

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**La Argentina en el MERCOSUR y la UNASUR.**

**Una mirada sobre la Política Exterior Argentina con sus vecinos de la  
región en el período comprendido entre los años 2003-2011.**

Alumna: María Cecilia Echeverría de Tassara

Tutor: Juan G. Tokatlián

Firma del tutor:

Diciembre, 2014

Habría que pensar en tres ejes en los que un país se inserta en el mundo: uno estratégico, otro institucional y cultural y uno comercial.

“Bajo el eje estratégico se pueden incluir los condicionamientos geográficos, la relación del país con sus vecinos y con las principales potencias a nivel mundial...”

“El eje institucional tiene que ver con los valores asociados con la organización política...”

“En tercer lugar, el eje comercial se rige por la posibilidad de conseguir beneficios económicos y es de naturaleza coyuntural, se mueve de manera más fluida en comparación con la quietud que generalmente impera en lo estratégico e institucional.” (Petrella, 2014)<sup>1</sup>

Durante el período 2003-2011 la Argentina fue cambiando en su impronta de las relaciones internacionales tanto a nivel global como regional. La participación y la actitud del país en el MERCOSUR y en la UNASUR, dos alianzas de Tratados Constitutivos y objetivos totalmente diferentes, fue variando en su manera de relacionarse, con resultados mixtos pero siempre guiada con el pragmatismo de las necesidades domésticas como hilo conductor en ambos casos y no con una visión más amplia en pos de lograr recomponer y reafirmar una alianza de estilo comercial como lo es el MERCOSUR tiñéndola con un tono de foro político o de estrategia política que sí tiene más que ver en la manera de relacionarse con una alianza como UNASUR que nació durante el período que vamos a ver y con un objetivo que tiene que ver con lo institucional y lo estratégico.

Tanto para el ciudadano común, como para el empresario o el inversor que participa activamente en el desarrollo de un país, los gobiernos de turno, actuando conjuntamente con sus Cancillerías y cuerpos diplomáticos deberían enviar señales muy claras con respecto a su posición en el manejo de la Política Exterior y a sus relaciones con las alianzas regionales o globales de las que son miembros, para que el desagregado de las agendas logre mayor coherencia y efectividad.

La política exterior llevada a cabo en el período 2003-2011 por los dos gobiernos en su relación con el MERCOSUR fue transformándose y en ese proceso de cambio hubo mucho

---

<sup>1</sup> Petrella, Iván “*El sistema de alianzas en la región ¿nuevas perspectivas?*”, Diario La Nación, 1° de agosto de 2014.

de relación/integración en clave política en lugar de económica. Creo que desde ese punto de vista es un error no desagregar agendas y objetivos de los Tratados en general, ya que con el tiempo y crisis mediante puede llevar a confusiones con respecto a los lineamientos originales de cada Tratado en cuestión.

La relación con UNASUR abarcó solamente al gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) quien demostró un alto nivel de compromiso con el organismo multilateral, además de la activa participación del ex presidente Néstor Kirchner quien fue elegido Primer Secretario General de la UNASUR, en mayo del 2010, cargo que ejerció hasta el mes de octubre del mismo año, debido a su muerte repentina.

UNASUR fue el instrumento que ayudó a Cristina Fernández a reafirmar su postura de la defensa de la autonomía de la región y a evitar la injerencia de los Estados Unidos en la resolución de controversias entre los miembros del bloque.

## INTRODUCCIÓN

La Política Exterior Argentina ha estado íntimamente ligada, desde la llegada de la democracia en el año 1983, a los modelos cambiantes de su sistema político y de su modelo de desarrollo.

La Política Exterior, como política pública, reflejó la presión constante de perspectivas y orientaciones encontradas de la política interna. Los distintos modelos económicos adoptados también le dieron forma a las estrategias globales y regionales llevadas a cabo por el país.

Sin embargo, si se entiende a la Política Exterior como la resultante de un modelo interno cuesta identificar en el caso argentino en el período 2003-2011, un patrón determinado de inserción internacional.

El gobierno del presidente Raúl Alfonsín (1983-1987) estuvo marcado por la preocupación de mantener la estabilidad democrática y por el control político de los militares; su Política Exterior en parte estuvo orientada a aumentar la cooperación regional para fortalecer la democracia y lograr consenso en la disminución del peso de los militares.

En los 90's el presidente Carlos S. Menem inicia un fuerte proceso de apertura y privatizaciones dejando atrás el intervencionismo del estado y el proteccionismo. Su Política Exterior se enfoca en presentar a la Argentina como un país plenamente integrado al mundo y en búsqueda del apoyo internacional a su fuerte reforma económica doméstica.

El fracaso del gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), que siguió en general los lineamientos del gobierno de Menem, llevó a que el gobierno de transición de Eduardo Duhalde (2001-2003), con una fuerte crisis económica, social y política, navegara entre el plegamiento a Estados Unidos y el desarrollo de una política internacional con la mirada puesta en fortalecer los vínculos con América Latina.

La llegada al poder de Néstor Kirchner en el año 2003 marca nuevamente un giro en la política doméstica, y su Política Exterior vuelve a reflejar la transformación interna. Ante la situación de necesidad y urgencia que atravesaba el país, y con su inesperada llegada al poder, su primer objetivo fue consolidar el poder presidencial, recuperar el poder del

estado, y acentuar la posición argentina en el concierto sudamericano, otorgándole mayor importancia a América Latina y a la integración regional con el acento puesto en el MERCOSUR.

Cristina Fernández de Kirchner (2003-2007) intensificó los lineamientos de la Política Exterior de su marido, privilegiando la multipolaridad de las relaciones internacionales y poniendo un fuerte énfasis a las relaciones con UNASUR. Su estilo menos flexible y más principista que el de su marido, se basó en discursos y gestos muchas veces contradictorios y confrontativos.

## **CAPÍTULO 1**

### **Reflexiones sobre el regionalismo**

Los acuerdos de integración internacional son contratos que en definitiva restringen el poder o la habilidad de los gobiernos nacionales a la hora de establecer políticas de forma unilateral.

En el enorme universo de estos acuerdos, el regionalismo ha pasado a ser la regla más difundida contemporánea, hay más de cuatrocientos acuerdos de distinta naturaleza, con membresías múltiples y que van más allá del comercio. Este proceso creció exponencialmente y avanzó en la resolución de controversias que el multilateralismo no pudo con los estancamientos sufridos en la Ronda Uruguay y Doha. El regionalismo aparece como hipótesis de funcionalidad y no de fractura, aunque una parte no menor de los acuerdos que se firmaron en el nuevo regionalismo no funcionen.

El avance exponencial de los acuerdos regionales que conviven al mismo tiempo con los multilaterales y bilaterales ha traído serios cuestionamientos sobre los efectos positivos y/o negativos que implica esta múltiple participación de los Estados.

La regionalización es un desafío muy importante para el régimen de comercio del World Trade Organization (WTO). La mayoría de los miembros del WTO también son miembros de acuerdos de comercio regionales y es por eso que muchos se cuestionan la compatibilidad de los acuerdos regionales con un régimen de comercio internacional basado en la liberalización del comercio, ya que en muchos casos de acuerdos regionales hay tendencias proteccionistas encubiertas.

La teoría convencional del comercio internacional de las ventajas comparativas ha pasado a ser de las ventajas “competitivas”.

Sin embargo el autor Richard E. Baldwin afirma que el enorme aumento de estos acuerdos no son necesariamente una consecuencia de las frustraciones en los Organismos Internacionales ni una alternativa más fácil de lograr acuerdos entre menos cantidad de

miembros. Muchos de ellos fueron constituidos por razones geopolíticas, por fuerzas políticas económicas de cada país o bloque regional pero no como sustitutos de los multilaterales.

Participar de un arreglo regional es el resultado de un equilibrio político que balancea y que desata un efecto multiplicador o dominó en los países no-miembros quienes pueden ver como una desventaja el no ser integrantes. Un claro ejemplo de esto ha sido el caso de Brasil y Argentina que en su acercamiento de integración vía el MERCOSUR provocó un efecto dominó entre los países del Cono Sur.

La geografía y la proximidad juegan un papel determinante, que han sido reforzadas por estrategias deliberadas que buscan la profundización de lazos o flujos económicos entre determinados países vía instituciones que le dan un marco legal a estos relacionamientos preferenciales con la intención de lograr un mayor desarrollo de bienestar. Así mismo hay acuerdos entre países de una misma región y acuerdos en continentes distintos ya que la distancia en economía es un concepto dinámico por los cambios tecnológicos que hemos experimentado.

Este tipo de acuerdos se han celebrado más entre los países desarrollados y no desarrollados (Norte-Sur) y en los últimos años se han expandido entre los no-desarrollados (Sur-Sur). En América, principalmente en el centro y sur hubo asociaciones regionales desde muy temprano con dinámicas distintas y resultados diferentes. Se podría decir, sin embargo, que en la multiplicidad de acuerdos hay una competencia de regionalismos y no una convergencia.

Por otro lado a medida que la liberalización del comercio y la globalización penetran más profundamente en las economías domésticas, aumentan los conflictos, frecuentemente con los intereses locales y las creencias populares.

Como establece el autor Patrizio Bianchi: *“La apertura o el cierre de la economía, sin embargo, afectan el equilibrio interno de los países involucrados en el comercio. Por ejemplo, la apertura del mercado puede implicar la aparición de distintas reacciones en las clases sociales y también favorecer la creación de coaliciones de intereses diferentes*

*entre sí según sean las modalidades de tal apertura*".<sup>2</sup> Es en estas situaciones, cuando aparecen conflictos de intereses entre las distintas coaliciones intervinientes, el rol del Estado o de los Estados involucrados es fundamental. Deberían tener la autoridad y el poder necesarios para coordinar a los productores, a los comerciantes importadores, consumidores con ingresos provenientes de la producción nacional y consumidores con ingresos provenientes de otros recursos. Es decir, un acuerdo de integración económica a nivel regional, según el autor, constituye un instrumento que debe guiar el proceso de apertura y de ajuste de estructuras.

Al día de hoy, el choque entre las fuerzas de la globalización y las de la protección al comercio siguen estando presentes en el sistema de comercio global.

---

<sup>2</sup> Bianchi, Patrizio "*Construir el mercado: lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*" Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 1997, cap. 2, pp. 53.

## **CAPÍTULO 2**

### **MERCOSUR (El Mercado Común del Sur)**

El acuerdo regional del MERCOSUR se creó con la firma del Tratado de Asunción el 26 de Marzo de 1991. Integrado inicialmente por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay tuvo incorporaciones posteriores como lo fue el caso de Venezuela, quien fuera finalmente aceptada por el Congreso de Paraguay el 18 de diciembre del año 2013, después de un largo proceso demorado desde el año 2006, año en que se había suscripto el Protocolo de Adhesión; y finalmente la incorporación de Bolivia el 7 de diciembre del año 2012.

A pesar de establecerse en su inicio como un proceso para lograr la libre circulación de bienes y servicios y factores productivos, fijar un arancel externo común, política comercial común, coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes y armonización de legislaciones para facilitar el proceso mismo de integración, la realidad es que hoy todavía no está claro cuál fue la racionalidad del MERCOSUR.

