

## Centro de Reflexión en Política Internacional

La transición inconclusa.

Un aspecto del análisis de las relaciones externas de la Argentina entre 2003 y 2007

**Roberto Miranda\***

### **Resumen:**

La crisis institucional que sacudió a la Argentina, en diciembre de 2001, repercutió muy significativamente en su situación internacional. En el marco de los diversos contextos externos, el país quedó depreciado. Por esta razón, la nueva etapa política que se inauguró a partir de mayo de 2003 generó expectativas al respecto. Sobre todo, en cuanto a la posibilidad de reposicionar a la Argentina en el mundo como condición fundamental para su inserción estructural. Hasta mayo de 2007, hubo acciones políticas que lograron sustraer al país del lugar devaluativo en el que internacionalmente se encontraba. Pero no hubo acciones políticas orientadas hacia su reubicación en un segmento apropiado, como para ser considerado en la lógica diplomática de las relaciones interestatales más importantes. Estas acciones no existieron porque a la política exterior le faltó una agenda cuyos ejes organizaran estrategias destinadas a cumplir aquel propósito. Este aspecto es lo que motivó el presente trabajo, y para ello aplicamos distintos niveles de análisis a cuestiones relevantes de las relaciones externas de la Argentina, entre 2003 y 2007.

**Palabras claves:** Política exterior. Reposicionamiento internacional. Agenda externa.

---

\* UNLP. UNR. CONICET.

## 1. Introducción\*\*

Este trabajo no pretende dar cuenta de la diplomacia del gobierno de Néstor Kirchner desarrollando datos y comentarios con el fin de determinar un balance y algunas conclusiones sobre la totalidad de la política exterior de esta gestión<sup>1</sup>. El propósito es otro. Se trata de analizar qué curso ha tomado la conducción de las cuestiones externas de la Argentina con respecto al *default*. Sobre todo porque el país, así como tuvo que remontar adversidades institucionales y económicas, también tuvo que revertir su situación internacional claramente declinante.

Más concretamente, la compulsa que realizamos sobre los criterios, actitudes y políticas impulsadas entre mayo de 2003 y mayo de 2007, se hizo para comprender qué sucedió con la transición que debió procesar el país de una condición de aislamiento internacional en la que estaba durante el temprano pos *default*, hacia una condición de inserción en los diversos contextos externos en los que se mueve la Argentina.

## 2. Puntos de vista sobre la vinculación con el ámbito internacional

Sobre la política exterior de Kirchner se han planteado diversos enfoques y debates a través de algunos análisis, jornadas académicas y columnas de opinión<sup>2</sup>. De los enfoques y debates, podemos distinguir cuatro puntos de vista. Uno, es el que a menudo sostiene que aquella política se hizo pensando en el contexto doméstico. Se trata de la hipótesis de la sobreestimación de la política interna en la formulación de los objetivos internacionales, que en un principio tuvo que ver con la ne-

---

\*\* Agradezco los aportes y comentarios de Alejandro Simonoff, Victoria Zapata, Rosario Flores, Kristen Bjer, Agustina González Ceunnick, Federico Gómez y Nicolás Falomir, realizados en la reunión del Centro de Reflexión en Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, en la cual se discutieron criterios y análisis expuestos en este trabajo.

<sup>1</sup> Parte de la información tratada y analizada fue obtenida gracias al *Informe sobre la Política Exterior Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), bajo la gestión del canciller Rafael Bielsa (2003-2005)*, del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, como así también a los Informes Semanales e Informes Mensuales del *Observatorio de Política Exterior Argentina* de la cátedra Política Internacional Argentina de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

<sup>2</sup> Ver: Isidoro Cheresky (2004). Carlos Escudé (2004). Roberto Miranda (2005). Alejandro Simonoff (2006). Por otra parte, hemos desarrollado algunas aproximaciones y conclusiones a través de las tesis de grado de Relaciones Internacionales tanto de Vanina Rinaudo, titulada "Los proyectos de política exterior de los gobiernos de Kirchner y Chávez. Un análisis de las similitudes y diferencias desde la teoría de la autonomía", como de Micaela Torres del Sel, denominada "La política exterior argentina promediando el gobierno de Kirchner: un análisis desde el enfoque autonomista", ambas tesis defendidas en 2007 en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

cesidad de Kirchner de obtener apoyos para asegurar su legitimidad gubernamental por los escasos votos logrados en las elecciones de abril de 2003, y luego, para consolidar el poder que iba construyendo tratando de diferenciarse de actores y situaciones del pasado reciente<sup>3</sup>.

Esta política exterior en clave doméstica, que en algunos casos tuvo contradicciones, se valió del discurso para representar la defensa que el gobierno hacía de los intereses nacionales. La retórica externa, como la que desarrolló Kirchner frente a los burócratas del Fondo Monetario Internacional (FMI), si bien ha sido un medio indirecto de presión en las negociaciones que piloteaba el ministro de Economía Roberto Lavagna, fue destinada a aglutinar a la población detrás de un objetivo reivindicatorio. De este modo, el gobierno nacional generaba expectativas internas que el discurso decía satisfacer a través de cuestiones externas, como la de una salida independiente del *default*.

