



Observatório de Política Exterior Argentina

–Análisis de Política Exterior Argentina – Nº 3

Los Análisis de Política Exterior Argentina (APEA) representan un nuevo espacio del Observatorio de Política Exterior Argentina. Se trata de breves informes mensuales acerca de algún tema relevante de la agenda de la Política Exterior Argentina, desde la perspectiva de los miembros de nuestro equipo de trabajo. A diferencia de los informes semanales del OPEA, cuyo objetivo es obtener noticias de los principales periódicos de tirada masiva del país y relatar los datos alcanzados procurando no volcar ningún tipo de valoración personal; los APEA tienen por fin realizar aproximaciones analíticas a la PEA, en algunos casos, a través de instrumentos teóricos.

Tanto el OPEA como el APEA surgen en el marco de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Asimismo, se realizan en forma conjunta con la Graduación en Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Brasil; el Programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Montevideo, Uruguay y la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo”, Presidencia de la República (SICOM), Paraguay.

Tanto el OPEA como el APEA se encuentran coordinados por la Dra. María del Pilar Bueno y están integrados por: Agustín Albini, Agustina Balvidares, Lic. Samanta Colman, T.P. María Julia Francés, Jessica García, Nadia Porcel, Virginia Rocchetti, Ezequiel Virgilio y Lic. Lara Soledad Zero.

Los invitamos a leer más sobre los integrantes, así como relevar nuestros informes en www.opeargentina.org

“Política Exterior Argentina y Biodiversidad en el período 1989-2012”

Virginia Soledad Rocchetti

El presente estudio tiene como objetivo proponer elementos para el análisis de la Política Exterior Argentina (PEA) y su relación con el tópico de la biodiversidad, en el período 1989-2012. Para ello se utilizan los aportes teóricos que Juan Carlos Puig (1980) brinda a partir de la Teoría de la Autonomía y específicamente se toman en cuenta los conceptos de Dependencia Nacional y Autonomía Heterodoxa para analizar los períodos 1989-2002 y 2003-2012, respectivamente. Asimismo, se complementa el análisis con los aportes de Alfredo Bologna (2008, 2010) sobre las tres variables de la Autonomía Heterodoxa, a saber: modelo de desarrollo interno, vinculaciones internacionales e interés nacional.

Podemos establecer que en la etapa que va desde 1989-2002, se construyó una política exterior con características dependencistas hacia los países desarrollados, pero principalmente hacia los Estados Unidos, como país hegemón del Hemisferio y hacia los organismos multilaterales de crédito.



Observatorio de Política Exterior Argentina

En este sentido, el modelo de desarrollo interno que llevó a cabo el gobierno de Carlos Menem se originó en la aceptación de las reglas que eran funcionales a los intereses dominantes en el sistema financiero y económico mundial, teniendo en cuenta que el objetivo principal era atraer inversiones que le permitieran mejorar la posición internacional del país y alcanzar la ansiada “inserción” de este en un mundo globalizado y fuertemente competitivo.

De este modo, la apertura de la economía, el achicamiento del Estado, la política de privatizaciones de empresas públicas a partir de la Ley de Emergencia Administrativa N° 23.696, la desregulación de los mercados y la flexibilización del mercado laboral constituyeron la base del modelo nacional durante estos años, aunque su origen se remonta al modelo económico-financiero iniciado en 1976.

En lo que respecta al gobierno de la Alianza, si bien durante la campaña electoral prometió una agenda diversificada respecto del gobierno de Menem, Fernando De la Rúa no efectuó cambios significativos respecto de su predecesor, ni en materia de política exterior, ni política doméstica.

En lo que refiere a las vinculaciones internacionales, Argentina participó activamente de distintas operaciones y acciones mundiales, consideradas por la elite gobernante como estratégicas para alcanzar la inserción. Sin embargo, a la vez que fueron de interés vital para Estados Unidos y por lo tanto respondieron a un interés externo y no doméstico, no se erigieron como decisiones trascendentales para alcanzar tal objetivo nacional.

La orientación del modelo de desarrollo y la percepción del sistema internacional con el objetivo de reincorporarse al primer mundo¹, trajeron aparejada la decisión de la elite gubernamental de vincularse con aquellos países que pertenecían a dicho grupo. Por lo tanto, el acercamiento a Estados Unidos y a Europa fueron muestras de las relaciones que pretendió gestar el gobierno de Menem en contraposición a los vínculos generados con anterioridad con el Movimiento de Países no Alineados (NOAL), organismo del cual Argentina se retiró en los años noventa. Por otro lado, la obtención de la categoría de aliado extra-OTAN dio cuenta del acompañamiento a Norteamérica en los distintos foros internacionales.

