Venezuela ayudó a Argentina a solucionar esta crisis al enviarle en 2004 combustible y en 2005 se firma un Acuerdo de Cooperación Energética entre ambos países. A cambio de esto, Argentina incrementaba su cooperación en materia agroalimentaria. Superada la crisis, Argentina se convierte en un destino para las exportaciones de petróleo y sus derivados, habiéndose

39. El Universal en línea, 16 de mayo de 2009, disponible en línea: http://www.eluniversal.com.ve/2009/05/16/eco_art_chavez-anuncia-compr_1390611.shtml (consulta: 23 de enero de 2010).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

incluso firmado un acuerdo con la empresa ENARSA por el cual la estatal petrolera venezolana PDVSA instala varias estaciones de venta de gasolina y también se comprometió a instalar una planta de regasificación de gas licuado en territorio argentino[40].

Además de obtener ayuda para resolver problemas domésticos (deuda, energía), el acercamiento a Chávez era utilizado para enviar un mensaje a Washington y Brasilia. Con Estados Unidos las relaciones han sido complejas y la «carta Chávez» se usa para incomodar al Departamento de Estado. Así ocurrió por ejemplo en 2007, cuando durante su visita la ciudad de Puerto Ordaz, Néstor Kirchner aseveró que Estados Unidos no podría contener a Chávez. Esto ocurría dos semanas después que Nicholas Burns y Thomas Shannon, ambos emisarios del Departamento de Estado realizaran una gira por América del Sur, no incluyendo en su agenda una visita a Argentina[41].

Para Brasil el mensaje era que Argentina disponía de otro eje estratégico, Caracas - Buenos Aires, si Brasil no daba señales de pagar el costo de su liderazgo regional. El tema era el MERCOSUR y la necesidad de fomentar en su seno políticas de tipo social y productivo que permitiesen una más justa distribución de los costos y beneficios de la integración. Igualmente, la relación con Caracas se proyectaba también en el ámbito del proceso de mayor integración que era la Comunidad Sudamericana de Naciones, en el sentido de darle a esta una verdadera dimensión regional y reducir su «sesgo brasileño».

Si se analiza el pragmatismo del lado venezolano, se debe recordar que Chávez, por su parte, ya se había consolidado en el poder luego de su triunfo en el referéndum de 2004 y comenzaba una fuerte estrategia de proyección internacional, para lo cual necesitaba encontrar aliados, o al menos, amigos. El enfrentamiento con Estados Unidos era cada vez mayor, el alejamiento de los países de la CAN era notorio y el interés en acercarse al resto de América del Sur, en particular al MERCOSUR, era destacado. Argentina se convertía entonces en un importante socio potencial por varias razones. En primer

40. Cf. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información de Venezuela, «Tratado de seguridad energética fue suscrito por Venezuela y Argentina», Noticias – Prensa Presidencia, 6 de agosto de 2007, en línea: http://www.minci.gob.ve/noticias-prensa-presidencial/28/15130/tratado_de_seguridad.html (consulta: 28 de diciembre de 2009).
41. «Kirchner advirtió que Estados Unidos no contendrá a Chávez», *La Nación*, jueves 22 de febrero de 2007, disponible en línea: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=885664 (consulta: 19 de diciembre de 2009).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

lugar, ambos países, aunque con intensidad distinta, tenían relaciones difíciles con Estados Unidos. Al tener a Argentina como aliado, el gobierno de Venezuela lograba sumar un voto en su favor en instancias multilaterales o hemisféricas para detener cualquier acción diplomática en contra suya que pudiese ser enarbolada por Washington. En segundo lugar, frente a un escenario de eventual retiro o alejamiento de la CAN, Venezuela necesitaba buscar nuevos mercados para sus importaciones. Es importante acá señalar que buena parte de la seguridad alimentaria del país se sustenta en las importaciones, uno de cuyos mayores proveedores era Colombia. Argentina, un productor agrícola nato y altamente competitivo, se convertía en un sustituto ideal de Colombia.

De nuevo el análisis del contexto interno es importante. Después del fin del paro petrolero, en enero de 2003, el gobierno venezolano produjo un riguroso control de cambio y precios. Con el paso del tiempo, la dificultad en obtener divisas para importar bienes alimenticios y el «anclaje» en los precios en una economía inflacionaria desincentivó la producción nacional de algunos rubros alimenticios. Se produjo entonces escasez en productos como la leche, la carne, el arroz, entre otros. Argentina fue uno de los proveedores en medio de la crisis, y en 2008, ya durante el gobierno de Fernández de Kirchner, ambos países suscribieron un acuerdo en el cual Argentina se comprometía a enviar mil toneladas mensuales de carne, leche y otros alimentos a cambio de fuel oil[42].

Finalmente, el interés de Venezuela en el MERCOSUR supuso su solicitud de ingreso como miembro pleno. Argentina se convirtió en uno de los principales impulsores de esta propuesta y una vez suscrito el Protocolo de Caracas que aprobó el ingreso venezolano, el Congreso argentino lo ratificó rápidamente. Este apoyo de Buenos Aires al ingreso venezolano al MERCOSUR se explica por el interés de lograr un mayor equilibrio en el bloque regional, al lograr la incorporación de una economía mediana que ayudaría a compensar la hegemonía brasileña. Caracas, no obstante, nunca se ha querido presentar como un factor de equilibrio, sino más bien como una fuerza renovadora de un proceso de integración al cual aunque solicita su ingreso considera que debe ser reformateado.

---

42. « De Vido y Chavéz sellaron un acuerdo de alimentos por petróleo», *Clarín* 12 de febrero de 2008, disponible en línea: www.clarin.com (consulta: 12 de febrero de 2008).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Esta breve descripción de alguno de los acontecimientos centrales que han signado la relación bilateral argentino-venezolana desde el 2003 evidencia una elevada dosis de pragmatismo de parte de ambos gobiernos. La compleja realidad política interna de ambos países ha tenido un efecto determinante en el diseño de sus políticas exteriores, lo que incluye variables de liderazgo como la fuerte personalidad de Chávez y de los Kirchner, el fuerte sesgo personalista y populista de los sistemas políticos de ambos países y el particular período histórico en el cual se encuentran ambos países. Las amenazas a los proyectos que estos gobiernos perciben que también existen desde fuera de sus fronteras ha ayudado a consolidar esta relación pragmática entres ambos países.

