

Los condicionamientos de la política exterior del gobierno de Kirchner y su incidencia en la inserción regional del país

Miguel Agustín Torres¹

Resumen

La política exterior de la administración Kirchner debió desplegarse en un contexto marcado por restricciones que condicionaron algunos cursos de acción. El objetivo del presente aporte consiste en identificar y caracterizar los principales condicionamientos que debió enfrentar la política exterior del gobierno de Kirchner y los efectos que generaron los mismos sobre las relaciones del país con otros actores latinoamericanos. Desde esta contribución se considera que la crisis de fines del 2001 y comienzos del 2002 inauguró un escenario caracterizado por la presencia de contingencias que condicionaron el accionar externo del país. Estos factores, determinaron, en buena medida, el contenido de la agenda externa de la presidencia Kirchner y, en consecuencia, también se introdujeron en la política hacia la región que ejerció el kirchnerismo.

Palabras Claves: Condicionamientos, Política Regional, Kirchner

I.- Aproximación

Un contexto determinado por profundos condicionamientos acompañó la inserción internacional que desplegó la administración Kirchner. Estos factores que evidenciaban un país caracterizado por un complejo escenario interno y por la presencia de una serie de desafíos en su frente externo, incidieron en los contenidos de su agenda exterior y en la dirección impresa a la relación con otros países.

El objetivo del presente aporte consiste en identificar y caracterizar los principales condicionamientos que debió enfrentar la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner y los efectos que generaron los mismos sobre las relaciones del país con otros actores de la región.

¹ Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI)

En concordancia con ello se plantea el siguiente interrogante ¿cómo influyeron los condicionamientos que afectaban a la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner sobre las orientaciones impresas a los vínculos con determinados actores regionales?

Las fuentes articuladas para la concreción de este aporte comprenden el examen de la producción literaria específica sobre este tópico, la consulta a los medios de prensa y la indagación de las declaraciones oficiales de esta etapa. Desde el punto de vista metodológico el estudio encuadra en la modalidad descriptiva.

II.- El gobierno provisorio de Duhalde y los factores restrictivos de su política regional

La administración provisoria de Eduardo Duhalde debió desplegar una tarea de contención de las repercusiones más dramáticas de la crisis, las cuales reclamaban una imperiosa atención. En el plano doméstico debió hacerse frente a un panorama de preocupante exclusión social profundizado por un elevado índice de desempleo, incertidumbre política y económica y acompañado con una sensación en la comunidad de pérdida de confianza en las instituciones.

En el frente internacional, el colapso había contribuido al menoscabo de la imagen del país y al deterioro de algunos de sus vínculos con otros actores. Las dificultades para acceder al crédito externo, el cuantioso endeudamiento público con los organismos multilaterales de crédito y, fundamentalmente, la situación de default con los acreedores privados tenedores de deuda argentina, dificultaban cualquier tentativa de reinserción. En ese contexto el accionar internacional del gobierno transitorio se enfocó, principalmente, en la posibilidad de concretar un acuerdo con el FMI que permitiera sobrellevar el período de transición.

Tanto la faceta interna como el aspecto externo de la obra de gobierno de la dirigencia provisoria se hallaban concentradas en el propósito de alcanzar la estabilidad suficiente para asegurar la transición presidencial.

En este difícil escenario, la presidencia Duhalde dirigió su relación con los países del entorno regional a partir de una serie de lineamientos:

- a) Significación político-económica de los vínculos sudamericanos

La administración Duhalde procuró añadirle un contenido político a la inserción en la región, que complementara al enfoque “comercialista” que, desde la década del noventa, había dominado la visión sobre los lazos con el entorno. Esta orientación provenía de la convergencia entre las propias convicciones de la dirigencia duhaldista y la influencia de las difíciles circunstancias que definían la realidad crítica que atravesaba por entonces el país.

Esta posición se inspiraba en el propósito de reforzar políticamente las relaciones con los países vecinos, especialmente con Brasil. Particularmente desde los últimos años de la presidencia Menem las relaciones con este último Estado habían experimentado cierto deterioro. Lejos de revertirse esta situación, las diferencias se profundizaron durante el gobierno de la Alianza.