Por las distintas crisis económicas y financieras que se han vivido desde su existencia, podríamos decir que hubo más consenso en el período fundacional que en la actualidad; a pesar de que el marco político desde el año 2005 es más homogéneo y con mayor afinidad entre sus líderes ejecutivos, los problemas siguen estando presentes y las soluciones están lejos de poder encontrarse.

El MERCOSUR tuvo dificultades en su origen, problemas que se fueron presentando en el camino que no se han replanteado, y un comportamiento pro-cíclico que se ha demostrado en las últimas crisis económico-financieras. La interdependencia que se logró entre los Estados miembros, con sus contextos particulares y locales, han tenido repercusiones en el proceso de integración cuando las situaciones son negativas mostrando una cierta fragilidad del bloque. Aunque es necesario recordar que toda integración es un proceso, en lugar de pensar integración como resultado o situación estática.

Este proceso de apertura selectiva incorporó socios de distinto tamaño y de diferentes capacidades competitivas, planteando una interdependencia asimétrica bastante marcada y por otro lado una cosmovisión diferente de inserción internacional. Podríamos decir que es un engranaje de las políticas de apertura, en la búsqueda de complementariedades económicas, de regionalización y modernización. En su inicio logró desarticular las hipótesis de conflicto que existían entre la Argentina y Brasil. El comercio intrazona creció mucho y MERCOSUR pasó a ser un eje de regionalismo abierto.

Pero en su historial de idas y vueltas, el MERCOSUR ha perdido su dinamismo inicial y su credibilidad. Han aparecido con bastante evidencia los límites y dificultades que enfrentan los procesos de integración entre países en desarrollo. No hay que olvidar que la evolución del proceso de integración pasó por fases económicas muy diferentes, originado por el debate existente de apertura de estos países con economías cerradas y tradicionales y con el objetivo de salir de una estructura productiva rezagada.

Por otro lado en cualquier caso de integración o regionalismo cuando los países operan entre sí vinculados por el comercio o las finanzas esa interdependencia puede dar efectos positivos o negativos. Lo que es muy bueno para uno puede ser negativo para el socio comercial o financiero. Sin embargo los nuevos enfoques en la teoría del comercio señalan que además de las ventajas comparativas a considerar en el inicio de cualquier acuerdo regional, hay que tomar en cuenta también las ventajas de ampliar los mercados, aprovechando las economías de escala que traen aparejados, acompañado del aprovechamiento de una mayor eficiencia productiva.

Una mayor apertura económica, sería entonces, una posible solución para conseguir un mayor crecimiento económico tanto a nivel individual de los países en sus negociaciones bilaterales como en sus acuerdos regionales.

Sin embargo la teoría muchas veces se encuentra con dificultades en el camino, camino de negociación y de coordinación de políticas, en los que sería fundamental no olvidar la importancia de reconocer y aceptar que los países del Cono Sur tienen un destino en común, más allá del MERCOSUR. Se debería aprovechar la sinergia de una acción

conjunta y coordinada para contribuir a un desarrollo justo y sostenido. (Redrado, Martín 2002).

Independientemente de las dificultades que aparecen en las cuestiones técnicas, tratar de lograr la convergencia en la evolución macroeconómica es geográfico y cultural. Los países del bloque deberían trabajar para buscar juntos su lugar competitivo en el mundo aumentando el prestigio y la credibilidad de los países de la región.

## **CAPÍTULO 3**

### **Política Exterior**

En el manejo de la Política Exterior de un país no sólo tiene relevancia el contexto internacional versus el local sino también lo regional.

En el diseño y formulación de la Política Exterior, los distintos modelos de acción a seguir tratan de calcular las utilidades de las distintas alternativas a las que se enfrentan los estados y sus gobernantes en la toma de decisiones más allá de su territorio. No siempre las situaciones se presentan con una única posibilidad de resolución, ya que aparecen múltiples valores o intereses a tomar en consideración aumentando las opciones a seguir. Es en esas situaciones en donde aparecen los motivos y valores personales, los intereses políticos del tomador de la decisión o los intereses del partido político al cual el líder en cuestión pertenece.

En la historia pasada hay múltiples casos de errores de mala interpretación de la realidad y de la manera en que los líderes ven a sus naciones y la posición que ocupan en el mundo. Estas distorsiones a veces provienen de emociones personales o de la dificultad de analizar un contexto ambiguo. La importancia que tienen las emociones conectadas con la imagen y autoestima nacional en las decisiones de política internacional son claves.

En términos generales, la conducta de un gobierno ante decisiones de Política Exterior es vista como la elección de un decisor racional y unitario representado por el líder que conduce en esos momentos al país. Sin embargo, detrás de esa figura de representación, hay un conglomerado de organizaciones donde cada una tiene a su cargo responsabilidades distintas con vida propia y con procesos de rutina estandarizados que procesan la información. Podríamos decir entonces que la conducta de un gobierno en lugar de ser la respuesta de una elección deliberada por el líder en soledad, es más el resultado del trabajo previo hecho por estas organizaciones que requieren ser coordinadas, tener procedimientos operativos y finalmente consideradas para la evaluación de la decisión a cargo del líder en un trabajo conjunto.

Debe existir coordinación y al mismo tiempo descentralización de la responsabilidad y del poder, los líderes gubernamentales esperan que cada organización haga su parte en términos de lo que la organización sabe hacer. Estos grupos independientes de planeamiento son los generadores de ideas compartidas que no son cuestionadas y las discusiones se limitan a pocas alternativas que en general son puestas a consideración de expertos evaluando los distintos escenarios para luego llegar al consenso y a una solución. Uno de los objetivos principales de este procedimiento es precisamente evitar la imparcialidad de los líderes, pero es preciso señalar que es necesario que los líderes asuman el control y la coordinación central de las mismas para que no terminen en conclusiones con un sesgo puramente doméstico que no refleje una Política Exterior óptima.

Por otro lado hay que tener en cuenta que además de la burocracia y de los distintos jugadores intervinientes está la política en sí misma. Cada gobierno juega en una arena compleja intra-nacional donde los líderes interactúan con los hombres que ocupan posiciones críticas en las organizaciones compartiendo el poder. La diferencia de opiniones en las decisiones a tomar las termina resolviendo la política, no siempre con resultados satisfactorios porque los errores finalmente son cometidos por la nación. Por lo tanto algunas elecciones terminan siendo no el resultado de rutinas de organizaciones sino de los que tienen más habilidad o poder. Además para el autor Stephen D. Krasner (2005) en una política democrática se asume que la responsabilidad de los actos de los gobiernos puede ser atribuible a los funcionarios elegidos, sino las elecciones serían una farsa.

En definitiva, a la hora de las decisiones, todo está teñido o influenciado por la política. Las elecciones y la responsabilidad en última instancia recaen en el presidente de turno quien elige a la mayoría de los jugadores importantes y establece las reglas, selecciona a los hombres que estarán al frente de las burocracias y a los individuos que comparten sus ideales.

Por otro lado en este mundo internacional anárquico en el que vivimos, en la opinión de Peter Gourevitch (1978) en la Política Exterior en los distintos ámbitos que se manejan, tanto político, como económico y militar, cada estado puede responder de distintas maneras y la explicación de esa elección nos lleva a examinar la estructura de la política doméstica, que en definitiva es la que hace que determinadas opiniones prevalezcan sobre otras en

cada momento histórico que se analice. El sistema internacional, en su opinión entonces no es tan determinante, puede ejercer presión pero en definitiva será lo doméstico lo que determine el camino a seguir.

Las relaciones internacionales y las políticas domésticas están completamente interrelacionadas y en esa interacción la política exterior debería concebirse como un medio que permita romper barreras y enfrentar distintos tipos de problemas con distintos actores a la vez ejerciendo una diplomacia multilateral con una visión amplia, y en donde la sociedad civil pueda interactuar con el entramado interestatal e institucional.

Si nos centramos en el caso específico de América Latina, podríamos decir que la Política Exterior ha estado marcada por la búsqueda de la autonomía, la superación del subdesarrollo, y el freno al poder de los Estados Unidos tratando al mismo tiempo de diversificar las relaciones exteriores (Russell y Tokatlian, 2009). Es clave entender que estamos frente a una región heterogénea, en la que distintos países han tenido distintas relaciones en distintos momentos por ejemplo con Estados Unidos, donde la seguridad, la economía y la política se jugaban en distintos tableros.

Hay una división importante entre América Latina del Norte y América Latina del Sur que se ha profundizado después de los atentados terroristas del 11 de septiembre; como así también una diferencia a nivel económico y comercial entre la Sudamérica del Pacífico que mira más a Estados Unidos y la Sudamérica del Atlántico con una estrategia económica más diversificada.

Sin embargo, a pesar de estas fragmentaciones, la región como un todo ha promovido la cooperación internacional a través del multilateralismo, promoviendo la paz y la seguridad internacionales y solucionando en la mayoría de los casos colectivamente conflictos interestatales; como así también utilizando el “soft power” contra los grandes poderes con sus contribuciones doctrinarias al derecho internacional público.

## CAPÍTULO 4

### Néstor Kirchner y el MERCOSUR (2003-2007)

Como señalé anteriormente en la Introducción, la llegada del presidente Néstor Kirchner marcó un giro en la política doméstica y la Política Exterior reflejó en sus distintas etapas la transformación interna. Al asumir, Kirchner prometió reinsertar internacionalmente a la Argentina, habló de “relaciones serias, maduras y racionales” con el mundo, destacando la relevancia de América Latina para el país y apuntando a la integración regional con especial atención al MERCOSUR. Priorizó y estableció nuevos lineamientos enfocados en las relaciones bilaterales y multilaterales con los países más próximos en términos geográficos e inevitablemente ideológicos, logrando de esta manera tomar distancias del Fondo Monetario Internacional y de Estados Unidos.

Poco afecto a los grandes diseños o planes de gobierno giró varias veces a derecha o izquierda definiendo la Política Exterior a seguir entre cuatro paredes con un estilo confrontativo y agresivo sin seguir los hábitos y las reglas de la diplomacia según el autor Roberto Russell (2010). Las aspiraciones de poder del presidente guiaron sus relaciones con el exterior, las medidas de su gobierno fueron ejecutadas personalmente en forma meticulosa y obsesiva. *“En el caso del kirchnerismo hay una idea muy fuerte, que es el gran fracaso de lo anterior y la necesidad de darle gobernabilidad al país con un presidente con una legitimidad de origen muy baja. Entonces lo interno determinó las primeras acciones de su política exterior y, además, concentró el manejo de la política exterior en función de las necesidades de la política interna. Él mismo dijo que las relaciones con Estados Unidos y Brasil iba a manejarlas él, que no era un tema de la Cancillería.”*<sup>3</sup> (Russell, 2014).

