

La política regional del gobierno de Néstor Kirchner

Sandra Colombo*

El 25 de mayo del 2003, el justicialista Néstor Kirchner asumió la presidencia de Argentina, tras la decisión de su adversario, el ex presidente Carlos Menem, de no presentarse a la segunda vuelta electoral para evitar una derrota abrumadora. En contraposición al modelo predominante en los 90, que sólo contemplaba el equilibrio macroeconómico como tema prioritario, el objetivo fundamental del gobierno de Kirchner ha sido “reconstruir un capitalismo nacional serio”, en el cual el Estado debe adquirir un papel principal como reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión.¹ Asimismo, ha mantenido un discurso muy crítico hacia los organismos de crédito multilaterales a los cuales acusó de ser corresponsables de la situación argentina, y advirtió que su gobierno mantendría, con los poderosos del sistema internacional, una actitud más firme y menos condescendiente que antaño.

En el ámbito internacional, la prioridad fue conseguir apoyo político para “reinsertar a la Argentina en el mundo”, luego del aislamiento que provocó la cesación de pagos de la deuda, declarada en diciembre del 2001. De hecho, la negociación de la deuda externa y la salida del *default*, intentando recuperar márgenes de gobernabilidad sobre la economía nacional, insumió gran parte de las energías del gobierno en los dos primeros años de mandato.

Más allá del tema de la deuda externa, la política exterior de Argentina ha estado guiada por la necesidad de generar recursos genuinos que sustenten el modelo económico. En este sentido, las negociaciones emprendidas con los diferentes bloques comerciales – incluido el acercamiento comercial con Asia – conforman una agenda tendente a diversificar mercados y aumentar sustancialmente las exportaciones que, más allá de los discursos voluntaristas, continúan compuestas en lo fundamental por energéticos, productos primarios y manufacturas con poco valor agregado.² En este contexto,

* Profesora de Historia y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

¹ En el primer discurso como presidente, Kirchner señaló las orientaciones que marcarían su gobierno: “Sabemos adónde vamos y sabemos adónde no queremos ir ni adónde queremos volver... El pueblo ha marcado una fuerte opción por el futuro y el cambio (...) Al contrario del modelo de ajuste permanente, el consumo interno estará en el centro de nuestra estrategia de expansión... Para eso es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y una mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá, el Estado cobra en eso un papel principal (...) Cambio responsable, calidad institucional, fortalecimiento del rol de las instituciones con apego a la Constitución y a la ley y fuerte lucha contra la impunidad y la corrupción deben presidir no sólo los actos del gobierno que comenzaremos sino toda la vida institucional y social de la República. Queremos ser la generación de argentinos que reinstale la movilidad social ascendente, pero que también promueva el cambio cultural y moral que implica el respeto a las normas y a las leyes”. Discurso ante la Asamblea Legislativa, 25/5/2003.

² Si bien el gobierno ha manifestado la necesidad de diversificar las exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado, es necesario aclarar que durante el período posconvertibilidad, el agro (con el “efecto

la vinculación con la Unión Europea ha tenido como prioridad eliminar o neutralizar las distorsiones arancelarias y subsidios de los productos agrícolas, mientras que en las negociaciones por el ALCA, la diplomacia argentina acompañó a Brasil en la consecución de un acuerdo equilibrado, que contemple los intereses de los distintos participantes de la negociación.³

Alejado del alineamiento con Estados Unidos, y continuando con los ejes marcados por el anterior gobierno de Duhalde (2002-2003), el presidente Kirchner ha demostrado que el objetivo estratégico de su gobierno es fortalecer la alianza con Brasil y a partir de allí dar prioridad a la integración política de América del Sur. En su concepción, esto servirá para reforzar el poder de negociación ante los países desarrollados en temas tan importantes como las restricciones comerciales, la deuda externa, el combate de la pobreza y de la exclusión social.

Este pensamiento alentó la firma, en octubre del 2003, del Consenso de Buenos Aires, por el cual los presidentes de Brasil y Argentina se comprometieron a “cooperar para impulsar un modelo de desarrollo que garantice a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos fundamentales, sobre la base de la libertad y la justicia social”.⁴ En la misma línea de acción política, en marzo del 2004, ambos presidentes firmaron el Acta de Copacabana, en la cual acordaron neutralizar los efectos negativos de la globalización y coordinar las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, con el objetivo de que las exigencias y condicionalidades asociadas a la renegociación de la deuda externa, no afecten las posibilidades de crecimiento de los países deudores.

