

CAPITULO 1: LA POLÍTICA EXTERIOR DE NESTOR KIRCHNER

ALEJANDRO SIMONOFF

La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner ha sido presentada por muchos analistas como un fenómeno fragmentado y contradictorio.¹ Por ello, para analizarla creemos que un buen ejercicio es hacerlo en clave autonómica, siguiendo no solo los términos teóricos de Juan Carlos Puig², sino también los ajustes e innovaciones de algunos de sus discípulos, como Guillermo Figari, por ejemplo.³

Para realizar nuestra tarea debemos primero repasar brevemente dos cuestiones generales: las condiciones recientes de vinculación con el mundo, como así también los cambios en el sistema internacional, para luego analizar la política exterior kirchnerista.

¹ Por ejemplo, véase el trabajo de Francisco Corigliano [2008,8-10] que la presenta desde cuatro perspectivas teóricas distintas (dos formas de realismo y otras dos de idealismo).

² Juan Carlos Puig fue el fundador de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Doctor en Diplomacia (Universidad del Litoral), LLM (Universidad de Pennsylvania), Docteur en Droit (Sorbona), y ex Canciller de la Nación durante la gestión de Héctor J. Cámpora, durante la dictadura militar de 1976 estuvo exiliado en Venezuela donde fue profesor de la Universidad Simón Bolívar de Caracas y director del Instituto de Altos Estudios de América Latina de dicha universidad. Desde el punto de vista académico, constituyó a la política exterior como disciplina científica a través del concepto de autonomía. Entre sus publicaciones se cuentan: Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana [1980]; Malvinas y régimen internacional [1983]; y, Políticas exteriores comparadas de América Latina [1984].

³ Esta forma de autonomismo, más vinculado a las revoluciones nacionalistas y reformistas de mediados del siglo XX y a los movimientos de los sesenta, sostuvo que la flexibilidad del Sistema Internacional y su distribución de tareas otorgaría a los países periféricos, márgenes de maniobra para lograr los objetivos nacionales.

Esta categoría, la “autonomía heterodoxa” fue una de las cuatro, creadas por Juan Carlos Puig, para interpretar la política exterior argentina (además de aquella estaban la dependencia paracolonia, la dependencia racionalizada y la autonomía secesionista) dependía de la existencia de un escenario internacional estructurado según los siguientes criterios: posesión de armas de destrucción masiva, impermeabilidad interbloque, autonomización intrabloque, ruptura estratégica, permeabilidad extrabloque [PUIG, 1983, 39]; y de otro interno que posee tres características fundamentales: a) el modelo de desarrollo interno puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; b) en que las relaciones internacionales del país periférico no sean globalmente estratégicas; y, c) separa el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque. [PUIG, 1983, 68]

Pero su aplicación reciente no puede escindirse de las transformaciones ocurridas en el Sistema Internacional, y por las cuales el Estado vio afectadas sus capacidades. Si bien el Estado-Nación sigue siendo el actor principal, ya no es el único: las compañías transnacionales, el capital financiero internacional, los organismos internacionales, entre otros socavan las reglas del juego del sistema de poder estatal.

Estos cambios pusieron en evidencia dos debilidades de la teoría puigiana, señaladas inicialmente por Mario Rapoport [1990]: la confusión al asimilar como autonomistas a regímenes sustancialmente diferentes y si la determinación de intereses entre la potencia hegemónica y el bloque llevó a sobrevalorar la confrontación de la nación periférica con la metrópoli.

Por eso, los análisis del posautonomismo (Dallanegra Pedraza, Figari, Miranda, etc.) hacen hincapié en la democracia como régimen apto para sostener estrategias de ese tipo, y en el hecho de que no siempre la división de intereses de los Estados Unidos y los del bloque occidental tendría como resultado la confrontación: podría haber casos en los que el interés del hegemon coincida con la nación periférica. [FIGARI, 1993]

2. ESCENARIO PREVIO

Las políticas exteriores desde 1983 se construyeron a partir de un interesante juego de equilibrios entre las tendencias autonomistas que privilegian a la región, como escenario principal de la agenda, y los de inserción con la potencia hegemónica. Las diferencias entre estas tendencias estuvieron en la elección de su alianza principal. Mientras los primeros apuntaron a generar márgenes de maniobra en el sistema internacional sobre las alianzas con países con similares recursos y valores, como en los ochenta, los dependentistas optaron por una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica, como ocurrió en los noventa.⁴ Obviar algunos de estos lados, nos puede llevar tanto a una inserción excluyente, como hacia el asilamiento.

Existen fuertes condicionantes, como el endeudamiento que generó la necesidad de acercarse a Washington para conseguir apoyo financiero, ya sea unilateral o de los organismos multilaterales que controla, lo que ocasionó una tensión en la búsqueda de un mayor marco autonómico. Por otro lado, la opción regional, sobre todo con Brasil, se debería formular, evitando caer en una “doble dependencia”.⁵

Por ello podemos determinar la existencia de dos ejes de las políticas exteriores posmenemistas:⁶ los intentos de construcción de una relación triangular (Argentina, Brasil y Estados Unidos)⁷ y el abandono de la estrategia de seducción en la cuestión de soberanía por Malvinas.

El triángulo ha mostrado tensiones, con respecto a Brasilia debido a su reposicionamiento internacional que obligó a buscar otros polos (Venezuela y México) y con Washington (por el impacto de su agenda de seguridad, tras el 11 de Septiembre, y su cambio de posición frente a los Organismos Financieros Internacionales). Otro dato inescrutable fue que la crisis de 2001 disminuyó sensiblemente los márgenes internos de maniobra internacional del Estado, en un escenario, por

⁴ Las políticas de las “relaciones carnales” de los noventa fueron de subordinación autoimpuesta, según la precisa expresión de José Paradiso [1993, 200], que llevaron al país a confundir sus propios intereses con los de la potencia hegemónica.

⁵ Utilizamos esta expresión en el sentido otorgado por Guillermo Figari. [1997, 195-6]

⁶ Estos gobiernos, los de la Alianza, Duhalde y Kirchner, tuvieron un fuerte estigma por diferenciarse de la gestión de Menem en mayor grado que entre ellos. Si bien este fenómeno de diferenciación entre las políticas exteriores de un gobierno a otro fue rastreado por Roberto Russell para los últimos veinte años [2004, 258], creemos que se trata de una conducta de larga data [SIMONOFF; 1999]

⁷ Los gobiernos de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde priorizaron al MERCOSUR, con diversa suerte, mientras el primero por el sostenimiento de la convertibilidad y la falta de adaptación frente a los cambios en el escenario internacional, lo pusieron en riesgo, y en el segundo caso, su carácter provisional no le impidió, tras cierta oscilación inicial, definirse por Brasilia. [SIMONOFF, 2007a]

lo menos en términos regionales, más flexible.⁸

El gobierno de George W. Bush definió su rol mundial como única superpotencia “buscando, golpeando y, si necesario, anticipándose activamente, a quienes lo amenazan”. [SIPRI, 2003] El impacto de ello fue la securitización de la agenda internacional y el abandono de la estrategia multilateral por una actitud unilateral.⁹ Si bien ésta podía hacer pensar en una restricción de los márgenes de acción, el celo puesto en Medio Oriente, llevó a que nuestra región estuviese alejada del escrutinio de Washington, salvo por cuestiones muy puntuales como el caso colombiano, y esto permitió consolidar políticas con cierto grado de autonomía.¹⁰ Por otra parte, la decisión de no contribuir al financiamiento de las crisis internacionales, como lo había hecho Clinton, fue el segundo cambio de la administración republicana.

3. LA ESTRUCTURA DECISORIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER

En este punto realizamos una descripción de la estructura decisoria en el ámbito de la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner.¹¹

Para comprenderla mejor, creemos necesario señalar algunos aspectos los políticos de corto, mediano y largo plazo que la afectan. En el primero, la debilidad

⁸ El propio Carlos Escudé señaló que en los primeros años del nuevo siglo:

...La pérdida de la capacidad de sanción por parte de los Estados Unidos y de instituciones como el FMI es un dato nuevo, que modifica dramáticamente las recetas normativas para los Estados periféricos que sufren la crisis más agudamente... [ESCUDE, 2004, 19]

⁹ Esto fue la emergencia de la aplicación de la teoría de Richard Hass, quien reclamó para los Estados Unidos un rol de gendarme planetario, con una dedicación parcial contra aquellos Estados que no aceptasen su voluntad, como un sheriff, reúne a Estados voluntarios que le ayudasen a reestablecer su orden, y una vez terminada la acción se disolvería la coalición. [HASS, 1994] Esto puso fuera de juego a las otras grandes potencias (Alemania, Francia, Rusia, China, entre otros) que estuvieron excluidas de las grandes decisiones estratégicas, la cuales buscan volver a un plano decisorio más amplio.

¹⁰ Una consecuencia de ello, fue que se observó a nivel mundial una creciente participación de actores regionales en la pacificación, la construcción de la paz y en los esfuerzos por solucionar las diversas crisis en sus áreas de influencia. En nuestro caso podemos afirmar que Argentina, Brasil y Chile lo están haciendo en el caso haitiano.

¹¹ La estructura de decisión está integrada por los actores gubernamentales domésticos, los gobiernos extranjeros y los grupos no gubernamentales que tienen influencia sobre él. Aquí es necesario describir su tamaño, la diferenciación de tareas existentes y su grado de especialización. [RUSSELL, 1990, 255] Pero teniendo cuidado de ver las reacciones internas, las externas y el control burocrático existente. [DUROSELLE, 1998, 218-9] Pero queremos aclarar que entendemos al modelo decisorio como una herramienta, no como un fin en sí mismo, ya que somos conscientes que posee cierta “ingenuidad” para explicar la totalidad de una política exterior. [HALLIDAY, 2002, 38]

producida sobre todas las instituciones (Presidente, Congreso, Partidos Políticos, etc.) como producto de la crisis de 2001. Encontramos que en el mediano y largo plazo, si bien en la Argentina se construyó un sistema relativamente estable desde 1983, lo que aún esta demorado es el debate principal, sobre qué modelo de país se desea. Esto afectó directamente a la viabilidad nacional -usando la terminología jaguaribiana-, ya que no existe cohesión nacional. Pero además, existieron un sinnúmero de cruces entre los actores que hicieron del análisis de la situación resulte mucho más complicado que lo que pareció a simple vista.

Néstor Kirchner tuvo que enfrentar una doble situación de debilidad de la figura presidencial¹². Por ello, el Presidente ensayó un estilo de conducción radial. Por esta forma de construcción, formó varios círculos concéntricos, ya que según Gustavo Cirelli y Andrés Bonatti el presidente “no delega, concentra, escucha a cada asesor pero decide solo.” [CIRELLI y BONATTI, 2005, 22]

En este sistema de poder presidencial, el Primer Mandatario, como indica Walter Curia, “ocupa el centro y mantiene relaciones bilaterales con los ministros, en busca de lo que entiende como ‘una mayor intimidad, una mayor capacidad de elaboración’.” [CURIA, 2004, 34]

Del funcionamiento de estas relaciones entre el Presidente y sus ministros¹³, donde no existieron reuniones de gabinete, pudimos delinear cuatro esferas concéntricas que estructuraban la acción. En una primera esfera se encontraron el presidente y el llamado Grupo de los 4 (G 4), formado por su esposa la Senadora Cristina Fernández, Julio De Vido, Alberto Fernández y Carlos Zannini¹⁴; un segundo núcleo o círculo próximo formado por el Canciller, el Ministro de Economía, y el de Defensa;

¹² La primera debilidad se remontaba a la época de Fernando De la Rúa, y la segunda provenía del origen electoral de Kirchner, en el cual salió segundo en la primera vuelta -con un 22 % de los votos-, pero ante la defección de Menem, asumió como presidente.

¹³ Su gabinete inicialmente estuvo formado por Roberto Lavagna (Economía), Ginés González García (Salud) que continuaron en sus cargos, el Jefe de Gabinete es Alberto Fernández, el Canciller, Rafael Bielsa, José Pampuro (Defensa), Daniel Filmus (Educación), Aníbal Fernández (Interior), Carlos Tomada (Trabajo), Alicia Kirchner (Desarrollo Social), Julio De Vido (Planificación Federal) Gustavo Béliz, que primero fue reemplazado por Horacio Rosatti y éste a su vez lo fue por Alberto Iribarne en Justicia y Derechos Humanos. A Lavagna lo sucedieron Felisa Michelli y a su vez a ésta la reemplazó Rubén Peirano, a Filmus, Juan Carlos Tedesco y en la Cancillería, tras la elección de Bielsa como diputado nacional, Jorge Taiana. De ellos provenían del la proximidad del Presidente, Alberto Fernández, Bielsa, Filmus, Tomada, Alicia Kirchner y De Vido, del duhaldismo, o de su gestión, Lavagna, González García, Pampuro y Aníbal Fernández, Gustavo Béliz no pertenecía a ninguno de estos grupos. Los reemplazos tras el 2005, fueron de personas con altos perfiles técnicos pero bajo perfil político.

¹⁴ Desde el punto de la construcción política, existió otro núcleo formado por Julio De Vido, Alberto Fernández y Alicia Kirchner que concentraron una importante porción del presupuesto que fue utilizado para afianzar el poder del Presidente. Véase: [DIAZ, 2004, 33] y [GARONE y ROCHA, 2003, 136]

en una tercera esfera, o círculo de influencia, se ubicaron la burocracia de la Cancillería, los otros Ministerios; y, el círculo periférico en el que hayamos a las corporaciones, los inversores extranjeros, los medios de comunicación, el Congreso, y los partidos políticos.