Otra perspectiva sobre la política exterior de Kirchner, pone el acento en que esta política careció de entidad como tal al no contar con una orientación explícita, organizadora de conceptos fundamentales que el gobierno tendría que haber considerado para sus acciones internacionales. Es la hipótesis de la subvaloración de la política exterior, basada en la actitud de desestimar el contexto externo al tener a los factores domésticos como los únicos para sustentar las políticas públicas. La diferencia con la hipótesis anterior es que aquella se basa en que los objetivos internacionales de la Argentina se apoyaron explícitamente en la política interna, mientras que ésta entiende que esos objetivos han sido el resultado de descartar -de plano- la naturaleza propia de una política exterior.

Como consecuencia de esta actitud se cree, por ejemplo, que el gobierno argentino emuló algunas iniciativas diplomáticas de Brasil. Según la hipótesis, este mecanismo de impugnación de lo internacional habría empujado al gobierno a no procesar

---

<sup>3</sup> Sobre la situación de la política nacional, ver Omar Sánchez (2005).

una política exterior estructural, más allá de las ideas y supuestos aislados relacionados con conceptos como los de soberanía, interés nacional y autonomía.

Justamente, un tercer punto de vista acerca de la política exterior de Kirchner, es el que conjetura que esta política registró indicios claros de autonomía internacional. Sin duda que sobre esta mirada podríamos hacer distintas disquisiciones teóricas y conceptuales, ya que para algunos las acciones externas que llevó a cabo el gobierno nacional estuvieron cerca de lo que sería una autonomía heterodoxa, mientras que para otros esas acciones estuvieron ligadas a lo que sería una autonomía neoinstitucionalista. Tal vez la optimización de la hipótesis consistiría en determinar de qué nivel de autonomía se está hablando. Sin embargo, no sería exagerado reforzar el supuesto a partir de la imagen de que la política exterior ha sido la resultante de una suma desproporcionada de elementos pertenecientes tanto al marco teórico de la autonomía heterodoxa como al de la autonomía neoinstitucional.

El último de los puntos de vista que podemos considerar, es el que se refiere al esquema binario de principismo y pragmatismo, el cual en cierto modo se ha vuelto un clásico para analizar la evolución y el presente de la política exterior argentina, desde la presunción de que esta política fluctuó entre uno y otro polo. Precisamente, por un lado, el contenido de los discursos presidenciales dados en las sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como la diplomacia de los derechos humanos, por ejemplo, han testimoniado una concepción principista en la conducción de los asuntos externos del gobierno de Kirchner. Por otro lado, las variantes que tuvieron las relaciones bilaterales de Argentina con Estados Unidos, Brasil y Venezuela, no han estado lejos de lo que es un proceder pragmático en las acciones externas de una gestión gubernamental.

Sin duda que cada una de las distintas hipótesis comentadas es fuente disparadora para el estudio e investigación de lo realizado por la Argentina en materia de relaciones internacionales, entre mayo de 2003 y mayo de 2007. Por otra parte no

son supuestos que se anulen mutuamente, de modo tal que es posible la relación entre ellos como así también el establecer una jerarquía de hipótesis para un mejor análisis. Sin embargo, sobre la política exterior de Kirchner es posible otra mirada. En este sentido, entendemos que tal política procuró sacar al país de la depreciación internacional en que se encontraba sin lograr reposicionarlo, cuando se supone que una situación automáticamente sustituye a la otra para avanzar hacia la reinserción en el mundo.

### 3. De la crisis a Kirchner

Es sabido que la crisis de diciembre de 2001 impactó muy negativamente sobre la condición internacional de la Argentina. Pero esa crisis institucional, relacionada con las conmociones financieras iniciadas en 1994 a través del llamado “efecto tequila”, encontró un escenario mundial atenuado. El golpe terrorista en suelo norteamericano, de setiembre de 2001, había trastocado la agenda internacional, y las cuestiones financieras de las economías emergentes pasaron a un plano secundario. Esto, si bien transformó esas cuestiones en un tema de negociación técnica, incidió para que los países centrales elastizaran su tolerancia hacia Argentina. De algún modo, la conexión implícita entre el infortunio del *default* y la amenaza terrorista, le creó al país un clima externo manejable gracias a la primacía mundial del concepto de seguridad.

Las invasiones militares a Afganistán y a Irak, en octubre de 2001 y marzo de 2003, respectivamente, fueron un elemento de distracción internacional que contribuyó a mitigar la ofensiva que desde el G-7, FMI y Club de París se había abierto contra Argentina por sus desaguizados económicos y políticos<sup>4</sup>. Esta suerte de “beneficio” se incrementó cuando la ocupación extranjera en aquellos países era un fracaso al no cesar el estado de guerra interna y al agravarse la situación general en Medio Oriente.