Frente a este pragmatismo los sectores políticos y económicos en Argentina y Venezuela critican la forma como se ha producido el acercamiento entre ambos. En Argentina, la oposición política rechaza el modelo político que Chávez está imponiendo en Venezuela y con frecuencia lo comparan con el que Kirchner desarrolla en Argentina[43]. En el sector empresarial, existen posiciones encontradas, pues observan de forma positiva la apertura de un nuevo mercado, altamente consumidor de rubros en los cuales tienen ventajas comparativas. Sin embargo, les preocupa lo que describen como el autoritarismo del presidente venezolano y su política económica y discurso anticapitalista. Esto se evidenció en julio de 2009 cuando Chávez ordenó nacionalizar la empresa Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) cuyo propietario era el grupo argentino Techint. Esto generó una reacción del sector agrupado en la Unión Industrial Argentina (UIA) que solicitó formalmente que el congreso argentino reconsiderase su decisión de ratificar el protocolo de ingreso de Venezuela al MERCOSUR.

En Venezuela, por su parte, el mundo político considera que ha sido un error distanciarse de la Comunidad Andina, sentimiento que es compartido por el sector empresarial, que además teme la inundación de productivos argentinos en el sector agroalimentario, con severos riesgos para las producciones nacionales menos competitivas.

---

43. Sobre esta posición véase Brea, José Luis, «Los Kirchner y Chávez, ¿hasta dónde llegan los parecidos?», La Nacion.com, martes 26 de mayo de 2009, disponible en línea: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1132162 (consulta: 20 de diciembre de 2009).

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

En el fondo, la cuestión es que el sistema de política exterior ha sido radicalmente sustituido durante el gobierno de Chávez. El viejo sistema de conciliación de élites desapareció y el conflicto ideológico en cuanto a las metas y orientaciones que deben orientar al país en sus relaciones externas es permanente entre los actores políticos del país.

Es claro entonces que no existe un consenso en el resto de la sociedad de ambos países sobre la conveniencia de la alianza estratégica bilateral o al menos sobre la forma como se ha promovido.

Conclusiones

Argentina y Venezuela son en la actualidad dos sociedades convulsionadas, sin superar sus dificultades económicas y atravesando complejos procesos políticos. Al lado de esta vorágine política y económica ha existido en los gobiernos de Hugo Chávez, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner la percepción que amenazas internas y externas pueden poner en riesgo los procesos de cambio («la revolución bolivariana» en Venezuela, «el modelo» en Argentina). Estas variables domésticas han influido en un acercamiento entre ambos gobiernos, que intentan romper el distanciamiento, aunque cordial, que históricamente ha caracterizado la relación entre ambos países.

En este trabajo se argumenta que este acercamiento no responde a una coincidencia ideológica entre ambos gobiernos o a una alianza anti-sistémica como, por ejemplo, sí sería el caso del ALBA. La alianza estratégica Kirchner/Fernández de Kirchner-Chávez se basa en el pragmatismo y en el fuerte liderazgo personal de los respectivos presidentes. Esto se manifiesta en una suerte de mínimo común denominador en la agenda bilateral que tiene un fuerte contenido económico, pero sin pretender convertirse en una alianza política.

Existen algunas similitudes en la agenda de política exterior de ambos países desde el 2003. Así, la lucha contra el modelo neo-liberal y la promoción de políticas neo-desarrollistas que, antes que Venezuela entrase en el Socialismo del Siglo XXI, eran apoyadas por ambos gobiernos explican, por ejemplo, la cooperación energético-alimenticia o el apoyo de Caracas para superar sus problemas de deuda. No obstante, estas coincidencias no

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

pueden esconder las profundas diferencias en términos de la concepción del modelo político y económico que los Kirchner y Chávez pretenden establecer en sus países: capitalista - intervencionista y autónomo en Argentina y Socialista, anticapitalista y anti-imperialista en Venezuela. Estas diferencias delimitan el pragmatismo, y establecen un umbral en la relación bilateral que, en especial de la parte argentina, no va a pasar la línea para entrar en el ámbito del anti-imperialismo y anti-capitalismo.

Ahora bien, este escenario de pragmatismo plantea serios cuestionamientos sobre si se vive en verdad un proceso de cambio y profundización que marque un cambio estructural en las relaciones entre Argentina y Venezuela o si se trata de algo meramente coyuntural, ligado a los grupos de poder que dirigen ahora ambos países. Como se explicó en las secciones primera y segunda de este trabajo, los debates, principios y orientaciones históricas de la política exterior de ambos países han sido muy distintos. La importancia que cada uno ha desempeñado en la agenda del otro también ha sido mínima. En consecuencia, una política exterior basada en el simple pragmatismo no parece la más adecuada para generar un cambio paradigmático. En este sentido, la relación Kirchner/ Fernández de Kirchner - Chávez no es comparable al bilateralismo entre José Sarney y Raúl Alfonsín, pues aunque sin duda podían existir elementos de pragmatismo en el mismo, también existía la idea de relanzar la relación bilateral para iniciar un proceso común de democratización y desarrollo económico. Además, como ya se explicó en la sección anterior, tampoco existe un consenso de las fuerzas políticas opositoras y el sector privado de ambos países a favor de incrementar la relación bilateral. Por eso, existe una fragilidad en la alianza estratégica argentino - venezolana que puede ser afectada de forma significativa si ocurren cambios políticos domésticos en alguno de los dos países.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

LA AUTONOMÍA HETERODOXA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE NÉSTOR KIRCHNER

*Alfredo Bruno Bologna**

RESUMEN

Con la desintegración de la Unión Soviética en 1991 los Estados Unidos se convirtieron en la única superpotencia. En ese nuevo escenario internacional tenía que insertarse la República Argentina. A fines de 2001 atravesaba una de las crisis política y económica más profunda de su historia.