Si bien la estructura decisoria estuvo marcada por una fuerte concentración del poder en manos del presidente, existió paralelamente un proceso de fragmentación producida por aquellas cuestiones económicas de la política exterior que son tratadas en coordinación con Economía y Defensa.

I. EL CÍRCULO INTIMO

Este círculo está formado por el Presidente Néstor Kirchner y el G 4. Aquí estuvo el máximo nivel decisorio y fue la muestra mas evidente que el recorrido de las decisiones presidenciales “es mínimo” [CURIA, 2004, 34]

a. EL PRESIDENTE¹⁵

Si bien el Presidente optó por concentrar sus decisiones en una serie de círculos concéntricos, esta práctica no es una novedad en la Argentina, ya que este tiene una larga data en nuestro país. [MILENKY, 1978, 53]

Estos rasgos, no son solo una cuestión de estilo sino también una cuestión institucional, ya que la Constitución le otorga elementos para ejercer un presidencialismo atenuado. Pero también es cierto que la actual gestión tuvo que reconstruir la autoridad del cargo, ya que se había deteriorado durante la administración

¹⁵ La necesidad de reforzar la autoridad presidencial fue uno de los tres cambios que Tokatlian percibe en el diseño de la política exterior de Kirchner. Los otros dos elementos fueron el rechazo al modelo de inserción propuesto por el Consenso de Washington y su mirada sobre los setenta, ambos formaron parte del sistema de creencias. [TOKATLIAN, 2004, 123-4]

El alejamiento de las propuestas del Consenso de Washington –manifiesto en el rechazo a las relaciones canales de los noventa-, lo observamos en la distinción que el Presidente realizó del funcionamiento del sistema internacional por un lado reconoció el creciente unilateralismo de los Estados Unidos que nunca criticó abiertamente, y por otro su predilección por la multilateralismo. Mostrando con ello distancia de seguidismo noventista, pero también cierto equilibrio, que le permitió tener una relación con la administración Bush que fue fundamental en el proceso de negociación de la deuda con los acreedores privados y los organismos multilaterales de crédito. Dentro de esta caracterización podemos encontrar también: la ubicación de la Argentina como una potencia intermedia que busca incrementar su capacidad decisoria, tras la década de los noventa y la crisis del 2001, que afectó su capacidad decisoria y alentó fuertemente las presiones de acreedores e inversores externos que pusieron fundamentalmente a los europeos occidentales en una oposición muy cerrada contra el país; la reafirmación de la posición latinoamericana de la Argentina que lo llevó en un primer momento a acercarse al Brasil para luego girar hacia Venezuela para contener a Lula.

Con respecto a los rasgos setentista que el autor encontró en la forma en que se defendieron los derechos humanos tanto a nivel interno como internacional, diferimos con esa interpretación, véase inciso 2.3.

de Fernando De la Rúa y la crisis de 2001, como ya lo explicamos. La centralidad del presidente en el esquema decisorio se observó en el hecho que:

... Los ministros más capacitados pueden confiar en que serán consultados en los asuntos políticos específicos, aunque no tienen la certeza de que su posición será asumida por el presidente ni aspiran a ser escuchados sobre los aspectos estratégicos de la política global. [CASTELLI, 2005, 17]

El Presidente concentró poder y la relación con muchos de sus colaboradores “no es cordial ni amable”, a excepción de su círculo más íntimo. [MORALES SOLA, 2005, 1] Otro rasgo fue su sesgo directo y confrontativo, que remarcó sobre todo por los analistas opositores e incluso deslizaron esta característica a la política exterior, no distinguiendo entre conflictos de intereses con otros Estados y estilo. Como señala Eliseo Verón:

... En el caso de Kirchner, no veo la función de la seducción, sino de argumentación; es un uso más racional de la función de la seducción. Y, por otro lado, me parece muy fuerte la función polémica: él siempre está atacando. [VERON, 2004, 16]

De allí, que algunos analistas señalan que en esta estrategia discursiva se esconde la existencia de cierta intolerancia. [KRVATERNICK, 2005, 19]

Otras de las críticas hechas frecuentemente, tampoco fue ajena a nuestra tradición política, el uso de la política exterior “como accesoria de política doméstica, particularmente respecto a las diferencias ideológicas.” [MILENKY, 1978, 63]

Néstor Kirchner es poseedor de un estilo muy poco afecto a las formalidades, como lo muestran sus reiteradas inasistencias y retrasos a compromisos oficiales con mandatarios extranjeros que visitaron el país. El presidente en un acto público se excusó de tal actitud al señalar que:

... Para los que están tan preocupados por las formas, les digo que si algunas veces me tiene que esperar es porque estoy trabajando. Muchos funcionarios llegaban temprano y cumplían todas las reglas formales del protocolo y vivieron entregando a la Argentina.¹⁶

Esta frase sería una confirmación del uso interno de las cuestiones externas.¹⁷ Pero la verdadera cuestión de fondo fue, como señala Miranda, si la diplomacia presidencial no debió convertirse en un fin en sí mismo:

Una cosa es la diplomacia presidencial como hacedora de la política exterior a partir de la centralización de poder y de la voracidad por resolver todas y cada

¹⁶ Pagina/12, 27 de noviembre de 2004, 5

¹⁷ Como así también de cómo salda sus debates con la prensa, hablándole directamente al público.

una de las cuestiones y controversias en las que está involucrado el Estado como actor internacional. Otra cosa es el Ejecutivo sosteniendo objetivos de gestión y apelando a distintos medios para cumplir estos objetivos, como la diplomacia presidencial que es uno entre tantos. [MIRANDA; 2004, 12]¹⁸

Si bien era necesario reforzar la autoridad presidencial, creemos también que esta reconstrucción debió extenderse hacia los otros ámbitos, como el Parlamento, los partidos políticos, los ministros, etc., cosa que no ocurrió.

b. EL GRUPO DE LOS CUATRO (G4)

El G4 estuvo formado, como dijimos, por Cristina Kirchner, Alberto Fernández, Julio De Vido y Carlos Zanini¹⁹, o también conocido como “la Rosadita” [DIAZ, 2004, 24]

Desde que se conocieron en La Plata en sus años de estudiantes, Néstor Kirchner y su esposa, la senadora Cristina Fernández de Kirchner, han formado un sólido equipo político en todas las instancias en las que participaron. Ella “es una de las escasas personas que pueden torcer decisiones de Kirchner, incluso algunas que van más allá de la política.” [CURIA, 2004, 34]

La Primera Dama ha realizado una diplomacia paralela, como por ejemplo cuando encabezó una negociación con Brasil, junto a Alberto Fernández, con los representantes de Lula, Marco Aurelio García y José Dirceu para acertar posiciones con Brasil en marzo de 2005, produciendo tensiones con el Canciller Bielsa.²⁰

El caso de Alberto Fernández, a pesar de ser casi un recién llegado al círculo íntimo de Kirchner²¹, “es uno de los pocos que comparten la intimidad del matrimonio santacruceño en la Quinta de Olivos.” [GARONE y ROCHA, 2003, 137]

Su cargo de Jefe de Gabinete, le permitió reunir atribuciones funcionales y políticas importantes. Con respecto a las primeras podemos decir que “están relacionadas con la supervisión de las políticas públicas del Gobierno Nacional” en la que se destacan tres aspectos de esta tarea “la coordinación de actividades de

¹⁸ En un mismo sentido apunta Juan Gabriel Tokatlián, para quien el Presidente debe dar una “orientación estratégica al gobierno pero no el responsable del día a día.” [TOKATLIAN, 2004, 125]

¹⁹ De los análisis observados, solo el de Curia excluye a De Vido de este círculo [CURIA, 2004, 34]

²⁰ Clarín, 4 de mayo de 2005, 7.

²¹ Este abogado porteño, militante del Justicialismo, en los noventa estuvo vinculado a Domingo Cavallo y Gustavo Béliz, y en la segunda mitad de esa década se acercó a Eduardo Duhalde. Éste último lo alentó a que forme parte de la naciente corriente progresista del peronismo que tenía a Kirchner como principal referente. Aunque no tuvieron un inicio auspicioso, llegó a ser su jefe de campaña en 2003. [GARONE y ROCHA, 2003, 126-138]

los ministerios, la comunicación con el Poder Ejecutivo; y la relación con las provincias y los municipios.” [www.jgm.gov.ar] Esta concentración institucional se vio reforzada por el hecho que “concentra el mayor volumen de información sobre la gestión de Gobierno y es el natural intermediario entre el Presidente y los ministros.” [CURIA, 2004, 34]

El Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido²² es “el ministro más poderoso: maneja por presupuesto unos 3.500 millones de pesos.” [CURIA, 2004, 34] Además, concentra también mucho poder institucional y político. En la creación de este Ministerio les fueron transferidas:

... las áreas de energía y comunicaciones, provenientes del actual Ministerio de Economía; lo atinente a las obras públicas, la temática hídrica, el desarrollo urbano, la vivienda y la energía atómica, entre otras, desde la órbita de la Presidencia de la Nación; mientras que todo lo atinente al sector minero y del transporte, desde el actual Ministerio de la Producción.²³

Existen por lo menos tres procesos decisorios en los que este Ministro se vio involucrado: el retiro de Suez de Aguas Argentinas, los convenios con China y con Venezuela.²⁴ El primero, como principal involucrado en la Unidad de Renegociación²⁵, el Ministro de Planificación tuvo muchos roces con el grupo Suez, el cual se retiró del país, e involucró a Francia -país de origen de ese grupo-, y fue foco de tensiones con esa nación. [GARONE y ROCHA, 2003, 141] El segundo acontecimiento, involucra también a Alberto Fernández con el cual llevaron adelante las negociaciones de los tratados con China, las especulaciones que giraron en torno a ella, y la exclusión hasta ultimo momento de Cancillería y Economía. [VERBITSKY, 2004, 23] El tercero, y ultimo, fue la instrumentación de una diplomacia paralela con Venezuela, a través de Claudio Uberti, un funcionario de su cartera, quien desplazó al funcionario de carrera Sadous la Embajadora Alicia Castro en las negociaciones económicas y políticas con ese país.²⁶

²² El arquitecto Julio De Vido es un hombre cuya carrera política siempre estuvo vinculada al Presidente, aunque esta reconoce altibajos

²³ Texto del Decreto 1283/2993

²⁴ Por ser tres procesos decisorios solo haremos un breve comentario.

²⁵ A pesar de compartir la Unidad de Renegociación con Economía, Lavagna fue “expresamente excluido (o minimizado) de la tratativas con las empresas privatizadas”. [DIAZ, 2004, 28]

²⁶ Esto último tuvo lugar con la instrumentalización del Convenio Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela. Para ver el proceso decisorio, véase Majul [2009, 248-263] y Alconada Moon [2009]

El último miembro de este grupo es el Secretario Legal y Técnico de la Presidencia, Carlos Zannini²⁷. Este abogado de origen maoísta fue Ministro de Gobierno de Kirchner cuando fue gobernador de Santa Cruz y Presidente del Tribunal Supremo de esa provincia, es quien redacta todos “los decretos y muchos de los discursos K” [CIRELLI y BONATTI, 2005, 22]²⁸ A diferencia de los otros miembros de este círculo, Zannini “es el hombre de perfil bajísimo y aspecto bonachón, al que casi no se le conoce la voz.” [CURIA, 2004, 34]

El núcleo íntimo de la decisión, el Grupo de los Cuatro, tomó decisiones de política exterior desplazando a las áreas que institucionalmente deberían hacerlo, con la cual se producen tensiones. Incluso existió cierta división de tareas en donde las cuestiones de construcción ideológica discursiva estuvieron reservadas en Cristina Kirchner y Carlos Zanini, mientras las referidas a la construcción de un aparato político estuvieron a cargo de Julio De Vido y Alberto Fernández. Lo que llevó tras el alejamiento de Roberto Lavagna a pujas entre esos dos ministros.

II. EL CÍRCULO PRÓXIMO

Observamos aquí la existencia de un segundo círculo que denominados próximo. Estuvo conformado por los consejeros personales del Presidente, el Canciller Rafael, el Ministro de Economía y el de Defensa. En este plano fue evidente la fragmentación de las tres dimensiones clásicas de la política exterior (político-diplomático, estratégico-militar y económica), en las que Economía y Defensa avanzaron sobre atribuciones que originalmente dependían de la Cancillería.

a. LOS CONSEJEROS PRESIDENCIALES

Dada la naturaleza de la gestión presidencial, los consejeros no son muchos, ya que, como apunta Beatriz Sarlo, “Kirchner no tiene vocación de una relación orgánica con los intelectuales; aunque puede escucharlos eventualmente.” [SARLO, 2005, 32].