La desilusión sufrida hacia mediados de la década a raíz de la falta de resultados concretos en la relación con Estados Unidos y el grupo de países desarrollados, no variaron de forma determinante la orientación de la política exterior nacional. De este modo, el gobierno continuó con la política de acompañamiento al hegemon en temas vitales para su agenda regional y de acercamiento al mundo desarrollado. Esto se evidencia en el apoyo argentino al Plan Colombia (a pesar de las reticencias iniciales), la colaboración en los ejercicios militares conjuntos y el intento fallido por parte del Ejecutivo, de modificar la ley de patentes medicinales.

Por su parte, el gobierno de Fernando De la Rúa, tampoco pudo alterar el esquema de relaciones, y los intentos de acercamiento a Europa y Asia con el objetivo de incrementar los lazos comerciales no pudieron contrarrestar la avanzada

¹ Respecto de esta frase a la que alude el nombre del libro de Felipe de la Balze (1998), se pueden generar algunas discusiones, ya que varios autores debaten si Argentina alguna vez estuvo incorporada al sistema internacional y específicamente entre el grupo de los países desarrollados. Desde el punto de vista de este análisis, Argentina nunca perteneció a este, por lo que debería hablarse en todo caso, de búsqueda de “incorporación” y no de “reincorporación”.



Observatorio de Política Exterior Argentina

norteamericana. Finalmente el atentado a las Torres Gemelas, en septiembre de 2001, atravesó por completo la PEA, ya que los intentos de multilateralizar las decisiones más importantes de la política mundial, se vieron alterados.

Como resultado, el interés nacional durante el gobierno de Menem fue definido en términos económicos, utilizando como herramientas para su alcance la integración económica, política y estratégica en el Cono Sur, pero de cara a la inserción de la economía argentina en el mundo, a la vez que buscó la cooperación económica, política y estratégica con los países desarrollados. Dicho interés acompañó al interés nacional de los Estados Unidos, es decir, el incremento del poder internacional, manifestado durante estos años, bajo las presidencias de George Bush y Bill Clinton, a partir de la ampliación de los vínculos comerciales y la expansión de los principios de la democracia estadounidense.

En líneas generales, el gobierno de Carlos Menem, custodió el interés norteamericano, no sólo en las cuestiones mundialmente estratégicas para dicho país, como la ampliación del mercado y las intervenciones limitadas en el marco de las Naciones Unidas, sino además en lo concerniente al tópico de biodiversidad. En relación a este tema y a partir de lo expuesto acerca de la orientación y características de la política exterior nacional durante el período 1989-2002, se puede afirmar que se generó un fuerte condicionamiento del tratamiento de la política nacional hacia la biodiversidad respecto de la PEA. Si bien nunca fue un tema prioritario en la agenda doméstica e internacional, su tratamiento sufrió los vaivenes que la política externa fue imprimiendo.

De esta manera, la aprobación en el marco de las Naciones Unidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) en 1992, la participación en las reuniones de la Conferencia de las Partes (o reuniones COP), la celebración de la tercera Conferencia en la ciudad de Buenos Aires en 1996 y la creación de la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO), no respondieron a un interés del gobierno nacional para abordar el tema, sino a una orientación determinada de la política exterior durante los años noventa según las demandas y exigencias de los países desarrollados y los foros internacionales.

La introducción del tópico en la agenda nacional, se presentó como una herramienta de incremento del prestigio externo, demostrando que no era un tema de relevancia, ni siquiera un tema marginal en la agenda argentina. Más aún, el gobierno de Carlos Menem, adoptó el tópico como parte de un interés más amplio, vinculado a la obtención de resultados favorables en materia económica y comercial.

En este mismo sentido, ante la presión de Estados Unidos por el tratamiento a la biodiversidad genética y el negocio de las patentes medicinales, el gobierno comenzó a desatender la política de diversidad biológica hacia finales de la década. A partir de este hecho se puede observar que la discusión del tema en el ámbito nacional como en los foros internacionales, estuvo impregnada de intereses de distintas empresas multinacionales que presionaron por mejorar su situación comercial. La incidencia de estos actores en la política de biodiversidad argentina, reivindicada por la gestión como signo de la inserción del país en el escenario mundial, fue la máxima expresión de la dependencia que sufrió la PEA en general y la política de biodiversidad en particular.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Por otro lado, la desatención en la construcción de una Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) tal y como lo recomiendan las Naciones Unidas, y la definición de una posición en los recursos genéticos con injerencia de los actores privados, fueron hechos que constataron la ausencia de una política de diversidad biológica nacional concreta, diseñada desde la esfera del Estado, lo cual además, estuvo fuertemente influenciado por una política exterior con injerencia directa de los intereses foráneos.