Se inicia así una etapa de un marcado contraste con los primeros gobiernos democráticos de Alfonsín y de Menem. La recuperación democrática del país había marcado una progresiva

---

<sup>3</sup> Russell, Roberto *“Hoy, las sobreactuaciones en política exterior responden a impulsos, a cuestiones ideológicas”*, Diario La Nación, Sección Enfoques, marzo 30, 2014, pp. 1.

y positiva inserción en la comunidad internacional, pero con el default de la deuda se inició un proceso de apartamiento del resto del mundo que se profundizó a partir del 2003.

*“No es de extrañar que una de las principales víctimas del proceso iniciado con el default haya sido la inserción internacional del país y su cambio de dirección en la política exterior, que se fue marginando de las principales corrientes internacionales. En especial, de las occidentales. Este proceso se caracteriza-entonces- por un profundo aislamiento financiero, comercial e internacional del país”.*<sup>4</sup> (De la Torre, 2013).

Las relaciones con Washington fueron cautelosas en un principio debido a la pendiente resolución de la renegociación de la deuda con los organismos multilaterales de crédito y los acreedores privados, siguiendo posiciones ambivalentes hacia el Norte pero sin atacar abiertamente al gobierno de los Estados Unidos. Es recién a partir del canje exitoso de la deuda en default en el mes de marzo del 2005 que el presidente Néstor Kirchner decide tomar distancia del gobierno de Bush y acentuar las diferencias políticas. Las relaciones con Europa también se vieron afectadas por la decisión de dejar sin resolver la renegociación de contratos y tarifas con empresas europeas de servicios públicos y por la no resolución de la deuda con el Club de París (Russell 2010).

Con la finalización de la renegociación de la deuda externa, la Política Exterior de la Argentina quedó despojada de sentido y de prioridades. El país se fue aislando, su imagen se fue diluyendo y se adoptaron en cierta manera políticas defensivas ejecutadas con una diplomacia reactiva.

Las relaciones con los vecinos alcanzaron un nivel de conflictividad pocas veces visto. En el caso de Chile, los problemas surgieron por las dificultades argentinas para cumplir con los contratos de provisión de gas aumentado por la poca flexibilidad del gobierno argentino en acercar soluciones.

Las relaciones con Uruguay se vieron seriamente afectadas por la construcción de la planta de pasta de celulosa en el margen uruguayo del río Uruguay por la empresa finlandesa Botnia. Ambos gobiernos conformaron una Comisión Mixta para tratar el tema. En el año

---

<sup>4</sup> De la Torre, Enrique *“Entrada y salida de la Argentina democrática en el mundo”*, Revista Agenda Internacional N° 30, año 7, agosto, 2013, pp. 23.

2006 el conflicto se metió en el MERCOSUR a raíz de la presidencia pro-tempore de Uruguay. Varios años después una resolución de la Corte Internacional de Justicia de la Haya y la voluntad de ambos gobiernos, pondría fin a un proceso largo de desavenencias.

Con Brasil el presidente Kirchner no cambió en su primera etapa lo que había iniciado su antecesor, el presidente Duhalde, quien después del default de la deuda argentina, inauguró un nuevo esquema de relaciones con los países de la región, buscando profundizar una alianza estratégica entre los dos países.

La cultura de la amistad, sin embargo, fue hecha con un estilo muy particular, con un gran pragmatismo y la Política Exterior nunca tuvo una estrategia clara, más bien se podría decir que imperó el cortoplacismo, la improvisación y la política reactiva. En un principio Brasil fue un aliado retórico más que un socio trascendental de un proyecto en común; tanto el presidente de Brasil Lula da Silva como Néstor Kirchner, coincidieron en un relanzamiento del MERCOSUR ya que el bloque salía de las crisis respectivas que habían sobrellevado sus dos principales socios y miembros fundadores, Brasil y Argentina.

Con el tiempo volvieron las ambigüedades y los celos por dudas de la hegemonía brasilera en Sudamérica y la preocupación por la creciente asimetría de tamaño a favor de Brasil. Por el otro lado la desconfianza de la “reindustrialización” de la Argentina fueron interpretadas como una manera de poner en práctica medidas proteccionistas a las exportaciones brasileñas amenazando en cierta manera a la industria nacional.

La lógica del equilibrio de poder en la región volvió a aparecer en la figura de Venezuela, que fue funcional a las necesidades energéticas y financieras de la Argentina. Relación que se intensificó con el tiempo, apoyada en el discurso de una mayor integración sudamericana y en pos de la autonomía nacional y regional. Argentina buscó contrapesos y alimentó relaciones especiales, influyendo definitivamente en el propósito de incorporar a Venezuela en el MERCOSUR.

Los breves comentarios anteriores se refieren a acciones del gobierno en la forma bilateral, analicemos desde un principio cómo manejaron la política de integración con los países vecinos las administraciones de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de

Kirchner que presentaron distintos matices entre sí, a pesar que sus Políticas Exteriores se definieron como pertenecientes a un mismo “modelo”.

La integración regional fue uno de los rasgos centrales de la Política Exterior del gobierno de Néstor Kirchner ya que sostenía que era un imperativo histórico y el camino necesario para el desarrollo económico, social y político de los países de la región además de la incorporación competitiva en la economía mundial. Su estrategia fue claramente diferenciarse con el paradigma de relaciones exteriores de los 90, definiendo el lugar de la Argentina en el mundo como eminentemente latinoamericana, apuntando a la integración de la región con tono pacífico y ajustada al derecho internacional.

Desde un principio la impronta de la economía se vio reflejada en la importancia que se le adjudicó a un nuevo modelo de desarrollo, el cual debía apuntar a la apertura de mercados, a un incremento de intercambios con el resto del mundo diversificando exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado, multiplicando el número de exportadores para que los beneficios del comercio exterior se derramaran en las ramas productivas locales según sus palabras del año 2003.

El MERCOSUR entonces aparece en un lugar estratégico en el diseño de la Política Exterior, producto del contexto así como también de fundamentos ideológicos ponderando las variables domésticas por sobre las internacionales (Zelicovich, 2011). El bloque es la vía para la inserción económica internacional, fundamentalmente en inversiones y comercio, para la expansión hacia la región, para las negociaciones con terceros, para la generación de autonomía, todos objetivos para lograr el nuevo modelo de desarrollo que llevaría a la recuperación económica del país. Por lo tanto, el fortalecimiento y la profundización de las inversiones y los lazos comerciales eran considerados fundamentales.

*“Se produce así una convergencia entre el lugar del MERCOSUR y la propia percepción del espacio geopolítico de pertenencia de la Argentina dentro de la estrategia de inserción.”*<sup>5</sup> (Zelicovich, 2011).

---

<sup>5</sup> Zelicovich, Julieta “El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner”, Revista Relaciones Internacionales N° 41, 2011, pp. 186.

Sin embargo, eran tiempos difíciles para la salud y el buen funcionamiento del bloque. Existía una sensación instalada en la opinión pública que el MERCOSUR no cumplía con las expectativas que había generado en su creación. El éxito logrado en los primeros diez años desde su fundación que había conseguido un intenso incremento del comercio intrarregional, se veía empañado por las enormes dificultades por las que atravesaba la región, especialmente los problemas de sus dos principales socios, Brasil y Argentina.

*“La incertidumbre sobre el futuro del acuerdo se relaciona con dos cosas. Primero, el éxito estuvo asociado a la reducción de aranceles entre los socios, y no a una integración muy profunda que resulta vital para seguir creando comercio en la zona. Desde fines de 1998, el MERCOSUR ha ido perdiendo impulso. No sólo no consiguió sentar las bases para lanzar la etapa de integración profunda, sino que tampoco pudo consolidar la unión aduanera. Segundo, la aparición de fuertes desequilibrios en la macroeconomía de los dos socios mayores ha sido un obstáculo de relevancia en los últimos años, al que se sumó la crítica situación de la Argentina. Cuando los desequilibrios son muy fuertes, incluso la unión aduanera se torna inviable. Si uno de los socios tiene, por ejemplo, una moneda muy depreciada, el resto de los miembros sufre las consecuencias pues no puede competir. Esto quiere decir que para seguir avanzando en la integración, el MERCOSUR necesita encontrar mecanismos que permitan administrar mejor los desajustes dentro del bloque.”*<sup>6</sup>(Fanelli, 2002).

Dada la situación imperante en el plano local sumada a los desequilibrios regionales, la vía de acercamiento que ofrecería el MERCOSUR en las negociaciones con terceros, funcionó en los primeros dos años de la gestión del gobierno logrando acuerdos con la Comunidad Andina por ejemplo, la India, o promoviendo negociaciones con Egipto, Pakistán, e Israel entre otros.

Sin embargo a partir del 2005 aparecen los matices en los discursos referentes al alcance de las negociaciones regionales señalando la posibilidad de acentuar relaciones bilaterales con países o bloques de países en forma independiente, abriendo más el campo de la Política Exterior y promoviendo el desarrollo de proyectos conjuntos por fuera del bloque.

---

<sup>6</sup> Fanelli, José María “La coordinación macroeconómica en el MERCOSUR. Integración”, TODAVÍA, Fundación OSDE, mayo, 2002, pp.1-2.

Estos matices son razonables y entendibles en el juego del relacionamiento externo de un país ya que como vimos anteriormente los distintos actores juegan en distintos tableros al mismo tiempo. En la arena internacional y regional lo importante es mantener la coherencia de la estrategia exterior que en el curso de la evolución del mandato de éste gobierno y en el siguiente fue en mi opinión personal bastante ambivalente y poco profesional.

Otro de los conceptos que se manejaron con respecto al bloque fue considerarlo además como una herramienta para lograr el objetivo último de la Política Exterior que apuntaba a generar las condiciones para ayudar al modelo de desarrollo propuesto, otorgándole un sentido de pragmatismo a la relación estratégica.

Sin embargo, a pesar del acercamiento político entre los presidentes de Brasil, Lula da Silva y Néstor Kirchner que funcionó para estabilizar varias situaciones políticas en el Cono Sur, en la opinión de Alejandro Simonoff (2007) esa afinidad no fue suficiente para alejar las tensiones entre ambos países, tanto en el ámbito intrarregional como en cuestiones de agenda global.

La aparición de las tensiones fue evidente en las relaciones con el MERCOSUR; la intención de Brasil de cambiar su posición de potencia regional a global generó repercusiones no sólo en la región sino también en su estrategia hacia los organismos multilaterales. Las desavenencias con el gobierno de Lula, según el autor, llevaron al deslizamiento de la Argentina hacia Venezuela para generar un contrapeso, o un reemplazo de socio principal aunque la integración regional era considerada en un principio prioritaria.

*“La incorporación de Venezuela como miembro pleno al espacio regional, plantea desafíos y redefiniciones que no se perciben con claridad”<sup>7</sup>* (Simonoff, 2007). Esa preocupación se percibía además de la escasa voluntad de los socios en mejorar los mecanismos de institucionalización y coordinación política. La falta de claridad en la posición argentina, la política de Brasil hacia el mundo y la incorporación de Venezuela sostenía el autor, podían convertir a un instrumento valioso de nuestra inserción internacional en un cóctel explosivo.