En las Cumbres de Presidentes del MERCOSUR en Asunción (junio del 2003) y en Puerto Iguazú (julio del 2004), demostraron la intención de institucionalizar y ampliar el bloque regional: se promovió la creación de un Parlamento del MERCOSUR, de un instituto monetario – base de una moneda común que en principio sería para el turismo y el comercio exterior –, y se puso en funcionamiento el Tribunal de Controversias, primer órgano supranacional regional. Asimismo, se consiguió la ampliación del bloque con la incorporación, en diferentes velocidades, de Perú, Venezuela, Colombia, Ecuador y México como miembros-asociado.⁵

El objetivo de conformar un área de América del Sur se concretó en octubre del 2004, cuando el MERCOSUR selló con la Comunidad Andina de

soya”) y el petróleo fueron los sectores que lideraron el récord de ventas externas, demostrando que si no se adoptan medidas concretas para recrear la competitividad industrial, y no se realizan políticas activas en favor de la industrialización, poco podrá hacer un discurso que no se respalda en hechos concretos.

³ El canciller argentino Rafael Bielsa ha transmitido que la política exterior está guiada por una multilateralidad equilibrada: “Nada es excluyente. Así como el MERCOSUR es la base desde la que se debe discutir la integración al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la agenda internacional de la nueva administración figuran con la misma importancia la construcción de una América Latina estable política, social y económicamente, y el tejido de relaciones maduras y serias con Europa y con los Estados Unidos”, *Diario La Nación*, 9 de junio del 2003.

⁴ Palabras del presidente Néstor Kirchner, en el acto de firma de acuerdos con la República Federativa del Brasil – Consenso de Buenos Aires, 16/10/2003.

⁵ Los asociados deben mantener una zona de libre comercio con el MERCOSUR y cumplir con la cláusula democrática. Participan con voz y sin voto en las decisiones económicas, pero no opinan de lo político y lo institucional. Los socios plenos, en cambio, están dentro de una unión aduanera y tienen derecho a voto.

Naciones un acuerdo para conformar una zona de libre comercio entre los nueve países que integran ambos bloques, y en diciembre del 2004 se instituyó la Comunidad Sudamericana.⁶ Según lo expresado en la Declaración de Cuzco (8/12/2004), el principal objetivo de la iniciativa radica en “desarrollar un espacio integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura”.⁷ Si bien en el documento final se impulsa la unión de gobiernos y pueblos en el proceso de integración, la propuesta no se apartó de los acuerdos tradicionales, esencialmente económicos, en los cuales lejos de atender las demandas políticas y sociales, primaba la voluntad de alcanzar la apertura y complementación comercial entre los bloques, muy en especial por medio del desarrollo de la infraestructura física. De hecho, el componente más concreto de la Declaración fue fortalecer los programas en curso, entre los cuales se destacó nítidamente la Iniciativa Infraestructura Regional de Sud América (IIRSA). No se lograron precisar otros pasos a seguir y se encomendó a los ministros de Relaciones Exteriores que prepararan un plan de acción.

Es necesario reconocer que muchos se mostraron escépticos respecto de alcanzar una verdadera unión sudamericana. En primer lugar, se reconoció que esta iniciativa era fundamentalmente producto de la diplomacia brasileña, y existieron dudas acerca de la decisión del resto de los países de acompañar a Brasil en la consolidación de su proyecto económico y de liderazgo político en la región. En este contexto, la ausencia de tres jefes de Estados-miembro del MERCOSUR, resultó sintomática y generó incertidumbre sobre su futuro inmediato.⁸

Otros factores ponían en duda la viabilidad de una comunidad sudamericana. Entre ellos, la vulnerabilidad económica y la inestabilidad institucional de la mayoría de los Estados involucrados; las disputas territoriales que provocaron la interrupción de las relaciones diplomáticas entre países miembros (Chile y Bolivia); las diferencias existentes entre Estados

⁶ La Comunidad Sudamericana de Naciones está integrada por los países-miembro del MERCOSUR, por los países-miembro de la Comunidad Andina, junto con Chile, Guyana y Surinam. Esto representa un área de 17 millones de kilómetros cuadrados, 361 millones de consumidores, un Producto Bruto Interno (PBI) de más de US\$ 800 000 millones, exportaciones por valor de US\$ 188 000 millones, el 27 % del agua dulce del planeta, 8 millones de kilómetros cuadrados de bosques, recursos en gas y petróleo para un siglo y el liderazgo mundial en muchos productos alimenticios.