Durante la campaña electoral, Néstor Kirchner optó por constituir un pequeño equipo de consejeros encabezado por el Embajador Juan Pablo Lohlé.²⁹ En este plano se diferencia de Alfonsín que tenía un equipo de intelectuales nucleados

²⁷ No posee una buena relación con De Vido [GARONE y ROCHA, 2003, 143]

²⁸ Esta última tarea fue compartida con la Primera Dama. [CURIA, 2004, 34]

²⁹ Éste funcionario de Cancillería estuvo vinculado al justicialismo, donde en los años ochenta actuó como asesor en temas internacionales, desde el Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPEI), durante la gestión de Menem fue representante argentino ante la OEA y España, alejándose de ese gobierno por no compartir los lineamientos del Canciller Di Tella, y hoy es Embajador argentino en Brasil.

en el “Grupo Esmeralda”, y se asemejó a Menem, quien tuvo contactos con algunos intelectuales neoconservadores vernáculos de los que podemos desatacar a Carlos Escudé y Jorge Castro. Y esto se debió no a una falta de recursos, ya que nuestro país posee un importante desarrollo de *think tanks* -el mayor número en América Latina-, aunque el gobierno no pareció muy urgido por “buscar insumos académicos.”³⁰ Tampoco esta tendencia no fue nueva, ya que desde los sesenta los presidentes que optaban por “viejos socios políticos, líderes informales, e intermediarios del poder” [MILENKY, 1978, 63]

b. EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

La designación Rafael Bielsa³¹ como Canciller sorprendió a propios y ajenos, ya que no integró los equipos técnicos de política exterior de Kirchner ni se le conocían contactos con el mundo diplomático. [GARONE y ROCHA, 2003, 157]

Aunque en el plano de la política exterior, junto al Presidente, el Canciller ocupa el papel más relevante institucionalmente, observamos cierto desplazamiento, ya que su poder depende del margen de acción que le otorga el Presidente. [RUSSELL, 1990, 263] Por lo que ya observamos en el G4, el Canciller esta marginado de algunas decisiones, producto del esquema de conducción presidencial. [DIAZ, 2004, 33] De los múltiples relatos recolectados quien mejor describe las relaciones entre el Canciller y el Presidente, es Eduardo Curia, quien señala:

Rafael Bielsa ha sido uno de los ministros que más padeció en este tiempo las contrariedades del Presidente. Por su función, el canciller debe muchas veces decidir sin más vueltas. Kirchner que respeta la estatura intelectual de Bielsa tanto como la de Lavagna, le recriminó por la frecuencia de sus diálogos con Colin Powell, el secretario de Estado norteamericano, y más recientemente por su intención de viajar a Santiago para recomponer la relación con el gobierno de Ricardo Lagos. Bielsa ha debido escuchar una vez la siguiente instrucción: “La relación con Estados Unidos la maneja yo con Bush.” [CURIA, 2004, 35]

Nótese aquí cierta similitud con el planteo de Carlos Menem al personalizar la relación con los Estados Unidos, lo que no fue aconsejable, ya que hay que incrementar los vínculos burocráticos que son más estables que los políticos para poder fijar una agenda de largo plazo.³²

³⁰ Suplemento Enfoques de La Nación, Buenos Aires, 28 agosto de 2005, 4.

³¹ Militó en los setenta en Montoneros, estuvo desaparecido y exiliado durante la última dictadura militar. Es abogado, con una amplia trayectoria en diversos niveles del poder judicial argentino y del extranjero, y durante el gobierno de la Alianza fue Síndico General de la Nación:

³² El Presidente, además de la relación con Bush, también concentra sus vínculos con Lula, Chávez y Zapatero.

Desde la asunción de Jorge Taiana³³ se observó una mayor sintonía con el Presidente, aunque sus atribuciones continuaron limitadas, producto de una fragmentación de las áreas involucradas en la política exterior y del propio esquema decisorio adoptado. Inicialmente designado como Vicecanciller, su relación con Bielsa fue tirante y de competencia, como lo muestran los sucesos en torno a la médica cubana Hilda Molina y la designación de un dirigente piquetero como delegado argentino ante la crisis boliviana que terminó con el mandato de Mesa.³⁴

c. **MINISTRO DE ECONOMÍA**

En los últimos cincuenta años, el poder de los Ministros de Economía, sobre la política exterior fue “una tendencia firme” que producía choques “con el Canciller en la responsabilidad de las negociaciones económicas exteriores y la política económica exterior.” [MILENKY, 1978, 71] El grado actual de concentración decisoria nos impide aseverar esto. Roberto Lavagna vio reducidas sus atribuciones, tanto por el Jefe de Gabinete, como por el Ministro de Planificación, como en temas exclusivos (por ejemplo, las negociaciones de la deuda tanto con los Organismos Multilaterales de Crédito y su reestructuración los tenedores privados, o las renegociaciones de los contratos de empresas publicas privatizadas).

Roberto Lavagna³⁵, durante la administración Duhalde, gracias a su negociación con el FMI había logrado grandes márgenes de maniobra, fueron sensiblemente recortados por la constante supervisión presidencial, o del Jefe de Gabinete. [CURIA, 2004, 34]³⁶ Esta situación generó tensiones con el Ministro Coordinador y el de Planificación.

Pero las tensiones no le impidieron tener buena sintonía con el Presidente

³³ Es abogado de extensa participación en el peronismo desde los setenta y en derechos humanos, área en la que ocupó cargos provinciales y nacionales. En el ámbito de Cancillería fue nombrado embajador político en los ochenta, luego bajo Menem fue representante argentino en Guatemala y en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la que fue Secretario.

³⁴ Para no excedernos de los límites de este trabajo, sólo indicaremos que en el primer caso, la promoción por parte del Canciller de una nota firmada por el presidente Kirchner para que Fidel Castro permitiera la visita de la doctora Hilda Molina a su familia en Argentina, y el rechazo del mismo puso en movimiento esta puja entre el número uno y dos del Palacio San Martín. En la segunda cuestión, el Canciller se desentendió por completo y le adjudicó la responsabilidad a Taiana.

³⁵ El Ministro Lavagna había estado en la función pública en tiempos de Alfonsín, en el área de Comercio Internacional e Industria, y luego con la Alianza había sido Embajador Extraordinario frente a la Unión Europea y los Organismos Económicos Internacionales en Ginebra. Por otra parte es un prestigioso académico de renombre y un crítico importante de las políticas económicas sustentadas por el país durante los noventa.

³⁶ Su tarea no fue sencilla, ya que tuvo una alianza con el Secretario del Tesoro de Estados Unidos que le permitió llevar a adelante la propuesta de reducción de deuda, a pesar de la oposición de Alemania, Italia y Japón. Mientras desde la Jefatura de Gabinete se cuestionaba su accionar.

quien le tiene respeto intelectual y comparten la visión del mundo.³⁷ Con su alejamiento sus diferencias se incrementaron, llegando a un punto crítico en la postulación de Lavagna como candidato en 2005.

Pero no es el único economista consultado por el Presidente, quien recibe consejo de Alfonso Prat-Gay y Pedro Lacoste y a estos habría que agregarles a Javier González Fraga y Eduardo Curia que son consultados por Julio De Vido. [GARONE y ROCHA, 2003, 163]³⁸

Los sucesores de Lavagna, Felisa Micelli y Rubén Peirano³⁹ con un peso mucho menor en la estructura decisoria, enfrentaron la agudización de la falta de autonomía, celosamente monitoreada por los miembros del G 4.

d. **MINISTRO DE DEFENSA**

Aunque en un principio estuvo vinculado al duhaldismo⁴⁰, José Juan Bautista Pampero en los últimos meses terminó acercándose al kirchnerismo, incluso fue candidato a Senador Nacional por el Frente para la Victoria

En el caso del Ministro de Defensa, ha ganado un lugar en el ámbito de la política exterior⁴¹, sobre todo por las Operaciones de Misiones de Paz de Naciones Unidas (OMP). Estas acciones tienen un alto impacto en nuestra política exterior, frente a otras más clásicas, referidas a la defensa territorial, que perdieron lugar ante la solución de los problemas limítrofes y el fin de las hipótesis de conflicto con Brasil y Chile —con los cuales se avanza en sistemas cooperativos regionales de

³⁷ Roberto Lavagna es uno de los pocos economistas locales críticos de la globalización. En su libro *Neoconservadurismo versus capitalismo competitivo*, se observan las coincidencias con Kirchner, al sostener que la globalización equipara al Estado-Nación con “Estados-municipios, por el recorte de sus márgenes de acción.” Y que la tarea a llevar hacia adelante es la construcción “en lo económico de un sistema de capitalismo competitivo y sustentable, compatible con la democracia participativa” [LAVAGNA, 1999, 8 y 130]

³⁸ La relación de estos economistas con los noventa es más dudosa.

³⁹ A pesar que éste último contaba con el apoyo de la corporación industrial.

⁴⁰ Basta ver su trayectoria política para darse cuenta de esta vinculación. Fue dos veces Diputado Nacional por la provincia de Buenos Aires, Ministro de Salud provincial con Duhalde, y luego Secretario General de la Presidencia en el mandato interino de éste. En mayo de 2003 fue convocado por el Presidente Dr. Néstor Kirchner para hacerse cargo de la cartera de Defensa, función que ejercerá hasta diciembre de 2005.

⁴¹ Pero no así las Fuerzas Armadas, en otro tiempo poseedoras de poder de veto sobre la política exterior, hoy ven su poder sumamente menguado debido a su desprestigio por las violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura, su desempeño en la Guerra de Malvinas y por su escaso presupuesto.

defensa-, y también por el abandono de la aplicación de la Doctrina de la Seguridad Nacional, como lo fue durante la Guerra Fría.⁴²

La actual participación argentina en OMP se caracteriza por un incremento significativo del número de hombres en estas misiones, tras el envío a Haití, aunque el número de misiones se mantienen sin cambios. Estos aspectos marcaron diferencias con los gobiernos de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde. [SIMONOFF, 2005, 145]⁴³

La definición de la política de seguridad internacional del gobierno kirchnerista se sustentó en tres elementos: defensa de la democracia y los derechos humanos; respeto a la soberanía y a la autodeterminación; y el multilateralismo. [SIMONOFF y OTROS, 2004]⁴⁴ Aunque la participación multilateral en el ámbito regional es muy activa, y funcional a los intereses de Washington, también es evidente que con estas Operaciones de Paz lo que se busca otorgarle un rol a las Fuerzas Armadas y una oportunidad para la capacitación y la modernización.

Cuando José Pampuro asumió como Senador Nacional, fue reemplazado por Nilda Garré, quien continuó mostrándose disciplinada frente a poder del Presidente pero logrando márgenes importantes dentro de los límites impuestos.

4. EL CÍRCULO INFLUYENTE

Rodeando a éste núcleo existió un tercer grupo de actores, o círculo influyente, que implementa la política exterior, representan intereses particulares. Aquí encontramos a la burocracia del Ministerio de Relaciones Exteriores, los otros ministros, etc.⁴⁵

a. EL SERVICIO EXTERIOR DE LA NACIÓN Y EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.

Durante el gobierno de Arturo Frondizi se dieron los primeros pasos para

⁴² Aunque en este último aspecto habría que pensar si los nuevos temas de agenda como el terrorismo y el narcotráfico que están poseídos por cierto “espíritu de cruzada”.

⁴³ En el caso de nuestro país esta actitud se diferencia de Duhalde que no la renovaba, pareciéndose más a los gobiernos de Fernando De la Rúa y Menem que las reemplazaba por otras nuevas.

⁴⁴ Estos elementos fueron establecidos, tanto por el Canciller Bielsa, como por el Ministro de Defensa Pampuro en la Conferencia de Seguridad Hemisférica de la OEA realizada en octubre de 2003.

⁴⁵ De todos estos sólo analizaremos al Servicio Exterior y al Ministerio de Relaciones Exteriores.

jerarquizar y profesionalizar el servicio exterior, “bajo un sistema de mérito” aunque la creación del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) fue bajo el gobierno de facto de José María Guido. Es un organismo que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, cuyo fin es la selección⁴⁶, formación, capacitación y por ende la profesionalización de los miembros del Servicio Exterior de la Nación.

Si bien la profesionalización tiene sus ventajas en cuanto a “incrementar los elementos racionales y reducir los caprichos del comportamiento burocrático”, no es menos cierto que “todas (o la mayoría) de las organizaciones complejas generan graves “patología de información”. [HOLSTI, 1989, 543]

La Secretaría de Relaciones Económicas y Comercio Internacional creada para evitar divergencias con economía, tenía más poder bajo la presidencia de Duhalde, ya que Redrado era vicedecano, con Kirchner conservó su cargo de Secretario pero no la preeminencia de la línea sucesoria del Canciller.

Los dos Secretarios de Relaciones Económicas Internacionales, tanto Martín Redrado como Chiardía poseen un alto perfil técnico y tuvieron instrucciones del Canciller de mantenerse en permanente consulta con Lavagna. [MORALES SOLA, 2005, 1] Y se continuó con la línea expresada por la Argentina desde fines del menemismo de diversificación de mercados y productos exportaciones.

Más allá de esos lineamientos burocráticos, el Canciller constituyó un grupo de consulta, formado por embajadores de extracción peronista José Octavio Bordón (Estados Unidos), Rodolfo Gil (OEA), Juan Pablo Lohlé (Brasil), Hernán Patiño Mayer (Uruguay), Juan Carlos Olima (ALADI) y Fernando Mirré (Reino Unido).⁴⁷

Si bien existe un servicio exterior profesionalizado, este no logró un nivel de autonomía importante frente al poder político.

5. EL CÍRCULO PERIFÉRICO

En el cuarto nivel, el círculo periférico, los actores intervinientes generaron apoyos políticos, demandaban por un interés especial, y movilizaban a la opinión pública en determinadas cuestiones económicas.