En el ejercicio del Poder Ejecutivo se encontraba, en 2003, Néstor Kirchner y su par en los Estados Unidos, George W. Bush, ponía al tope de su agenda la guerra contra el terrorismo como consecuencia de los atentados terroristas del 11S.

En ese período (2003-2007) la Argentina se mantuvo encolumnada a los Estados Unidos en los temas de seguridad, no así en otros ámbitos donde se manejó con una política de autonomía heterodoxa según las categorías expuestas por Puig. Se trata de observar dentro de las categorías de la Teoría de la Autonomía cómo se inserta la Política Exterior de Néstor Kirchner.

Palabras clave: *Política Exterior Argentina - Presidencia de Kirchner- Juan Carlos Puig - George W. Bush*

* Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director del CERIR. Director de los Cuadernos de Política Exterior Argentina. Director de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). abologna@unr.edu.ar

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

HETERODOX AUTONOMY OF NESTOR KIRCHNER FOREIGN POLICY

Alfredo Bruno Bologna

ABSTRACT

After the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) dissolution in 1991, the United States of America (USA) becomes the unique superpower for several decades.

It is in that new international context that the Argentine Republic had to be inserted by the end of 2001, when it was crossing one of the deepest political and economic crises of its history.

As authority of executive branch, president Néstor Kirchner met with the president of the USA, George W. Bush, who placed at the top of its agenda the war against the terrorism as a result of the terrorist attacks of 9/11.

In that period (2003-2007) Argentina kept aligned with the USA in security matters, but not in other fields, where it led with a policy of «heterodox autonomy», according to the categories described by Puig.

The aim of the present work is to observe how the Foreign Policy of Néstor Kirchner is inserted into the categories of «Theory of Autonomy».

Key words: *Argentine Foreign Policy - Kirchner Presidency - Juan Carlos Puig - George W. Bush*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

LA CUESTIÓN DE LA REINSERCIÓN FINANCIERA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA REPÚBLICA ARGENTINA TRAS EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA (2005-2009)

*José Fernández Alonso**

RESUMEN

El presente capítulo analiza la gravitación de la cuestión de la reinserción financiera en la política exterior argentina tras el proceso de reestructuración de la deuda soberana. En términos específicos, el trabajo escruta la incidencia de los condicionantes externos e internos en los discursos y acciones diseñados y ejecutados por las administraciones de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner en pos de rearticular al país con el sistema financiero internacional durante el período 2005-2009.

La hipótesis del capítulo sostiene que las políticas para la reinserción financiera tras la reestructuración de la deuda soberana, aunque contingentes y recurrentemente contrapuestas entre sí, encontraron continuidad en una lógica política-discursiva pragmática que privilegió la perdurabilidad del crecimiento económico doméstico por sobre las demandas y presiones del contexto externo.

Palabras clave: *Política Exterior Argentina - Reinserción financiera- Deuda soberana - Néstor Kircher - Cristina Fernández de Kirchner*

* Licenciado en Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario (UNR). Máster en Agente Financiero y Negocio Bancario - Universidad de Alcalá de Henares (UAH) - Doctorando en Relaciones Internacionales (UNR). Docente en la cátedra de Economía Internacional, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). josefernandezalonso@hotmail.com

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

THE FINANCIAL REINSERTION ISSUE IN THE ARGENTINE FOREIGN POLICY AFTER THE DEBT RESTRUCTURING PROCESS (2005-2009)

José Fernández Alonso

ABSTRACT

This chapter discusses the relevance of the financial reinsertion issue in Argentina's foreign policy after the sovereign debt restructuring. Specifically, the study scrutinizes the impact of external and internal conditionings in the discourses and actions designed and implemented by the governments of Néstor Kirchner and Cristina Fernández de Kirchner, in order to rearticulate the country with the international financial system during the period 2005 - 2009.

The hypothesis of the chapter argues that the policies towards the financial reinsertion after the restructuring debt process - although contingent and repeatedly opposing each other-, found a continuity in a pragmatic political-discursive logic that privileged the sustainability of domestic economic growth over the demands and pressures of the external environment.

Key Words: *Argentine Foreign Policy - Financial reinsertion - Sovereign debt - Néstor Kirchner - Cristina Fernández de Kirchner*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ACTORES E INSTITUCIONES REGIONALES. LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL MERCOSUR EN EL PERÍODO 1991-2006

*Hugo Daniel Ramos**

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza la evolución institucional del MERCOSUR en el período 1991-2006 considerando la normativa sancionada por los órganos con capacidad decisoria. El objetivo es establecer relaciones entre los distintos momentos que va atravesando el proceso de integración, la creación o modificación de las instituciones existentes y las posibilidades de participación de distintos actores. Se establece una periodización que diferencia cuatro etapas: 1991-1994 (transición a la Unión Aduanera imperfecta); 1995-1998 (crecimiento, profundización y consolidación del MERCOSUR «comercial»); 1999-2002 (crisis del «modelo» de integración) y 2003-2006 (reformulación del MERCOSUR). Cada período guarda características específicas en relación con la institucionalidad «comunitaria», lo que a su vez enmarca y define las posibilidades de participación de determinados actores sociales.

Palabras clave: *Actores sociales - Cambio institucional - MERCOSUR- Instituciones regionales - Participación social*

* Profesor y Licenciado en Historia, Docente de la Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral, Becario CONICET postgrado Tipo I, doctorando de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de Rosario, maestrando del Centro de Estudios y Relaciones Internacionales de Rosario de la misma Universidad. ramoshugod@hotmail.com

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ACTORS AND REGIONAL INSTITUTIONS. THE EVOLUTION OF THE INSTITUTIONAL CHARACTER OF MERCOSUR DURING THE PERIOD 1991-2006

Hugo Daniel Ramos

ABSTRACT

This work analyses MERCOSUR´s institutional evolution during the period 1991-2006 according to the regulations approved by the organs with decision-making capacity. The aim of this paper is to establish links between the different moments the integration process goes through, the creation or modification of the existent institutions and the possibilities of participation for different actors. A periodization model is established differentiating four stages: 1991-1994 (transition to the imperfect Customs Union); 1995-1998 (growth, entrenchment and consolidation of «commercial» MERCOSUR); 1999-2002 (crisis of the integration «model») and 2003-2006 (MERCOSUR restatement). Each period encloses specific characteristics regarding the «community» institutional character, which, in turn, frames and defines the possibilities of participation for certain social actors.