Durante el período 2003-2012 se comenzó a diseñar una política exterior con rasgos generales de autonomía heterodoxa. Sin embargo, se considera oportuno remarcar que recién hacia finales del 2005 se puede hablar de una PEA autonomista. Este hecho se debe a la ampliación de los temas de agenda a partir del pago de la deuda externa con el FMI y algunos acreedores privados internacionales, lo que le permitió al gobierno de Néstor Kirchner, ampliar el margen de maniobra y la capacidad decisoria del Estado.

A su vez, la recuperación económica del país, el incremento de la estabilidad institucional y la victoria en las elecciones legislativas del mes de octubre de dicho año, posibilitaron una mayor construcción del poder político, brindándole las herramientas para tratar otros temas que anteriormente no habían sido incluidos en la agenda nacional.

Durante estos años de gobierno se comenzó a construir una PEA en sentido autonomista heterodoxo, evidenciando el acompañamiento de algunas políticas de vital interés para Estados Unidos, fundamentalmente en el plano estratégico-militar y de seguridad. Sin embargo, más allá de estas medidas de sintonía con el hegemon hemisférico, se discrepó en algunos temas importantes para la recuperación nacional. En este sentido, se inició la construcción de un modelo de desarrollo nacional diferente, en líneas generales, al ejecutado en los años noventa. Cuando los acuerdos con el FMI y los acreedores privados que ingresaron al canje encontraron su cauce, se profundizó la estrategia de alejamiento de Norteamérica.

Luego de la salida de la convertibilidad llevada a cabo por el gobierno interino de Eduardo Duhalde, el presidente electo, Néstor Kirchner, comenzó a delinear un nuevo modelo político y económico que buscó diferenciarse de las políticas que se llevaron a cabo durante el Menemismo.

De esta forma, las herramientas utilizadas para llevarlo adelante fueron el estímulo al consumo interno ampliado hacia el MERCOSUR, la intervención del Estado, la recuperación de empresas públicas privatizadas en los noventa, el aumento del salario y la competencia en el mercado. A su vez, la devaluación favoreció el crecimiento y estimuló la recuperación de la economía, beneficiando la balanza comercial del país.

Sin embargo, cabe recordar que dichas medidas fueron profundizadas hacia mediados de la gestión de Kirchner, ya que la agenda reducida no le permitió incluir tópicos que no eran prioritarios para la coyuntura nacional.

Este modelo continuó durante la gestión de Cristina Fernández, quien asumió en diciembre del 2007. Ambos mandatarios buscaron posicionar al Estado y a la política (como herramienta de transformación social) como los elementos necesarios para emprender el camino hacia la consolidación de un modelo de desarrollo interno, distinto al ejecutado durante los años anteriores.



Observatorio de Política Exterior Argentina

En cuanto a las vinculaciones internacionales, la agenda recortada con la que asumió Kirchner, le impidió diversificar de forma profunda las relaciones durante el primer año y medio de gestión. Sin embargo, cuando el condicionamiento del pago de la deuda fue reducido, se apostó a un mayor vínculo con la región, principalmente con Brasil y con Venezuela. Asimismo, se procuró ampliar los lazos con Europa y se decidió mantener la abstención que había realizado Duhalde, de la condena de Cuba en materia de derechos humanos en las Naciones Unidas.

El pragmatismo de Kirchner ante la necesidad de diversificar las relaciones, principalmente con Venezuela y su intento para que este país ingrese al MERCOSUR, fueron hechos reprobados desde el hegemón. A su vez, Cristina Fernández, profundizó los vínculos con Caracas como contrapartida al alejamiento relativo de Estados Unidos, encontrando en el gobierno de Hugo Chávez un comprador de los bonos de la deuda en default y un interesado en invertir en el país, especialmente en el área petrolera y en el mercado de lácteos.

Finalmente, el interés nacional durante el kirchnerismo estuvo delineado en términos comerciales y económicos, fundamentalmente referido a la recuperación de la economía nacional y el sostenimiento del modelo de desarrollo. Sin embargo, se pueden diferenciar dos etapas en relación con el interés del hegemón.