Las corporaciones nacionales y extranjeras, los partidos políticos y el Congreso, los medios de comunicación y la opinión pública estuvieron en la periferia

⁴⁶ El sistema de selección siempre ha sido vulnerado porque existieron “numerosas excepciones al principio del mérito.” [MILENKY, 1978, 81]

⁴⁷ Página/12, 30 de abril de 2005 y Clarín, 2 de mayo de 2005.

aunque fueron actores significativos en la comunidad de la política exterior.⁴⁸

a. LAS CORPORACIONES EMPRESARIAS

Kirchner se muestra distante de las corporaciones empresarias aunque éstas ofician como portavoces de sus respectivos sectores:

... los grupos de interés económico han ejercido poca influencia en la política económica exterior. La importancia de cualquier organización depende de su compatibilidad con el equipo político o son su habilidad para influir en la composición del equipo. Pueden presentarse las demandas directamente al ejecutivo sin la mediación de un partido político... [MILENKY, 1978, 86-7]⁴⁹

El ámbito de la política exterior el sector industrial actuó fuertemente, sobre todo en relación con Brasil, producto de las asimetrías existentes con ese país.⁵⁰ La Argentina pretendió limitar las asimetrías a través de mecanismos de salvaguarda y, en un sentido más amplio, producir una redefinición de roles en el espacio común. En consonancia con los reclamos industriales, el Ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna propuso una serie de instrumentos para disminuir las asimetrías comerciales y las radicaciones industriales; limitar los incentivos brasileños a las exportaciones hacia nuestro país y en caso de desequilibrios que los socios puedan recurrir al uso de licencias. Estos instrumentos, permitirían que el MERCOSUR fuese la plataforma para que la Argentina incrementase su capacidad industrial.⁵¹

Este pedido argentino llevó al Ministro de Industrias de Brasil, Luiz Furlan⁵², a criticar fuertemente las demandas argentinas. Sin embargo, Lula declaró que nuestro país tiene derecho a rearmar su industria y en una misma dirección, Amorin proponía que el MERCOSUR debía avanzar hacia una industria integrada que

⁴⁸ La cultura política en temas de relaciones internacionales argentinas es muy parroquial y generalmente acrítica, además de ser un fenómeno social que abarca todo el espectro de una comunidad, por ese motivo esta calificación se puede extender a los otros actores. [RUSSELL, 1990, 268]

⁴⁹ Esto es señalado también por otros autores como Roberto Russell [1990, 268]

⁵⁰ Según datos que el ex Secretario de Industria, Lic. Dante Sica, el producto bruto industrial de Brasil es cinco veces mayor al argentino, en algunos rubros como el textil y el calzado es de 5,2 y en maquinarias y electrodomésticos es de 12.8. [Clarín, 16 de agosto de 2005, 12] En otros rubros, los que gozaron de alguna protección en los noventa, como el automotor, mientras que en 1998 la Argentina poseía el 14 % del mercado brasileño y Brasil un 30 del argentino, en 2004 nuestro país poseía un 4 % frente a un 60 de Brasil. [Clarín, 9 de junio de 2004, 4]

⁵¹ Clarín, 9 de junio de 2004, 4.

⁵² Es un representante de los sectores industriales del Brasil

permitiera competir en terceros mercados.⁵³

Pero no podría decirse que la corporación industrial tiene una actitud ideológicamente anti-brasileña, ya que mostró cierto pragmatismo cuando ambos países firmaron acuerdos con China reconociéndole el carácter de economía de libre mercado. En ese momento donde existió un acercamiento, ante la probable invasión de productos de ese origen en ambos países. Esta situación puso en movimiento a los dirigentes la Unión Industrial Argentina⁵⁴ y la Federación de Industriales del Estado de San Pablo (FIESP)⁵⁵ que tienen muchas diferencias entre sí, pero ante la presencia un mal mayor se reunieron el 24 de noviembre de 2004 para acordar una estrategia conjunta. El gobierno argentino señaló la existencia de una serie de cláusulas en el convenio que le permitirían al país aplicar salvaguardas hasta el año 2008, pero que incluso no descartaban utilizar legislación antidumping, o la aplicación de aranceles frente a prácticas desleales. Pero la acción conjunta empresaria llevó a ambos gobiernos a dar señales de que se utilizarían diferentes instrumentos de protección e incluso se podrían implementar mecanismos comunes.⁵⁶

Los empresarios del ámbito industrial han demostrado cierta capacidad de presión en defensa de sus intereses, incluso con la designación de Rubén Peirano se reforzó la alianza con el elenco gobernante pero mostrando un sesgo pragmático importante a la hora de definir adversarios y aliados, como así también aprovechando las fisuras dentro del gobierno. En cambio los empresarios agropecuarios se concentraron en una actitud crítica con los lineamientos del gobierno, a pesar que las políticas comerciales internacionales son ampliamente beneficiosas para el sector.

b. LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

Producto de las privatizaciones realizadas en los noventa, la mayoría de las empresas de servicios públicos están en manos extranjeras.⁵⁷ La preeminencia europea estas inversiones cambió su rol compensador, frente a los Estados Unidos

⁵³ Clarín, 10 de agosto de 2004, 8.

⁵⁴ El presidente Kirchner sospechó de Lavagna, por creer que éste “fue quien alentó a ciertos industriales de la UIA a rebelarse públicamente contra la eventual invasión de productos chinos en el mercado argentino y a destrabar, al fin y al cabo, las maravillosas expectativas del megacuerdo infladas desde la Rosadita.” [DIAZ, 2004, 31]

⁵⁵ Esta entidad agrupa el 50 % del PBI Industrial del Brasil.

⁵⁶ Clarín, 26 de noviembre de 2004, 11.

⁵⁷ España obtuvo inicialmente un 14.76 % del total de las privatizaciones, Estados Unidos un 11.98, Italia, un 8.76, Francia un 6.92, Canadá 2.58, Gran Bretaña 2.30 y otros un 6.45.

que antes esta región había tenido, por otro claramente asimétrico.⁵⁸

Un signo de esta nueva posición está demostrado en el hecho, que el 76 % de las demandas presentadas contra la Argentina en el Centro Internacional de Arreglo de Disputas Relativas a Inversiones (CIADI) fueron de ese origen. [SIMONOFF y Otros, 2004, 12] De hecho la mayoría de los gobiernos europeos han presionado al país en diversos foros internacionales, fundamentalmente el FMI, para revertir la propuesta argentina de congelamiento de tarifas tras la devaluación. [SIMONOFF y Otros, 2005, 12]⁵⁹

a. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos sufrieron tanto la falta de institucionalidad como el presidencialismo, que los redujo a un rol muy marginal, o casi nulo en la decisión de política exterior. [RUSSELL, 1990, 268]

Este proceso se agudizó con la crisis del 2001, en donde los partidos políticos más relevantes hasta entonces eclosionaron y no lograron acomodarse a la nueva situación. Como sostiene Gonzalo Álvarez Guerrero:

... El PJ se encuentra virtualmente acéfalo desde hace un año, librando feroces luchas intestinas. Mientras que el radicalismo lucha por no desaparecer luego de haber sacado menos del 3% de los votos en la última elección presidencial. La derecha no termina por definir su líder ni su estrategia, y la izquierda, o más ampliamente el progresismo, se presenta dividida en una miríada de partidos y agrupaciones. [ALVAREZ GUERRERO, 2005, 5]⁶⁰

Tanto los fenómenos de largo, como los de corto plazo afectaron la función de los partidos de “servir como presión ideológica y grupos de veto” que tuvieron en otro tiempo. [MILENKY, 1978, 90]

b. EL CONGRESO

En términos generales, el rol del Congreso se ha visto disminuido primero por su falta de producción legislativa que es menor a las dos décadas anteriores, y la utilización excesiva por parte del Presidente de los Decretos de Necesidad y

⁵⁸ Como vimos, este no es el único foco de tensión con los europeos, el otro es la deuda privada en default.

⁵⁹ España fue el único país europeo que ha demostrado un cambio de posición en estos años, al acercarse a la postura argentina, tras el reemplazo de la coalición de derecha encabezada por José María Aznar por el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero.

⁶⁰ Cabe notar que esta situación refuerza la estructura presidencial.

Urgencia. [ALVAREZ GUERRERO, 2005, 6]

Del mismo modo que los partidos, en términos generales, la participación del Congreso “en los procesos decisorios en política exterior ha distado legalmente de las experiencias norteamericana y europea.” [RUSSELL, 1990, 267]⁶¹ Hasta tal punto esta situación es así, que algunos autores plantean que la política exterior “parece quedar fuera del control democrático, dejando casi exclusivamente en manos de los gobiernos y de sus burocracias.” [LASAGNA, 1995, 390]

En los más de veinte años de democracia, en muy contadas oportunidades el Congreso tuvo un papel activo en esta materia. Solo cuando el Ejecutivo no tuvo quórum propio, el Parlamento pudo impulsar acciones propias.⁶²

Cuando asumió Kirchner la Cámara de Diputados tenía un bloque justicialista de ciento veintidós miembros (47.5%), dividido en cuatro subbloques (duhaldista, menemistas, adolfistas y el “Grupo Talcahuano”) que luego tendieron a reorganizarse.⁶³ Luego le seguía el bloque radical con 63 bancas (24.5%), los diversos bloques de centro izquierda con 34 (13.2%), los partidos provinciales y de centro derecha con 27 (10.5%), y los partidos de izquierda y otras agrupaciones con el 4.3%.⁶⁴ Producida la renovación del 2003 el bloque justicialista y sus aliados extrapartidarios suman unos 144 diputados (un 55.6%), de los cuales 44 responden a Duhalde, nueve son extrapartidarios, mientras que 35 son kirchneristas, 47 lo hacen sin firmeza o de manera eventual y 8 son los aliados transversales. Los legisladores no peronistas suman 114 bancas.

En el Senado el bloque justicialista suma 42 bancas (una más que en el período 2001-2003), de las cuales 9 adhieren al duhaldismo y el resto al presidente. La oposición suma 30 bancas, siendo 20 del radicalismo, 6 de los provinciales y cuatro de fuerzas de centroizquierda.⁶⁵

⁶¹ En los sistemas parlamentarios, el Congreso tiene un rol significativo en la decisión, ya que posee tres tipos de responsabilidades: representa una parte del poder; posee un conocimiento basado en la experiencia—en los cuales algunos de sus miembros ingresan a los grupos como expertos y otros como “expertos accesibles”; y, finalmente, la de ser miembros de partidos políticos (grupos de presión privilegiado). [DUROSELLE; 1998, 216-7]

⁶² Ocurrió en los últimos años de Menem, cuando el Congreso modificó las iniciativas presidenciales sobre la Ley de Patentes, el tratado con Chile por Hielos Continentales, y los acuerdos con Gran Bretaña por Malvinas en 1998 [SIMONOFF, 1999, 90, 96-97], lo mismo pasó con Fernando De la Rúa cuando moderó los ímpetus iniciales del presidente para enviar tropas a Afganistán tras el 11 de septiembre. [SIMONOFF, 2001, 14-16]

⁶³ Este era el Bloque mayoritario más grandes desde 1983.

⁶⁴ NUEVA MAYORIA “El justicialismo ya logró mayoría absoluta en la cámara de diputados, y va camino a convertirse en el bloque más numerosos desde 1983” [En: www.nuevamayoria.com]

⁶⁵ NUEVA MAYORIA. “La división del justicialismo pone en riesgo su mayoría en el Congreso” [En:

Un buen ejemplo del funcionamiento parlamentario fue la discusión por la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). El Presidente Kirchner envió el proyecto al Congreso solicitando la autorización para la misión el 21 de mayo de 2004.⁶⁶ Para el Ejecutivo, la suerte de esta misión puede “afectar al sistema de seguridad regional” y “mostrar al mundo un MERCOSUR que representa algo más que un acuerdo comercial.”⁶⁷

Una vez en el parlamento, la discusión se articuló rápidamente en torno a dos cuestiones: si era una misión de mantenimiento o imposición; y/o, si era una exigencia norteamericana o una iniciativa regional. Para José Pampuro “Haití esta en una situación de acefalía política y la única forma de ayudarlo es garantizando la estabilidad institucional.”⁶⁸

El oficialismo, no consiguió un amplio consenso político aunque logró imponer su decisión.⁶⁹ Centró su argumentación en dos elementos: la multilateralidad del emprendimiento y la presencia regional en el mismo.⁷⁰ En esta acción el gobierno ganó un aliado inesperado, el Senador Eduardo Menem quien defendió la medida, pero señaló que podía criticarse “la demora de haberlo decidido antes, hubiéramos tenido un lugar más preponderante en la fuerza multinacional de la ONU para Haití, que ahora comanda un general brasileño.”⁷¹

El duhaldismo apoyó la medida aunque exigió que la renovación de la misión la haga el Congreso y no el Poder Ejecutivo.⁷² También acompañaron esta decisión los partidos provinciales, los legisladores de Recrear, fundados en los mismos

www.nuevamayoria.com]

⁶⁶ Un día antes el Senado brasileño ya había autorizado a sus tropas [Clarín, 22 de mayo de 2004]

⁶⁷ La Nación, 6 de junio de 2004.

⁶⁸ Clarín, 18 de Junio de 2004.