---

<sup>7</sup> Simonoff, Alejandro *“Las prioridades regionales de la administración de Néstor Kirchner”*, Revista 2016, 06 de mayo, 2007, Edición 585.

Por otro lado, si miramos las relaciones exteriores de Brasil, éstas se basaban en la diversificación de los socios adoptando una posición multidimensional; apuntando a una posición estratégica de querer garantizar al país un margen de independencia, seguridad y de autonomía en las decisiones. Brasil se caracterizó como un país pacífico a favor del principio de no-intervención y de la resolución pacífica de controversias; su creciente participación en las distintas organizaciones multilaterales lo mostraba como a un jugador activo y poderoso no sólo a nivel regional sino también global.

En el aspecto regional Brasil veía al regionalismo como una especie de globalización en miniatura, que reproduce en un espacio limitado, ciertas características de globalización como la internacionalización de los procesos productivos, el entrelazamiento de las economías y la convergencia de modelos de valores y culturas (Rivarola Puntigliano). Sin embargo ese eje estratégico y diferenciado que era el mantenimiento del mercado regional, mercado que había sido muy prolífico en la creación de nuevos foros pero no tan exitoso a la hora de dotarlos de una institucionalidad fuerte, debía ser compatibilizado al mismo tiempo con la internacionalización del país.

Brasil era un actor con reconocimiento global, que jugaba un papel cada vez más preponderante y diferenciado, de hecho su participación en los BRICS le otorgó un status diferenciado en la región, que muchas veces fue interpretado como el poder hegemónico que se concentraba en sus propios intereses y al mismo tiempo jugaba a ser un líder regional.

El presidente Kirchner apuntó al afianzamiento de la relación con Brasil apuntando al espíritu sudamericano que había señalado como marca de su Política Exterior. Las necesidades comunes entre ambos países, a la larga superarían cualquier diferencia o disenso. En la opinión de Roberto Miranda, la Argentina y Brasil, licuaron sus necesidades comunes en el MERCOSUR; Brasil poniéndolo como un gran bloque sudamericano y la Argentina utilizando la estructura de integración como un arma de poder por no contar con poder propio. (Miranda, 2004).

La entrada de Venezuela en el MERCOSUR no fue un móvil económico, su incorporación fue política con la idea de dar una señal de bloque de naciones en un mundo multipolar.

Venezuela ha tenido a través de sus distintos gobiernos una política internacional activa, con un rasgo distintivo que es la creencia de que el modelo venezolano debe ser imitado por el resto de los países. A este ideal lo han acompañado un excesivo presidencialismo y la enorme ayuda del petróleo; el presidente Hugo Chávez adoptó una postura de política doméstica e internacional donde el Estado tenía un papel clave, donde se consideraba la integración regional imprescindible para conseguir un poder negociador conjunto frente al poder hegemónico, y cuestionando el orden global por inequitativo.

Hubo una contradicción permanente en la relación de Chávez con los Estados Unidos en su primera presidencia, la política mixta estuvo delineada entre el desacuerdo y la aprobación, la concertación y la obstrucción, que los autores Roberto Russell y Juan G. Tokatlian (2009) denominan la oposición limitada, en su análisis de modelos de Política Exterior hacia Estados Unidos.

Es a partir del año 2002 y a lo largo de su segunda presidencia donde las políticas de distanciamiento hacia Estados Unidos se agudizan fundadas principalmente en la creencia de una amenaza a la seguridad nacional, pero haciendo al mismo tiempo arreglos comerciales muy beneficiosos con el poder hegemónico.

La aspiración de Chávez era crear un modelo de desarrollo alternativo al existente en una actitud claramente desafiante al “establishment” económico y financiero transnacional. Los mecanismos de integración que planteaba tenían un perfil político, es decir que además de lograr acuerdos económicos y comerciales debía haber una identificación ideológica.

En el ámbito regional, su gobierno promovió esquemas de cooperación petrolera y de suministro de petróleo con acuerdos preferenciales con países latinoamericanos y con países de la Cuenca del Caribe. Sus ambiciones eran formar una coalición anti-estadounidense con el fin de reemplazar la agenda de Washington y su dependencia económica y proteger la soberanía de los países latinoamericanos.

La estrecha relación del presidente Kirchner con Venezuela y su impulso para el ingreso al MERCOSUR determinó uno de los elementos de tensión dentro del bloque tanto como lo fueron las asimetrías existentes entre los socios y las dificultades que surgieron del debate

acerca de la eventual ampliación del Consejo de Seguridad de la ONU y la ambición de Brasil de conseguir un asiento permanente.

## **CAPÍTULO 5**

### **Cristina Fernández de Kirchner y el MERCOSUR (2007-2011)**

Cristina Fernández de Kirchner asume el gobierno con una situación económica más favorable que la que encontró su marido y con un sistema internacional más orientado hacia la multipolaridad que en el año 2003.

Cristina Kirchner comenzó a adoptar su propio estilo de Política Exterior, basada en discursos y gestos de amplio valor simbólico, señalando el propósito de abordar una agenda externa amplia. Además de afirmar la importancia a la región latinoamericana en cuestiones tales como cooperación en energía, lucha contra el narcotráfico y soberanía, le otorgó al tema de los derechos humanos un alto perfil en especial en sus exposiciones de Naciones Unidas mostrando la diplomacia argentina un patrón consistente en las votaciones orientadas al respeto y protección de los mismos. La multilateralización del orden internacional fue una constante en sus discursos.

El escenario de la región, sin embargo, aparece más complejo con el conflicto irresuelto con Uruguay por la instalación de la planta Botnia y por los problemas crecientes con Brasil por la política comercial llevada a cabo por ambos países. A pesar de compartir tanto Brasil como Argentina, el firme apoyo al MERCOSUR y a UNASUR, y tratar de mantener a Estados Unidos fuera de los conflictos de la región, las disputas comerciales se acrecentaron llevando a que el diálogo político se tiñera con las divergencias comerciales. La evidente intensificación de las relaciones independientes de Brasil con el resto del mundo generaba al mismo tiempo tensiones dentro del bloque regional.

Hubo una reconfiguración de la estrategia de inserción internacional durante su mandato; el MERCOSUR no escapó a esta reconfiguración, que sufrió un proceso de ajustes en la estrategia de Política Exterior. Dicho bloque dejará de ser la vía privilegiada para el relacionamiento internacional. Surgen nuevos tipos de relacionamientos bilaterales y aparece como novedad la apelación a la cooperación internacional para los problemas colectivos. (Zelicovich, 2011)

En los discursos presidenciales, el MERCOSUR era visto como la herramienta para lograr un mercado ampliado para los sectores claves de la economía, especialmente en los sectores de alimentos y energía así como también para las negociaciones con terceros. Éste último punto no era excluyente sino simultáneo con los demás relacionamientos tanto a nivel bilateral como en el plano multilateral.

A medida que fue avanzando en su mandato, Cristina Fernández de Kirchner le otorgó mayor importancia a otros foros de nivel internacional como el G20 y a la UNASUR a nivel regional, con especial énfasis en la relación bilateral con Venezuela iniciada por su marido. La Argentina se considera entonces como un actor que tiene o pretende tener relaciones comerciales globales en los que incluye obviamente al MERCOSUR pero con decisiones autónomas. La estrategia del vínculo del MERCOSUR como la herramienta para la realización del modelo de desarrollo propuesto por Néstor Kirchner pierde fuerza y disminuye el peso relativo del bloque frente a las demás relaciones exteriores.

Es decir, hay un cambio en las relaciones con los países de América Latina y una nueva postura de apelación a la cooperación internacional para los conflictos globales presentados de forma unilateral y no vía la integración regional, diversificando la estrategia de inserción y definiendo al MERCOSUR con márgenes más estrechos y ajustados a los alcances del Tratado de Asunción según la opinión de la autora arriba mencionada.

En realidad la definición de una relación más ajustada al Tratado de Asunción, cuyo objetivo inicial, debemos recordar, era que los estados partes lograsen potenciar sus ventajas comparativas y así acelerar sus procesos de desarrollo económico, seguía siendo una expresión de deseo o voluntades ya que en la práctica esos objetivos seguían lejos de cumplirse.

En general, en el manejo de la Política Exterior hubo un aumento de la concentración del poder en detrimento de las funciones de la Cancillería, y una sobreactuación que mostraron una enorme falta de coordinación entre el Estado y las propias agencias del Estado. Esta falta de premisas claras en el tema de política internacional llevó a que el país fuera perdiendo relevancia a la hora de tomar decisiones en el plano internacional y que las

actuaciones de la Cancillería aparezcan desarticuladas, provocando una pérdida de peso relativo del país en el mundo.

El MERCOSUR no fue ajeno a ésta manera de manejo de relaciones tanto internacionales como regionales, sin embargo, hay que señalar que durante el gobierno de Cristina Kirchner, y cuando la Argentina ejerció la presidencia pro tempore del MERCOSUR, en ese lapso de tiempo se avanzó en el enfoque en temáticas sociales estableciendo nuevas políticas y reestructuraciones que involucraron progresivamente a la sociedad civil. En el ámbito educativo el nivel de integración fue en progresivo aumento. Estos avances de integración no sólo de carácter económico sino también de carácter social y cultural fueron una novedad en el proceso de integración con los países pertenecientes al MERCOSUR antes impensado.

Pero el malestar por fallas estructurales del funcionamiento sigue hasta el día de hoy sin tener demasiadas soluciones a la vista; *“A casi veintinueve años de las primeras reuniones presidenciales entre la Argentina y Brasil (Iguazú, noviembre de 1985) para conformar un mercado común, se sigue escuchando a quienes dicen que lo mejor sería abandonar la idea de concretar una unión aduanera porque los principales problemas que aquejan las relaciones de los países miembros del MERCOSUR tienen que ver con el Arancel Externo Común, con la limitación para realizar acuerdos de libre comercio con otros países y con las numerosas restricciones, especialmente argentinas, a la libre circulación de las mercaderías originarias. Esta posición no toma en cuenta que todos nuestros problemas no son causados por una unión aduanera que en realidad no tenemos, ni perfecta ni imperfecta como suele monótonamente repetirse, sino porque ni siquiera hemos podido conformar una decente zona de libre comercio, un escalón anterior a la unión aduanera.”*<sup>8</sup> (Canta Yoy, 2014).

La sensación de fracaso o de utopía de mercado común por las permanentes dificultades y enfrentamientos por el comercio de los bienes, en especial en el intercambio bilateral Argentina-Brasil sigue estando presente en el segundo mandato de la presidenta Fernández de Kirchner. Volvemos a lo planteado anteriormente, tanto durante la presidencia de Néstor

---

<sup>8</sup> Canta Yoy, Carlos *“El MERCOSUR en su laberinto”*, Diario La Nación, Sección Comercio Exterior, 27 de mayo, 2014, pp. 7.

Kirchner como con la de Cristina F. de Kirchner las coincidencias son a nivel retórico, en la práctica las dificultades siguen y se acrecientan sin ajustarse al protocolo inicial de Asunción.

