

Argentina, 2007. Reflexiones sobre el Modelo de inserción

*Tini, María Natalia**
*Picazo, María Victoria***

Introducción:

Desde el restablecimiento de la democracia en nuestro país, el debate sobre el lugar que ocupa la Argentina en el mundo, la forma más conveniente de reinsertarse en él, la relación con los países vecinos y los Estados Unidos y, la viabilidad, o no, del proceso de integración regional y continental han cobrado trascendencia.

Dentro de este debate, el presente trabajo busca explicitar el modelo de la inserción internacional de la Argentina durante la actual administración que llegó al poder en 2003, con el desafío de superar la crisis política y económica por la que atravesaba el país desde diciembre de 2001. Estos condicionantes domésticos presionaron en los hacedores de la política exterior, quienes se centraron en dicha coyuntura para proyectar los ejes que conducirían las relaciones externas del país. En coherencia con esto, sobresalen las alianzas estratégicas con Brasil y con Venezuela, además de la impronta latinoamericanista que el presidente Kirchner buscó darle a su gestión.

En el primer capítulo de este trabajo, comenzaremos focalizando la atención en las distintas formas de inserción que se plasmaron en la historia de las relaciones exteriores de nuestro país, teniendo en cuenta las percepciones del mundo y los modelos que cada uno de los gobernantes buscó aplicar según sus propias ideologías a fin de insertarse en el escenario internacional. En el segundo capítulo, presentaremos los ejes de la administración Kirchner para reinsertarse en el mundo cuando los acontecimientos internos y externos habían dejado al país en una condición de suma

* *Lic. en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria CONICET- Docente Relaciones Internacionales Universidad Católica de Santa Fe (UCSF). Docente Adscripta Política Internacional Argentina (UNR) ntini@unr.edu.ar*

** *Lic. en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR) Docente Adscripta Política Internacional Argentina (UNR). victoriapicazo@hotmail.com*

vulnerabilidad. Finalmente, en la Conclusión se buscará caracterizar al modelo de inserción promovido por Kirchner, explorando los elementos que el mismo contiene de los anteriores como elementos de continuidad o cambio, o bien cómo quedan como remanentes pero en un contexto condicionado por variables exógenas.

A fin de una más profunda comprensión de este trabajo, aclaramos que por inserción internacional entendemos el conjunto de acciones que los encargados del proceso de toma de decisiones en la formulación de la política exterior de un estado llevan a cabo con el propósito de lograr la inclusión de éste dentro del sistema regional e internacional.

Capítulo I

Los momentos de inserción/desinserción internacional en la historia de la argentina S XIX a 2003.

Partimos de la creencia que antes y después del restablecimiento de la democracia en la Argentina, es posible visualizar varios modelos en la búsqueda de la inserción internacional del país.¹ En primer lugar, hay que destacar el modelo de la política exterior tradicional que va desde la consolidación del estado-nación hasta mediados del Siglo XX; esta etapa marca la inserción de la Argentina en el mundo hasta la crisis de 1929, cuando se comenzó el proceso de desinserción de nuestro país. Tal como lo identificó Puig, las constantes o “las tendencias profundas y significativas de la política exterior argentina” hasta la asunción de Perón a la presidencia en 1946 fueron, a saber, la afiliación a la esfera de influencia británica; la oposición a los Estados Unidos; y el aislamiento con respecto de América Latina. Asimismo, el neutralismo diplomático y el principio de no intervención se convirtieron por estos tiempos en un verdadero ejercicio de política exterior nacional, y en uno de los ejes de análisis que nos permiten ilustrar los cambios y continuidades de los mismos, a través de las distintas administraciones que se sucedieron en la Casa Rosada.

La línea de la continuidad de la política exterior tradicional, se enmarcaba dentro del modelo de país agro exportador, al destacar su funcionalidad a un tipo de inserción

¹ Tomamos la distinción de estos modelos del trabajo realizado por Miranda, Roberto (2003) “Políticas exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el contexto”. Politikós, n° 1 Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Santa Fe.

vinculada directamente a la relación privilegiada con Inglaterra.² No obstante, desde la década del treinta en adelante, la pérdida de la credibilidad en los ámbitos internacionales ocasionada por la incoherencia de la política exterior sería un error que debía ser enmendado.

A partir de 1946 y tras asumir Perón el poder en la Argentina es posible identificar otros modelos en política exterior que intentaron devolver al país el lugar conseguido a principios de siglo. Sobresale en tal sentido, el *modelo justicialista* implantado por Perón y presente entre 1946 y 1955, y más tarde entre 1973 y 1976. Sin embargo, los ejes de acción del modelo peronista distaron mucho de los principios que serían llevados adelante por las posteriores administraciones justicialistas, tal el caso de la administración de Menem y el gobierno provisional de Eduardo Duhalde.