---

<sup>4</sup> También, vale mencionar la acumulación de juicios iniciados por actores privados transnacionales contra la Argentina, en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), del Banco Mundial y la Asociación Internacional de Fomento. Además, deben tenerse en cuenta los juicios entablados contra la Argentina por distintos “fondos buitres” y el papel que llevó a cabo el juez norteamericano, Thomas Griesa, para que el canje de bonos no naufragara.

No obstante, el legado del gobierno provisional de Eduardo Duhalde que consistió en la “autoridad” de Lavagna para negociar con el FMI y los acreedores privados de bonos argentinos, sustentada por Estados Unidos a través del subsecretario del Tesoro John Taylor, fue tal vez el factor más relevante que heredó Kirchner en la relación del país con el mundo. Prueba de aquella “autoridad” fue el acuerdo provisorio de rescate financiero que, en enero de 2003, Lavagna selló con el FMI para evitar un nuevo *default*, aprovechando -entre otras cosas- el amplio cuestionamiento mundial a este organismo por su responsabilidad en las políticas implementadas durante los noventa y principios del siglo XXI.

#### 4. La gravitación de los contextos

El contexto externo que encontró Kirchner estuvo atenuado no sólo por la distracción que producían tanto los procesos bélicos afgano e iraquí, como los desafíos nucleares norcoreano e iraní, sino también por los precios internacionales de los *commodities* (soja, maíz, trigo y carne) que le permitieron a la Argentina un fuerte crecimiento de sus exportaciones<sup>5</sup>. Asimismo, tanto el crecimiento de la economía mundial por cuarto año consecutivo en 2006, como el marco de un comercio internacional a nivel global en expansión, le facilitaron a la Argentina el logro de una importante diversificación exportadora<sup>6</sup>.

Precisamente, esta diversificación fue tanto de productos como de destinos. Por un lado, el incremento de productos químicos, metales y sus manufacturas (tubos y caños) y plásticos, hizo que el comportamiento favorable de las exportaciones argentinas se apoyara en gran parte en las cifras que se lograron con las manufacturas, especialmente industriales, muy distinto a lo que experimentaron Chile y Perú que, si bien entre 2002 y 2005 triplicaron sus valores exportados, “lo hicieron a base de un solo producto y de origen primario”<sup>7</sup>. Por otro lado, hubo una diversi-

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en 2006, el superávit comercial arrancó en enero con un saldo de 859 millones de dólares y en diciembre llegó a los 1.463 millones de dólares.

<sup>6</sup> Se debe tener en cuenta que el Mercosur ha sido un ejemplo en el mundo como bloque del sur que logró diversificar sus exportaciones hacia países centrales, de América Latina y sub-saharianos. En este caso, abriendo la alternativa Sur-Sur. Esto fue muy destacado en el 47mo. Congreso de la International Studies Association realizado en San Diego, California, en marzo de 2006 (De la Paz, 2006).

<sup>7</sup> Tomás Castagnino (2006:10). También, las exportaciones de servicios aumentaron un 18% con respecto a 2005.

ficación de las ventas al exterior, sobre todo, a China (del 3% de la participación en los destinos en 1996 al 8% en 2006), Chile (también del 7% en 1996 al 9% en 2006) y México (del 1% al 3%). A esto deben agregarse dos datos: uno, que la participación de Brasil en los destinos de las exportaciones argentinas se redujo a un 10% menos en 2006 con respecto a 1996, lo cual es todo un principio de análisis; y otro, que se sumaron como nuevos compradores varios países asiáticos y africanos<sup>8</sup>.

No sólo el ámbito internacional le brindó espacios a la Argentina para su recuperación, sino también el ámbito regional. Fue notorio como Kirchner acopló sus decisiones y acciones externas a la realidad latinoamericana. Por un lado, en uno de los peores momentos de la depreciación internacional del país como fueron los años 2003 y 2004, el gobierno argentino se apoyó casi excluyentemente en el Mercosur y, sobre todo, en el bilateralismo con Brasil<sup>9</sup>. Por otro lado, mientras surgían algunas diferencias con este país a propósito de la política subregional, en particular desde fines de 2004 a mayo de 2005, Kirchner buscó equilibrar sus vínculos externos a través de una intensa relación interpersonal con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que entre otras cosas, accedió a la compra de bonos argentinos y a tratar de paliar el déficit energético.

Ambos bilateralismos, que han sido significativos en las relaciones exteriores de Kirchner, se dieron en un marco regional positivo no sólo por las afinidades políticas e ideológicas del presidente argentino con algunos gobernantes latinoamericanos, sino también porque tuvo la oportunidad de participar a través de medios diplomáticos en algunas crisis institucionales, como por ejemplo las de Bolivia y Ecuador, o bien de iniciar nuevas agendas interestatales gracias a los cambios gubernamentales ocurridos, por caso, en Paraguay y México.