Además de las diferencias implicadas en las vicisitudes del intercambio comercial bilateral, las fricciones con Brasil se originaron con motivo de la devaluación monetaria dispuesta por el gobierno de Cardoso. Durante la gestión De la Rúa este dato de la realidad recibió una interpretación exacerbada y no menos distorsionada por parte de un sector del oficialismo aliancista, que pretendió conectar las causas de la situación crítica de Argentina con la política monetaria brasilera. Al respecto sostuvo Duhalde que “se había incentivado una desconfianza inexplicable hacia Brasil y, como si eso fuera poco, las cuestiones macroeconómicas dificultaban el comercio y mantenían al MERCOSUR estancado” (Duhalde, 2007:297)

En particular, los cuestionamientos provenían del ministerio de economía y guardaban discordancia con la opinión de cancillería. Esta situación revelaba la coexistencia de dos posiciones divergentes, en el seno del gobierno aliancista sobre la relevancia y el significado del vínculo bilateral con Brasil.

En referencia a tal situación señala Jorge J. Torres que

“el ministro Cavallo habría de tomar las diferencias con Brasil como un caballito de batalla para explicar los problemas que la Argentina tenía en el sector externo. Además, las usaría como un juego de distracción para impedir que se focalizara la atención pública en los problemas estructurales que enfrentaba Argentina, que presagiaban para muchos analistas la inminencia de la crisis” (Torres, 2003: 152)

El despliegue de una política de aproximación hacia Brasil resultó favorecida por la compatibilidad ideológico – política entre los líderes de ambos países, la tendencia “mercosureña” de algunos integrantes del gabinete duhaldista, en especial del primer ministro de economía que tuvo el gobierno provisorio, Remes Lenicov, y de la política económica implementada, la cual recogió una impresión favorable de la dirigencia brasilera.

Así, el anunciado abandono de la convertibilidad generó un impacto favorable en el gabinete del vecino Estado. En efecto, ya con anterioridad a la debacle argentina de diciembre de 2001, durante la vigencia de la paridad cambiaria entre el peso y el dólar, Cardoso se había declarado partidario de una devaluación monetaria en Argentina (Gerschenson, 2002).

De esta manera la gestión Duhalde procuró atribuirle un carácter estratégico a la relación bilateral con Brasil. En este sentido Expresó Duhalde:

“Nuestra unidad será, entonces, condición de un proyecto estratégico que nos permita ganar espacios y presencia en el mundo. En eso consiste, en suma, nuestra sociedad profunda: pensar juntos nuestro lugar en el mundo, defender juntos nuestros intereses comunes y solventar, también juntos, nuestras ocasionales diferencias” (Duhalde, 2002).

b) Búsqueda de respaldo político en la crisis

La búsqueda de la estabilidad política y socioeconómica constituyó la finalidad y el principal objetivo de la dirigencia provisional. Esta tarea implicaba garantizar una transición presidencial que respetara la institucionalidad, restaurar el orden en la sociedad argentina y revertir los niveles de exclusión social reinante por entonces y contener sus efectos nocivos.

De este modo toda la obra de gobierno de la presidencia Duhalde se estructuró detrás de este propósito. Pero además este complejo cometido presentó un sentido instrumental ya que, una vez incorporado en el diseño externo del duhaldismo, configuró, a su vez, una suerte de mecanismo a partir del cual se procuró despejar el camino para afrontar otros puntos de agenda. Por lo tanto su política exterior y, dentro de ella la relación con los países vecinos, se orientaron en esa dirección.

La obtención de un respaldo político por parte de los actores del entorno regional para con el proyecto de recuperación implementado por la dirigencia transitoria, representó el eje

ordenador de la inserción sudamericana. Conformó, además, una alternativa frente a la indiferencia o falta de respuesta oportuna de los vínculos con el mundo desarrollado.

c) Búsqueda de apoyo en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito.