Los primeros años del peronismo sentaron las bases de una política exterior nacionalista y anti-norteamericana, frente al desafío del gobierno de romper con el aislamiento internacional pero además de sentar las bases de una política exterior autónoma que denominaron "Tercera Posición". La meta que Perón quería lograr en materia de política exterior era revertir la desinserción internacional del país, producto de nueva realidad mundial, combinada con las variables domésticas del momento. Por ello se estableció una estrategia entre la autonomía y la inserción, característica de toda la política exterior de los gobiernos civiles desde ese entonces.

La llegada al poder de Frondizi marcará la discontinuidad una vez más en la política exterior de la Argentina. Observamos cómo el nuevo presidente buscará la inserción internacional a través de un modelo distinto al radical; el *modelo desarrollista* se instalará en las relaciones internacionales de Argentina entre 1958 y 1962. Los ejes de inserción que Frondizi plantea tras su llegada al poder, teniendo en cuenta la pérdida de poder de Estados Unidos en la carrera armamentista que mantenía con la URSS y la profundización del conflicto Este-Oeste hicieron que su política exterior fuera ambigua respecto a Estados Unidos, dado que si bien por su condición desarrollista promovía la inversión económica, por otro lado, buscaba distanciarse en algunas decisiones de política hemisférica, tal el caso de la relación con Cuba. En el ámbito regional, se

² Puig, Juan Carlos (1984) "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural", en Varios Autores, América Latina: política exteriores comparadas. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

buscó fortalecer los vínculos con los países de la región, especialmente con Brasil, y Chile.

Un nuevo modelo emerge en la política exterior argentina a partir del ascenso al gobierno de Illia, el *modelo radical*, fuertemente condicionado por el paradigma idealista de las relaciones internacionales cuyos principios no solo estarán presentes en el breve período de gobierno de la gestión radical, sino que los resabios de este modelo lograron persistir en las administraciones radicales de Alfonsín (1983-1989) y De la Rúa (1999-2001) que serán posteriormente abordados.

Por último, hay que señalar el *modelo militar (1966-1973 y 1976-1983)*, modelo que sumió al país una vez más en la desinserción, plasmada en el aislamiento y marginalidad internacional. La Argentina experimentó por esos tiempos una serie de situaciones difíciles, como la violación de los Derechos Humanos practicada por la última dictadura militar, la derrota en la guerra de Malvinas, el endeudamiento externo y la hiperinflación, hechos que engendraron un proceso de deterioro de la credibilidad en el país y de sus posibilidades de recuperación y reincorporación a la sociedad internacional.

Sin embargo, de manera general los gobiernos militares adhirieron a la política de Estados Unidos, dadas las coincidencias encontradas en el plano ideológico en lo que respecta al anticomunismo, en el marco estratégico de la Doctrina de Seguridad Nacional. Mientras que en el escenario regional se discontinuó la inserción argentina en el contexto latinoamericano y comportamientos infortunados enfrentaron al país con los vecinos.

Al asumir el poder en 1983, el gobierno radical buscó en primer lugar revertir la imagen negativa de la Argentina, fruto de los yerros del gobierno del Proceso de Reorganización Nacional, promoviendo los principios de la democracia y alentando a la defensa de los Derechos Humanos, para posteriormente definir los ejes de la reinsertión internacional. La recuperación de la democracia permitió un parcial reingreso de Argentina al sistema internacional. Hubo avances en el vínculo con Estados Unidos, en las relaciones asociativas particulares con los gobiernos de Italia y de España y en el proceso de cooperación e integración que el gobierno de Alfonsín inició una vez restablecida la democracia en el vecino país con el gobierno brasileño.

La grave crisis económica y política a la que se llegó en 1989 determinó los cambios radicales en la política exterior que llevaría adelante el nuevo mandatario justicialista, Carlos Menem. El mismo llevó a cabo un proceso de reformas económicas tendientes a lograr el reingreso cabal de la Argentina a los mercados financieros y comerciales del mundo. Teniendo en cuenta el nuevo contexto internacional de fin de la Guerra Fría y conciente de la apertura del rango de opciones respecto de la relación bilateral con los Estados Unidos, Menem se mostró dispuesto a asociarse con el estado del norte. Estrechó las relaciones a través de un programa cuyas medidas operativas claves fueron la estabilidad monetaria, el saneamiento de las finanzas públicas y el alineamiento diplomático-estratégico con la superpotencia mundial, a través de las "relaciones carnales". En los noventa el gobierno argentino, a través de su canciller Di Tella, expresó que la relación con los Estados limítrofes era una de las cuatro patas en las que se asentaba la política exterior del país. Las otras eran Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Además restableció relaciones diplomáticas con el gobierno del Reino Unido, suscribiendo un acuerdo pesquero, y firmó un Convenio Marco con la Unión Europea.