---

<sup>8</sup> Ver: Mariángeles Polonsky (2007:7-26).

<sup>9</sup> En el Anuario 2006 hicimos un análisis acerca del bilateralismo con Brasil (Miranda, 2006).

Por supuesto que el vínculo entre el contexto externo (internacional, regional y subregional) y el contexto doméstico fue muy estrecho, independientemente de cómo se comportó el gobierno argentino fronteras afuera y de cómo se movieron algunos actores exógenos en torno al país. Desde el punto de vista interno, Kirchner encontró situaciones ventajosas como la restauración económica que se había iniciado durante la gestión Duhalde, y sobre la que en todas sus actividades pudo inyectar un crecimiento ininterrumpido, con la excepción de la inversión externa directa que en 2005 no superó los 5.000 millones de dólares. Es conocido que esta restauración se basó en la sustitución de importaciones con un tipo de cambio alto, convirtiendo a los sectores industriales en un aliado del gobierno<sup>10</sup>.

Esta suerte de alianza, más los ingresos por los *commodities*, el aumento de las reservas monetarias y el superávit fiscal, no sólo le dieron fortaleza al gobierno, también profundizaron la crisis que la oposición política remolcaba desde 2001, hasta el punto en el que Kirchner no encontró mayores obstáculos para la implementación de sus decisiones. En realidad se plasmó un fuerte presidencialismo decisional en el que muy poco contó la sociedad política a través de la función mediadora que, teóricamente, debe desempeñar entre la sociedad civil y el Estado, poniendo en evidencia la ausencia de un sistema de partidos políticos fuerte como base del régimen democrático.

## **5. Intenciones, discurso y realidad de la política exterior**

En medio de la paradoja argentina, entre los múltiples condicionamientos propios de la crisis interna y la generosa permisividad de los diversos contextos externos, Kirchner impulsó un cambio de paradigma de política exterior, similar al que inicialmente había tratado de llevar a cabo el gobierno de la Alianza, en 1999, como contrapunto de las políticas aplicadas por las administraciones de Carlos Menem. Los ejes sobre los cuales se apoyó la gestión de Kirchner estuvieron muy cerca de los supuestos autonomistas. Sobre todo porque reivindicó al Estado como el actor

---

<sup>10</sup> Vale recordar que en el Congreso de la Nación, en mayo de 2003, Kirchner habló de "la idea de reconstruir un capitalismo nacional", sin cerrarse la mundo, y agregó que el Estado debía cobrar "un papel principal".

clave en las relaciones internacionales de un país periférico de la magnitud de la Argentina.

Por cierto que esta elección apuntó, fundamentalmente, a contrarrestar el impacto que de la mano de la globalización y la posguerra fría, provocaron los mercados en los segmentos vulnerables del mundo. Esta opción de Kirchner con la cual buscaba sostener su política exterior, no tuvo otra connotación más que la de diferenciarse del pasado reciente y de gestiones gubernamentales del mismo origen partidario, como habían sido los años de Menem, o bien de similar cosmovisión ideológica, como la que habían tenido importantes sectores de la administración aliancista.

Sin embargo, aquella intención estuvo próxima al modelo autonomista porque el gobierno conectó la centralidad del Estado y la política exterior al concepto de desarrollo, que este modelo considera como básico para ir eliminando o restando las dependencias estructurales que asfixian a la periferia. Kirchner relacionó la ponderación del concepto de desarrollo con la reducción de los niveles de pobreza, precisamente de esos niveles que según los análisis gubernamentales dejaron los noventa. Lo que no hemos encontrado son los elementos que el gobierno manejó para sustentar una política exterior destinada a la disminución de los grados de pobreza, o bien para vincular aspectos del desarrollo nacional que, apoyados desde estrategias externas, supuestamente contribuirían a hacer efectiva aquella disminución.

Lo que sí podemos destacar es que el discurso de política exterior fue coherente con el sesgo autonomista al privilegiar la diplomacia de la integración. Ese discurso, mientras idealizaba la integración de América Latina, reforzaba la integración real del Mercosur. Sobre todo porque a este bloque lo consideraba como un medio multilateral a través del cual la Argentina obtenía capacidades que, aisladamente, le resultaba imposible de lograr en vista de su crisis y depreciación internacional. Como telón de fondo de este lenguaje neoinstitucionalista, hubo un mensaje destinado a comprometer estratégicamente a Brasil en la consolidación del bloque para

que este no sea un instrumento más en la acumulación de su poder nacional, sino un fin en sí mismo orientado al desarrollo sostenible de la subregión.