De esta manera en medio de la crisis la diplomacia del gobierno provisional buscó entre los Estados vecinos algunos interlocutores viables que acompañaran sus planteos frente a la comunidad internacional, en especial ante los países centrales y los organismos multilaterales de crédito.

Al igual que otros tópicos dentro del temario latinoamericano de la gestión interina, el principal destino de esta política de generación de soportes dentro del entorno regional fue Brasil. Principalmente se procuró que la administración Cardoso, primero, y luego el gobierno de Lula respaldaran la tarea que había emprendido el duhaldismo de lograr que el mundo desarrollado comprendiera la real dimensión de la crisis argentina y habilitara instancias de diálogo y acción, que pudieran resultar convenientes para emerger de la debacle.

De este modo la negociación con los organismos financieros internacionales se incluyó en la agenda bilateral con Brasil y, en líneas generales, dentro del temario sudamericano de la dirigencia duhaldista.

II.- La política regional del kirchnerismo en un período de complejos condicionamientos

Si bien las repercusiones inmediatas y más notorias de la crisis ya habían transcurrido en el período de transición, al tiempo en que Néstor Kirchner inició su mandato presidencial aún se hallaban pendiente de resolución los problemas esenciales que el colapso había evidenciado, en algunos casos, y profundizado en otros.

Estos condicionamientos, integrados por factores internos y externos de diversa naturaleza, influyeron sobre las orientaciones generales de la política exterior del kirchnerismo y, en consecuencia también impactaron sobre la dirección impresa a los lazos con determinados actores del entorno regional.

Sin desconocer la relevancia de otros aspectos, una serie de contingencias condicionaban el accionar internacional de la gestión Kirchner:

- Inestabilidad política caracterizada por la frágil legitimidad de origen y agravada por un panorama de preocupante exclusión y marginalidad social.
- Difícil situación económica definida por un profundo endeudamiento público y por las dificultades para acceder al crédito externo.
- Un entorno regional que exhibía algunos lazos en etapa de restauración, la conveniencia de fortalecer MERCOSUR y la impostergable definición del proyecto de integración continental (ALCA).

En este panorama de restricciones, la vinculación regional de la administración se orientó a partir de una serie de premisas:

a) Construcción de un perfil externo funcional con la consolidación del poder político interno

El entorno regional fue asimilado como un espacio en el cual resultaba posible descubrir posiciones semejantes frente a cuestiones globales y regionales que pudieran contribuir en el proceso de generación de identidad y conformación del perfil del oficialismo. Pero asimismo la observación de criterios y posturas cercanas a las orientaciones de los gobiernos de izquierda o centro izquierda de la región favoreció también al fortalecimiento, en el plano interno, de la imagen progresista de la gestión Kirchner.

Sin duda esta postura en el accionar externo, que conectaba con el sistema de creencias de la dirigencia kirchnerista, se inscribió en la tarea de construcción de consenso en la sociedad argentina y en el propósito de diferenciación de las prácticas neoliberales que caracterizaron la política argentina durante las presidencias de Menem y De la Rúa. Justamente Corigliano denomina a esta actitud de exacerbada distinción con el pasado reciente como la ‘demonización’ del ‘modelo’ heredado de Carlos Menem y Fernando de la Rúa. Añade además que esta postura colaboró en el incremento del margen de maniobra interno del gobierno, revirtiendo el problema de legitimidad de origen de Kirchner” (Corigliano, 2007: 5).