Tal como había sucedido a comienzos de siglo XIX y principios del XX, cuando la relación preferente con Gran Bretaña fue una de las claves de la inserción exitosa de Argentina en el mundo, el país necesitaba encontrar y desarrollar, en forma pragmática, nuevas relaciones preferentes para asegurarse una nueva reinserción exitosa en el siglo XXI.³ En consecuencia, la administración menemista privilegió el "vínculo preferencial" hacia Estados Unidos; el mismo se forjó en algunas de las decisiones de política exterior tomadas durante los 90. Por ejemplo, ante los acontecimientos de la Guerra del Golfo de 1990/91, al decidir formar parte de la coalición anti-Hussein, se produjo una ruptura con el tradicional neutralismo del país, viraje que sería confirmado más adelante con otras decisiones. Observemos la acción de la diplomacia argentina en los foros internacionales, Naciones Unidas, NOAL y OEA, en los que la Argentina votará en sintonía con los Estados Unidos. En 1991 se abandona la abstención en las votaciones y se apoya firmemente las condenas a los atentados a las democracias, haciendo de la vigencia de las instituciones democráticas en la región una condición esencial, pero abandonando la postura de no intervención.

³ Russell, R. (1993) "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina". América latina/Internacional. Buenos Aires, FLACSO, v.1, n. 2, pp. 5-26.

En 1992 la Argentina lidera la condena al golpe de Estado en Haití y participa al más alto nivel de la primera misión de la OEA que enfrentó a los militares golpistas, mientras que durante la invasión a Panamá efectivizada por Bush en 1989, se había recurrido al silencio diplomático, absteniéndose de condenar explícitamente la invasión. La condena a Cuba por las violaciones de Derechos Humanos en la ONU había sido votada en contra en 1987 durante el gobierno de Alfonsín, para luego ser revertida por Menem en 1991, ganándose la crítica de muchos países latinoamericanos. Menos la Argentina, el resto de los países de Latinoamérica representados en la Comisión de Derechos Humanos de ONU se abstuvieron o votaron en contra.

Haití, Panamá y el voto a Cuba muestran el abandono de la tradición autonómica del principio de la no intervención, así como la búsqueda de Menem de reducir al mínimo las confrontaciones con los países desarrollados y limítrofes, debilitando en ciertos casos las relaciones con otros, quedando demostrado hasta dónde podía ser elástica la convicción acerca de la defensa de la democracia y los Derechos Humanos mediante las políticas y la paz, para no poner en juego la alianza estratégica

La Argentina acentuó aún más el alineamiento en sus relaciones con Estados Unidos en coherencia con el modelo de inserción internacional elegido al plantear el fortalecimiento de la Organización de Estados Americanos, sosteniendo que la OEA debería contar con un consejo similar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para intervenir en la prevención o condena de los golpes militares, opinión coincidente con la iniciativa de Estados Unidos de reavivar la teoría de las dos esferas, mediante la Iniciativa para las Américas y la mencionada reactivación de la OEA. También la propuesta argentina de suspensión de los estados golpistas, junto al otorgamiento de la posibilidad de aplicar cualquier tipo de medidas por parte de la OEA en estos casos se inscriben en este marco. Destaca la percepción de los demás estados miembros de la OEA, sobre el intervencionismo subyacente a estas propuestas.

El retiro de NOAL ha contribuido al mismo efecto con el resto de los países del Tercer Mundo, al cuál el discurso internacional argentino de los 90 renegaba y decía no pertenecer. Ciertamente, el alegato presentado por la Argentina en Belgrado en la Cumbre de NOAL tomaba los argumentos del Norte para explicar la situación de dependencia del Sur, esto es, que los problemas de los países de la periferia eran

resultado de sus propios errores y desórdenes. En 1991 se anunció el retiro de la Argentina del grupo, mientras otros países latinoamericanos ingresaron.