⁶⁹ En la población la medida no tiene sustento, ya que en dos encuestas publicadas en esos días [Clarín, 2 de junio de 2004 y Página 12, 20 de junio de 2004], el 70 % se declaró contrario a ella. Aunque también, la última indicaba un alto nivel de desconocimiento del tema y que se privilegia las vidas de argentinos que se podrían perder en la misión

⁷⁰ Aquí existe un alejamiento de algunos de los puntos señalados como elementos de su política de seguridad internacional, sobre todo el referido al respecto de la soberanía y la autodeterminación. Aunque posteriormente continuó reafirmando el multilateralismo y su carácter regional, incorporó con motivo del reemplazo de tropas de esa misión su carácter multidimensional por sobre el militar. [BIELSA, 2005, 10; KIRCHNER, 2005^a y 2005^b; PAMPURO, 2005, 27]

⁷¹ Clarín, 17 de Junio de 2004.

⁷² De hecho, este fue el único aspecto que cambió del proyecto original que establecía la renovación automática ilimitada desde el Ejecutivo, por una renovación de ese modo durante tres períodos de seis meses, tras los cuales el tema deberá ser tratado nuevamente en el Congreso.

argumentos del Poder Ejecutivo.⁷³

En la oposición se encontraron el radicalismo, el socialismo, el ARI y los partidos de izquierda con representación parlamentaria, cuyos argumentos giraron en torno a la legitimidad y a la imposición norteamericana de esta acción. [SIMONOFF, 2005, 148-151]

Tras la elección de octubre de 2005, con la probable división del bloque del PJ, el Ejecutivo cuenta con 112 diputados propios más 10 aliados, el peronismo opositor unos 42 (30 duhaldistas, 3 menemistas y 5 adolfistas), la oposición no peronista por 41 radicales, 21 de los partidos de derecha (8 macristas, 4 lopezmurphistas, 4 del movimiento popular neuquino y otros 5 provinciales) y 14 del ARI. Lo que llevo a que el Presidente no posea quórum propio en diputados. En el Senado la situación es claramente favorable al gobierno ya que cuenta con 43 senadores propios, necesitando solo 37 para el quórum, suma un aliado con la Senadora Vilma Ibarra (Frente Grande) pero además existen 3 peronistas no oficialistas, .13 radicales, dos radicales disidentes, dos del Frente Cívico y Social de Catamarca, seis provinciales y uno socialista, y continúa vacante el lugar de Raúl Romero Ferris por Corrientes.⁷⁴

c. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

De los periódicos nacionales relevados observamos que se dividen en dos campos perfectamente diferenciados. Mientras *La Nación*, *Infobae* y *Ámbito Financiero* se ubican en un rol muy crítico de la gestión al ser los diarios de mayor influencia ideológica de la derecha vernácula se ubiquen en esa posición, incluso en el caso de los dos últimos difusores del pensamiento neoliberal. Este pensamiento es el eje central del discurso oficial.

Tanto *Clarín* como *Página/12* estuvieron más próximos a la gestión, el primero de ellos manejando ciertos espacios de crítica. Más difícil de explicar es el oficialismo del segundo, ya que había construido un espacio progresista independiente pero una serie de hechos marcan el grado de vinculación con el gobierno Para Lanata muchos de los columnistas de ese diario como Diego Schurman, Sergio Moreno y Martín Granovsky son operadores de prensa del Jefe de Gabinete Alberto Fernández. [LANATA, 2005, 17]⁷⁵

⁷³ Clarín, 17 de Junio de 2004.

⁷⁴ Clarín, 24 de octubre de 2005, 8.

⁷⁵ Como una muestra de ello, podríamos mencionar la designación de Granovsky como Director de la Agencia Oficial TELAM.

La evidente preferencia de los medios por estos últimos se observa en la discrecional distribución de las pautas publicitarias, en donde estos dos claramente se vieron beneficiados.⁷⁶

d. LA OPINIÓN PÚBLICA

El Presidente, producto de su estrategia de comunicación, le hablo directamente a la población y evito que ésta quedase determinada por la opinión de los medios.⁷⁷ También fue cierto que la ciudadanía demuestra desinterés o indiferencia en los temas de política exterior, motivo por el cual su influencia siga muy baja.

Pero es importante una reciente encuesta de la empresa Opinión Pública, Mercados y Servicios que dirige Enrique Zuleta Puceiro, la cual señalo algunas de las percepciones de la población sobre como debería ser nuestra política exterior.

Existió un fuerte rechazo a las políticas de Estados Unidos a nivel internacional, y se puso distancias respecto a su modelo o paradigma de desarrollo. Pero no implico la aceptación de una política de ruptura con ellos, ni de subordinación sino una de cariz moderado. La integración latinoamericana fue percibida positiva y mayoritariamente, y dentro de la región tanto Lula como Chávez fueron resaltados favorablemente. Siguiendo en este contraste el ALCA fue percibido como un intento norteamericano de subordinación económica y el MERCOSUR como su contraste.⁷⁸

Nos parece importante marcar el nivel de sintonía entre la política exterior del gobierno de Kirchner con estos resultados.

Un dato importante fue la aparición de ciertos grupos de presión que pudo condicionar algunos aspectos puntuales de nuestra política exterior (por ejemplo el caso de la Asamblea de Gualeguaychú en las relaciones con Uruguay por el conflicto de las pasteras o lo grupos piqueteros respecto a las políticas hacia Venezuela e Irán, aunque por el viraje de la administración kirchnerista, éstos últimos han declinado su influencia).

⁷⁶ Pagina/12 recibió unos cuatro millones y medio de pesos, mientras que Clarín que es el diario de mayor circulación, obtuvo algo más de siete millones de pesos en publicidad oficial, mientras por ejemplo La Nación, a pesar de ser el segundo diario de circulación nacional recibió unos tres millones. (Perfil, 2 de octubre de 2005, 8)

⁷⁷ Un dato relevador en este sentido es el hecho que el Presidente Kirchner no brinda conferencias de prensa.

⁷⁸ Pagina/12, 31 de octubre de 2005.

e. 3. EL SISTEMA DE CREENCIA DEL GOBIERNO DE KIRCHNER

Para analizar el sistema de creencias de la administración kirchnerista realizamos este análisis, nos pareció oportuno observar la relación entre la Tercera Posición y su política exterior.

Desde 1946, el peronismo gobernó a la Argentina en varias oportunidades. La Tercera Posición fue la identificación de las administraciones con su doctrina, por ese motivo desarrollaremos una sinopsis histórica sobre ella y la relación con algunas ideas y prácticas de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner.

a. LA TERCERA POSICIÓN

Durante las primeras presidencias de Juan Domingo Perón (1946-1955) encontramos por lo menos dos fases: una de una estricta vinculación con la autonomía heterodoxa hasta 1950, y luego cierta flexibilización, sobre todo en los temas económicos, a partir de esa fecha [SIMONOFF, 1999 y 2006c]

Los primeros años del peronismo fueron de consolidación de su base política y sientan posiciones sobre la base de una política exterior nacionalista y antinorteamericana. El desafío del gobierno era romper con el aislamiento internacional impuesto desde las postrimerías del conflicto mundial, pero además asentar las bases de una política autónoma que se denominó "Tercera Posición", marcando la primera etapa de la política exterior del peronismo. Ella se fundó en:

... la generalizada convicción de que el carácter periférico y dependiente del país respecto de las grandes potencias no era una "condición natural" sino una traba histórica que debía ser superada. [RAPPOPORT y SPIGUEL, 1994, 226]

En este contexto aparece el aspecto más original del peronismo en materia de política exterior, sobre ella Figari agregó que poseía:

... una actitud tendiente a "ganar" autonomía en la circunstancial situación por la que atravesaba la comunidad internacional, tratando de mantenerse en una posición de intereses equidistante de las dos superpotencias y de alineamiento occidental, mediante la construcción de un juego de equilibrios... [FIGARI, 1993, 187-8]

Para ello se construyeron dos escenarios: el internacional y el regional. En el primero, el país realizó:

... una libre política de intereses, negociando ya con Estados Unidos, ya con la Unión Soviética, o con alguna otra potencia, tal el caso de Gran Bretaña, pero reafirmando la concepción occidental y cristiana de la Argentina. [FIGARI, 1993, 188]

Autonomía, diversificación comercial, un nuevo relacionamiento con América Latina de carácter cooperativo fueron los instrumentos para la inserción, elementos comunes a todas las políticas exteriores de los gobiernos civiles desde ese entonces. Porque, por una parte "era inevitable reconocer el ascenso de Estados Unidos" y "por otra, no se podía volver a cometer el error de renunciar al desarrollo autónomo." [PUIG, 1988, 29]

Por ese motivo para Perón el reconocimiento del liderazgo norteamericano en Occidente se sustentó en diferenciar, las:

... cuestiones que interesaban a Estados Unidos pero que, según la apreciación Argentina, no eran cruciales para Occidente; la Argentina mantuvo su posición. Es así como no adhirió a los acuerdos de Bretton Woods, no se plegó al multilateralismo en el comercio internacional que propugnaban los Estados desarrollados occidentales y prefirió una estricta política bilateral en sus intercambios. [PUIG, 1988, 30-1]

La diferenciación de los intereses de bloque y los de la potencia conductora de él, fue la base de una política de claro sesgo autonomista y no aislacionista. Con las negociaciones bilaterales se buscaba una inserción en un esquema multipolar que disminuyese la presión norteamericana y evitar así los escenarios económicos multilaterales recientemente creados.

En el escenario regional se:

... trataba de romper la tradicional política de dirección "geopolítica" o de indiferencia hacia América Latina, especialmente con los países limítrofes, en pos de una posición más solidaria y cooperativa. [FIGARI, 1993, 188]

Siguiendo a Puig, Lanús puso el énfasis en la unidad política y económica con América Latina, vínculos con España, la URSS y "evitar siempre las actitudes frontales con Estados Unidos y las demás superpotencias en el plano estratégico". [LANUS, 1984, I, 75] También este autor declaró que ésta no fue una posición estática sino dinámica y superadora del esquema bipolar ya que no es una posición intermedia entre el capitalismo y el socialismo. Fue un reflejo de la realidad interna y externa de la Argentina.

En 1950 aparecen condicionamientos al modelo por la crisis económica, ya que el modelo reformista "reveló los límites de su programa", dando lugar a una segunda actitud que produjo "cambios importantes en su política internacional" y abriendo el camino hacia una segunda etapa. [RAPPOPORT y SPIGUEL, 1994, 227] Esta última generó cambios en la política económica como por ejemplo la liberalización del IAPI, y también con respecto a la posesión de recursos estratégicos que acerca a la agenda que los Estados Unidos tenía para el país.

Si bien el esquema presentado por Spiguel y Rapoport aclaró muchísimo estas complicadas relaciones, no fue suficiente en los casos en que la "Tercera Posición" siguió siendo sustentada en una importante cantidad de sucesos posteriores al año 50

– cuando se produjo el quiebre entre los dos modelos como la Guerra de Corea y el caso guatemalteco, donde existen discrepancias, por motivos internos y externos que obligaron a la administración peronista a marcar diferencias con Washington, a pesar de la política encaminada en los años cincuenta como de "correcta amistad". [RAPPOPORT y SPIGUEL, 1994]

En los tiempos de la proscripción (1955-1973), los planteos del peronismo se mostraron erráticos, con cierta tendencia hacia la radicalización de sus posiciones debido a la preeminencia de la táctica (para producir el desgaste de los gobiernos débiles) por sobre las estratégicas.⁷⁹

Por sus lecturas juveniles, Néstor Kirchner se sintió identificado con la primera fase del gobierno justicialista de los cuarenta, y con la radicalización táctica de la época de la resistencia que acentuaba los perfiles antiimperialistas del pensamiento de Perón.⁸⁰

b. EL AGGRIORNAMENTO DE LA TERCERA POSICIÓN

En los gobiernos peronistas de los setenta nos encontramos por lo menos tres fases (correspondiente a las presidencias de Cámpora, Lastiri y Perón, y María Estela Martínez de Perón). Los analistas dividen sus opiniones sobre lo ocurrido allí, los más próximos a la teoría autonómica [Puig (1988) y Figari (1993) por ejemplo] ubicaron el corte profundo entre la presidencia de Perón y la de su tercera esposa, los que están más alejados de ella, lo encontraron entre la fase camporista y la segunda. Otro dato interesante en estos análisis fue cierto cruce, mientras los primeros viendo a la primera y segunda fase como adecuada a la realidad de ese momento y a la última como ideológica, los últimos invirtieron los términos en ideológica y pragmática respectivamente.

Esta aplicación se complementó con la relación existente entre cada agrupamiento de las fases y la Tercera Posición. Puig y su grupo establecieron una ligazón fuerte con ella, entendiéndola sobre todo como su aplicación en la última parte de la década del cuarenta (etapa fuertemente antinorteamericana), el otro

⁷⁹ Aunque esta no tendencia no fue un comportamiento exclusivo del peronismo, sino del conjunto del sistema político. Véase: [SIMONOFF,1999 y 2007b]

⁸⁰ El futuro presidente "devoraba con ansiedad y premura quería saber, discutía con ardor y polemizaba con cualquiera" los textos de John William Cooke, Ernesto Jaureche y Juan José Hernández Arregui. [WORNAT, 2005, 135]

grupo la ve a partir de cierta moderación en el discurso del propio Perón, durante la segunda fase de sus primeros gobiernos.