⁷ En la Declaración de Cuzco, además de una declaración de principios históricos, se afirma que el espacio sudamericano se desarrollará impulsando las siguientes acciones: 1. Concertación y coordinación política y diplomática de la región; 2. Convergencia entre MERCOSUR, Comunidad Andina y Chile en una zona de libre comercio. Surinam y Guyana podrán asociarse a este proceso sin perjuicio de sus obligaciones con la CARICOM; 3. Integración física, energética y de comunicaciones en América del Sur. Impulsada por la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA); 4. Armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario; 5. Transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura; 6. Creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la integración.

⁸ Particularmente significativa fue la ausencia de Néstor Kirchner, quien alegó tener problemas de salud. La actitud del presidente argentino se interpretó de diversas maneras: como una muestra de su rechazo a asistir a reuniones diplomáticas que quedan en lo formal y poco se concretan en la práctica de los países; como un emergente de la tensa relación mantenida con el titular de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, y uno de los principales mentores de la Comunidad Sudamericana, el ex presidente Eduardo Duhalde, o como una señal de la negativa argentina a aceptar el liderazgo regional de Brasil.

de un mismo bloque regional – específicamente, la CAN – respecto del ámbito en que privilegiarían su inserción internacional;⁹ la ausencia de una visión común de los problemas regionales y mundiales, y, por último, la constatación de que ninguna de las iniciativas de integración previas, especialmente el MERCOSUR, habían conseguido alcanzar ni siquiera las metas señaladas en los acuerdos fundacionales, mucho menos consolidar mecanismos de coordinación productiva, o fortalecer una estructura político-institucional. Según esta concepción, se necesitaba fortalecer el MERCOSUR antes de avanzar en una comunidad sudamericana.

Esta última posición fue prevaleciendo en el gobierno argentino hasta quedar explícita en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR en Ouro Preto (18/12/2004), cuando Néstor Kirchner exhortó a “rescatar el Tratado de Asunción de entre los papeles del archivo y ponerlo en plena vigencia”, porque “no servirá avanzar en otras cuestiones institucionales si la base misma del acuerdo no es revalorizada”.

El endurecimiento del discurso por parte de Kirchner a fines del año 2004 debe entenderse en el contexto de una nueva escalada de disputas comerciales, acentuadas por el rechazo del gobierno brasileño de establecer salvaguardas destinadas a proteger la producción nacional de las exportaciones de Brasil.¹⁰ En repetidas ocasiones, el gobierno argentino había señalado la necesidad de concretar medidas para paliar los desequilibrios entre ambas economías: por ejemplo, integrar las cadenas productivas de ambos países; compartir mecanismos de financiación de las exportaciones o la producción hoy existentes casi exclusivamente en Brasil, debido a que se dismantelaron en Argentina durante el menemismo; acelerar la coordinación macroeconómica, para que el escenario no cambie constantemente para los empresarios, y crear algún mecanismo de reglas claras y consensuadas para captar inversiones, que evite que éstas se dirijan a Brasil, gracias a su economía mayor o al ofrecimiento de subsidios e incentivos.

La discusión de estas propuestas se dilató de manera sistemática por Brasil, lo que llevó a Kirchner a advertir que si bien el MERCOSUR “es nuestro bloque de pertenencia regional, los beneficios no pueden tener una sola dirección”, pues “ninguno de nuestros países es por sí mismo tan grande ni tan fuerte como para prescindir del destino regional”.¹¹

A pesar de estas controversias comerciales, el gobierno argentino decidió acompañar a Brasil en la solución de las crisis políticas que estallaron en Bolivia, Venezuela y Haití, en un intento por demostrar que la región está preparada para resolver sus propios conflictos, desalentando todo in-

⁹ La Comunidad Andina de Naciones ha estado tensionada entre dos frentes: por un lado, Perú, Colombia y Ecuador estaban negociando acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, y por otro, Venezuela y Bolivia que se mostraron cada vez más cercanos al MERCOSUR.