Al margen de este mensaje que se reiteró permanentemente, la retórica gubernamental no hizo explicitaciones relacionadas con la orientación que debía tener la política exterior. El discurso estuvo mayormente subordinado a la coyuntura, es decir, un discurso típico del que hace referencia a lo que sería el modelo de política exterior de cada día, como llamamos a la que llevó adelante Duhalde durante su interinato. Es posible que encontremos experiencias propias y ajenas en las que los hacedores de las relaciones exteriores sin tener una retórica específica, coincidieron en estrategias políticas de mediano y largo plazo. En otras palabras, una política exterior silenciosa aunque efectiva en el tiempo, ya sea por razones de consenso entre las élites, ya sea por motivos culturales, para citar alguna de las posibilidades.

No ha sido el caso del gobierno de Kirchner. Hubo un discurso que se ilusionó con sacar al país de la irrelevancia en la que había caído bajo la promesa de ubicarlo en un lugar de consideración internacional. Sin embargo, si algo ha sido evidente en ese discurso, justamente fue la falta de una agenda externa para la Argentina. Esto no hubiese sido significativo si quedaba en el plano retórico. Pero esa ausencia fue manifiesta en el plano de las acciones de política exterior ya que el país, si bien salía de la depreciación internacional en que se encontraba gracias a estas acciones, al mismo tiempo no contaba con estrategias para reposicionarse en el mundo.

## **6. La distancia entre las acciones diplomáticas y la orientación política**

La falta de una agenda para el reposicionamiento internacional de la Argentina es posible analizarla a través de las diversas cuestiones que se fueron desarrollando en el recorrido de las relaciones externas, entre 2003 y 2007. De estas cuestiones hemos elegido tres que consideramos adecuadas para tratar de comprender cómo el país, mientras abandonaba su aislamiento mundial, al mismo tiempo estaba

desprovisto de estrategias políticas para recomponer -en los diferentes contextos externos- una posición acorde a lo que fue su pasado lejano.

Una de las cuestiones se refiere al rol de la política exterior en la Argentina pos *default*. La segunda cuestión que hemos elegido está vinculada al lazo político con el hegemon norteamericano. Por último, analizamos la actitud diplomática argentina en relación al regionalismo latinoamericano.

### **A) Sin el día después de la emergencia**

En materia externa, el *default* fue el tema excluyente heredado por el gobierno de Kirchner y que había acentuado la desvalorización internacional padecida por la Argentina. No es este el espacio para interpretar el curso de las relaciones que el gobierno entabló con el FMI y con los acreedores privados, como tampoco para hacer una evaluación de los resultados de las mencionadas relaciones. Lo que sí podemos señalar, como condición objetiva, es que la Argentina logró superar la situación financiera en la que se encontraba e iniciar una nueva etapa con respecto a su desendeudamiento y crédito internacionales. Por otra parte, como puntualizamos más arriba, el incremento de los volúmenes en el comercio exterior y la diversificación de los destinos de las exportaciones, le permitieron al gobierno nacional mostrarle al mundo el crecimiento de la economía y el superávit fiscal primario.

A pesar de lo positivo de estos aspectos que significaron el principio de la salida de la depreciación, no hubo una conexión de la política exterior con la recuperación económica alcanzada para avanzar hacia la inserción del país en el mundo. La continuidad de la vocación agroexportadora gracias al contexto internacional favorable, no dio lugar a una agenda externa funcional a una estrategia de desarrollo industrial y tecnológico.

Por ejemplo, el proyecto de re-industrialización puesto de manifiesto al momento en el cual Argentina y Brasil diferían a propósito de los planteos que Lavagna hizo en Brasilia, en setiembre de 2004, no fue acompañado por una política exterior

más allá del impreciso apoyo que intentó prestarle el canciller Rafael Bielsa hacia fines de ese año y de las expectativas que al respecto tenía la Unión Industrial Argentina y otras corporaciones empresariales. No existió una línea estructural entre la idea de caminar hacia un “país industrial” revirtiendo el desmantelamiento iniciado por José Martínez de Hoz en 1976 y el necesario soporte de los contextos externos para que esa idea se consolide, suponiendo que en este sentido se iba a dar la alianza entre sectores productivos y sociales.

## **B) Entre las relaciones interestatales y las relaciones interpersonales**

El lazo con Estados Unidos que Kirchner intentó ubicarlo en el marco de la autonomía heterodoxa, fue una cuestión fundamental a través de la cual la Argentina dio señales contradictorias, no por el contenido de las decisiones adoptadas, sino por la forma que impuso el presidente argentino.

La respuesta positiva de Kirchner al tema que en esos momentos era el más importante para los intereses de Estados Unidos, como la lucha contra el terrorismo internacional, fue una opción gubernamental claramente alejada de todo desafío estratégico al hegemón. Por ejemplo, a pesar de algunas objeciones sustanciales de la oposición política y parlamentaria, el Ejecutivo logró que el Congreso ratificara dos instrumentos multilaterales que Washington consideraba indispensables en la agenda bilateral: la Convención Internacional para la Represión del Financiamiento del Terrorismo de las Naciones Unidas, de 1999, y la Convención Interamericana contra el Terrorismo surgida de la Organización de Estados Americanos, en 2002<sup>11</sup>.