Hay una realidad y es que el bloque se fue alejando progresivamente de su principal objetivo original que fue la integración económica. Esta nueva forma de integración que se considera posliberal engloba bajo este rótulo de todo un poco: vínculos militares y políticos, lazos culturales, actores de la sociedad civil, proyectos de infraestructura, políticas sociales, etc. (Russell, 2014).

Es necesario aclarar que la falta de funcionalidad del MERCOSUR no es atribuible solamente a los gobiernos analizados acá, obviamente no sólo los excede sino que también abarca a los anteriores y al resto de los países que integran el bloque. En la opinión de Félix Peña en reformular el debate sobre el síndrome de la llamada unión aduanera “imperfecta” del MERCOSUR, señala la falta de variantes de válvulas de escape que incluyan salvaguardias cambiarias que permitan transitar dificultades económicas en determinados momentos o circunstancias. *“Transparencia y participación amplia son entonces condiciones para el debate que un país debe emprender a la hora de definir cómo encarar un proceso de integración deseable y posible en función del respectivo interés nacional. O sobre cómo reciclarlo si se constata que el eventual desencanto pueda ser profundo y fundado en hechos tangibles”*<sup>9</sup> (Peña, 2014).

La devaluación del real en enero de 1999 es señalada con frecuencia como el detonante de las dificultades por las que atravesó el MERCOSUR, opinión un poco reduccionista según el autor R. Bouzas quien señala que hay que buscar razones más profundas que una maxidevaluación de la moneda de uno de los integrantes, alegando que el retroceso de la interdependencia económica en realidad fue el resultado no sólo de condiciones macroeconómicas adversas sino también de decisiones políticas, agravándose la brecha entre decisión e implementación. (Bouzas, 2005)

---

<sup>9</sup> Peña, Félix *“MERCOSUR, terapia de bloque para escapar al desencanto”*, Diario La Nación, Sección Comercio Exterior, 11 de febrero, 2014, pp. 4.

Sin embargo, Pablo Guidotti habla de la vulnerabilidad de los países socios a las fluctuaciones cambiarias bilaterales y señala que cuánto más cerrado es el bloque al comercio internacional más vulnerables son los socios a los efectos negativos. La política cambiaria de dos o más países en una integración debe apuntar a una relativa estabilidad, es decir que su fluctuación sea la menor posible ya que algunos teóricos opinan que la volatilidad monetaria perjudica el comercio entre países. El caso específico del peso argentino con el real brasileño ha sido de una enorme fluctuación en los últimos 30 años.

Tal como señala Guidotti, en un contexto internacional de integración económica en aumento, el tema de los regímenes de cambio flotante no es una novedad y las autoridades económicas de los países industriales han concluido que es mejor dejar flotar sin o con muy poca intervención aunque la volatilidad sea significativa ya que los mercados de capitales pueden movilizar recursos con montos que excedan la capacidad de los Bancos Centrales para intervenir las monedas. Además señala que el problema es mayor en el MERCOSUR porque la protección a los sectores ineficientes los hace por otro lado cautivos de las fluctuaciones monetarias llevando a las autoridades económicas a optar por bajar los aranceles externos o mantener los niveles de protección e intentar coordinar las políticas cambiarias protegiendo la ineficiencia. (Guidotti, 2001)

La opinión del autor que data de un artículo fechado en el año 2001 sigue teniendo la misma validez y actualidad hoy en el 2014.

La baja integración y la descoordinación de las políticas en el plano macroeconómico y financiero han provocado discontinuidades y rupturas en el proceso de crecimiento, producto de un bajo ritmo de innovación, alta volatilidad de políticas, regímenes y un sistema financiero subdesarrollado. (Bonelli, Regis, Fanelli, López)

Ya en el final del mandato de Cristina Fernández de Kirchner, en el año 2011 el autor Fanelli opinaba que el MERCOSUR tenía bastante más para ofrecer en el plano de la competitividad sistémica. La lógica natural de las ventajas comparativas, estaba llevando a la primarización de Brasil y la Argentina, señalando que en ese momento se contaba con más recursos que antes para invertir gracias a los beneficios extraordinarios de los recursos

naturales condición que era básica para construir una infraestructura física y social que el MERCOSUR necesitaba para que el sector privado desarrollara su potencial en la región.

El objetivo de tratar de convertir al MERCOSUR en un Área de Estabilidad Macroeconómica y en una oportunidad para mejorar las ventas intrazona así como conquistar a terceros mercados debería ser el motor que mantenga presente la idea de seguir afianzando el vínculo, ya que lo que se puede observar como denominador común en cualquier acuerdo regional es la integración como incentivo de escala. Habría que identificar intereses comunes y arbitrar las diferencias. Buscar instrumentos con cierta dosis de flexibilidad para ajustar las asimetrías que siempre van a existir en los acuerdos.

El liderazgo y una agenda cooperativa deberían ser fundamentales, se necesita un cambio radical de enfoque desde uno que pone el énfasis sobre las diferencias hacia otro que identifique intereses comunes con un tratamiento realista de las divergencias y de las condiciones estructurales.

El mundo actual nos muestra que es un camino que no tiene retroceso, y los acuerdos multilaterales seguirán seguramente conviviendo con los cientos de acuerdos regionales que hoy existen.

El desencanto que se ha acrecentado por la falta de rigurosidad en cumplir los objetivos principales planteados en su inicio, y el “adormecimiento” del MERCOSUR es una de las tantas consecuencias negativas porque finalmente no se formó una unión aduanera y la región como zona de libre comercio es absolutamente imperfecta. La “refundación” del MERCOSUR propuesta por el presidente Néstor Kirchner y Lula Da Silva terminó siendo la de un instrumento para gestionar las relaciones generales entre los países pertenecientes al bloque ayudando a la estabilidad de la región y perdiendo el sentido inicial del MERCOSUR. Esta condición se mantuvo con el gobierno de Fernández de Kirchner agravada por condicionamientos de la política económica interna aplicada por su gobierno.

Considero finalmente que las dos presidencias del matrimonio Kirchner no lograron afianzar los lineamientos originales del Tratado de Asunción como uno de los socios mayores del bloque. La retórica no estuvo acompañada por los hechos en la realidad. Los dos mandatos estuvieron marcados por las crisis del 2001/ 2002 y por la del 2008/ 2009 en

donde se les otorgó mayor importancia a las relaciones independientes con el resto del mundo, con un pragmatismo que respondió a las necesidades internas antes que a las regionales. Al mismo tiempo no hubo, en mi opinión personal, la voluntad política necesaria para tratar de evitar la fase de estancamiento en el comercio intra-regional.

Desde la firma del Tratado de Asunción el comercio entre los socios se incrementó, pero ese aumento de las relaciones comerciales no resultó homogéneo, debido en principio a la heterogeneidad de sus tamaños, a las características geográficas y a las distintas crisis en las economías de los miembros del bloque, sumado a la mirada individual de los miembros.

No hubo un debate sólido sobre las asimetrías en el MERCOSUR, ya que en el caso de Uruguay y en menor medida de Paraguay, la principal queja tiene que ver con el hecho que no habrían obtenido en la Argentina, pero tampoco en Brasil, la garantía de un acceso irrestricto a un mercado ampliado que era, en su percepción basada en el Tratado de Asunción, una de las razones de ser del bloque.

Se acentuaron las asimetrías que ya existían, y se profundizó la falta de efectividad e ineficiencia de las reglas de juego del Tratado. La Argentina por su parte, quedó cada vez más en un plano relegado frente a Brasil al final del primer mandato de Cristina Fernández.

## CAPÍTULO 6

### UNASUR (Unión de Naciones del Sur)

En América del Sur, la desaparición del orden bipolar de la Guerra Fría, la progresiva construcción de procesos de integración regional, y la progresiva desaparición de hipótesis de conflictos, a lo largo de las últimas dos décadas, llevó a una mejora en las relaciones interestatales a nivel regional, siempre manteniéndose la lógica que ha dado lugar históricamente a la búsqueda de cuatro objetivos permanentes de política exterior: la búsqueda de la autonomía, la superación del subdesarrollo, la diversificación de las relaciones exteriores y la restricción del poder estadounidense.

América Latina es reconocida por su compromiso con la preservación de la región libre de armas de destrucción masiva, por el afianzamiento del derecho internacional como mecanismo para la solución pacífica de controversias, la consolidación de posturas estratégicas defensivas, el incremento de medidas de fomento de la confianza mutua y la priorización del desarrollo económico-social por encima del gasto en defensa en los presupuestos nacionales. Ese aporte que ha hecho América Latina con respecto a la paz y seguridad regionales se ha manifestado en acciones colectivas para solucionar conflictos inter e intraestatales y por la ausencia relativa de guerras interestatales.

La naturaleza de los desafíos a la seguridad internacional y regional que se presentan en la actualidad, exigen cada vez más respuestas consensuadas y cooperativas. A la hora de enfrentar desafíos como el terrorismo internacional, el crimen organizado, la defensa de los recursos naturales, entre otros, es muy probable que la cooperación con el resto de los países de la región, resulte la mejor y más efectiva forma de disuasión.

Se podría decir que a lo largo de los diferentes procesos de integración, a pesar de los tropiezos, la región se ha vuelto más interdependiente aumentando el espacio de sus intereses comunes.

*“Ahora bien, el multilateralismo en la región ha sido prolífico en la creación de nuevos foros pero infecundo en la voluntad y capacidad de dotarlos de una institucionalidad*

*robusta....América Latina parece propiciar su propia versión del “multilateralismo a la carta”: muchas iniciativas, poca institucionalidad. Este talón de Aquiles del multilateralismo regional limita –y algunas veces, socava- la política exterior del área. La doble cara del multilateralismo latinoamericano -pro-institucionalización en el plano internacional, no-institucionalización en el plano regional- afecta aquello que, en parte, procura el multilateralismo de la periferia: adquirir mayor capacidad negociadora externa y lograr más prestigio mundial. Sin embargo, y a pesar de los tropiezos y limitaciones el multilateralismo latinoamericano es un dato crucial y persistente de la diplomacia de la región.”<sup>10</sup> (Tokatlian, 2012)*

El autor se pregunta qué tipo de regionalismo es el actual, y si es posible en el contexto de una integración débil, concebir y desarrollar un regionalismo profundo. “¿Si las dinámicas latinoamericanas continúan manifestándose en clave nacional (por ejemplo, con un acento en el mercado nacional) es posible impulsar y lograr un regionalismo amplio?”<sup>11</sup> (Tokatlian, 2012)

De todas maneras, señala que en los últimos años se ha buscado dar un nuevo significado a la integración, la cooperación, la unión, la concertación, el regionalismo y el multilateralismo en América Latina, que con sus logros y peculiaridades se han afianzado en la región, proceso que sería muy costoso y perjudicial revertir.

Con respecto a UNASUR, el evento que abre el camino definitivo a su constitución, fue la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) durante la tercera reunión de Presidentes de América del Sur, el 8 de diciembre de 2004 en Cusco, Perú. La Comunidad Suramericana de Naciones nació para unir dos grandes fuerzas regionales, el grupo de naciones miembros del MERCOSUR, y el bloque oeste conformado por la Comunidad Andina (CAN). Esta organización, tiempo después, cambia su nombre por el de UNASUR en abril del 2007 en Venezuela en momentos en que se celebraba la Primer Cumbre Energética Suramericana.