¹⁰ Las asimetrías entre sectores industriales de ambas economías provoca que sectores brasileños y argentinos de la industria textil, de electrodomésticos, de calzados y de automóviles estén en conflicto debido a la avanzada de los primeros sobre el mercado de los segundos. Esta realidad llevó al ministro argentino de Economía, Roberto Lavagna, a proponer en septiembre del 2004 la creación de un régimen de salvaguardas consistente en limitar los intercambios comerciales bilaterales cada vez que se registrase una diferencia igual o superior a 5 % en el ritmo de crecimiento económico de los dos países.

¹¹ Cumbre de Ouro Preto, 18/12/2004.

tento intervencionista desde afuera.¹² Esta sintonía política en el ámbito regional, puede verse opacada a futuro por la disidencia que subsiste entre ambas Cancillerías en relación con la posible reestructuración y ampliación del Consejo de Seguridad. En ese aspecto, Brasil está trabajando para conseguir una banca permanente y Argentina ha defendido, continuando con su tradición histórica, que esa banca debe ocuparse de manera alternativa por diferentes países de la región.¹³ Ésta parece ser una disputa que no ha contaminado aún las relaciones bilaterales, pero que puede acentuarse en tanto el gobierno brasileño no acceda a negociar las demandas argentinas para paliar los desequilibrios económicos.

Además de su asociación estratégica con Brasil, la política exterior argentina en la región estuvo sobredeterminada por la crisis energética padecida por el país, la cual motivó el acercamiento político hacia los presidentes de Bolivia y Venezuela, y generó algunos conflictos diplomáticos con el gobierno de Chile, superados hacia fin de año.

Durante el invierno del 2004, Argentina soportó un desabastecimiento de gas que provocó interrupciones del servicio de electricidad en algunas industrias y llevó a disponer cortes en distintos puntos del país. Esto provocó que el presidente Kirchner decidiera restringir el suministro pactado con Chile —principal comprador del gas argentino y que depende de la importación para generar energía eléctrica y abastecer parte de su industria—,¹⁴ y al mismo tiempo concretara acuerdos con el presidente de Bolivia, Carlos Mesa, para ampliar la exportación de gas a Argentina con la condición de que “ni una sola molécula de gas” sea reexportada a Chile.¹⁵

Simultáneamente, la Administración Kirchner decidió consolidar una fluida y estratégica alianza con Venezuela, que incluyó elocuentes gestos de acercamiento comercial y, de manera consecuente, políticos, y cuyo futuro se aseguró con la ratificación del gobierno de Chávez a partir del referéndum de agosto del 2004. El apoyo que el presidente argentino brindó

¹² La convergencia política entre Argentina y Brasil se manifestó en el acuerdo entre ambas Cancillerías de cooperar y trabajar en conjunto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el período 2004-2006.

¹³ El canciller Bielsa afirmó que “Si Lula fuera el presidente por 50 años más, podría ser, pero, cómo no podemos tener certeza de ello, ¿por qué Brasil va a representar a la Argentina? ¿Qué mérito tiene? De ahí que hayamos planteado un criterio regionalista con dos categorías entre los países: unos, con el derecho de estar cuatro años, y otros, con el derecho de estar dos años. Si obtiene los endosos correspondientes, Brasil podría estar ocho años, así como la Argentina, desde luego”. *La Nación*, 1/10/2004.

¹⁴ La restricción de gas tuvo consecuencias políticas internas en Chile en un contexto permeado por las elecciones presidenciales del 2005. La oposición, encarnada por el líder conservador Joaquín Lavín, retomó propuestas nacionalistas contra Argentina, como un virtual boicot a sus exportaciones o someterla a tribunales internacionales por el incumplimiento del acuerdo de 1995, por el cual debía asegurar la provisión gasífera a Chile. Mas, el gobierno de Lagos desestimó estas presiones y mantuvo una posición conciliadora, afirmando que la relación bilateral con Argentina “es mucho más que gas”.