Asimismo, dentro de lo que Estados Unidos entendía como indispensable para la relación bilateral, la Argentina se comprometió a la lucha contra el lavado de dinero a través, por ejemplo, de la “Unidad de Transparencia Comercial” que desde principios de 2006 integra junto a Brasil y Paraguay en la zona de la Triple Fronte-

---

<sup>11</sup> Cabe añadir que en sintonía con la política norteamericana, en 2001 el FMI decidió asesorar a sus miembros a través de la “Metodología de Evaluación del Cumplimiento de Normas contra el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo” y redactó el llamado “Manual para la redacción de leyes de represión del financiamiento del terrorismo” para brindar asistencia técnica.

ra bajo la coordinación de la agencia norteamericana de la Oficina de Ejecución de Leyes de Inmigración y Aduanas. Pero la mayor exigencia de Washington y que el Ejecutivo argentino prometió cumplir, ha sido la sugerencia de reformar la llamada "ley Carrió" (Ley contra el Lavado y la Financiación de las Actividades Terroristas) para que se profundice la acción de la Unidad de Información Financiera y se penalice severamente todo financiamiento directo e indirecto del terrorismo.

De este modo Kirchner no planteó disensos con Estados Unidos sobre temas estratégico-militares. Desde ya que ha quedado la duda sobre qué actitud hubiese tenido Buenos Aires si Washington ponía en la Triple Frontera un énfasis similar al que puso en Colombia. Las desmentidas oficiales sobre la existencia de células terroristas en aquella zona y la negativa de Argentina y Brasil a militarizarla, si bien no han quitado del medio las presiones norteamericanas sobre ambos países, al menos las minimizaron hasta llevarlas a un plano estrictamente diplomático.

Las divergencias del gobierno argentino con el norteamericano justamente estuvieron en temas económico-comerciales y políticos, como por ejemplo la oposición al proyecto de Washington de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y el rechazo a condenar en medios multilaterales al régimen cubano de Fidel Castro. Las diferencias con Washington no fueron contradictorias porque de algún modo -como señalamos más arriba- se basaron en el esquema de la autonomía heterodoxa. La confusión la generó el estilo que Kirchner impuso a la conducción de las relaciones bilaterales, que si bien estaba vinculado a la construcción de una determinada imagen fronteras adentro, lo que hizo fue erosionar el prejuicio hacia Estados Unidos cuando en verdad esa no era la intención. Ese estilo instaló un formato que no sólo desconcertó al gobierno de George W. Bush, lo que por otra parte hubiese sido comprensible si ese era el objetivo, sino también desconcertó a sectores políticos, económicos y periodísticos no oficialistas de Estados Unidos, porque veían en él una oscilación indescifrable entre la confrontación y la cooperación.

Durante los gobiernos de Menem, la buena relación interpersonal con los presidentes George H. W. Bush y Bill Clinton, reforzaron la decisión de la Argentina de entonces de alinearse políticamente con Estados Unidos. De acuerdo a lo desarrollado anteriormente, Kirchner ubicó la relación de Buenos Aires con Washington en el extremo opuesto de aquella decisión de los noventa. Pero durante su gobierno esta postura se vió confusa porque la agenda bilateral a nivel interestatal, basada tanto en valores compartidos (por ejemplo, la defensa de la democracia latinoamericana y de los derechos humanos), como en coincidencias estratégicas del tipo de las citadas más arriba, fue perturbada por el estilo presidencial aplicado a nivel interpersonal. En definitiva, este formato de tensión, en apariencia confrontacionista cuando en el fondo no lo era, estableció una agenda de doble standard, inapropiada para que el país se apoyara externamente<sup>12</sup>.

### **C) ¿Uno o dos escenarios?**

El regionalismo es la tercera de las cuestiones que podemos analizar en torno a la falta de una agenda para el reposicionamiento internacional de la Argentina. Sin duda que esto en el futuro será todo un tema de debate al momento en el cual los sectores dirigentes decidan formular políticas exteriores en clave de política de Estado. Durante la gestión de Kirchner, este regionalismo, si bien le sirvió al país para abandonar el aislamiento en el que estaba y para capear su supervivencia en los diferentes contextos externos en que debió moverse, no fue procesado como una herramienta destinada a recomponer la inserción de Argentina en el mundo a través de prioridades de mediano plazo.