Key words: *Social actors - Institutional change - MERCOSUR - Regional institutions - Social participation*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

UNIÓN EUROPEA - ARGENTINA (2004-2009). UNA RELACIÓN SIGNADA POR LA COOPERACIÓN

*Roberto Falcón**

RESUMEN

Este trabajo se propone analizar las relaciones entre Argentina y la Unión Europea en el período comprendido entre los años 2004 y 2009. Partiendo de la importancia del Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Comercial como instrumento jurídico clave para entender la evolución y dinámica de dichas relaciones, el artículo focaliza su análisis en la cooperación y el comercio mutuo.

En ese marco, se destaca que el impacto de la crisis argentina de 2001 moldea toda la relación con la Unión Europea en los años subsiguientes, influyendo en la definición de la agenda, particularmente en los ámbitos de cooperación bilateral. Asimismo, se remarca la importancia y los desafíos que enfrenta el comercio con la Unión Europea desde la perspectiva de la Argentina.

Palabras clave: *Unión Europea - Argentina - Acuerdo marco - Cooperación - Comercio*

* Abogado, Universidad Nacional de Rosario. Magister en Integración y Cooperación Internacional, Centro de Estudios Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. r_falconjus@yahoo.com

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

EUROPEAN UNION - ARGENTINA (2004-2009). A RELATIONSHIP MARKED BY COOPERATION

Roberto Falcón

ABSTRACT

This work proposes to analyze the relations between Argentina and the European Union in the period understood between the year 2004 and 2009. Departing from the importance of the Outline agreement of Economic and Commercial Cooperation as juridical instrument key to understand the evolution and dynamics of the above mentioned relations, the article focuses his analysis in the cooperation and the mutual trade.

In this frame, it emphasizes that the impact of the Argentine crisis of 2001 molds the whole relation with the European Union in the subsequent years, influencing the definition of the agenda, particularly in the areas of bilateral cooperation. Likewise, there are noticed the importance and the challenges that the trade faces with the European Union from the perspective of the Argentina.

Key words: *European union - Argentina - Outline agreement - Cooperation - Trade*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

LA INVERSIÓN EXTERNA DIRECTA (IED) EUROPEA EN LA ARGENTINA: CARACTERÍSTICAS, ACTORES Y CUESTIONES INTERMÉSTICAS

*Marta Cabeza**

RESUMEN
Este trabajo aborda las inversiones directas europeas en la Argentina marcando sus particularidades, especialmente su estrategia horizontal, buscadora de mercados, que explota las «ventajas de propiedad» de las empresas europeas. Se menciona en el análisis la preeminencia de las inversiones españolas frente a sus pares europeos y la proximidad cultural de las naciones involucradas como causa explicativa de la localización de las IDE europea en la Argentina.
Se han seleccionado algunos casos problemáticos que han originado fricciones y malestar en las relaciones bilaterales, Telecom, Marsans y Suez, donde los intereses en juego muestran una agenda compleja.
Por último, se analizan «cuestiones interménticas» que influyen en la relación con los países europeos como la problematización del rol de los inversores extranjeros durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, y los enfrentamientos entre los poderes públicos nacionales.

Palabras clave: *Inversiones directas extranjeras - Inversiones europeas - Argentina - Europa - Telecom - Marsans - Suez - Cuestiones interménticas*

* Master en Integración y Cooperación Internacional y Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNR). Docente de Comercio Exterior y del postítulo «Negocios Internacionales», Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Asesora académica de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional. Investigadora del CERIR. marcabeza@yahoo.com

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

EUROPEAN FOREIGN DIRECT INVESTMENT (FDI) IN ARGENTINA: CHARACTERISTICS, ACTORS AND INTERMESTIC ISSUES

Marta Cabeza

ABSTRACT

This paper addresses the European direct investment in Argentina by checking its characteristics, especially its horizontal strategy, search engine market, which operates the «advantages of ownership» of European companies. It is mentioned in the analysis was the predominance of Spanish investments compared to their European counterparts and cultural proximity of the nations involved as a cause explaining the location of European FDI in Argentina.

Have been selected problematic cases that have caused friction and discomfort in bilateral relations, Telecom, Marsans and Suez, where the interest envolved presents a complex agenda.

Finally, we analyze «intermestic issues» that affect the relationship with European countries and the problematization of the role of foreign investors during the presidency of Nestor Kirchner and Cristina Fernández de Kirchner, and the clashes between the public national powers.

Key words: *Foreign direct investments - European investments - Argentina - Europe - Telecom - Marsans - Suez - Intermestic issues*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ARGENTINA: LA GRAN EQUILIBRISTA EN LOS TEMAS VINCULADOS A MEDIO ORIENTE. UNA REGIÓN LEJANA Y SENSIBLE EN LA POLÍTICA EXTERIOR

*Rubén Paredes Rodríguez**

RESUMEN

En el presente capítulo se analizan las líneas directrices y de acción externa de Argentina hacia Medio Oriente, donde se detectan *ajustes en la continuidad* de algunos temas presentes en la agenda de la Política Exterior.

A veces por reacción ante determinados acontecimientos generados en la región o por brindar acompañamiento a iniciativas multilaterales y birregionales, Argentina ha tenido que encarar una posición de *gran equilibrista*, atendiendo a las presiones nacionales de diferentes grupos, a los vínculos con países latinoamericanos y a los intereses de los países de la región de Medio Oriente.