De esta manera desde las primeras manifestaciones del mandato pudo apreciarse esta tendencia. Así los actos correspondientes a la asunción presidencial de Néstor Kirchner contaron con la presencia de líderes de reconocida pertenencia ideológica a la izquierda o

centro izquierda latinoamericana. Considerando estos detalles, y teniendo en cuenta la orientación política y el origen partidario de muchos de los dirigentes kirchneristas, que registran su formación militante dentro del ‘peronismo setentista’ de tendencia de izquierda, algunos autores trazan contacto con el período de Cámpora. Así Simonoff Señala que:

“la imagen del setentismo de la gestión kirchnerista fue reforzada por cierto paralelo entre las visitas recibidas en la asunción de Cámpora, en 1973 y ésta. A aquella vinieron entre otros Eduardo Dorticós de Cuba y Salvador Allende de Chile, y en el 2003 estuvieron Fidel Castro, Inácio Lula Da silva de Brasil y Hugo Chávez que reforzó al percepción del gobierno como progresista” (Simonoff, 2008: 11).

b) Concepción político-económica de los lazos sudamericanos

La administración Kirchner también pretendió contemplar el proceso de integración y las relaciones con el contexto sudamericano con un sentido político que se añadiera al criterio “comercialista”. Esta visión política se apreció, fundamentalmente, en el desarrollo de las relaciones con Venezuela y con Brasil. Respecto de la relación con este último país la dirigencia kirchnerista también adhirió a su caracterización estratégica.

Esta percepción resultó favorecida por el ascenso, en este período, en la mayoría de los países del entorno, de líderes de orientación ideológica similar y por la presencia en las agendas de los actores sudamericanos de desafíos y objetivos cercanos.

En esta dirección y con particular referencia a Brasil señala Arce Suárez las principales consignas que integraban, por igual, el temario externo de la administración Lula y la presidencia Kirchner:

“el proceso de integración regional del MERCOSUR, las relaciones comerciales con EEUU y la UE bajo el más amplio paraguas del marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), su modo de inserción en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sus especiales y tensas relaciones con el FMI, la cuestión de seguridad y terrorismo que se puede plantear en torno a la triple

frontera y de manera conjunta con Paraguay, etc” (Arce Suárez, 2004).

c) Búsqueda de apoyo político en la negociación de la deuda

Las tratativas con el FMI concentraron buena parte del accionar internacional del kirchnerismo y contribuyó a delinear algunos rasgos del perfil externo del gobierno y a conformar su estilo negociador. De esta manera, por la importancia de la cuestión, resultaba difícil que la política regional pudiera sustraerse de este condicionamiento.

El tema fue llevado a conocimiento de los principales vínculos del país en la región a los efectos de obtener un respaldo político en las negociaciones con los organismos internacionales. Frente al problema del endeudamiento externo se buscó concertar posiciones comunes con los actores vecinales, en particular con Brasil. A pesar que Buenos Aires y Brasilia debían enfrentar coyunturas diferentes, se trató de definir criterios uniformes.

Sin embargo el problema permaneció más en el ámbito retórico y estuvo lejos de reflejarse en acciones concretas que pudieran resultar de una estrategia conjuntamente articulada por ambas dirigencias. De este modo la incorporación de esta cuestión en la agenda bilateral reflejó discrepancias y aproximaciones entre ambas administraciones. Así, frente a las peticiones del FMI en materia de niveles de superávit, se asumieron compromisos diferentes.

Por otra parte si bien ambos gobiernos cancelaron en este período sus respectivos débitos con el Fondo y, a pesar de la proximidad temporal de la operación brasilera y la medida argentina, no hubo una acción coordinada de las dos dirigencias.

d) Búsqueda de fuentes de financiación

La política latinoamericana y, en especial la sudamericana, también se convirtieron en un medio para atraer y concretar alternativas de financiamiento externo. En este aspecto adquirió relevancia la relación bilateral con Venezuela. El vínculo con el gobierno ‘chavista’ se erigió en uno de los rasgos definitorios de la política internacional del kirchnerismo. No

sólo favoreció a delinear el perfil ideológico del gobierno de Kirchner sino que, a través del financiamiento externo y de la concertación de operaciones comerciales, contribuyó a la concreción de algunas medidas y actos que concluyeron por distinguir a la administración kirchnerista. En un ciclo en el cual las barreras para alcanzar el crédito foráneo resultaban infranqueables para el Estado argentino, la carta venezolana constituyó una alternativa útil al programa del oficialismo justicialista.