A propósito de ello, un tópico que debe tenerse en cuenta es el vínculo regional de la Argentina. En realidad, este vínculo pasó por el alcance sudamericano del Mercosur, siendo este bloque la estructura a través de la cual el gobierno concentró sus

---

<sup>12</sup> Por eso no fue casual que para modificar ese formato, puesto de relieve durante la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata (noviembre, 2005) Tom Shannon, subsecretario adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, expresara categóricamente que la relación bilateral era en "términos de intereses", y que para ello "no necesitamos -dijo- una diplomacia de retórica o ideológica, necesitamos una diplomacia de hechos". Para sostener esta premisa, Shannon agregó que la diplomacia norteamericana no era "personalizada", y que por lo tanto el bilateralismo argentino-estadounidense debía pasar por el trabajo conjunto a través del diálogo para "superar las diferencias" y para "tener éxito en las áreas donde hay consenso" (*Clarín*, 30.9.06).

expectativas y acciones políticas y diplomáticas. En este sentido, la consideración del resto de América Latina fue diplomáticamente residual. Por ejemplo, la relación con México tuvo un desarrollo interesante desde el punto de vista del intercambio comercial, aunque la inestabilidad de los contactos interpersonales de Kirchner con el presidente Vicente Fox gravitó enormemente en la diplomacia intergubernamental, a pesar del apoyo de éste a la Argentina en la cuestión del *default*<sup>13</sup>.

También podemos considerar la relación con Cuba, que se basó principalmente en ratificar el rechazo a la condena diplomática aplicada a la isla por Menem y Fernando de la Rúa, más allá de algunos cortocircuitos como el caso de la médica Hilda Molina. De modo que si a la singularidad de la relación que la Argentina tuvo con México y con Cuba, le sumamos la carencia de un diseño de acercamiento político y comercial hacia países centroamericanos y caribeños, advertimos que la latinoamericanización de la política exterior de Kirchner se limitó, en rigor, al contexto subregional.

Más precisamente, la política exterior argentina se encapsuló en Sudamérica. Por lo tanto quedó atrapada en la vieja premisa del barón de Río Branco cuando pontificó que esta subregión debía ser una esfera de influencia de Brasil, mientras que América del Norte y Central debía ser de Estados Unidos. Esto significaba que Argentina, a expensas del subregionalismo sudamericano y de la relación distante con México, descuidaba la perspectiva latinoamericana. La reacción de incomodidad de Kirchner frente a iniciativas brasileñas que se dieron entre setiembre de 2004 y mayo de 2005, como la formación del G-4 para solicitar la ampliación del número de miembros permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU, la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la participación en las crisis institucionales de Bolivia y Ecuador y la realización de la Cumbre Árabe-Sudamericana, puso de manifiesto que el gobierno se dio cuenta de que había

---

<sup>13</sup> En el balance comercial con México, las exportaciones argentinas tuvieron a este país ocupando el sexto lugar entre los destinos. De los casi 800 millones de dólares por volúmenes exportados en 2003 se pasó en 2006 a más de 1.500 millones de esta moneda. En 2006, por ejemplo, las exportaciones crecieron un 31% con respecto a 2005. En materia de importaciones, México se ubica en el quinto lugar como proveedor del mercado argentino. De más de 230 millones de dólares en 2003 se pasó a 1.100 millones de esta moneda aproximadamente.

sobredimensionado su relación con Brasil hasta el punto de verse incluido en el esquema de liderazgo de este país<sup>14</sup>.

Por esta razón, y también por otras que escapan al objeto del presente trabajo, hacia fines de 2005, Argentina intensificó su vínculo con Venezuela. De algún modo fue la variante que el gobierno encontró para flexibilizar la relación con Brasil y, al mismo tiempo, contrarrestar el peso sudamericano de este país. La incorporación de Venezuela al Mercosur contó con el amplio apoyo argentino para que Caracas formara parte de la “mesa chica” del subcontinente. El hecho de que el discurso y las acciones de Chávez en más de una ocasión “molestara” a Brasilia, a pesar de que el presidente Luiz Inacio Lula da Silva sostuviera el ingreso venezolano al bloque en función de que existía una “alianza estratégica” entre ambos países, fue un resultado buscado por la administración kirchnerista<sup>15</sup>.

Sin embargo, la bi-direccionalidad subregional de la política exterior no fue otra cosa que una respuesta de oportunidad que el gobierno aplicó para superar circunstancias y condicionantes del momento. En verdad, la inclinación hacia Sudamérica fue sistemática. Que el mayor número de tratados internacionales que firmó la Argentina entre 2003 y 2007 fue con cuatro países de la subregión (39 con Venezuela; 37 con Chile; 30 con Bolivia; y 21 con Brasil), es uno de los datos que revela aquella inclinación del gobierno<sup>16</sup>. Pero esta no ha sido la consecuencia de una estrategia política cuyo punto de partida fuera Sudamérica. Ha sido una inclinación forzada. La ponderación que Kirchner hiciera sobre el Mercosur no era para que el bloque fuera una palanca exclusivamente subregional, sino regional y mundial, y en este sentido las acciones desarrolladas por la diplomacia gubernamental

---

<sup>14</sup> Alejandro Simonoff (2006), en su análisis de la política exterior argentina entre 2003 y 2005, en el cual destaca las relaciones triangulares entre Buenos Aires, Brasilia y Washington, justamente subraya la desconfianza del presidente Kirchner ante los móviles brasileños en torno a la asociación del Mercosur con la Comunidad Andina de Naciones. Por otra parte, María Julieta Cortés (2006), afirma que las coincidencias entre Kirchner y Lula que prometían una “sociedad estratégica” argentino-brasileña, por sus respectivas políticas exteriores sólo representaron una suerte de “parceria (asociación) estratégica” que, conceptualmente, está en una escala menor a lo que es una sociedad.