Los cuestionamientos al liderazgo norteamericano provino de una ligazón entre las ideas puiguanas y los sectores de la JP, ya que las propuestas de éstos últimos fueron de “un fuerte tinte antiimperialista” en un doble sentido por anti-norteamericanismo y por antibrasileñismo -en tanto que éste último era percibido como el “agente subimperialista de Estados Unidos en el Cono Sur”-. Para Escudé y Cisneros, esta conjunción entre las ideas de Puig y los sectores peronistas de izquierda le dio a la política la expresión de un perfil “confrontativo”. [CISNEROS y ESCUDE; 1998, XIV, 155-156]⁸¹

Como fortaleza de los argumentos autonomistas queremos señalar que: 1) la doctrina justicialista planteó la necesidad de establecer una estrategia poligonal que reemplace a la triangulación entre Estados Unidos y Europa Occidental; 2) la permanencia de Gelbard es un dato relevante entre ambas fases, y; 3) la continuidad de los convenios con Europa del Este, es el aspecto más significativo.

Aunque también encontramos algunas dificultades: 1) la práctica de la política autonomista, bajo la Cancillería de Puig se encuentra en tensión con sus propia teoría; 2) la presencia de Vignes en el Ministerio de Relaciones Exteriores resultó complicada para los análisis que sostienen la vinculación entre la primera y segunda fase.

Las brechas existentes entre la primera y segunda fase se pueden ver reforzadas por la continuidad de Vignes en la Cancillería fue un argumento poderoso pero, por lo menos durante la vida de Perón, no nos parece tan determinante. El ingreso al Movimiento de No Alineados puede ser una clave que fue minimizada por quienes sostienen esta interpretación. La mayoría de los autores señaló el cambio de estilo, ya en esos momentos, producto de los cambios regionales, empezaron los ajustes que termina por invertir el rol de la Argentina frente a América Latina con Washington (primero, como vocero de la región ante los norteamericanos, luego, tras el “Nuevo Diálogo”, exactamente a la inversa, modera los reclamos de la región).

El supuesto pragmatismo de la última fase, fue ajustado, pero no puede dejarse de tener en cuenta el prejuicio ideológico frente a los acuerdos con el Bloque Oriental que hubiesen permitido aminorar la necesidad de un acercamiento hacia Washington y mantener cierta distancia.

⁸¹ Desde una perspectiva crítica hacia los sectores radicalizados del peronismo, Sebrelí señaló que:

...El nacionalismo burgués de la ideología montonera los llevó finalmente a poner todo el ultrarrevolucionarismo de sus métodos violentos y de sus consignas extremas, al servicio de una política burguesa nacionalista y reformista... [SEBRELI, 1984, 177]

Finalmente observamos en las interpretaciones existe cierta tentación por apoderarse de la segunda fase. Ésta aparece como un punto deseable y fuente de legitimación discursiva. Quizás una forma de alejarnos de, cierta presencia ideológica, que recorren los análisis es repensar el período a través de ver los puntos sobresalientes de esa fase, articularlos con los extremos -y no al revés como hacen hasta ahora los textos-, y restituirle a todo el período una dosis de verisimilitud que hasta ahora no posee. Si bien el discurso kirchnerista reivindica para sí la continuidad sobre la primera fase de esos gobierno, no podemos dejar de hacer notar que sus creencias no pueden obviarse las secuelas de la dictadura militar⁸², como también a las críticas a la política exterior de Alfonsín y Menem.

La mayoría de los analistas del justicialismo compartían con el gobierno radical el análisis del posicionamiento internacional de la Argentina como un país periférico y no alineado pero le reclamaban un mayor énfasis de estos aspectos, sobre todo tras el “giro realista” del año 1985. Pero además, presentaron algunos de los lineamientos propios: rescate de la Tercera posición; hacer hincapié en el interés domésticos por sobre lo internacional; la búsqueda de coincidencias básicas en el plano interno; federalización de la política exterior. [BOCCO, 1988, 197-8]⁸³

c. LOS NOVENTA: RELACIONES CARNALES Y TERCERA POSICIÓN

En principio, tanto las relaciones entre la Tercera Posición aparecen más alejadas para no decir contradictoria, como así también las existentes entre los Kirchner con el Presidente Riojano.

Con respecto al primer aspecto, la adhesión a la receta escudeana que llevó implícita una impugnación a la equidistancia de los centros de poder y optar por el acercamiento a sus intereses.⁸⁴

Desde la gestión de Menem, la dupla convertibilidad y alineamiento con Estados Unidos iban de la mano,⁸⁵ sumada a una política atenta e importante hacia Brasil aunque subordinada a la primera,⁸⁶ como hicieron notar Andrés Cisneros y

⁸² Por la persecución que éstos hicieron de toda actividad política, fundamentalmente de los militantes justicialistas de izquierda, pero no exclusivamente de ellos, la problemática de los derechos humanos ganó visibilidad.

⁸³ En la misma dirección se inscriben los trabajos de Lohle [1987] y Cámpora. [1988]

⁸⁴ Si bien Carlos Escudé reivindicó su desarrollo teórico como propio y diferenciado de la decisión del gobierno de Menem de auto-subordinarse a Washington, los contactos entre este autor y Guido Di Tella, a la postre Canciller de casi toda esa gestión, se remontaba a mediados de los años ochenta. [ESCUDE, 2005, 102-104]

⁸⁵ Como sostiene Mario Rapoport, ambos aspectos no se pueden disociar, la alineación con Washington. Y la convertibilidad. [RAPPOPORT, 2003, 222]

⁸⁶ Este último aspecto fue intentado por el gobierno de la Alianza aunque sin éxito, por su resistencia a

Carlos Piñeiro Iñiguez, existen ciertos lazos como por ejemplo entre el ABC de Perón y el MERCOSUR. [CISNEROS y PIÑEIRO IÑIGUEZ, 2002]

Este paradigma se sustentó en una visión de la estructura internacional jerarquizada y estática, donde ningún cambio es posible, Escudé vislumbró la relación centro-periferia como estática e inmodificable.⁸⁷ Esto guió la decisión de limpiar la agenda con los Estados Unidos, más allá de aquellos aspectos planteados o imaginados, con cierto sesgo irónico, el primer Canciller de Kirchner, Rafael Bielsa sostuvo:

Con la excusa de la asimetría del poder entre la potencia hegemónica y nuestro país, tanto los teóricos como los funcionarios *menemistas* sostuvieron que no se debía desafiar ningún aspecto que Washington considerara sensible, ya que, aunque éste fuera irrelevante, esto quedaría en la *memoria* de la administración norteamericana... [BIELSA, 2005a, 43].

La competición con las grandes potencias quedaba reservada al aspecto económico y no a los políticos ni a los estratégico-militares, como si se pudiesen separar unos de otros. Con respecto al carácter periférico del realismo escudeano, observamos que con la división de la autonomía y su redefinición, el autor se separó del paradigma instaurado por Puig, afirmando la inserción por sobre la autonomía. Además algo preocupante es que no vio a ambos conceptos como complementarios a la manera de puiguiana, sino como excluyentes, relegando las potencialidades de la Nación en función de los intereses del Estado hegemónico,⁸⁸ y volviendo a las opiniones de Rafael Bielsa “es absurdo condicionar la estrategia de un país a la voluntad de otro”. [BIELSA, 2005a, 43]

El otro problema de la teoría de Escudé fue que las ganancias son siempre eventuales o difiriendo la confrontación hacia el futuro, llevando a eternizar la alineación.⁸⁹

En este punto queremos recalcar que creemos necesaria la redefinición de la

salir de la convertibilidad entre otros aspectos.

⁸⁷ Para mayores indicaciones sobre el pensamiento de Carlos Escudé de ese momento remitimos a dos de sus textos: El realismo periférico [1992] y El realismo de los Estados débiles [1995].

⁸⁸ Recientemente Carlos Escudé ha modificado su discurso en ese sentido como lo señala en El Estado Parasitario, la aplicación del realismo periférico:
... no significó que la Argentina abandonara toda aspiración a ejercer influencia sobre la agenda internacional, sino que sus gobernantes llegaron a la conclusión de que el único modo de hacerlo en forma efectiva y duradera es a través de una estrategia de alineamiento explícito... [ESCUDE, 2005, 113].

⁸⁹ El ejemplo fue la situación generada por el envío de tropas al Golfo Pérsico, donde no se cumplieron ni los objetivos políticos – la participación activa en el Nuevo Orden Mundial –, ni los económicos, además de generar graves problemas en la Argentina

autonomía porque el mundo cambió, pero una cosa es redefinirlo y otra hacerlo desaparecer. Y lo que resulto evidente fue que la confluencia entre Guido Di Tella y Carlos Escudé estuvo en la decisión de eliminar la autonomía en nombre de un supuesto funcionamiento del sistema internacional que más que real fue absolutamente ideológico.

Con respecto al segundo aspecto, las relaciones entre el menemismo y los Kirchner, si bien fue impugnada globalmente, en rigor de verdad podemos distinguir dos fases, una primera de buenas relaciones, sustentadas en los rígidos criterios presupuestarios que tanto uno como otro comparten⁹⁰; en una segunda etapa,⁹¹ más crítica, a partir de la constituyente en 1994, por los temas como el cobro de regalías por parte de las provincias [CURIA, 2006, 105], y en el caso específico de las relaciones exteriores existieron disidencias en torno a la cuestión de los hielos continentales y en las investigaciones de los atentados a la Embajada de Israel y a la Sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). [WORNAT, 2006, 183]

En el primero de ellos, las presiones del Poder Ejecutivo sobre el Parlamento intensificaron el debate público sobre la poligonal que fue fuertemente cuestionada por la oposición e incluso por sectores del propio oficialismo. La firma en diciembre de 1996 de un dictamen del Bloque de Diputados Nacionales de la UCR sobre este aspecto, se suma a las críticas formuladas por Rafael Flores del Frepaso y a las del Gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner como a las de la Senadora por esa provincia, Cristina Kirchner. En el documento se "rechaza el acuerdo y propone demarcar la frontera común" acordando "mediante el principio tradicional de división de aguas." [SOPEÑA, 1996, VII, 1]

Con respecto al tratamiento de la causa de la AMIA, Cristina Fernández de Kirchner que presidió la comisión investigadora parlamentaria que no dudó en calificar a todo el proceso judicial como un "error" y una "vergüenza nacional". Mientras a la Senadora por Santa Cruz le interesaba desentrañar la verdad, a Néstor Kirchner le interesaba específicamente el grado de responsabilidad del Presidente Menem, o su Ministro del Interior, Carlos Corach o del Secretario de la SIDE, Hugo Anzorregui. [WORNAT, 2006, 190]

d. EL INTERINATO DE DUHALDE

La salida de este modelo se insinuó, ya en las propuestas tanto de la Alianza como en las del candidato Duhalde en 1999 y en el gobierno provisional de este

⁹⁰ Esta relación podría hacerse extensiva al otro padre del modelo de los noventa, el Ministro de Economía, Domingo Cavallo

⁹¹ Para diferenciarse aún más de la conducción menemista del justicialismo, constituyeron el grupo Calafate en 1998 que núcleo a muchos dirigentes peronistas que habían militado en la juventud peronista en los setenta y fue la base de su carrera futura hacia la Presidencia de la Nación

último a principios de 2002, tras el fin de la convertibilidad.⁹² El objetivo político de este último era “recortar el alineamiento político con los Estados Unidos” y para ello resultó evidente el acercamiento a la región, y sobre todo Brasil. [MIRANDA, 2003,74] Ejemplos de este objetivo fueron la posición del gobierno argentino ante la invasión norteamericana a Irak, el uso pragmático de la condición de Aliado extra OTAN en función de ganar apoyo en la negociación financiera, el establecimiento de una negociación sobre costos recíprocos con los Organismos Multilaterales de Crédito, el cambio, en su segundo año, del voto contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra, etc.

Existieron pocos roces entre el kirchnerismo y la gestión de Duhalde, el más significativo fue su oposición a derogar la ley de subversión económica pedida por el FMI, donde movilizó incluso recursos santacruceños para evitarlo. [GARRONE y ROCHA, 2006, 81-82]

e. LAS IDEAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR KIRCHNERISTA

Como parte del alejamiento del modelo neoconservador de los noventa, expresado en el realismo periférico escudeano, se observó cierto acercamiento hacia el autonomismo puiguiano. Estos ecos los encontramos en la plataforma de Kirchner de 2003, cuando se enfatizó que lo que buscaba, era alejarse de:

... una supuesta autarquía o aislamiento, lo que significa que la Nación debe recuperar la capacidad de decisión y de discernimiento acerca del modo en que nuestro país debe insertarse en el mundo globalizado, discriminando entre sus elementos positivos, a los que nos sumaremos, y neutralizando el impacto de sus aspectos negativos. [FPV, 2003]

La capacidad de discernir entre efectos positivos y negativos de la globalización nos recordó las expresiones de Juan Carlos Puig, cuando indicaba que el sistema internacional poseería cierta flexibilidad, por lo cual aparecerían ciertos resquicios para defender los intereses nacionales del país, “aunque forme parte del bloque.” [PUIG, 1984, I, 73]

Esta decisión demostró el corte autonomista que fue reforzado por la elección de la alianza con Brasil en términos estratégicos, además de “la profundización del MERCOSUR y la relación con los países asociados, Chile y Bolivia, deben ser nuestras prioridades, sobre la base de relaciones equilibradas e igualitarias entre los países.” [FPV, 2003]

Como lo ha señalado Guillermo Figari en la elección de prioridades está la

⁹² Como lo hemos señalado en varios trabajos el sostenimiento de la paridad cambiaria durante el gobierno de Fernando De la Rúa, funcionó como una limitante para priorizar la relación con Brasil y alejarse de Estados Unidos. [SIMONOFF, 2007a]

diferencia entre las políticas exteriores, “*la cuestión de la elección de las prioridades*, referidas a con quién me debo relacionar más y con quién me tengo que relacionar menos. Y dentro de esas relaciones cual constituye la *alianza principal*.” Para este autor, el dilema de nuestro rol en el mundo sigue siendo la construcción de autonomía para reducir la dependencia. [FIGARI, 1997, 19 y 130-135]

Mientras los primeros autonomistas apuntaron a generar márgenes de maniobra en el sistema internacional por medio de las alianzas con países con similares recursos y valores, los occidentalistas sólo priorizaron una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica. Como describe muy bien Figari:

... la relación entre países desarrollados-subdesarrollados es una relación mando-obediencia, que no es una relación que nos pueda llevar a practicar una política autónoma, sino de dependencia. [FIGARI, 1985, 25]

Nótese que la prioridad regional fue un elemento también resaltado por Helio Jaguaribe:

...la alianza estratégica argentino-brasileña –a la cual debería agregársele tan pronto como posible Venezuela constituye una primera condición sine qua non para la preservación de sus respectivas identidades nacionales. [JAGUARIBE, 2006, 208]

Por todo lo expuesto, la opción regional fue uno de los contrapuntos con el discurso de los noventa que sobrestimaba a los Estados Unidos como eje de nuestro relacionamiento externo.