---

<sup>10</sup> Tokatlian, Juan Gabriel “*Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate*”, Desarrollo Económico, Vol.51, N° 204 (enero- marzo 2012). Revista de la CEPAL, pp. 489 y 490.

<sup>11</sup> Tokatlian, Juan Gabriel “*Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate*”, Desarrollo Económico, Vol.51, N° 204 (enero- marzo 2012). Revista de la CEPAL, pp. 487.

Compuesta por doce Estados miembros y creada en mayo del año 2008 en Brasilia, UNASUR es un proceso de concertación política con la idea de construir una identidad regional, bajo los principios del multilateralismo y apoyada en una historia compartida; integración como un proceso multidimensional, y como proceso histórico que trasciende las formas y herramientas económico-comerciales, en la búsqueda de un “ethos” social regional y supranacional.

En definitiva, un espacio que vaya más allá de las formas de zonas de preferencias arancelarias, zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes y que apunte a una estructura de carácter permanente para promover un diálogo político estructurado, que tenga personalidad jurídica, y con capacidad para adoptar normas vinculantes por consenso.

La integración aparece como una dimensión necesaria para la formulación de objetivos políticos en el marco del nuevo orden internacional, que abarque temas como la energía, educación, salud, medio ambiente, infraestructura, seguridad, defensa, lucha contra el narcotráfico y la defensa de la democracia entre otros, en donde el tratamiento de los mismos se haga en un espacio multilateral de coordinación y cooperación política interestatal y donde se tome el control de la solución a los problemas más importantes de la región.

Sin embargo muchos de los cuestionamientos que han aparecido a lo largo de la corta vida de la organización yacen en el funcionamiento e institucionalidad de la misma; el proceso en la toma de decisiones se rige por el principio de unanimidad, por el respeto a la soberanía nacional, la no injerencia y la autodeterminación; lograr la unanimidad de consensos es un objetivo difícil en parte debido a la diversidad ideológica y política existente en la región y al fuerte componente presidencialista de los estados miembros.

La Secretaría General tiene escasas atribuciones y los estados le delegan cuotas muy limitadas de poder, en consecuencia la capacidad para generar decisiones vinculantes que produzcan cambios radicales es débil. (Borda, 2012)

*“La Secretaría General no es una identidad supranacional en capacidad de practicar ningún tipo de enforcement y con un nivel de delegación de poder y autoridad por parte de*

*los estados muy reducido....Dado lo anterior, la elección del Secretario General de la UNASUR es un proceso que no genera grandes expectativas en materia de ejecución o implementación. Esta posición simplemente no tiene los niveles de autonomía, autoridad y poder necesarios para lograr objetivos de esta índole.”<sup>12</sup> (Borda, 2012)*

UNASUR es un mecanismo que adolece de fallas importantes; no hay normas de procedimiento y muchas veces lo que se decide no tiene capacidad de seguimiento. No hay que olvidar que es un bloque de países con presidentes hiper presidencialistas que no están acostumbrados a reglas generales; al tratarse de un acuerdo político, puede haber sanciones políticas pero no económicas. No se ve una agenda propositiva del futuro, más bien es una agenda condicionada a los reflejos del pasado; en realidad tiene un sesgo de identidad de defensa latinoamericana y de seguridad colectiva ante una amenaza externa; como un frente regional al concepto histórico de afirmación de la autonomía e independencia del poder hegemónico.

Por lo tanto, se podría afirmar que en el contexto Latinoamericano se continúa realizando asociaciones de Estados con distintos fines, ya sean políticos o económicos pero alejados de los preceptos integracionistas propios de un esquema de integración regional.

En la opinión de Insignares Cera, a la UNASUR se la ubica más en el campo de la cooperación que de la integración, debido al marcado carácter intergubernamental, a la unanimidad para la toma de decisiones de sus órganos, lo débil de su estructura institucional y la falta de órganos supranacionales.

*“Respecto a la naturaleza de la UNASUR, debe destacarse que si bien sus características se asemejan más a la cooperación o constitución de un foro político, en su preámbulo y en sus objetivos se define como un espacio en el que se desarrollará una integración en lo social, económico y político entre los pueblos de los Estados partes.”<sup>13</sup> (Insignares Cera, 2013)*

---

<sup>12</sup> Borda Guzmán, Sandra “Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas- UNASUR”, CRIES, abril 2012, pp.6.

<sup>13</sup> Insignares Cera, Silvana “La UNASUR: ¿integración regional o cooperación política?” Universidad de Norte, (Colombia) Revista de Derecho N° 40, Barranquilla, 2013, pp.181.

Pero en la realidad, UNASUR como foro de concertación política, ha sido utilizado por los Estados para imprimirle una dosis de legitimidad a la gestión de sus problemas nacionales. La convergencia de intereses sobre asuntos de carácter transnacional y que requieren una mayor coordinación entre los miembros, se podría decir que es escasa.

Con respecto a la convivencia con otros sistemas vigentes en la región, en el caso de los comerciales como el MERCOSUR o CAN, no hay competencia ya que los objetivos iniciales constitutivos son diferentes, pero según la autora Sandra Borda, la convergencia con otras organizaciones subregionales de integración ha presentado ciertos disensos. A veces se torna muy difícil desagregar las agendas; debido a esos roces o tensiones, el bloque ha privilegiado su estatus como foro político y de coordinación regional.

En el plano internacional por ejemplo, con la OEA (Organización de Estados Americanos) que tiene una agenda política similar a la de UNASUR las tensiones son más evidentes. No todos los países miembros del bloque tienen la misma postura frente al desempeño de la OEA o a la hora de considerar la influencia del poder de Estados Unidos en la organización. Colombia, es el caso más claro en cuanto a no considerar al organismo regional como un sustituto de la OEA, sino como un organismo regional más o un tablero distinto donde jugar, en oposición al gobierno venezolano que siempre tuvo una posición muy crítica hacia el organismo hemisférico por considerarla obsoleta e ineficiente y que promueve la idea de instalar a UNASUR como sustituto.

A pesar de estas diferencias de acercamiento, la UNASUR y la OEA han tenido posiciones de consenso y sin tensiones en el manejo por ejemplo de la ayuda a Haití o en el caso del enfrentamiento entre la policía ecuatoriana en el 2010, sumando fuerzas frente a las amenazas al orden institucional en Ecuador.

Con respecto a la posición de los países miembros frente al bloque se podría decir que cada uno lo ve en función de sus necesidades internas, como un lugar con estructura institucional para plantear sus propios problemas y como un mecanismo útil y necesario a la hora de definir posiciones dentro y fuera de la región. Pero es bueno señalar que no todos los integrantes tienen la misma postura en varios temas no sólo a nivel interno sino también en su relacionamiento regional e internacional.

Brasil en una posición intermedia ve a la UNASUR como un espacio para su liderazgo político regional y como una reafirmación de su autonomía en las decisiones frente a Estados Unidos; fue un gran promotor de la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) como ámbito de convergencia para la mediación y la discusión de políticas de defensa ante conflictos en la región, pero siempre con la visión de respeto al principio de soberanía, autodeterminación y no intervención en los asuntos internos.

El CDS no es un órgano de seguridad colectiva, por lo tanto no se lo puede evaluar en función de metas que no puede alcanzar por requerir un mayor nivel de acuerdo político regional y de voluntad política de los gobiernos de turno. (Ruz, 2011). Sería un error sugerir, según la autora, que el CDS es ineficaz por carecer de una instancia supranacional ya que éste atributo no figura en los presupuestos iniciales de la UNASUR, como así tampoco existen las condiciones políticas, como mencionamos anteriormente, para una dinámica de esa naturaleza.

El CDS es un tratado de cooperación y coordinación con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR. Si en un país hay cinco niveles de seguridad: el interno, el bilateral, regional, hemisférico y global, podríamos decir que en la región sí hay una realidad militar pero no una planificación en conjunto sino que cada situación se analiza en cada momento con cada país.

Brasil, en un principio, tuvo intenciones en favor de diseñar algo similar a un tratado de seguridad colectiva, pero finalmente terminó modificándose la idea inicial y transformándose en un foro político. Ya lo señalaba el Ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim, cuando aseguraba que el consejo no apunta a ser una alianza militar clásica, ni se pretende que sea una fuerza suramericana de defensa con una política común de defensa, ya que eso implicaría más un problema que una solución.

En ese sentido, es preciso señalar que el proceso viene dándose de manera gradual y sin apresuramientos, en donde se han hecho avances efectivos en los pocos años de vida del foro de concertación política, reflejando cierta prudencia y eficacia superando tensiones regionales y poniendo a prueba la capacidad negociadora del área.

UNASUR aparece entonces como una nueva experiencia en América Latina, sumándose a los nuevos espacios que han sido creados en la región como representación de un regionalismo inclusivo a nivel latinoamericano y que excluye a Canadá y Estados Unidos a nivel hemisférico, pero sería prematuro pensar que puede llegar a ser el resultado de la tan invocada unidad latinoamericana.

El reto sería revertir el hecho de que UNASUR se haya configurado como una organización más política que técnica, que genere beneficios compartidos y produzca eficientemente bienes públicos.

*“De igual forma, lo que no se debe olvidar es el logro de haber conseguido firmar un tratado por todos los países miembros de Suramérica; esto debe considerarse como un hecho histórico, ya que es la primera vez que a través del consenso los Estados suramericanos acuerdan la suscripción de un tratado internacional. Siendo objetivos comunes buscar un punto de encuentro sobre la integración de los países de la región.”<sup>14</sup>*  
(Insignares Cera, 2013).

---

<sup>14</sup> Insignares Cera, Silvana “La UNASUR: ¿integración regional o cooperación política?” Universidad de Norte, (Colombia) Revista de Derecho N° 40, Barranquilla, 2013, pp.193.

## **CAPÍTULO 7**

### **Cristina Fernández de Kirchner y la UNASUR (2007-2011)**

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, brindó un apoyo sólido a la nueva organización, aunque en un principio, durante el mandato de su marido Néstor Kirchner, se habían planteado ciertas dudas sobre el nivel de compromiso que la Argentina debía asumir con la UNASUR. Argentina siempre fue el rival por excelencia de Brasil, por lo cual la apuesta estaba más orientada al fortalecimiento del MERCOSUR que a la consolidación del nuevo bloque, donde Brasil sería el líder natural.

Pero en definitiva su apoyo y participación se perfiló como una manera de lograr junto a los líderes regionales de gran peso diplomático como lo eran Lula Da Silva de Brasil y Michelle Bachelet en Chile, que la región fuera capaz de resolver los problemas por sus propios medios sin recurrir a la interferencia de Estados Unidos.