Otras decisiones a destacar fueron el desmantelamiento del proyecto misilístico Cóndor II, que estaba siendo llevado adelante a iniciativa de la Fuerza Aérea con la tecnología y financiamiento de empresas extranjeras, la adhesión de la Argentina al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR) en 1993 y la ratificación del Tlatelolco. Ciertamente, a cambio de apoyo económico, transferencia de tecnología y cooperación militar, la Argentina se embarcó en acciones inéditas para su política exterior, conformes al mundo desmilitarizado que estaba siendo promovido desde el hemisferio norte.

En suma, la decisión de retirarse del Movimiento de No Alineados, el envío de tropas a la Guerra del Golfo 1990-91, el cambio de condena a abstención en la cuestión de Cuba en Naciones Unidas, el desmantelamiento del proyecto misilístico Cóndor II, la ratificación del Tratado de Tlatelolco, así como el abandono de los reclamos por la soberanía sobre Malvinas bajo el denominado "paraguas" y la conformación de la alianza extra-OTAN, fueron algunas de las decisiones enmarcadas en el proyecto menemista de política pragmática y realista apuntada a lograr una inserción internacional que, de la mano de los Estados Unidos, nos llevara a recuperar la posición que alguna vez supimos tener.

La llegada de Fernando de la Rúa al gobierno argentino no sólo se destacó por ser un cambio de partido gobernante, sino por darle un nuevo giro a la política exterior, un nuevo cambio de modelo de inserción internacional para nuestro país. Efectivamente, observamos cómo la misma se reorientó; el alineamiento con los Estados Unidos fue matizado, diversificando y dando a la política exterior una orientación pro sudamericana y europea, regiones que pasaron a ser prioritarias.

Sin embargo, los cambios más notorios en política exterior y en el modelo de inserción de la administración radical fueron consecuencia de acontecimientos ajenos a la voluntad de los mandatarios o al diseño de una estrategia política. Acontecimientos domésticos e internacionales irrumpieron en la escena, haciendo que la política exterior carezca completamente de iniciativa, transformándose en un conjunto de decisiones reactivas, sin una lógica que denote un plan o modelo en aplicación.

A nivel interno, el colapso por el agotamiento y fracaso del plan de convertibilidad de la economía argentina, y a nivel externo, el atentado terrorista al World Trade Center en 2001, actuaron como determinantes del derrotero de decisiones que harían las veces de política exterior, tomadas ahora con un solo objetivo: mantener a flote al país en un marco internacional adverso, en el que las prioridades de los países del primer mundo se alteraban definitivamente.

Siguiendo con la política exterior del gobierno interino de Eduardo Duhalde, más allá de las dificultades macroeconómicas y de deuda externa del país, se mantuvo prudente con respecto al alineamiento con Estados Unidos, buscando un acercamiento a sus vecinos Brasil y Chile. Se puede leer una actitud claramente pragmática en la diplomacia de la administración interina, ya que planteaba el acercamiento al Cono Sur, mientras que a la vez le recordaba a los Estados Unidos la condición de aliado extra-OTAN de la Argentina en el marco de las negociaciones con el FMI. Una vez conseguido el acuerdo provisional, en enero de 2003, se da una incipiente autonomización de la política exterior argentina, reflejada por ejemplo en las votaciones en la Comisión de Derechos Humanos de ONU con respecto de Cuba.

En el siguiente capítulo se buscará analizar algunas de las decisiones de política exterior tomadas por la administración que dan cuenta del modelo de inserción elegido con el propósito de promover una provechosa inserción de la Argentina, y a partir de la misma morigerar el desfavorable contexto interno por el que atravesaba el país.

Capítulo II

La llegada al poder de la administración de Kirchner. Por qué modelo se optó y como se está tratando de implementar la reinserción argentina en el sistema internacional.

Resulta relevante el examen de las decisiones tomadas por la administración del presidente Néstor Kirchner, sucesor del mandato interino de Eduardo Duhalde. Con una fuerte impronta presidencialista dada la conducción del andar internacional del país, tomó en sus manos el manejo de las relaciones internacionales, ya sea por vía directa o por vía del nombramiento de personas de su confianza en los puestos más importantes.

En la orientación dada a la política exterior en cuanto a materia de alineamientos y vínculos estratégicos por la administración Kirchner, sobresale la relación “madura” y sin llegar a la confrontación directa con Estados Unidos, a pesar de los momentos de tensión que parecieron evidenciarse entre Washington y Buenos Aires. Asimismo, llevó adelante alianzas estratégicas con los países vecinos, entre los que se destacan Brasil y Venezuela. Opacando el fortalecimiento de ambas relaciones, hay que destacar la falta de diálogo que se registró con el vecino país de Uruguay debido al conflicto por las papeleras.