El primer tema se relaciona con la República Islámica de Irán por la causa judicial del caso AMIA, en la cual influyen actores nacionales en la posición de Argentina frente al régimen de los ayatollahs. Asimismo, se describe el contexto internacional y regional en el cual se ha producido la expansión político-diplomática y económica comercial iraní en América Latina –fortaleciendo y estrechando lazos con países socios o aliados estratégicos de Argentina– colocándola en una encrucijada.

El segundo tema se enmarca en la continuidad y el acompañamiento que se le ha dado desde Argentina a la iniciativa brasileña en las relaciones América del Sur-Países Árabes, acercando a través de la cooperación sur-sur dos regiones alejadas en términos geopolíticos pero estratégicas en cuestiones globales.

Palabras Clave: *Argentina - Política exterior - Gran equilibrista - Medio Oriente - AMIA - Irán - Países Árabes - Kirchner - Fernández*

---

* Rubén Paredes Rodríguez. Magíster en Integración y Cooperación Internacional con Especificidad en Desarrollo Económico e Institucional UNR-UKL. Docente adjunto de Economía Internacional en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. lic_rpr@hotmail.com

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ARGENTINA: THE GREAT TIGHTROPE WALKER ON TOPICS RELATED TO THE MIDDLE EAST. A DISTANT AND SENSITIVE REGION IN THE FOREIGN POLICY

Rubén Paredes Rodríguez

ABSTRACT

This chapter discusses Argentina guidelines and external action to Middle East, where are detected *settings in the continuity* of some items in the agenda's foreign policy.

Sometimes as a reaction to certain events generated in the region or to accompany bi regional and multilateral initiatives, Argentina has had to act as a *great tightrope walker*, addressing national pressures from different groups, links with Latin American countries and interests of countries in the Middle East region.

The first issue relates to the Islamic Republic of Iran because judicial case AMIA, which affect national actors on the Argentine position vis-à-vis the ayatollahs regime. It also describes the international and regional context in which Iranian diplomatical and economic expansion and has occurred in Latin America - strengthening and closer ties with countries partners or strategic partners of Argentina - placing it at a crossroads.

The second theme is part of the continuity and the support has been given from Argentina to the Brazilian initiative in relations America of the Arab Sur-Países, approaching two regions away in geopolitical terms but strategic global issues of South-South cooperation.

Key words: *Argentina - Foreign policy - Great tightrope walker - Middle East - AMIA - Iran- Arab Countries- Kirchner- Fernández*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

EL LUGAR DE ÁFRICA EN LAS PRESIDENCIAS DE LOS KIRCHNER (2006-2009)

Gladys Lechini[*]

RESUMEN

En un contexto de baja densidad en las relaciones político diplomáticas y mayor relevancia de las comerciales con algunos socios tradicionales de África, este trabajo analiza las vinculaciones bilaterales para luego ocuparse de la dimensión multilateral. Los destinatarios del interés argentino continuaron siendo los países de la región nordahariana junto a Sudáfrica y Angola, en menor medida. Dos datos de relevancia lo constituyen el sostenido crecimiento de las relaciones comerciales con los países norafricanos cuya culminación fue la gira de la presidenta en noviembre de 2008 y el mayor activismo argentino en foros multilaterales con notable participación de los países africanos –con una retórica donde la cooperación Sur-Sur va ocupando un lugar– que se traslució en la participación argentina en las cumbres América del Sur - África (ASA) y América del Sur - Países Árabes (ASPA).

Palabras clave: *Política Exterior Argentina -África - Sudáfrica - ASA - ASPA*

* Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales (UNR) Doctora en Sociología (USP). Profesora titular de Relaciones Internacionales. Directora del PREC-SUR. Investigadora del CONICET. Directora de Proyectos del CERIR. Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales (UNR). lechini@fcpolit.unr.edu.ar

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

THE PLACE OF AFRICA IN THE FOREIGN POLICY OF KIRCHNER AND FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2006 AND 2009)

Gladys Lechini

ABSTRACT

This work deals with the study of bilateral and multilateral relations between Argentina and Africa, showing a remarkable continuity in the low profile of African countries in Argentina's foreign policy, except for the relation with the states north of the Sahara, South Africa and Angola. An increasing commercial relation brought as a result a presidential tour visiting Algeria, Tunisia, Egypt and Libya, in November 2008. The preference for multilateralism in forums with a strong presence of African states helped the renaissance of South-South cooperation and Argentina's participation in bi-regional summits like South-America-Africa and South America-Arab Countries.

Key words: *Argentina's foreign policy - Africa - South Africa - ASA - ASPA*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

EL CONFLICTO DE LAS ISLAS MALVINAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

*Alfredo Bruno Bologna**

RESUMEN

La cuestión Malvinas es una prioridad en la Política Exterior Argentina, esto quedó plasmado en la Constitución Argentina de 1994 en la cual se establece que la recuperación de dichos territorios es un objetivo permanente e irrenunciable. El gobierno de Cristina Fernández sostiene el reclamo de las Islas Malvinas, en la agenda interna, a través de discursos presidenciales, actos conmemorativos e intervenciones en la Asamblea General de ONU, a su vez fue iniciativa importante la creación del Observatorio Parlamentario de la Cuestión Malvinas. En la agenda externa, mediante una activa acción diplomática a través de presentaciones en la Asamblea Anual de ONU, en el Comité de Descolonización, en el Grupo de Río, en la Cumbre Energética Sudamericana, en MERCOSUR, entre otras. Algunos actos unilaterales del Reino Unido y las Malvinas, como la nueva Constitución para las Islas, la ampliación de la plataforma continental y la asunción del Primer Ministro Gordon Brown, perjudicaron las relaciones. Las relaciones bilaterales atraviesan serios inconvenientes debido a la cuestión pesquera, hidrocarburos y la eliminación de las minas terrestres, aunque también hubo avances, tales como la concreción del viaje de familiares de caídos a las Islas. El reclamo de la Argentina para el acatamiento de las resoluciones de ONU sobre el Reino Unido es permanente.