¹⁵ La importancia de Bolivia para paliar la crisis energética argentina se evidenció en que el presidente Kirchner viajó tres veces a ese país durante el año 2004 con el objetivo de avanzar decididamente en la integración bilateral. Los acuerdos firmados aseguraron la integración energética mediante, entre otros puntos, el incremento de las exportaciones de gas a Argentina de 4 millones a 6,5 millones de metros cúbicos, y la construcción de un nuevo gasoducto que permitiría cuadruplicar ese volumen para el 2006. Por supuesto, la concreción de este convenio está supeditada a la estabilidad institucional y la gobernabilidad del país, lo que explica el seguimiento atento que la diplomacia argentina hizo del referéndum sobre la política de hidrocarburos, y el apoyo que de manera reiterada le brindó a Carlos Mesa.

a Chávez en plena campaña demuestra, más allá de posibles afinidades ideológicas, que la permanencia del líder venezolano garantizaba acuerdos fundamentales como la provisión de *fuel oil* venezolano negociada por Argentina para paliar la escasez de gas; los convenios suscritos en julio del 2004 para posibilitar la reactivación de los astilleros de la provincia de Buenos Aires, con el fin de proveer buques a la industria petrolífera de Venezuela, y la creación de una alianza energética entre las empresas venezolana (PDVSA) y argentina (ENARSA) para la exploración petrolera, refinación y distribución de combustibles.

Reflexiones finales

Luego de la profunda crisis del orden neoliberal, el gobierno de Kirchner propuso una estrategia de desarrollo que tiene como eje el interés nacional redefinido en términos de proyecto de crecimiento sustentable, empleo y producción, justicia social y equidad. Sin embargo, hasta el momento, más allá de alcanzar la meta nada despreciable de estabilizar las variables monetarias, financieras y fiscales, y de conseguir una mayor gobernabilidad sobre la economía para tener mayor capacidad de formular e implementar las políticas públicas, las medidas adoptadas por el gobierno no han modificado las pautas distributivas y productivas básicas del modelo neoliberal.

En el ámbito internacional, propuso profundizar la inserción en el sistema internacional no ya adaptándose plenamente a la globalización con una visión fundamentalista – porque la década del 90 demostró que el crecimiento y la modernización no son un resultado automático de la apertura al mundo –, sino aumentando la capacidad de negociación. Prevalció el convencimiento de que una mayor autonomía de decisión permitiría hacer frente de manera más eficaz a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados en los diversos foros y organismos multilaterales.

En este sentido, en el ámbito de las deliberaciones sobre la deuda externa, el gobierno de Kirchner continuó con un estilo de negociación que impuso límites a la injerencia de los organismos financieros multilaterales para preservar los signos de recuperación económica que estaban ocurriendo. También dejó bien en claro que Argentina ya no era aliado automático de Estados Unidos, a pesar de que su respaldo resultaba fundamental para conseguir un nuevo y esencial acuerdo con el FMI. Las prácticas de mayor autonomía en relación con sus predecesores, se evidenciaron en el rechazo a que el país participara en Iraq; en la ratificación del voto de abstención respecto del tema cubano en Naciones Unidas, y en la negativa de dar inmunidad jurídica total a militares norteamericanos que tenían programado realizar un ejercicio en conjunto con la Fuerza Aérea Argentina en territorio nacional.

Asimismo, más allá de la oportunidad para la internacionalización de empresas argentinas y para el crecimiento de las exportaciones de manufacturas industriales, el objetivo de ganar capacidad de negociación motivó que la Cancillería argentina apoyara el proyecto de conformar una

unión de países sudamericanos que permita a futuro articular una fuerte voz regional frente a Estados Unidos y los países europeos, en un número más o menos limitado de prioridades.

Sin dudas, el MERCOSUR y la relación estratégica con Brasil fueron los ejes fundamentales del relacionamiento exterior, y hubo un reconocimiento implícito del liderazgo brasileño en América del Sur. No obstante, las negociaciones por separado emprendidas con un país tan importante como China, la falta de acuerdos para paliar los desequilibrios entre ambas economías y la negativa de Brasil a realizar concesiones que signifiquen una amenaza a su proyecto nacional de convertirse en una potencia mundial, siguen ocasionando, como en el pasado, recurrentes conflictos entre ambos países y el regreso en sectores económicos argentinos de un sentimiento de desánimo y la percepción de que el MERCOSUR, así como está, no sirve. El desafío del gobierno argentino en el corto plazo, es evitar que los problemas comerciales acaben en crisis política y, simultáneamente, lograr que el apoyo a los intereses de Brasilia en la región y en el mundo, se traduzca en concesiones concretas en materia de economía.