La indiferencia demostrada hacia los Estados Unidos, las dificultosas negociaciones con los acreedores externos y las tensas relaciones con los inversores extranjeros –en especial las disputas en referencias a tarifas con las empresas europeas- provocaron un clima de tensiones en el ambiente internacional que terminaron por erosionar aún más el espacio ocupado por la Argentina en el entorno internacional.

Sumado a ello, la desvinculación con el FMI tras el pago de la deuda que mantenía con el mismo -ello también en concordancia con la decisión adoptada por Brasil-, significó un aumento de la desconfianza de los inversores, quienes veían en el organismo una garantía para sus transacciones. Sin embargo, la desvinculación con el organismo no parece haber sido un error para la economía interna argentina, en todo caso las dificultades se plantean en la manera y los términos en que la misma se hizo, que implicaron desconfianza en el exterior.

Por otro lado, el abandono del activismo internacional llevado adelante durante los 90 en los conflictos internacionales y la consecuente irrelevancia de nuestro país para las potencias, sumada a la mencionada falta de credibilidad, actuaron en detrimento de la inserción internacional argentina, reduciendo así su margen de acción.

Distinta ha sido la posición del gobierno respecto de las relaciones con sus pares sudamericanos, especialmente con sus socios del MERCOSUR, con quienes se ha planteado una relación más directa y estrecha, como se ha marcado más arriba. Sin embargo las diferencias políticas y los recelos personales muchas veces parecen pesar más que las necesidades de fortalecimiento de los espacios regionales.

Respecto a la relación con Brasil, indudablemente, es una nota positiva la coherencia y coordinación política con el país vecino y socio del MERCOSUR, que se transforma en el ámbito por excelencia para el ejercicio de la política exterior de la administración. En este sentido, merece subrayarse el profundo diálogo llevado a cabo entre Argentina y Brasil, a pesar de las diferencias económicas que frecuentemente se expresan, vinculadas a la obtención de ventajas comerciales como contrapartida a la invasión del mercado argentino por manufacturas brasileñas. Desde el inicio de su gestión, Kirchner intensificó los vínculos con Brasil, sumido en los principios sudamericanistas presentes en la actual política exterior. Además, hay que resaltar que el vínculo que Buenos Aires buscó hacia Brasilia, fue sin dudas en beneficio de recuperar su imagen en el escenario internacional, reconociendo el liderazgo de Brasil, y no confrontando con la potencia regional, marcando un punto de inflexión con las anteriores políticas exteriores, y particularmente con el menemismo.

En tal sentido, varias fueron las acciones tomadas en concordancia con el vecino país; por ejemplo en el ámbito comercial, sobresale la decisión conjunta con Brasil en la procura de eliminar los subsidios a la agricultura que aplican la Unión Europea y los Estados Unidos, ampliando y fortaleciendo el G-22 y el Grupo Cairns. Esta estrategia produjo algunos avances al respecto en la OMC, luego del fracaso en la reunión ministerial de Cancún (2003), abriendo expectativas positivas para ambos estados. En la dimensión político-diplomática resalta, el apoyo argentino a la iniciativa de Brasil para iniciar diálogos con Cuba y estudiar la eventualidad de su posterior incorporación al Grupo Río. Otra acción a rescatar es la posibilidad de acordar con Brasil una política conjunta para obtener un asiento en el Consejo de Seguridad para el MERCOSUR y no para un país en particular, que sería beneficioso para todos, y no generaría resquemores por el liderazgo regional.

Respecto de los fundamentos de la relación, se puede sostener que la adhesión de la Argentina a la diplomacia brasileña marca la carencia de alternativas ante el estado de vulnerabilidad de nuestro país.⁴ Así, para morigerar esta relativa sumisión, la Argentina buscará contrarrestar el peso de Brasil haciendo provecho de su condición de miembro del MERCOSUR, y es así como invita a Venezuela a incorporarse al mismo.

⁴ Miranda, R. (2004) Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Kirchner, en Anuario 2004 de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.

En cuanto a la relación de Argentina con Venezuela, notamos que la misma se perfila como la alianza estratégica coyuntural más importante. Subyacen a la misma coincidencias en el plano ideológico, especialmente en lo referente al perfil sudamericanista, por oposición a Norteamérica y sus pretensiones hegemónicas, así como cuestiones de conveniencia económica. Además de la mencionada incorporación de Venezuela al MERCOSUR, los acuerdos comerciales y energéticos suscriptos entre ambos estados, y el apoyo por parte de Kirchner a la Comunidad Sudamericana de Naciones, proyecto político de integración promovido por Chávez, hacen que la relación se mantenga a pesar de ciertas diferencias sobre el tono de la democracia.