Palabras clave: *Islas Malvinas - Política Exterior Argentina - Cristina Fernández*

* Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director del CERIR. Director de los Cuadernos de Política Exterior Argentina. Director de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). abologna@unr.edu.ar

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

THE CONFLICT OF THE MALVINAS ISLANDS IN THE FOREIGN POLICY OF ARGENTINA

Alfredo Bruno Bologna

ABSTRACT

The conflict of The Malvinas Islands is a priority in the Foreign Policy of Argentina. This was stated in the Argentina Constitution of 1994, where it is established the permanent objective of recovering these lands.

The government of Cristina Fernandez maintains the claim for The Islands in the internal agenda: in public speeches, commemorative acts and interventions in the UN.

It was also an important initiative the creation of the «Observatorio Parlamentario de la Cuestión Malvinas». And in the external agenda by an active diplomatic action through presentations in the annual meetings of the UN, in the Comity of Decolonization, in the Río Group, in the South American Energetic Summit , in MERCOSUR, among others.

Some unilateral acts from the United Kingdom and The Malvinas Islands such as the new constitution for the islands, the widening of the continental platform and the start in office of the Prime Minister Gordon Brown, affected the relations negatively.

The relation between both countries faces some inconvenient due to the fishing, fuels and mines exploitation. There were also some advances, such as the allowance of relatives of soldiers, killed in the islands, to visit their graves. The Argentine claim for the acceptance of the UN resolutions is permanent.

Key words: *Malvinas Islands - argentinean foreign policy - presidency of Cristina Fernández*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

POLÍTICA EXTERIOR Y RELACIONES BILATERALES CON ESTADOS UNIDOS DURANTE EL GOBIERNO DE CRISTINA: TENSIONES ENTRE LOS OBJETIVOS DE LA CAMPAÑA ELECTORAL Y EL RENACER DE LOS CONDICIONANTES INTERNOS

*Anabella Busso**

RESUMEN

En este trabajo intentamos abordar las características y, especialmente, las dificultades medulares que perturban la política exterior en la etapa kirchnerista –con especial referencia a los dos primeros años del gobierno de Cristina Fernández– y que, en consecuencia, afectan los vínculos bilaterales entre Argentina y Estados Unidos.

En función de este objetivo analizamos primero, desde una perspectiva conceptual, el peso de los condicionantes internos sobre la acción externa argentina a partir de la crisis del 2001 y, posteriormente, interrelacionamos esa lectura conceptual con la dinámica de la política exterior argentina en general y lo principales hechos del vínculo bilateral con Estados Unidos.

Palabras clave: *Argentina - Estados Unidos - Política exterior - Cristina Kirchner - Condicionantes domésticos*

* Politóloga y Magíster en Ciencias Sociales. Investigadora del CONICET y del CERIR. Profesora Titular de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana y Profesora Adjunta de Relaciones Internacionales en la UNR. Docente de las Maestrías en Relaciones Internacionales del IRI, FLACSO, CERIR-UNR. gmarini@elsitio.net

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

FOREIGN POLICY AND BILATERAL RELATIONS WITH THE UNITED STATES DURING CRISTINA GOVERNMENT: TENSIONS BETWEEN ELECTORAL CAMPAIGN GOALS AND THE RESURGENCE OF DOMESTIC CONSTRAINTS

*Anabella Busso**

ABSTRACT

In this paper we deal with the characteristics and, particularly, the core problems that disrupt the foreign policy in the «Kirchnerist» period –with special reference to the first two years of Cristina Fernández administration– and that, consequently, affect bilateral relations between Argentina and the United States.

In order to achieve this aim we analyzed first, from a conceptual perspective, the weight of domestic constraints on Argentina's foreign policy from the 2001 crisis, and then we related this conceptual reading to the Argentina's foreign policy and the main facts of bilateral links with the United States.

Key words: *Argentina - United States of America - Foreign affairs - Cristina Kirchner - Domestic constraints*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ARGENTINA-CHILE. LAS RELACIONES POLÍTICAS Y EL CRECIMIENTO DE UN NOTABLE TEJIDO DE VÍNCULOS A ESCALA NACIONAL Y SUBNACIONAL

Miryam Colacrai[*]

RESUMEN

La existencia de un contexto democrático en Argentina y Chile en los noventa, el reconocimiento recíproco de la institucionalidad de cada país y la superación del modelo basado en el «equilibrio de amenazas» fueron condiciones esenciales en la construcción de una nueva relación en clave de mutua confianza. Fomentada y orientada y, en muchos casos fuertemente sostenida por la Diplomacia Presidencial, exhibe rasgos distintivos y casi únicos, en el escenario de las relaciones sudamericanas. A la vez, el dinamismo de los vínculos en áreas fronterizas, la cooperación entre provincias y regiones que se perciben crecientemente interdependientes en una variada gama de temas, genera un entrelazamiento a escala subnacional que complementa y fortalece dicha relación y permite afirmar que no puede entenderse la excepcionalidad de los vínculos argentino-chilenos si esta dimensión de las relaciones es ignorada.

El trabajo apunta a dar cuenta de la relación política bilateral entre la Argentina y Chile, en el último lustro, llegando hasta las primeras semanas de 2010. Combina el enfoque tradicional basado en las acciones y canales propios de la diplomacia y los desarrollos recientes, incrementales y de construcción de interdependencia entre regiones y provincias que exhiben una densidad y continuidad poco común, comparadas con el resto de América Latina.

Palabras clave: *Relaciones bilaterales Argentina-Chile - Política exterior - Interdependencia inducida - Cooperación subnacional - Paradiplomacia - Relaciones vecinales - Diplomacia de «partidos políticos»*

---

* Profesora Titular de la asignatura Teoría de las Relaciones Internacionales en la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora Independiente del CONICET. Investigadora del CERIR. mcolacrai@fcpolit.unr.edu.ar

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ARGENTINA-CHILE. POLITICAL RELATIONS AND THE INCREASE OF AN OUTSTANDING NET OF LINKS AT THE NATIONAL AND SUB-NATIONAL LEVEL

Miryam Colacrai

ABSTRACT

The fact that during the 90´s, Argentina and Chile had democratic governments, the reciprocal respect of their institutional model, as well as the surpassing of the «balance of threat» behavior between them, were the most important reasons in the direction of constructing a new relation based on mutual trust. Stimulated and oriented, and strongly supported by Presidential Diplomacy, this special relationship showed itself different and better in comparison to other South-American ones.