Entre 2003-2007, mientras que Argentina procuró salir del default y alcanzar la recuperación económica, Norteamérica se focalizó en Medio Oriente. En este sentido, se acompañó la aprobación de convenios internacionales para la lucha contra el terrorismo, pero se rechazó enérgicamente el lanzamiento unilateral de la guerra en Irak. Asimismo, el foco de Estados Unidos puesto en otra región del mundo, aportó a la definición autonomista de la PEA, ya que la permisibilidad internacional favoreció el incremento del margen de maniobra de Argentina.

La crisis financiera y económica mundial del 2008 logró dinamizar la PEA, permitiéndole a Cristina Fernández, a partir del contexto mundial, aprovechar la situación para mostrarse activa en los distintos organismos internacionales, principalmente en el G20. El objetivo era alcanzar una modificación sustancial del orden financiero mundial y el lugar propicio para hacerlo era en el marco de dicho foro ya que reúne a las Naciones emergentes y desarrolladas del mundo.

Si bien dicha crisis estancó por un lapso de tiempo el precio internacional de los commodities, repercutiendo en la economía nacional, tal y como afirma Alejandro Simonoff, “en términos generales, el volumen de nuestras exportaciones creció alrededor de un 20% desde el 2008 al año 2011, pasando de casi 70.000 millones de dólares en la primera fecha a casi 84.000 en la última” (Simonoff, 2012: 9).

En materia de diversidad biológica, tal y como se analizó durante el período anterior (1989-2002), las características de la PEA también tuvieron injerencia en ella, repercutiendo en su diseño y ejecución. De esta forma, del mismo modo que lo sucedido en la orientación de la política exterior, puede observarse que entre 2003-2005 no existieron avances significativos en el tópico, exceptuando la sanción de algunos proyectos de preservación en distintas eco-regiones nacionales. Este hecho se debió fundamentalmente al recorte de temas en la agenda nacional tras la coyuntura doméstica y las presiones internacionales.

Sin embargo, la descompresión de la agenda doméstica y externa hacia finales del 2005, facilitaron la puesta en marcha de mayores medidas y proyectos



Observatorio de Política Exterior Argentina

relacionados con la preservación de la biodiversidad del país. El incremento del margen de maniobra internacional permitió un aumento de la participación de Argentina en las discusiones de las COP, en tanto se buscó armar una posición respecto al material genético y la participación en los beneficios. A su vez, se produjo un incremento de los proyectos nacionales de conservación en las distintas regiones del país, como así también, una ampliación en materia normativa.

Los mayores avances normativos y de elaboración de proyectos se dieron a partir del 2007, con la asunción de Cristina Fernández, cuyo gobierno no sólo se vio beneficiado por un incremento en la financiación internacional para la biodiversidad, sino que además se encontró más estimulado nacional e internacionalmente ante el advenimiento y los preparativos a la COP N° 10 a celebrarse en Japón y la elaboración del III Informe Nacional sobre la situación de la diversidad biológica argentina a presentarse ante el CDB.

Hacia el 2010, Argentina dio los primeros pasos para efectuar una modificación de su ENB, cuyo antecedente data del año 2002. El objetivo principal es lograr que dicha estrategia se amolde a los planes de acción nacionales como así también a los nuevos requerimientos del CDB. Desde ese entonces, se aprobó el Protocolo de Nagoya por el cual el país apostó en las COP durante varios años y se inició el proceso de reformulación de la ENB.

Para finalizar, se comprende que durante el período 1989-2002, la PEA condicionó a la política de biodiversidad en un sentido dependentista. A la vez que Argentina respondía a los lineamientos de los organismos multilaterales de crédito y a las decisiones de la Casa Blanca, impulsaba o retraía el tratamiento del tópico, en función de los intereses foráneos. Del mismo modo, se utilizó a la biodiversidad como un tema de prestigio internacional, al cual el país accedía para resolver otros puntos de la política exterior y en relación al interés nacional.

Cuando este eje dejó de ser funcional a las pretensiones de la elite gobernante hacia finales de los noventa, se postergó el diseño de una ENB, no se definió una postura en material genético, y se restringió el rol de actores como la CONADIBIO y el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

Hacia el 2002, la crisis doméstica puso al margen la política de biodiversidad ya que la prioridad durante el interinato de Eduardo Duhalde era superar de la inestabilidad. Hasta el año 2005, momento en que se logró salir del default y saldar el pago con el FMI y algunos bonistas privados, el tratamiento del tópico estudiado todavía no era un eje tenido en cuenta. Sin embargo, el incremento del margen de maniobra en la esfera internacional y el aumento de la legitimidad del gobierno, facilitaron el diseño de un modelo de desarrollo con características distintivas, la construcción de una política exterior de búsqueda de nuevas vinculaciones internacionales y de representación del interés nacional que, aunque medido en términos económicos fundamentalmente, orientó el incipiente establecimiento de una política de diversidad biológica.