Algunos de los indicadores más idóneos para mensurar una relación bilateral son la calidad de las relaciones diplomáticas y la cantidad de tratados firmados entre los estados en cuestión. Respecto del primer indicador, el cambio de embajador hecho a principios de 2007, cuando se reemplazó a Roger Capella por el general retirado Arévalo Méndez, ilustra la alta importancia otorgada por ambos estados a las relaciones diplomáticas. Ciertamente, el recambio se hizo de forma inmediata al verse el sucedido envuelto en un escándalo, enturbiando la relación. Con la designación de Arévalo Méndez se buscó dar un perfil más moderado en cuanto a política y más técnico en cuanto a economía, lo que denota la impronta economicista de la relación.

Respecto del segundo indicador, observamos que desde la llegada de Kirchner a la presidencia se firmaron alrededor de 40 tratados con Venezuela, siendo el primero una declaración conjunta de cancilleres firmada en Buenos Aires el 31 de julio de 2003, dos meses después de la asunción de Kirchner. Dichos documentos van desde meros enunciados políticos o actas de reuniones hasta acuerdos para la compra de bonos argentinos, la construcción de un gasoducto, la producción de buques o la instalación de módulos de medicina nuclear.

La fortaleza del vínculo responde a varios factores, como ser la buena imagen de Venezuela en la opinión pública argentina, el compromiso de Caracas para la financiación de la deuda externa nacional, la vinculación directa de dirigentes políticos y sociales de ambos países y el perfil productivo de la nación caribeña, capaz de disminuir el riesgo energético de la Argentina. Más allá del peso de las afinidades ideológicas respecto de las cuestiones de interés comercial, lo cierto es que la densidad de la relación bilateral es amplia, constituyendo una nota característica de la administración de Kirchner e inédita en la política exterior argentina.

Otro país con el cual Argentina priorizó sus vínculos durante la actual administración fue con Bolivia, privilegiando la cuestión energética en la relación, como parte de una política exterior destinada a sumar protagonismo profundizando y fortaleciendo los vínculos bilaterales con los países subregionales, promoviendo la integración energética como herramienta de unión en Sudamérica. En este contexto sobresalen importantes convenios energéticos entre La Paz y Buenos Aires. Dicha relación muchas veces provocó la incomodidad de las autoridades chilenas, que se vieron excluidas de los acuerdos en razón del diferendo geográfico que mantienen con La Paz.

En cuanto a la relación con otros de sus socios más cercanos, Argentina mantuvo diferencias sustanciales; tal es el caso de Chile y Uruguay, países con los que la cercanía, la cooperación e integración alcanzada en algunos campos contrasta con la debilidad de las estructuras de solución de controversias puestas en marcha en sendos diferendos.

En el primer caso, las recurrentes crisis energéticas argentinas han tenido serias repercusiones en el país vecino, en especial por los cortes de suministros efectuados y los aumentos de precios del gas establecidos por Argentina. Ello resintió toda la relación, tanto en el avance en proyectos comunes como en disputas que parecían haber quedado atrás, entre ellas las diferencias limítrofes, que resurgieron cuando parecían haber sido terminadas en los acuerdos de 1999.

En este marco las tensiones bilaterales entre Buenos Aires y Santiago se profundizaron, mientras la Argentina buscó remediar la situación mediante una alianza con Bolivia que excluyó y aisló a Chile.

En cuanto a Uruguay, país con el que Argentina históricamente mantuvo una relación fraternal, observamos la disputa por la instalación de dos plantas de celulosa sobre el margen oriental del Río Uruguay, que se intensificó a partir de 2004, provocando una crisis sin precedentes que no tiene miras de pronta solución. El conflicto llegó hasta el Tribunal de Justicia Internacional de la mano de Argentina, y actualmente se encuentra estancado por las posiciones herméticas de ambos países.

A ello se le suma la no intervención del resto de los países del MERCOSUR en el conflicto, puesto que el mismo es considerado en términos bilaterales y por tanto sin

necesidad de tratamiento en el marco del acuerdo regional contrariamente a la voluntad de Uruguay.

Conclusión

A modo de cierre de estas reflexiones, observamos que el actual gobierno no ha podido conciliar las agendas interna e internacional del país. Si bien es razonable que el gobierno de Kirchner en una primera etapa se centrara en dar solución a las crecientes demandas sociales, también es cierto que luego de haber logrado los éxitos iniciales era imperioso comenzar a plantear un modelo de inserción acorde a la necesidad de disminuir las fuertes brechas de credibilidad de Argentina.