Entre alguna de las iniciativas que promovió, el tema de la defensa fue abordado desde la perspectiva de formar tanto a civiles como militares desde una concepción regional común. Argentina conjuntamente con Brasil propuso la creación del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa (CDS), centro que fue inaugurado en el año 2011 y cuyas instalaciones fueron financiadas por el gobierno argentino. Como señaláramos anteriormente, la idea en cuestión apuntaba a que la organización construyera una “doctrina común” para evaluar y manejar situaciones de conflicto regionales, así como también construir normas en las que su cumplimiento fuera verificable respetando siempre la soberanía de los estados miembros. (Borda, 2012)

Coincidentemente surgieron varias situaciones de conflicto en la región durante la primera presidencia de Cristina Fernández y donde la UNASUR fue puesta a prueba como mecanismo efectivo de resolución de controversias.

La crisis político-institucional de Bolivia en el año 2008; el golpe de Estado en Honduras en 2009; el acuerdo de cooperación entre Colombia y Estados Unidos en agosto del 2009; el conflicto entre Venezuela y Colombia en 2010; el intento de golpe de Estado en Ecuador en septiembre del 2010 y finalmente el golpe de Estado en Paraguay en Junio del 2012.

Entre algunos de los conflictos mencionados, el acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos (2009) generó fuertes posiciones encontradas entre los distintos países miembros del bloque a la vez que despertó duda sobre la real pertenencia de Colombia a la UNASUR.

El gobierno de Álvaro Uribe había manifestado su apoyo al proceso de creación de la organización en un principio, posición que en cierta forma había cambiado a raíz de los enfrentamientos de Colombia y Ecuador por la incursión de fuerzas militares y policiales colombianas en territorio ecuatoriano en una misión contra la guerrilla. En esa oportunidad, (año 2008) tanto el gobierno de Ecuador como el de Venezuela habían presentado reclamos al presidente Uribe por violar la soberanía de Ecuador al ejecutar allí una operación militar contrainsurgente sin autorización y vulnerar la Convención de Viena de 1961. Al mismo tiempo Colombia afirmaba haber encontrado en la incursión, elementos que comprometían a dichos gobiernos con el apoyo a las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia).

El acuerdo militar, que autorizaba a Estados Unidos a utilizar siete bases militares ubicadas estratégicamente en territorio colombiano, vuelve a poner en tensión las relaciones cuando el presidente de Venezuela, Hugo Chávez denuncia que la implementación del acuerdo sería el inicio de una guerra en Sudamérica.

Además de la enérgica reacción del gobierno venezolano, otros países presentaron su preocupación a partir de la posible presencia norteamericana en un país vecino implicando la materialización de la securitización de la agenda por parte de los Estados Unidos para con la región sudamericana.

El gobierno de Argentina y de Brasil, apuntaron a lograr una posición consensuada en UNASUR sobre la presencia militar estadounidense en Colombia para evitar una imagen de divisiones internas y evitar que la presión hacia Colombia fuera demasiado fuerte como para producir una salida de ese país de la organización, al mismo tiempo de considerarla

una oportunidad para construir una doctrina sudamericana sobre la presencia militar de potencias extra-regionales.

El presidente Uribe por otro lado realizó una gira por siete países sudamericanos para explicar el acuerdo que se negociaba en Washington con el presidente Barack Obama, con la intención de dejar en claro la defensa de su autonomía para sellar acuerdos relacionados con la política interna. Pero la crisis que se desató por el acuerdo militar, evidenció aún más la aproximación venezolana a la consolidación de la UNASUR de una manera sustancialmente distinta a la postura de otros países. (Borda, 2012). El gobierno de Venezuela denunció a Colombia como un “outsider” aliado con los Estados Unidos tensando aún más las relaciones.

En la reunión que celebró el bloque el 28 de agosto en Bariloche, cumbre que fue convocada tras el fracaso del encuentro en el que no participó el presidente de Colombia, el 10 de agosto en Quito, la tensión entre varios países era evidente. No sólo aparecía Colombia enfrentada a Venezuela con una ruptura de relaciones diplomáticas en puerta, sino también las posturas de desaprobación de Ecuador y Bolivia frente al procedimiento colombiano para combatir el narcotráfico y el terrorismo. Perú y Chile además llevaban la discusión por la salida al mar de Bolivia.

En ese entorno conflictivo, la presidenta Cristina Fernández reconoció alguna de las deudas pendientes del foro, pero planteó las necesidades básicas para tener en cuenta: *“Tenemos que fijar mecanismos y doctrinas que nos permitan superar las diferencias, sin que aquel que no esté de acuerdo con algo tenga que irse o romper relaciones con éste instrumento muy útil para la región”*. *“No es tolerable que vivamos un clima como el que estamos viviendo, cuando hemos podido llegar a acuerdos, cuando hemos podido armar este instrumento que sirvió y va a seguir sirviendo para resolver cuestiones importantes.”*<sup>15</sup> (Perasso, 2009).

Aunque la reunión convocada no pudo impedir que el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos se firmara, los planteos presentados sirvieron en principio para plantear la necesidad de lograr una búsqueda de consensos, y de impulsar una doctrina uniforme sobre

---

<sup>15</sup> Perasso, Valeria *“UNASUR ¿el diálogo posible?”* enviada especial de BBC Mundo a Bariloche. Extracción de BBC Mundo, 29 de agosto 2009.

cuestiones de soberanía y futuros acuerdos militares con países extra-regionales, redactando un documento final de cooperación y mecanismos de confianza mutua para fortalecer a la región como una zona de paz.

Al año siguiente, en julio del 2010 y un mes antes que terminara el mandato de Uribe, vuelven los enfrentamientos con su par venezolano. El presidente de Colombia presentó ante la asamblea extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA pruebas de que guerrilleros pertenecientes a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional Colombiana (ELN) se encontraban en territorio venezolano. La denuncia además se hizo contra Hugo Chávez ante la Corte Penal Internacional (CPI) y la demanda contra Venezuela ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) acusando al país de violar derechos humanos y de financiar la presencia de guerrilleros de las FARC y el ELN en territorio venezolano. La respuesta del presidente Chávez fue romper las relaciones diplomáticas con Colombia.

Para superar la nueva crisis, los dos países acordaron ir a foros regionales como la OEA y la UNASUR. En ésta última, a pesar de haber sido convocada una reunión de cancilleres urgente que se celebró en Quito para tratar de destrabar el conflicto diplomático, la disputa no pudo ser resuelta en ese momento. La llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de Colombia el 7 de agosto del 2010 inició un nuevo camino de negociación. Es así como ambos presidentes anunciaron un encuentro para tratar de normalizar las relaciones, encuentro que se desarrolló con la presencia de Néstor Kirchner como Secretario General.

La intermediación del ex presidente Kirchner ayudó a destrabar el conflicto, después de las reuniones que mantuvo con los dos mandatarios por separado: la empatía en la relación de Néstor Kirchner con Hugo Chávez fue clave para allanar el camino de la negociación. El 10 de agosto en Santa Marta se acordó la firma de un acuerdo entre ambos países que privilegiaba el diálogo respetuoso y la utilización de la vía diplomática para abordar una estrategia conjunta a las problemáticas de frontera y seguridad, poniendo fin a la disputa.

Pasarían muy pocos días para que la UNASUR fuera convocada nuevamente; en este caso fue debido a la sublevación realizada en Ecuador por los miembros de tropa de la Policía Nacional, cuyos efectivos tomaron las instalaciones de los principales cuarteles en rechazo al recorte de beneficios sociales, poniendo en peligro el estado democrático.

La llamada “crisis de seguridad” que se desató por la revuelta policial contra una ley salarial, fue denunciada por el presidente Rafael Correa como un planificado intento de golpe de Estado en su contra o como un intento de desestabilización con fines golpistas.

El hecho fue condenado de forma unánime por la mayoría de los países latinoamericanos, por Estados Unidos, la OEA, la ONU, UNASUR y el ALBA. Pero ante la gravedad de la situación y las imágenes que llegaban mostrando saqueos, robos, y ataques de todo tipo a raíz de la falta de personal policial en las calles, sumado a la situación personal del presidente que en un confuso episodio fue tomado como rehén por los policías y militares sublevados durante más de diez horas, el Secretario General de la UNASUR, Néstor Kirchner, conjuntamente con la presidenta argentina Cristina Fernández convocaron a una reunión de urgencia en Buenos Aires para defender al presidente Correa y apoyar la defensa de la democracia.

El Secretario General expresó el firme compromiso y la más absoluta solidaridad del bloque con el presidente Correa frente al intento de sublevación al orden constitucional de sectores corporativos de las fuerzas de seguridad. *“Sudamérica no puede tolerar bajo ningún aspecto que los gobiernos elegidos democráticamente se vean presionados y amenazados por sectores que no quieren perder privilegios y prebendas.”*<sup>16</sup> (Kirchner, 2010).

Luego de varias horas de reunión el bloque realizó una Declaración en la cual condenaban enérgicamente el intento de golpe de estado y el posterior secuestro del presidente ecuatoriano, instruyendo a sus Ministros de Relaciones Exteriores a viajar a Quito al día siguiente para apoyar al mandatario.

La reacción inmediata por parte de la región sumada a la movilización popular fueron dos factores imprescindibles que ayudaron a impedir el derrocamiento de Correa.

---

<sup>16</sup> Extracción de discurso de Néstor Kirchner, Diario La Nación, 1/10/2010.

Como consecuencia de los atentados contra la democracia en Ecuador se aprobó la redacción del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre el compromiso con la democracia, el 26 de noviembre de dicho año, y alertaron a la sociedad internacional que no tolerarían una situación similar en el futuro, afirmando que en caso de que ocurriera se tomarían medidas drásticas como el cierre de fronteras y la suspensión de relaciones comerciales.

La posición de acercamiento y de negociación del gobierno argentino en la mayoría de los casos así como la participación de Néstor Kirchner como Secretario General en el conflicto de Colombia y Venezuela, se podría decir que fueron de conciliación, de respeto de la soberanía y la democracia como en el caso de Ecuador, y de preservación de la paz en la región, mostrando un nivel de fuerte compromiso con este organismo multilateral, independientemente del futuro de la UNASUR, de sus éxitos o fracasos como organización en la resolución de controversias entre sus miembros.

De los cinco casos que mencionamos en un principio donde la UNASUR tuvo una activa intervención, los de resolución exitosa fueron la crisis político-institucional que tuvo lugar en Bolivia en 2008, el pleito entre Colombia y Venezuela en 2010 y el intento de golpe de Estado en Ecuador; el conflicto desatado a partir de la firma de un acuerdo de cooperación entre Colombia y Estados Unidos, a pesar del acercamiento de posiciones, no pudo evitar que el acuerdo fuera firmado. UNASUR tampoco logró impedir el golpe de Estado en Paraguay, la situación extremadamente compleja y la pseudo legalidad del golpe de interpretaciones varias, imposibilitó una resolución. Paraguay, sin embargo, logró ser aislado y excluido del MERCOSUR y de la UNASUR.

De todos modos, la organización no ha sido concebida como un ente mediador y la efectividad en su capacidad institucional es débil; la UNASUR como mecanismo formal de resolución de controversias, que es hasta ahora lo que se ha puesto en práctica desde su reciente nacimiento, ha sumado a pesar de los cuestionamientos existentes.