Desde ciertos sectores de la clase dirigente argentina se formularon una serie de reparos y cuestionamientos sobre la conveniencia de entablar una relación tan estrecha con un Estado como el venezolano, en el cual su líder mantenía una retórica de pública y agresiva oposición a la política internacional de los Estados Unidos. Los principales argumentos críticos destacaban:

- i) las condiciones onerosas y desventajosas implicadas en el otorgamiento del crédito venezolano;
- ii) los riesgos que suponía constituirse deudor de un Estado con una economía dependiente de la volatilidad del precio del petróleo.

III.- Consideraciones finales

La crisis de fines del 2001 y comienzos del 2002 inauguró un escenario caracterizado por la presencia de desafíos y contingencias que condicionaron el accionar externo del país. Estos factores, tanto de origen interno como provenientes del contexto internacional, determinaron, en buena medida, el contenido de la agenda externa del gobierno de Néstor Kirchner. El despliegue de vínculos relevantes para el país reflejó la incidencia de estas circunstancias determinantes. En consecuencia estos temas preferentes también se introdujeron en la política hacia la región que ejerció el kirchnerismo.

La inserción externa del gobierno transitorio de Duhalde debió sobrellevar las repercusiones inmediatas del colapso. En ese marco puede interpretarse que su política latinoamericana constituyó un recurso más al servicio del programa de contención de los efectos inmediatos de la crisis y de reconexión con el sistema internacional. Durante esta etapa se reintrodujo una lectura política y estratégica de las vinculaciones con la región, en especial de la relación bilateral con Brasil.

Aún dentro de un margen de acción reducido, puede decirse que la política latinoamericana del kirchnerismo se encuadró en una agenda más amplia. La política hacia los actores regionales se caracterizó también en este ciclo, por constituir un conducto para el tratamiento de las cuestiones que definían la difícil coyuntura del país.

En esta etapa se mantuvo la concepción estratégica de la relación bilateral con Brasil. Sin desconocer los diferentes escenarios históricos, puede afirmarse que esta visión remontó al significado con el cual las administraciones Alfonsín y Sarney, a mediados de los años ochenta, proyectaron una posible integración y que registró un primer retorno durante el gobierno provisorio de Duhalde.

De modo similar a lo acontecido durante la etapa de transición se trató de irradiarle un tono más armónico a la relación bilateral, que contribuyera a erradicar las tensiones precedentes. A pesar de las coincidentes posturas frente a temas relevantes, como el endeudamiento con el FMI, estas convergencias no se trasladaron al terreno de los hechos.

Por su parte la profundización del vínculo con Venezuela en este periodo resultó funcional al proyecto kirchnerista. Más allá de las afinidades ideológicas entre ambos equipos de gobierno y de la concreción de operaciones comerciales bilaterales, el gobierno “chavista” configuró una fuente de financiamiento para el Estado argentino.

IV.- Referencias

- Arce Suárez, A. (2004). El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual? CIDOB d'Afers Internacionals, N° 65, pp. 111-127.
- Corigliano, F. (2007). Desafíos para la política exterior argentina a partir del 2008 Boletín ISIAE, N° 43 - Octubre 2007, Argentina.
- Duhalde, E. (2002). Palabras del ex - Presidente de la Nación, Eduardo Duhalde, en el Almuerzo Ofrecido por el ex Presidente de la Republica Federativa Del Brasil, Fernando Henrique Cardoso, de fecha 26-09-2002.
- (2007) Memorias del Incendio. Buenos Aires: Sudamericana.

- Gerschenson, A. (2002). Una nueva apuesta a favor del MERCOSUR. Diario Clarín, edición del 18-02-2002. Disponible en <http://www.clarin.com/diario/2002/02/18/p-01301.htm> Consultado en fecha 12-08-2009.
- Simonoff A. (2008). La Política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición. Revista Intellector, Año IV, Volumen V, N° 9, Julho/dezembro 2008, Brasil.
- Torres, J. J. (2003). Informe Sobre la Argentina Contemporánea. Crisis, Transición Política y Económica. Tucumán: IDELA /UNT.