De lo planteado en las páginas anteriores se deducen las debilidades y contradicciones de la política exterior argentina durante las últimas administraciones. La imposibilidad de sostener una política exterior de carácter público, entendida como una política de estado que trascienda las diferentes administraciones nacionales, las contradicciones en los alineamientos internacionales y el cambio de intereses políticos entre las diferentes gestiones, no ha hecho más que debilitar la inserción internacional del país, restando relevancia a la Argentina en el contexto mundial. Esto, sumado a la falta de visión estratégica más allá de sus vecinos del MERCOSUR, la carencia de profundización de las relaciones que históricamente tuviera con aliados naturales como España dentro de la Unión Europea y la exigua participación de Argentina en los foros multilaterales, contribuyen a la mencionada irrelevancia internacional.

Acerca del modelo de inserción adoptado durante la década pasada, no debiera haberse permitido el retroceso del relativo prestigio obtenido en algunas áreas de la arena internacional; por ejemplo el activismo en los escenarios de crisis llevado a cabo de la mano de la Organización de Naciones Unidas durante los `90, y descuidado por la actual administración. Sin embargo, esto es lógico si tomamos en cuenta la autopercepción de la Argentina; de este modo, el fin del activismo internacional de los 90 se puede entender como el reconocimiento del escalafón que el país ocupa a nivel mundial. Cabe aquí mencionar que la participación junto a la ONU en las operaciones de mantenimiento de la paz suelen conferir a los estados cierto prestigio en la comunidad internacional en tanto colaboradores con el mantenimiento de la paz y la seguridad, valores altamente considerados por todos los pueblos del mundo. Es en

este sentido que sostenemos que una vez tomadas las medidas necesarias para salir de la crisis en la que se encontraba inmerso el país en 2003, la gestión no debió haber retrocedido en el campo de la cooperación internacional, recurriendo a los esfuerzos que fueran necesarios para preservar los espacios otrora conseguidos.

Sólo a partir del análisis de las debilidades y de las potenciales fortalezas de la Argentina en el escenario internacional, además de una correcta evaluación de la agenda internacional, será posible crear una estrategia de política exterior a seguir en busca de una adecuada inserción que nos permita revertir la pérdida de posiciones.

A partir de este análisis podemos concluir que la actual política exterior no se asemeja a ninguno de los modelos de inserción internacional aplicados por las distintas administraciones en el país. Contrariamente, la política exterior de la actual administración se define como un híbrido configurado por elementos tomados de otros modelos anteriores y por decisiones reactivas ante *inputs* provenientes del sistema internacional. Partiendo de un análisis pluridimensional, donde en algunos momentos sobresale el aspecto económico, y en otros lo político-diplomático, sin que necesariamente los mismos coincidan ni interfieran entre sí. Se busca analizar las diferentes combinaciones en pos del logro de una mejor inserción internacional del país. .

Respecto a los remanentes de las políticas exteriores de la historia argentina, podemos destacar del *modelo tradicional* una cierta apatía respecto del escenario mundial plasmada en la falta de intervención en los asuntos internacionales conflictivos. También pervive de la política exterior tradicional una indiferencia hacia la relación con Estados Unidos, que sin llegar a la confrontación alcanza un *modus vivendi* en el que los vínculos resultan prudentes y pragmáticos. Siguiendo al *modelo desarrollista*, sobresale en el ámbito económico, el fuerte impulso que la actual administración buscó otorgar a la industria nacional, como medida para desestimular el ingreso irrestricto de productos extranjeros al país. Desde la dimensión político-diplomática, el fuerte impulso otorgado a las relaciones bilaterales con los países de la región, especialmente con Brasil. Este rasgo también se puede evidenciar en el *modelo radical*, donde el tinte integracionista se hace presente, fundamentalmente respecto de Brasil, dejando de lado la desconfianza característica del *modelo militar* hacia los países limítrofes.

Respecto del *modelo justicialista*, evidenciamos un quiebre hacia la anterior administración justicialista, es decir, la de Carlos Menem. El punto de ruptura más notorio se registra en el vínculo con Estados Unidos, ya que mientras el menemismo llevó adelante una política de alineación incondicional en todas las dimensiones hacia este país, la actual administración revierte ese modelo de relacionamiento. Por ejemplo, en la dimensión estratégica-militar, destaca la negativa de continuar como aliados extra-OTAN, considerados los costos diplomáticos invertidos por la administración menemista a fin de lograr dicha designación.