Este retorno al pensamiento de Puig, pero sobre todo por la propia historia personal del Presidente, se vinculó al mandatario con el ideario político revolucionario de los años setenta, el “setentismo”. Al respecto, ya que si bien algunos lo ubicaron ideológicamente allí, por sus lecturas juveniles de John William Cooke, Ernesto Jaureche y Juan José Hernández Arregui [WORNAT, 2005, 135], otros lo vincularon con un pensamiento reformista, ya que ellas estaban en torno al pensamiento del peronismo y el keynesianismo [AMATO y BOYANOVSKY, 2008, 100-1] En realidad la permanencia del setentismo estuvo en la estructuración de una organización jerárquica y cerrada que impactó en la estructura decisoria y marcó su estilo de conducción posterior⁹³, este es el elemento más presente que la propia cuestión ideológica. [SIMONOFF, 2008]

La imagen del setentismo de la gestión kirchnerista fue reforzada por cierto paralelo entre las visitas recibidas en la asunción de Cámpora en 1973, a la que

⁹³ Aunque nos parece una exageración la afirmación de Amato y Boyanovsky que la organización del Estado kirchnerista “esté montada sobre el centralismo democrático” del modelo decisorio monotonero. [AMATO y BOYANOVSKY BAZAN, 2008, 372], ya que como hemos demostrado muchos elementos de la propia tradición presidencialista que no diferenciaron a esta gestión de sus predecesoras.

concurrieron entre otros, Eduardo Dorticós de Cuba y Salvador Allende de Chile, y la de 2003 con la presencia de Fidel Castro, Inácio Lula Da Silva y Hugo Chávez. Estas imágenes reforzaron el juego discursivo del gobierno sobre ruptura con el pasado. Cuestión que apareció compartida tanto por el oficialismo [BIELSA, 2005, 41-56], como por algunos de sus críticos [CARDENAS, 2004, 10-14], creemos que en realidad la cuestión fue matizada como lo sostienen tanto Anabella Busso [2006, I., 11127], como Andrés Cisneros [2006, 59-71]

La analista del CERIR sostuvo que la política exterior no significó un corte abrupto con el pasado, como el discurso oficial se mostró, sino que fue un ajuste de la administración de Duhalde. [BUSSO, 2006, I, 12] En el caso del segundo, en una polémica con el primer Canciller, Rafael Bielsa, le señaló muchos puntos de continuidad con aquella política rechazada globalmente. [CISNEROS, 2006, 59-71]

En su mensaje inaugural al Parlamento, el presidente Kirchner fijó las pautas generales de su política exterior. Estas poseían un cariz geográfico, ubicado como prioridad regional y otro conceptual, sustentado en la presencia de postulados institucionalistas (“fortalecimiento del Derecho Internacional”) como fuertes aseveraciones en torno al respeto de las “prioridades nacionales”, llegando a decir que su acción iba a estar guiada por pensar “el mundo en argentino, desde un modelo propio”. [KIRCHNER, 2003]⁹⁴

Qué significa para el Presidente Kirchner un modelo propio. Es un modelo de industrialización, con fuerte tradición en el primer peronismo⁹⁵ y también en el desarrollismo frondizista. La propia actual presidente, entonces senadora, y esposa del Primer Mandatario, Cristina Fernández lo definió como un “modelo de perfil industrialista, pero con matriz de acumulación diversificada” que:

...es el modelo económico de claro perfil industrialista sobre esto creo que tenemos algunas precisiones porque también durante muchísimo tiempo... hubo una aparente contradicción entre la economía agrícola-ganadera o economía industrial, entre mercado interno o exportación. Hemos roto los tabúes, hemos demostrado que podemos tener una economía con una muy buena, casi record, producción agrícola, un proceso de reindustrialización, que ha permitido que descienda el índice de desocupación y aumenten las exportaciones y, al mismo tiempo, los argentinos han mejorado su calidad de vida... [FERNANDEZ DE KIRCHNER, 2007, 21-22]

Aunque en realidad deberíamos ubicarlo dentro de las cuatro visiones sobre

⁹⁴ Esta forma de vinculación con el mundo mereció por parte de los analistas críticos de la gestión, la denominación de “minimalista” para nuestra política exterior. [CARDENAS, 2004, 11]

⁹⁵ Esta concepción industrialista se fundamenta no solo por motivaciones económicas sino también políticas, dada la larga y perdurable relación entre el movimiento obrero de origen industrial y el peronismo.

la forma del crecimiento argentino (la autárquica, dos neodesarrollistas, una de base industrial y otra agrícola, y la neoliberal) determinadas por Porta y Bianco, el Presidente aprovechó el efecto de la crisis de 2001 que dividió este escenario económico en dos, entre los que impulsaban la producción contra los que preferían la especulación financiera.

Este hecho le permitió discursivamente construir una imagen contrapuesta entre su modelo (neodesarrollista de base industrial) y la inserción internacional, con acento nacionalista (con un sesgo aislacionista y autárquico), subordinando también a la variante agrícola, frente al sustentado en los noventa que poseía un corte neoliberal e internacionalista.

Los principales rasgos diferenciales entre estas dos visiones son: el primero se sustenta en el estímulo y el consumo en un mercado interno ampliado hacia el MERCOSUR, con intervención del Estado a través de política activa de promoción de competencia e ingreso. El segundo, en cambio en la apertura al mercado mundial de modo de incrementar exportaciones y recibir nuevos flujos de inversión externa directa, con el mercado como proceso de estímulo. [PORTA y BIANCO, 2004, 30]

La existencia de varios modelos de crecimiento, indican la falta de “consenso” sobre el destino del país. Esta carencia afectó directamente a las propuestas para el relacionamiento externo de la Argentina.⁹⁶

Pero no fueron los únicos elementos que encontramos en el discurso kirchnerista, como el propio Presidente lo señaló en marzo de 2007 en su Mensaje al Parlamento, al definir su política exterior, como la que:

... ha mantenido firme y sostenidamente la ineludible defensa del interés nacional, la protección de la soberanía nacional, la defensa de la democracia, el respeto a los derechos humanos fundamentales, una vocación genuina por el desarme y la no proliferación y la condena a la amenaza de terrorismo. [KIRCHNER, 2007a]

Por esta forma de plantear nuestra relación externa con un fuerte sesgo nacionalista, muchos autores señalaron la inexistencia de una política hacia los Estados Unidos⁹⁷, aunque en realidad esta apareció multilateralizada, tanto desde el punto de vista político como económico.

⁹⁶ Nótese, como lo señala Tokatlian, la carencia de este elemento lleva a la imposibilidad de trazar una nueva política exterior, ya que el consenso es necesario para sus otros tres elementos constitutivos (confianza interna, compromiso y capacidad de acción). [TOKATLIAN, 2003, 16-17]

⁹⁷ Véase: [CARDENAS, 2004]

f. **4: LA POLÍTICA EXTERIOR KIRCHNERISTA**

Los efectos de la crisis del 2001 estuvieron presentes en su planteo electoral al definir como objetivo “reinstalar a la Argentina en el mundo” y “devolver a la Argentina el ejercicio pleno de su soberanía.” [FPV, 2003] Además, como ya lo señalamos, el Presidente fijó las pautas autonomistas, institucionalistas y neodesarrollistas [KIRCHNER, 2003]

Siguiendo el discurso del presidente hemos constituido cinco ejes para desarrollar nuestro trabajo: la política multilateral de seguridad, la política regional y el MERCOSUR, la estrategia de apertura y diversificación de mercados, las negociaciones en torno a la salida del default, y la política por la soberanía de las Islas Malvinas.

a. **LA POLÍTICA DE SEGURIDAD MULTILATERAL**

En esta materia trataremos tres aspectos: las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), la lucha contra el terrorismo internacional y el respeto y la promoción de los Derechos Humanos.

De la participación en Misiones de Paz de Naciones Unidas podemos observar que a diferencia de los anteriores períodos -el de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde-⁹⁸, existió un incremento significativo del número de hombres en estas misiones pasando de unos 560 hombres al asumir Kirchner a unos 1028 como punto máximo, tras el envío de soldados a Haití, para luego descender nuevamente.⁹⁹ En cuanto al número de misiones se revirtió la tendencia inaugurada por Duhalde que no las renovaba, pareciéndose más a los gobiernos de Fernando De la Rúa y Menem que ante el fin de algunas de ellas las reemplazaban por otras nuevas. A esta situación se refirió el Presidente Kirchner en su mensaje a la Asamblea General del año 2004:

Durante este año hemos duplicado el personal militar y policial acreditado en misiones de mantenimiento de la paz, contando en la actualidad con efectivos argentinos en ocho de las dieciséis operaciones existentes. [KIRCHNER, 2004]

Esta política de seguridad internacional del gobierno kirchnerista se sustentó en tres elementos: defensa de la democracia y los derechos humanos;

⁹⁸ Desde el fin de la administración menemista, cuando la participación era generalizada e indiscriminada, se pasó, con los gobiernos posteriores, a reducir el envío de tropas, pasando hacia unas de carácter más selectivo.

⁹⁹ www.un.org/spahish/peace/dpko/index.asp

respeto a la soberanía y a la autodeterminación; y el multilateralismo.¹⁰⁰ Cuando se definió el rol de las OMP en el documento titulado La Defensa Nacional en la Agenda Democrática (2003), encontramos lo siguiente:

... la actuación argentina tendrá lugar a través de y procurando incidir en los organismos multilaterales como la ONU y la OEA... Un aspecto significativo del rol argentino en materia de contribución a la paz internacional es la participación en operaciones de paz en el marco de Naciones Unidas o en aquellas coaliciones que no se opongan a los principios establecidos en la Carta de dicho organismo, referidos en sus artículos [sic] seis y siete... Argentina debe contribuir también a elaborar, promover y sostener un Sistema Internacional basado en reglas claras que reflejen los valores que como sociedad sustentamos. [www.mindef.gov.ar/secciones/documentos/Proyecto%20La%20Defensa%20Nacional%20en%20la%20Agenda%20Democr%20E1tica.doc]

Fue evidente que existieron diferencias entre ambas definiciones. Pero queremos resaltar tres aspectos del último texto: primero, la asignación de la OEA de facultades intrusivas, algo reclamado por la administración menemista en los noventa; en segundo lugar, se habló de “coalición”, esta definición siguió dejando librada la posibilidad de actuar por fuera de Naciones Unidas; y, finalmente, se hizo mención a los Capítulos VI y VII de la Carta, es decir tanto para las tareas de mantenimiento como de imposición de paz.¹⁰¹

En términos generales podemos decir que la mayor participación regional representó un costo mínimo para las administraciones conosureñas que participar en el continente asiático y por otra parte, liberó a los Estados Unidos del uso de tropas en Haití que las utilizó en sus intervenciones más relevantes en Afganistán e Irak. Esta fue una forma de apoyo indirecto.

Tanto Brasil como Chile, tienen distintas motivaciones para participar de esta misión. No es un dato menor que ambos estuvieron como miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad cuando se trató el tema. Si bien, como lo hizo el gobierno argentino, sustentaron su decisión en el carácter multilateral y regional de la iniciativa, fue evidente que existen otras más.¹⁰²

¹⁰⁰ Estos elementos fueron establecidos, tanto por el Canciller Bielsa, como por el Ministro de Defensa Pampuro en la Conferencia de Seguridad Hemisférica de la OEA realizada en octubre de 2003.

¹⁰¹ Fue evidente que el texto contiene un error al mencionar “artículos” en vez de “capítulos”.

¹⁰² Muy significativos de esta situación son los reportajes a José Veiga Filho, Ministro de Defensa de Brasil [Clarín, 19 de mayo de 2004] y al Embajador Juan Gabriel Valdez, diplomático chileno que es el Jefe de la Misión de Paz de la ONU en Haití [Clarín, 19 de agosto de 2004]. E incluso el artículo del Presidente del país trasandino Ricardo Lagos aparecido en Clarín [LAGOS, 2004, 19]

Aquí, nuestro país junto con Brasil, Chile y Uruguay aumentó su participación ajuntándose al escenario general, de mayor participación regional, y expresando un comportamiento común, sobre todo teniendo en cuenta que Santiago y Brasilia “usualmente” fueron “remisos a enviar efectivos más allá del radio doméstico”. [RODRIGUEZ GIAVARINI, 2004, 27]

Pero cada uno de los participantes tuvieron móviles propios. En el caso de Brasil se inscribió en su participación selectiva que lo caracterizó desde fines de la Guerra Fría. Pero fue indudable que también se relacionó con su pretensión de tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Chile, por su parte, ya estaba allí -porque formó parte de la Fuerza Multinacional Provisoria-, y lo tomó como una oportunidad para mejorar su relación con Estados Unidos, por su posición en el Consejo de Seguridad en la cuestión de Irak.