Los cambios producidos en la política exterior de muchos países en la región, la diversificación de actores, y la progresiva erosión del poder estadounidense en Sudamérica han producido según la autora Sandra Borda un incremento importante de los niveles de

autonomía de América Latina, especialmente de América del Sur frente a Estados Unidos. La UNASUR sería entonces uno de los resultados de este proceso que ofrece una política regional dinámica y que necesita terminar de desenvolverse, por tener un bajo nivel de delegación de autoridad por parte de los Estados, y por su debilidad institucional que juega en contra a la hora de actuar como actor supranacional que pueda actuar como mecanismo mediador eficiente. Precisamente por esa razón, la organización sigue siendo un foro político y de coordinación, donde confluyen los estados suramericanos para negociar posiciones de manera conjunta. (Borda, 2012).

## CONCLUSIÓN

El período 2003-2011 que abarcó las presidencias del matrimonio Kirchner, no sólo tuvo redefiniciones claves a partir de las dos crisis económicas por las que tuvieron que atravesar a nivel doméstico e internacional sino también en su posicionamiento en Política Exterior que privilegió el acercamiento regional, y la diversificación de las relaciones exteriores.

En sus relaciones con los organismos regionales que hemos visto, claramente el MERCOSUR fue el foco de atención del presidente Néstor Kirchner en la primera etapa de su gobierno, con intenciones de su parte conjuntamente con el gobierno de Brasil de “refundarlo” y sacarlo del adormecimiento en que se encontraba. Como vimos, a partir de la consolidación de la economía en el año 2005 la posición hacia el organismo se fue debilitando y redefiniendo en pos de nuevos acercamientos comerciales dentro y fuera de la región. Las buenas intenciones de Argentina y Brasil no lograron cambios radicales en la organización, ni en el gobierno de Néstor Kirchner ni en el posterior a cargo de su mujer Cristina Fernández.

Las dos crisis por las que atravesaron y las necesidades domésticas marcaron la actitud oscilante entre la apertura y las barreras de protección al comercio afectando las relaciones de políticas económicas con los vecinos de la región en ambos gobiernos. Las decisiones estuvieron teñidas de un marcado tono político, de solución cortoplacista, perdiéndose muchas veces el sentido original de lo firmado en el Tratado de Asunción. Esta situación del MERCOSUR, que no ha cambiado hasta el día de hoy, no es sólo atribuible a la posición del gobierno argentino en particular, pero como socio mayor del bloque después de Brasil, y aprovechando la afinidad política que tuvieron ambos gobiernos durante el período analizado, se podría decir que fue una oportunidad desperdiciada del lado argentino que podría haber efectivizado la profundización de las relaciones acompañada por el ciclo alcista de precios de los commodities, situación que fue extremadamente favorable para la región, pero que como todo ciclo económico no dura eternamente.

Lo que se debería haber tratado es evitar que el relacionamiento de un bloque regional se deteriore a raíz de los conflictos domésticos o de políticas proteccionistas. La difícil

coyuntura de la política interna definió la Política Exterior, sin estrategias claras y con un estilo conflictivo, ignorando en cierta manera que la diplomacia es el instrumento por excelencia de la Política Exterior para superar diferencias y acercar posiciones.

Ciertos desacuerdos bilaterales durante las dos gestiones, empañaron y complicaron las relaciones con los miembros del MERCOSUR, desatendiendo el eje estratégico de relación con sus vecinos para que los beneficios económicos y de naturaleza coyuntural se desarrollen con mayor normalidad.

Desagregar agendas y despolitizar las relaciones con el MERCOSUR creo que hubiese ayudado a la efectividad del funcionamiento del bloque.

La UNASUR, en cambio, sirvió para afianzar un posicionamiento en la región para la presidenta Cristina Fernández. La actuación del gobierno fue leída en varios casos como triunfos diplomáticos en los que la presidenta se perfiló como promotora de iniciativas al lado del resto de los líderes de la región, y como co-partícipe de logros obtenidos en la resolución de problemas por sus propios medios y sin la injerencia de los Estados Unidos.

La figura del ex presidente Néstor Kirchner en sus funciones como Secretario General, fue definitoria en un par de ocasiones de enfrentamiento entre Venezuela y Colombia; la estrecha relación personal con el presidente Chávez fue determinante a la hora de acercar posiciones. Su gestión fue reconocida por todos los miembros del bloque como generador de confianza de una pacífica resolución al conflicto desatado.

La posición argentina frente a la UNASUR, que cambió de su posición inicial de ambigüedad o desconfianza hacia Brasil, quien había sido el promotor original del bloque, se fue perfilando hacia un apoyo sólido a la organización y a una activa participación.

MERCOSUR y UNASUR durante el período analizado realizaron caminos inversos, cada uno en lo suyo.

El primero con un marcado aumento en las desavenencias o desacuerdos, instalando el preconcepto de haberse convertido en un proyecto fallido pero del que al mismo tiempo es imposible pensar en una vuelta atrás. Las fuertes críticas y cuestionamientos sobre su

efectividad y legitimidad, tanto dentro como fuera del bloque, no deberían interrumpir un proceso que por necesidad y pertenencia a la región tiene que seguir su camino.

Camino de concertación económica para beneficio de los pueblos que lo componen.

En el caso de UNASUR es muy prematuro sacar conclusiones definitivas; sus resultados mixtos al día de hoy hacen pensar en que éste nuevo bloque todavía tiene mucho camino que recorrer y en él será clave la participación y el logro de consensos para lograr convertirlo en un foro de carácter institucional y estratégico.

Es de esperar que a pesar de los éxitos o fracasos que acumulen los dos organismos, los gobiernos de la Argentina impulsen la consolidación de los acuerdos, el control de su cumplimiento y ejecución para otorgarles una mayor legitimidad y credibilidad, dos conceptos muy cuestionados en la actualidad.

*“Por una parte, la integración propiamente dicha no ha prosperado, más aún muestra signos de impasse. Asimismo, la unión está muy distante aunque se hayan creado organismos o foros donde se recurra a ese término. Por otra parte, y quizás con una mezcla de espontaneidad, convencimiento y convicción, tanto el regionalismo como la cooperación se han ido redefiniendo, al punto de alcanzar unos contornos y contenidos distintos a los del pasado: muchos actores del área –algunos con propósitos semejantes y otros con objetivos disímiles- respaldan y se comprometen con aquellas dos dinámicas.”<sup>17</sup>*  
(Tokatlian, 2012)

---

<sup>17</sup> Tokatlian, Juan Gabriel “Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate”. Desarrollo económico Vol. 51, N° 204 (enero- marzo 2012), Revista de la CEPAL, pp. 490-491.

## BIBLIOGRAFÍA

Petrella Iván, Diario La Nación, 1 de agosto de 2014, “*El sistema de alianzas en la región, ¿nuevas perspectivas?*”.

Baldwin, Richard E. “*The Causes of Regionalism*”, DPS N° 1599, Centre for Economic Policy Research, Londres, 1997.

Gilpin, Robert “*The Challenge of global capitalism*”, Princeton University Press, Cap.3, 2000. Mansfield, E. y Milner, H. “*The political economy of regionalism*”

Bianchi, Patrizio “*Construir el Mercado: Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*” Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 1997, Cap. 2.

Redrado, Martín “*Lula, nosotros y el Mercosur*” Clarín: Opinión, Tribuna Abierta, 2 diciembre 2002.

Guidotti, Pablo “*El Mercosur necesita más apertura económica*” Clarín: Opinión, Tribuna Abierta, 26 octubre de 2001.

Allison, Graham “*Conceptual models and the Cuban Missile Crisis*” en American Political Science Review 63: 3, 1969, pp.698-718.

Krasner, Stephen “*Are bureocracies Important? (Or Allison Wonderland)*”, en J. Ikenberry (Ed), American Foreign Policy. Theoretical Essays, New York, Pearson, 2005, pp.447-460.

Gourevitch, Peter “*La segunda imagen invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas*” The International Sources of Domestic Politics, International Organization, vol. 32, (1978), MIT Press. Traducción de Olga Gil.

Russell, Roberto *“Argentina 1910-2010. Balance del siglo”* Carlos Altamirano, Pablo Gerchunoff, Luis Alberto Romero, Roberto Russell, Juan Carlos Torre. Taurus, 2010.

Russell, Roberto *“Hoy, las sobreactuaciones en política exterior responden a impulsos, a cuestiones ideológicas”* Diario La Nación, Enfoques, marzo 30 de 2014, pp.1.

De la Torre, Enrique *“Entrada y salida de la Argentina democrática en el mundo”*, Agenda Internacional N°30, Año 7/ Agosto 2013 / pp. 16-47.

Zelicovich, Julieta *“El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner”* Revista Relaciones Internacionales N°41, 2011.

Simonoff, Alejandro *“Las prioridades regionales de la administración de Néstor Kirchner”*, Revista 2016, 06/05/07 Edición 585.

Miranda, Roberto *“Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner”*, Anuario 2004, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de La Plata, La Plata: IRI.

Roberto Russell y Juan G. Tokatlian, *“Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos”* en Revista CIDOB d’afers Internacionals, N° 85-86, Mayo 2009.

Canta Yoy, Carlos, *“El Mercosur en su laberinto”* Diario La Nación, Comercio Exterior, mayo 27 de 2014, pp.7.

Peña, Félix, *“Mercosur. Terapia de bloque para escapar al desencanto”* Diario La Nación, Comercio Exterior, febrero 11 de 2014, pp.4.

Bouzas, R., *“El nuevo regionalismo y el Área de Libre Comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”*, Revista de la CEPAL 85, 2005.

Fanelli, José María, *“La coordinación macroeconómica en el Mercosur”*, Todavía/ Fundación OSDE/ mayo de 2002, pp. 1y 2.

Bonelli, Regis, Fanelli José María, López Andrés, “*Diagnóstico de crecimiento para el Mercosur: la dimensión regional y la competitividad*” Editorial Red Mercosur, Montevideo 2008, pp.17-56

Fanelli, José María, “*Los 20 años del Mercosur y la macro regional: ¿Quo Vadis?*” Revista Brasileira de Comercio Exterior, Editorial Fundacao Centro de Estudos do Comercio Exterior, Año 2011, pp. 1.

Borda Guzmán, Sandra, “*Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR*”, CRIES, abril 2012, <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2012/04/DOC18-web.pdf>.

Ruz, María Inés, “*El Consejo de Defensa Suramericano a dos años de su instalación,*” Anuario 2011, *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, octubre 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2011.pdf>.

Tokatlian, Juan Gabriel, “*Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate.*”, Revista de la CEPAL, Desarrollo Económico, vol. 51, N° 204 (enero-marzo 2012)

Insignares Cera, Silvana, “*La UNASUR: ¿integración regional o cooperación política?*”, Universidad de Norte (Colombia) Revista de Derecho N° 40, Barranquilla, 2013. Pp.181

Perasso, Valeria, “*Todas las miradas en UNASUR*” enviada especial de BBC Mundo a Bariloche. BBC Mundo, 2009, pp.1

Kirchner, Néstor, Diario La Nación 1 de octubre de 2010.