<sup>15</sup> El interés de Lula por Venezuela representaba el interés que Brasil ha estado sosteniendo sobre Sudamérica a través de su tradición diplomática. La gestión del antecesor de Lula, el presidente Fernando Cardoso, fue significativa al respecto. Ver: Sean Burges (2006).

<sup>16</sup> Ver “Venezuela-Argentina: récord de Tratados Bilaterales”, de 20.3.07, en [www.nueva mayoría.com](http://www.nueva mayoría.com)

mental han sido insuficientes. No hubo una concatenación de iniciativas diplomáticas en torno al regionalismo latinoamericano como para que Argentina fuera cobrando o recuperando estatura internacional propia.

## **7. A modo de cierre**

La política exterior entre 2003 y 2007 buscó quebrar el aislamiento internacional del país que heredó Kirchner cuando asumió el gobierno nacional. Las acciones políticas y diplomáticas han dado testimonio de aquella intención. Habría que precisar cuáles de estas acciones, a modo de factores, fueron las que más pesaron para la salida de la Argentina de su depreciación internacional. Pero esta determinación escapa al fin de este trabajo. Lo que sí podemos afirmar es que el salto cualitativo que el país debió dar para su reposicionamiento en el mundo, no fue posible porque faltaron estrategias políticas de naturaleza internacional que le asignaran un sentido a su agenda diplomática, como corresponde a todo actor estatal que pretende ser tenido en cuenta en sus relaciones externas.

A pesar de los progresos alcanzados por la política exterior con respecto al *default*, del análisis de las tres cuestiones que demuestran la ausencia de una agenda de reubicación del país en el mundo, es posible advertir que las decisiones que en este sentido no aparecieron, de algún modo, respondieron a una visión que pretendió construir poder internacional sin variables internacionales.

No hubo temas y prioridades de índole sustancial que relacionaran mecanismos y medios institucionales, por ejemplo el proceso de toma de decisiones de la política exterior, con actores y contextos externos como los referidos a los lazos estructurales, para ir enhebrando capacidades estatales en clave internacional, similares a las que tuvo la Argentina en otras épocas y que le dieron sustento a las estrategias de inserción.

### Referencias bibliográficas:

- Burges, Sean (2006) "Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992-2003", *Bulletin of Latin American Research*, 25/1:23-42.
- Castagnino, Tomás (2006) "Estructura del Comercio Exterior Argentino. Primer semestre de 2006", *Revista del Centro de Economía Internacional*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 6:9-30.
- Cheresky, Isidoro (2004) "Argentina. Cambio de rumbo y recomposición política. Néstor Kirchner cumple un año de gobierno", *Nueva Sociedad*, Caracas, 193:4-16.
- Cortés, María Julieta (2006) "Argentina-Brasil: ¿alianza, sociedad o asociación estratégica?, en Autores Varios, *La política exterior del gobierno de Kirchner*. Rosario: Cerir, V.1, T.IV, 121-147.
- De la Paz, Gabriela (2006) "La división Norte-Sur y los Estudios Internacionales", *Confines*, 2/4:111-114.
- Escudé, Carlos (2004) "A río revuelto: autonomía periférica en un contexto de desorden global", *Agenda Internacional*, Bs.As., 1:16-25.
- Roberto Miranda (2005) "¿Por qué cambia la política exterior de un mismo gobierno? Algunas consideraciones sobre la gestión internacional de Néstor Kirchner", *Temas y debates*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 10:95-108
- Miranda, Roberto (2006) "El lado áspero de la relación de Argentina con Brasil", *Anuario 2006 de Relaciones Internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
- Polonsky, Mariángelos (2007) "Estructura del Comercio Exterior Argentino del año 2006", *Revista del Centro de Economía Internacional*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 8:7-26.
- Rinaudo, Vanina (2007) "Los proyectos de política exterior de los gobiernos de Kirchner y Chávez. Un análisis de las similitudes y diferencias desde la teoría de la autonomía", tesis de grado para la licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Sánchez, Omar (2005) "Argentina's Landmark 2003 Presidential Election: Renewal and Continuity", *Bulletin of Latin American Research*, 24/4:454-475.
- Simonoff, Alejandro (2006) "Mirar la estructura en la coyuntura: una primera aproximación al análisis de la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2005)", Ponencia. *III Congreso de Relaciones Internacionales*. La Plata: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional de La Plata).
- Torres del Sel, Micaela (2007) "La política exterior argentina promediando el gobierno de Kirchner: un análisis desde el enfoque autonomista", tesis de grado para la licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.