At the same time, there are significant links among border areas and the increasing cooperation developed by provinces and regions -considering each others interdependent- show that all of them are a relevant piece within the whole relation, That is to say, It is impossible to understand the new character of Argentina-Chile relations unless you take into account the dynamics of sub-national links.

The aim of this article is to analyze Argentina-Chile political relations of the last five years, till the first weeks in 2010. It combines the traditional scope related to formal actors and channels of diplomacy and new actors –at the subnational level– which are building relations characterized by continuity and density, not pretty usual within the context of Latin America.

Key words: *Bilateral relations Argentina-Chile - Foreign policy - Induced interdependence - Sub-national cooperation - Paradiplomacy - Neighborhood relations - Diplomacy of political parties.*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

ENTRE LA *NECESIDAD* Y LA *DESILUSIÓN:* LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA BRASIL

*María Julieta Cortés**
*Nicolás Creus***

RESUMEN

El presente trabajo parte de la consideración de Brasil como un actor relevante para pensar la inserción internacional y regional de Argentina. Desde comienzos del nuevo milenio los sucesivos gobiernos intentaron estructurar el vínculo bilateral mediante diversas políticas y a través de diferentes instrumentos, sin embargo tales intentos no fueron siempre en la misma dirección, generando algunas contradicciones. Las percepciones encontradas provocaron marchas y contramarchas que invadieron de indefinición la política exterior hacia Brasil.

En este sentido, el artículo apunta a comprender y explicar el por qué de los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil bajo los gobiernos de Néstor Kirchner y de su sucesora Cristina Fernández. Para ello se pusieron en consideración dos percepciones que condicionaron fuertemente la formulación de dicha política pública: la *necesidad* y la *desilusión.* Ambas convivieron en la política exterior argentina hacia Brasil, fundamentalmente en el período 2005-2009, haciendo cada vez más compleja su formulación y generando ambigüedades que afectaron la configuración de la relación bilateral.

Palabras clave: *Política exterior - Argentina - Brasil - Necesidad - Desilusión*

---

* Licenciada en Relaciones Internacionales. Master en Ciencias Sociales con orientación en Ciencia Política en FLACSO/Argentina. Doctoranda en Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador. Secretaria Técnica de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Coordinadora del Programa de Estudios Argentina-Brasil. jcortes@fcpolit.unr.edu.ar

** Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctorando en Relaciones Internacionales (UNR). Asistente de investigación. Miembro del Observatorio de Política Exterior Argentina. Adscripto de la Cátedra de Política Internacional Argentina en la Carrera Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. nicocreus84@hotmail.com

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

BETWEEN *NECESSITY* AND *DISAPPOINTMENT*: THE DILEMMAS OF THE ARGENTINE FOREIGN POLICY TOWARDS BRAZIL

María Julieta Cortés
Nicolás Creus

ABSTRACT

The present work considers Brazil as a relevant country to think about the international and regional insertion of Argentina. Since the beginning of the new millennium, successive governments have tried to structure the bilateral link using several policies and different instruments. However, those attempts were not always in the same direction, thus producing some contradictions. The opposing views caused a lack of definition in the foreign policy towards Brazil.

In this sense, the article aims at understanding and explaining the whys and wherefores of the dilemmas of the Argentine foreign policy towards Brazil under Néstor Kirchner government and his successor Cristina Fernández. To do that, two perceptions which strongly influenced the formulation of this public policy were taken into account: *necessity* and *disappointment.* Both of them coexisted in the Argentine foreign policy towards Brazil mainly in the period 2005-2009, making its formulation each time more complicated and generating ambiguities that affected the configuration of the bilateral relationship.

Key words: *Foreign policy - Argentina - Brazil - Necessity - Disappointment*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

LA 'CRISIS DEL GAS' EN LA RELACIÓN ARGENTINO-CHILENA: IMPACTOS SOBRE EL VÍNCULO Y EL ROL DEL HIDROCARBURO BOLIVIANO

María Elena Lorenzini[*]
Natalia Ceppi[**]

RESUMEN

La relación bilateral entre Argentina y Chile ha experimentado un cambio muy significativo desde la década de los '90. La nueva dinámica de la *macropolítica* trajo como resultado un mayor grado de entendimiento entre los gobiernos de ambos países, dio lugar a la cooperación económica, incrementó la densidad de las relaciones comerciales, de los flujos de inversión y promovió la integración gasífera.

Este capítulo se concentra en el estudio de la *cuestión del gas* puesto que ella generó un conjunto de problemas que, al afectar las *micro-relaciones* puso en juego una parte de 'los intereses de los países' desde mayo de 2004. Por ello analizamos *de qué manera las restricciones en el suministro de gas natural incidió sobre la relación bilateral, cómo fue gestionado el conflicto, cuál fue su solución y qué rol desempeñó la compra del hidrocarburo boliviano* en el marco de la crisis energética.

Palabras clave: *Argentina - Chile - Bolivia - Crisis gas - Cuestiones energéticas*

* Doctora en Relaciones Internacionales. Profesora Adjunta de Teoría de las Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Becaria Posdoctoral CONICET. male_lorenzini@yahoo.com.ar

** Magíster en Integración y Cooperación Internacional, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario-Centro de Estudios Interdisciplinarios, Universidad Nacional de Rosario. Jefe de Trabajo Prácticos de Derecho Consular y Diplomático, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Becaria Doctoral CONICET. nataliaceppi@yahoo.com.ar

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

THE 'GAS CRISIS' IN THE RELATIONSHIP BETWEEN ARGENTINA AND CHILE: IMPACTS ON THE LINK AND THE ROLE OF BOLIVIAN HYDROCARBON

María Elena Lorenzini
Natalia Ceppi

ABSTRACT

Bilateral relations between Argentina and Chile had been changing since '90. The new dynamic implied that *macro-policy level* was characterized by political consensus between both goverments, economical cooperation, commercial ties became more dense and energetical integration was developed.