Durante el gobierno de Cristina Fernández, se logró solidificar la postura argentina en la materia destinando mayor presupuesto al área y absorbiendo mayores volúmenes de financiamiento internacional que destina el CDB a los países en desarrollo.



Observatorio de Política Exterior Argentina

La modificación de la ENB, junto con la puesta en marcha de distintos proyectos para cada eco-región del país, demostraron una posición nacional, es decir, propia respecto al tópico.

Aún quedan muchos avances por efectuar, sin embargo, se considera que la biodiversidad y su aprovisionamiento de material genético para lograr avances científicos, son herramientas fundamentales con las que el Estado debe trabajar de forma continua para mejorar el nivel de vida poblacional y posicionarse en la esfera mundial. De este modo, profundizar una política exterior en sentido autonomista heterodoxo, que brinde elementos para obtener mayores y mejores vinculaciones internacionales en distintos planos (y no sólo el económico) y que cristalice un interés nacional hacia el desarrollo del país, implica un desafío de los gobiernos venideros. Sin embargo, dicho interés debe expresar las necesidades y demandas de la sociedad, la cual interviene, directa o indirectamente, en la gestación de una política exterior, siendo ésta su fiel reflejo.

Bibliografía

- BOLOGNA, Alfredo Bruno (2008), "La vigencia de la teoría de la Autonomía de Puig para analizar el gobierno de Menem". Publicado en la revista "Ágora Internacional" de la Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina, Año 3, N°6.
- BOLOGNA, Alfredo (2010), "La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner". Tomo V. En Bologna Alfredo y Otros, "La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato". Rosario: Ediciones Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). UNR Editora.
- BROWN, A., U. MARTINEZ ORTIZ, M., ACERBI y J. CORCUERA (Eds.) (2006), "La Situación Ambiental Argentina 2005". Fundación Vida Silvestre Argentina.
- CATTANEO, Carlos Alberto (2012), "Lo diverso en la naturaleza: algunas consideraciones sobre la biodiversidad y los desafíos para su gestión". Revista Población, Dirección Nacional de Población. Pp 75-83.
- DE LA BALZE, Felipe (1998), "La política exterior de 'reincorporación al primer mundo'". En Cisneros, Andrés (comp.) Política Exterior Argentina 1989-1999: Historia de un éxito (Buenos Aires: CARI.)
- DEL VALLE DÍAZ, Myriam (2006, noviembre), "La política ambiental argentina: su errático desarrollo". Publicado en revista KAIROS sobre Temas Sociales. Universidad Nacional de San Luis. Año 10, N° 18.
- GUIMARAES, Roberto (1992), "El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra. Evaluación impresionista de Río'92". Revista "Nueva Sociedad" N° 122.
- JAGUARIBE, Helio (1979), "Dependencia y autonomía en América Latina". En Jaguaribe, Hélio, La dependencia político-económica de América Latina. México: Siglo XXI.
- LEÓN CORREA, Francisco Javier (2012) "Bioética global, y debates al inicio y fin de la vida en Latinoamérica". Editor: FELAIBE, Sociedad Chilena de Bioética, Fundación Interamericana Ciencia y Vida.
- MIRANDA, Roberto (2003), "Políticas exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el contexto". Politikos: estudios políticos e internacionales. Universidad Católica de Santa Fe, pp 97-124.
- PUIG, Juan Carlos (1980), "América Latina: políticas exteriores comparadas". Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Introducción y Tomo I.
- RAFANELLI, Pilar (2010), "Las relaciones exteriores del gobierno de La Alianza (1999-2001)", Cap. XVI. En Alejandro Simonoff compilador, "La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: las relaciones exteriores argentinas desde la



Observatorio de Política Exterior Argentina

secesión de España hasta la actualidad". Ediciones de la Universidad Nacional de La Plata.

SIMONOFF, Alejandro (2006), "Estructura y coyuntura en la Política Exterior de Néstor Kirchner (2003-2005)". Relaciones Internacionales.

SIMONOFF, Alejandro (2008), "La política exterior de los gobiernos Kirchnerista y la tercera posición". Revista Intellector. Río de Janeiro: Centro de Estudios para la Geopolítica y Relaciones Internacionales. Año IV, Volumen V, N° 9.

SIMONOFF, Alejandro (2009), "Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner". Revista Confines, agosto-diciembre 2009.