Finalmente, en lo que hace al segundo componente de ese híbrido, las decisiones reactivas ante *inputs* provenientes del sistema internacional, se manifiesta una continuidad respecto de las anteriores administraciones, principalmente desde 1999 a 2003, destacando la falta de racionalidad, coherencia, capacidad e iniciativa que debería tener la política exterior. En contraste, se evidencia una política exterior reactiva, atada a decisiones improvisadas y precipitadas para actuar en el ámbito internacional. Así, se desprende por ejemplo la decisión de la actual administración de formar parte conjuntamente con Brasil y Chile en Haití – MINUSTAH –.

Si bien esta medida se muestra coherente con la política regionalista, aplicada por el presidente Kirchner, dicha participación en principio había sido rechazada por el actual gobierno, en el afán de distanciarse de las políticas seguidas por la Argentina durante los '90, al responder con el envío de tropas a Haití en un carácter y modalidad funcional a la política de Estados Unidos. No obstante, se acepta la iniciativa tras la aceptación de los demás estados latinoamericanos de participar en el escenario de conflicto en el marco de las fuerzas de paz de la organización de Naciones Unidas. Esto expresa un rasgo más de la actual política exterior, la imprevisibilidad en el proceso de toma de decisiones, dado que fue la presión de sus vecinos lo que impulsó la participación argentina, que finalmente obtuvo en la misión un rol subordinado al mando político y militar que obtuvieron Chile y Brasil, respectivamente.

En este marco, cabe destacar el ejercicio de ciertos espacios de inserción autonómica, como fue la decisión del pago de la deuda al Fondo Monetario Internacional (FMI); decisión que, tomada de forma coordinada con Brasil, significó un intento de autonomización del accionar externo del país. Efectivamente, las restricciones impuestas por el organismo multilateral cercenaban la independencia y capacidad de

decisión autónoma sobre todo en materia económica. Poner fin a la deuda implicó terminar también con el corte economicista dado a la política exterior por la administración menemista, que fue diseñada y ejecutada con el objetivo de sanear las finanzas públicas, buscando para ello el apoyo y alianza de Estados Unidos, principal socio del FMI. En este sentido, dicha decisión significó una doble autonomización; por un lado, respecto del modelo menemista, y por otro, de los tentáculos del Fondo.

A modo de epílogo queremos rescatar una vez más el carácter de política pública que debe tener por definición una política exterior, es decir, que tiene que ser una política que apunte al bienestar de todos los habitantes. Esto significa que al diseñar un modelo de inserción dado, los encargados de llevar adelante el proceso de toma de decisiones, no deben realizar consideraciones ideológicas, sino evaluar pragmáticamente lo más idóneo en beneficio del interés nacional. En este sentido, las discontinuidades o abandono de posturas tomadas respecto de algún área o plano por una administración no deberían ser dejadas de lado por la continuadora en el cargo, ya que los vaivenes en las políticas que deberían ser de estado, ciertamente conservadoras, actúan en detrimento de la efectividad de las mismas en cuanto al logro de las metas planteadas. No debemos olvidar que los plazos internacionales suelen ser largos, y los períodos de gobierno cortos, con lo que la profesionalización de las relaciones internacionales debería ser un componente sólido, que haga que el diseño de una política exterior trascienda al gobierno que la ejecuta para lograr alcanzar los objetivos propuestos. Sólo resta esperar que el plano del deber ser finalmente converja con el del ser.

Bibliografía:

- Escudé, Carlos (2003) "La muerte de la política exterior: el callejón sin salida de un Estado parasitario". Bs. As.: Fundación Atlas 1853.
- Klaveren, Alberto van (1992) "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar". Revista Estudios Internacionales Santiago, n° 98. Pág. 169-216.
- Lasagna, Marcelo (1995) "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior" Revista Estudios Internacionales, Santiago, n° 111 Pág. 387-409.

- Puig, Juan Carlos (1984) "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural", en Varios Autores, América Latina: política exteriores comparadas. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, Pág. 91-132.
- Miranda, Roberto, (2003) "Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003". Rosario: Ediciones PIA.
- Miranda, Roberto (2004) "Hegemón y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina". Politikós n° 3, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Santa Fe.
- Miranda, Roberto (2003) "Políticas exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el conetxto". Politikós, n° 1 Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Santa Fe.
- Miranda, Roberto, "¿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, UNR, 2005.
- Moneta, Carlos (2003) "Argentina: enfoques y vías alternativas en política exterior". Capítulos, Caracas, n° 67.
- Russell, Roberto; Tokatlian, Juan "El lugar de Brasil en la política exterior argentina." México: Fondo de Cultura Económica, 2003. 20: 13-25.
- Tokatlian, Juan (2004) Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner.. Norma. Bs. As