This chapter focuses on the gas crisis because many troubles overcame with it. The *micro-relations level* as well as interests suffered negative outputs. For these reasons we analyze how gas cut-supply had been affected argentinean-chilean bilateral relations, which was the way that Argentina and Chile had choosen to manage crisis situation and which was the role played by Bolivia as a new gas-supplier in the frame of energy crisis.

Key words: *Argentina - Chile - Bolivia - gas crisis - energy issues*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

VENEZUELA Y ARGENTINA EN LA ERA CHÁVEZ Y KIRCHNER: ¿COINCIDENCIA IDEOLÓGICA O PRAGMATISMO?

*José Briceño Ruiz**

RESUMEN

El objetivo de este ensayo es analizar el estado actual de la relaciones entre Argentina y Venezuela, que han adquirido un gran impulso desde el año 2003 cuando se produjo un acercamiento entre el Presidente venezolano Hugo Chávez y su colega argentino Néstor Kirchner. En el artículo se argumenta que las relaciones bilaterales en los últimos años se basan más en un pragmatismo entre los dos gobiernos que en una coincidencia ideológica entre ellos. El trabajo está dividido en cuatro secciones. La primera y segunda analizan los cambios recientes en las políticas exteriores de Argentina y Venezuela. En la tercera sección se examinan las diferencias entre estas políticas exteriores, para demostrar el argumento de la ausencia de una coincidencia ideológica entre ambos gobiernos. La cuarta sección explica el argumento del pragmatismo como la fuerza que impulsa la relación bilateral. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

Palabras claves: *Chávez - Kirchner - Argentina - Venezuela - Política exterior*

* Abogado, Universidad de los Andes (Mérida, Venezuela). Titular de una Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Durham (Inglaterra) y un DEA en Ciencia Política Comparada del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence – IEP Aix (Francia). Actualmente está cursando el Doctorado en Ciencia Política en el IEP Aix. bricenoruiz@hotmail.com

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

VENEZUELA AND ARGENTINA IN THE CHÁVEZ - KIRCHNER ERA: IDEOLOGICAL COINCIDENCE OR PRAGMATISM?

José Briceño Ruiz

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the current state of the diplomatic relations between Argentina and Venezuela. This momentum has been relaunched since 2003, when a political approach between the Venezuelan President Hugo Chávez and his Argentinian colleague Néstor Kirchner took place. The main argument of this paper is that the bilateral relations in the last few years are based more on pragmatism than on ideological coincidence between both governments. The paper is divided in four sections. The first and second sections consider recent changes in the Argentinian and Venezuelan foreign policies. The third section evaluates the differences in these foreign policies in order to demonstrate the lack of ideological coincidence between both governments. The fourth section accounts for the argument of pragmatism as the force that has pushed current bilateral relations. Some conclusions are presented at the end or the paper.

Key words: *Chávez - Kirchner - Argentina - Venezuela - Foreign policy*

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

OTRAS PUBLICACIONES DEL CERIR

1. CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario), **La Política Exterior del Gobierno de Menem.** *Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Ediciones CERIR. Rosario, 1994. 396 páginas.

2. LECHINI DE ÁLVAREZ, Gladys **Las relaciones Argentina-Sudáfrica desde el proceso hasta Menem**. Ediciones CERIR. Rosario, 1995. 130 páginas.

3. COLACRAI, Miryam **El Ártico y la Antártida.** *Su rol en las relaciones Internacionales. Su relevancia desde la perspectiva ambiental*. CERIR - CECAR (Centro de Estudios Canadienses de Rosario). Rosario, 1998. 187 páginas.

4. CERIR, **La Política Exterior Argentina 1994/1997**. Ediciones CERIR. Rosario, 1998. 338 páginas.

5. ZUBELZU DE BACIGALUPO, Graciela **La Argentina y las Repúblicas Post-soviéticas**. *La Vinculación Bilateral con RUSIA, UCRANIA, ARMENIA y el caso de TURKMENISTAN*. Ediciones CERIR. Rosario, 1999. 191 páginas.

6. BUSSO, Anabella **Las relaciones Argentina - Estados Unidos en los noventa.** *El caso Cóndor II.* Ediciones CERIR. Rosario, 1999. 168 páginas.

7. BONOMELLI, Graciela Argentina ante la era del Pacífico. ***El desafío de competir en Japón.*** **Ediciones CERIR. Rosario, 1999. 192 páginas.**

8. CABEZA, Marta **Italia y Argentina.** *Las claves de una relación privilegiada. La evolución de la vinculación bilateral desde la redemocratización argentina***.** Consolato Generale d'Italia. Instituto Italo-Latinoamericano. Ediciones CERIR, Rosario, 2000. 102 páginas.

9. COLACRAI, Miryam (Compiladora) **Relaciones Internacionales. Viejos temas, nuevos debates.** Ediciones CERIR. Rosario, 2001. 201 páginas.

10. CERIR. **La Política Exterior Argentina 1998-2001.** *El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?* Ediciones CERIR. Rosario, 2001. 400 páginas.

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

11. CERIR. **La Política Exterior del Gobierno de Kirchner.** UNR Editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario **-** Ediciones CERIR. Rosario, 2006. 2 tomos. 662 páginas.

12. BUSSO, Anabella (Comp.) **Fuerzas profundas e identidad.** *Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Un recorrido de casos***.** UNR Editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 2008 (E-book)

Página Web www.cerir.com.ar E-mail: cerir@ unr.edu.ar

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ
Apreciaciones promediando su mandato

Procesado grafico integral
UNR EDITORA
EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Secretaría de Extensión Universitaria
Urquiza 2050 - S2000AOB - Rosario - Santa Fe - República Argentina
www.unreditora.unr.edu.ar / editora@sede.unr.edu.ar
Edición de 500 ejemplares
OCTUBRE 2010

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)

Create PDF files without this message by purchasing novaPDF printer (http://www.novapdf.com)