En el caso argentino creemos que si bien discursivamente se inscribió en el marco de una participación regional y de una política autonomista, o tal vez debiéramos decir posautonomista, al buscar establecer una política cooperativa que le permitió compensar la negativa al envío de tropas en Irak y la necesidad de apoyo en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito determinaron esta opción.¹⁰³

La lucha contra el terrorismo¹⁰⁴ estuvo posicionada en la agenda desde un

principio, como se observó en el discurso de Nueva York, en Septiembre de 2004 ante la Asamblea General de Naciones Unidas, cuando señaló que:

... no existe alternativa aceptable a la acción multilateral. Sólo el debate colectivo y el consenso de una mayoría de países puede asegurar una acción genuina. La única legitimidad para el uso de la fuerza debe provenir de las decisiones del Consejo de Seguridad. [KIRCHNER, 2004]

En consonancia con ello, cuando Washington consultó a Buenos Aires por el envío de tropas a Irak, la respuesta argentina fue en un mismo sentido: lo haría cuando la fuerza de intervención fuese multilateral y bajo el comando de Naciones

¹⁰³ Este punto no fue muy entendido por los críticos del autonomismo [CORIGLIANO, 2008, 9], ya que no discernen entre la autonomía heterodoxa y la secesionista, que para Puig tienen un carácter marcadamente diferente por representar ésta última una ruptura con la metrópoli, cosa que este autor nunca propuso. [PUIG, 1984, I, 79]

¹⁰⁴ Fue extraño que el Presidente no hiciera ninguna mención explícita en su discurso al Parlamento de 2007 al otro aspecto considerado como relevante en su mensaje de asunción: la lucha contra el terrorismo. Tal vez se debió a la distancia existente con la orientación dada por Washington a ese problema, aunque en su asunción al cargo manifestó estar “dispuesto y atento” en el objetivo de “lograr desterrarlo”, ya que identificó al país como una víctima de esas acciones. [KIRCHNER, 2003]

Unidas.¹⁰⁵

Kirchner insistió ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 2007 en los elementos institucionalistas que formaron parte de su administración, en el convencimiento de que su concurrencia a dicho foro internacional permitió:

... revitalizar este ámbito de representación global en la convicción de que ello aportará a la vigencia del Derecho Internacional como instrumento capaz de dirimir conflictos y así poder enfrentar con éxito las amenazas a la paz. [KIRCHNER, 2007b]

A diferencia de su discurso de marzo de 2007 ante el Parlamento argentino con respecto al atentado contra el edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina, donde señaló que “se ejecutaron acciones tendientes a garantizar la investigación del atentado y su encubrimiento y obtener la sanción de responsabilidades”[KIRCHNER, 2007a]¹⁰⁶, en Naciones Unidas, ese mismo año, el Presidente hizo una mención explícita dentro de este rubro.

La administración de Kirchner, tras ciertas idas y vueltas iniciales, apoyó la línea que involucra a Irán en estos sucesos y, por ello pidió:

... que la República Islámica de Irán, en el marco del Derecho Internacional aplicable, acepte y respete la jurisdicción de la justicia argentina, y colabore eficazmente con los jueces argentinos para lograr el sometimiento a juicio de las personas imputadas en aquellos hechos. [KIRCHNER, 2007b]

Además de denunciar que “la República Islámica de Irán no ha brindado toda la colaboración requerida por la Justicia argentina para el esclarecimiento de los hechos.” El presidente se acercó nuevamente a la agenda de seguridad de los Estados Unidos al señalar que: “No puede tolerarse la acción de los responsables del terrorismo ni de quienes los auspician, financien o protejan, sean estas personas o países.” [KIRCHNER, 2007b]¹⁰⁷

Pero esta acción, de ir disminuyendo y presionando las relaciones con el país persa, fue una jugada múltiple, ya que tiene impacto en otras partes de la

¹⁰⁵ Algunos analistas han señalado cierta contradicción entre la política multilateral de seguridad y el rechazo de participación argentina en el Líbano tras la intervención israelí en 2006, rescatando el “liderazgo latinoamericano” de nuestro país en los noventa [MORALES SOLA, 2006, 1] y no percibiendo el cambio de una caracterizada por una intervención generalizada y sin consulta con los vecinos, a otra más selectiva y en concordancia con estos últimos.

¹⁰⁶ Desde que se produjeron esas acciones, los distintos gobiernos fueron incapaces de obtener algún resultado positivo en la investigación del asunto.

¹⁰⁷ Cabe aclarar que en este tema el gobierno argentino modificó la ley sobre lavado de dinero de acuerdo a las expectativas de Washington que afectó tanto a esas actividades, como al narcotráfico, aspectos centrales de la agenda de la administración estadounidense con respecto a la región.

agenda argentina, como fijar indirectamente los límites de la sociedad con la Venezuela de Chávez.

En lo que respecta a la promoción y protección de los Derechos Humanos, en consonancia con su agenda interna en la materia, promovió la firma de instrumentos internacionales: uno de carácter universal, como fue la rubrica de la “Convención Internacional de la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada”, en donde nuestro país y Francia tuvieron un rol muy notable, y se resaltó que “es el primer instrumento jurídico vinculante de carácter universal que reconoce ese delito como un crimen de lesa humanidad”; la otra de carácter regional, fue la aprobación en el marco del sistema interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos al Derecho a la Verdad. [KIRCHNER, 2007a]¹⁰⁸

b. LA POLÍTICA REGIONAL

En cuanto a la política regional, ésta fue claramente el área prioritaria de nuestro relacionamiento externo, delimitada al plano sudamericano más que latinoamericano, tal vez con la excepción de Cuba¹⁰⁹ y México. De allí que tuvo dos puntos relevantes: la sociedad estratégica con Brasil y la integración regional.

De la prioridad otorgada a Brasil en el diseño inicial de nuestras vinculaciones externas, al finalizar sólo fue indicado su fortalecimiento.¹¹⁰ La relación con Brasilia ha tenido altibajos pero sin duda fue una relación que se consolidó día a día. Ella fue la más importante para el país, ya que hubo actos recíprocos significativos como por ejemplo el apoyo explícito que el presidente argentino le dio a Lula Da Silva en su reelección presidencial y, por su parte, el hecho que Lula manifestó que la relación con Argentina es la más importante de la región, etc.

Si bien el camino de Brasilia fue un instrumento eficaz para la inserción económica internacional de la Argentina, la aparición de tensiones en diversos planos, como por ejemplo, la reforma del Consejo de Seguridad, la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, las diversas estrategias para enfrentar los

¹⁰⁸ Desde cierta crítica se vincula esta temática con el setentismo de la administración pero creemos que la prédica por la vigencia y práctica de los derechos humanos ganó visibilidad por su violación, durante la dictadura militar, y no como un antecedente.

¹⁰⁹ La Argentina optó por abstenerse en su voto contra la propuesta de resolución de la Comisión de Derechos Humanos, como ya lo había hecho Duhalde en su último año de gestión, en un claro signo de distancia con respecto a Washington y la política de Menem y De la Rúa. Además se encaró el tema de la deuda que ese país tiene con la Argentina, donde se aceptó la propuesta de reducción en un 75 % de la misma. El único punto oscuro fue la tensión que emergió por la situación de la médica cubana Hilda Molina.

¹¹⁰ Resultó evidente la diferencia existente entre privilegiar y fortalecer, y allí, precisamente, emergen la percepción del cambio.

problemas del endeudamiento, etc. alejaron las posiciones iniciales de acercamiento de cada uno de los gobiernos.¹¹¹

La disputa en torno al asiento permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas fue el tema donde Argentina y Brasil no ocultaron sus diferencias. Si bien en un principio se compartieron los asientos semi permanentes en 2004 y 2005, luego esta instancia cooperativa se fue diluyendo por la presión ejercida por varios sectores de la política exterior vinculada a los años noventa. De hecho el ex Vicecanciller del gobierno de Carlos Menem, Andrés Cisneros, señaló en La Nación:

A algo más de un año [2003] de la presente administración, tras las discusiones en Guadalajara y la preocupante tibieza del Palacio San Martín ante el respaldo que Alemania y, posiblemente, Ecuador han insinuado respecto de la candidatura de Brasil, urge que la opinión pública conozca la posición de los actuales gobernantes. Es preciso que los ciudadanos sepan qué se está haciendo, concretamente, para preservar, en este asunto, el interés nacional argentino. [CISNEROS, 2004, 15]

Esta expresión, junto a otras que aparecieron en el mismo medio, merecieron la respuesta del representante permanente del gobierno argentino ante las Naciones Unidas, César Mayoral quien no solo indicó:

La posición tradicional argentina es y ha sido que no se incremente el número de miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, dado que ello no haría más que consolidar privilegios. Nuestra opinión es que se aumente la cantidad de miembros no permanentes, y que se permita la reelección de éstos (no como ahora que está prohibida).

E incluso interpretó la motivación de quienes critican al gobierno argentino:

El clamoroso "antibrasileñismo" que parecen sostener algunos especialistas en el tema resulta ser funcional "casualmente" a los intereses de quienes actualmente detentan el poder dentro del Consejo de Seguridad (y fuera de él). [MAYORAL, 2004, 15]

En realidad esta polémica fue para impugnar la decisión de buscar una alianza con Brasil por parte del gobierno argentino, en vez de Washington.

La llegada al Consejo de Seguridad fue una vieja aspiración de la diplomacia

¹¹¹ El problema aquí es de la relevancia de cada uno de los socios, mientras para la Argentina es prioritaria la alianza estratégica con Brasil y el sostenimiento del MERCOSUR para garantizar márgenes de maniobra internacionales, el caso brasileño fue distinto, ya que su relación con Buenos Aires fue una entre varias como lo son Sudáfrica, la India y la República Popular China, y en su inserción internacional la región cuenta a partir de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y no de aquél, mientras la Argentina siguió con el MERCOSUR como principal estrategia.

brasileña, y tiene a Celso Amorin como su principal impulsor. Sus fundamentos estaban en que esta candidatura “se explicaba por la capacidad del país de participar y ejercer influencia sobre el proceso de toma de decisiones en cuestiones de política internacional.” [SARAIVA y TEDESCO, 2003, 500]

Desde el punto de vista objetivo y real, uno puede observar que Brasil dio pasos en ese sentido, buscó apoyos de los miembros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Rusia)¹¹², como los de sus socios del G 4 (Alemania, Japón e India) quienes también pretenden ingresar.¹¹³ En mayo de 2005 propusieron ampliar el Consejo a once miembros permanentes e incorporar a cuatro no permanentes.¹¹⁴

En este tema nuestro país se puso en una posición claramente diferenciada, formando con otros países el *Coffee Club*¹¹⁵, o como se llamó posteriormente “*Uniendo para el Consenso*” que impulsó cinco puntos: mantener la discusión sobre el futuro de la reforma; apoyar un criterio democrático; apoyar el regionalismo; propiciar que la reforma sea por consenso y no por imposición de las potencias; elaborar un documento conjunto.¹¹⁶

La Argentina, junto con México, fueron activos miembros de este grupo, y como en 1997, sostuvieron sobre todo los aspectos referidos a la democratización y el regionalismo que le garantizaría la imposición de su propuesta, la de una banca rotativa regional por cuatro años.¹¹⁷

Bielsa en el marco de una reunión entre la Unión Europea y el MERCOSUR a fines de mayo de 2005 consideró la pretensión brasileña como “elitista y poco

¹¹² La administración de Bush ha declarado que no se opone a la ampliación de miembros permanentes del Consejo de Seguridad pero rechaza otorgarles poder de veto, salvo a Japón. [La Nación, 18 de mayo de 2005, 4], y los otros miembros permanentes ya le dieron su apoyo a Brasil [Clarín, 23 de septiembre de 2004, 4]

¹¹³ Además de estos cuatro países, existen tres Estados africanos que pretenden ingresar en esa categoría (Egipto, Nigeria y Sudáfrica).

¹¹⁴ La Nación, 18 de mayo de 2005, 4.

¹¹⁵ Este grupo lo forman Argentina, Argelia, Canadá, Corea del Sur, España, Italia, México, Pakistán entre otros.

¹¹⁶ Página/12, 6 de octubre de 2004, 11.

¹¹⁷ Ya en la Reunión del Grupo Río de agosto de 1997 este tema fue discutido a partir de la propuesta norteamericana de aceptar un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU para la región, mientras Brasil ya lo pretendía para sí, la Argentina propuso que sea rotativo. En ese entonces, como lo sostuvo el ex embajador Carlos Ortiz de Rosas "el país no objeta específicamente la candidatura de Brasil, pero debe seguir oponiéndose a la concesión del veto a los permanentes." [ORTIZ DE ROSAS, 1997, 8] Finalmente al concluir el cónclave triunfó la posibilidad impulsada por nuestro país y Méxicode la fórmula rotativa en esa banca.

democrática” y reafirmó que las modificaciones “no deben hacerse sobre la base de nuevos miembros permanentes sino de bancas rotativas.”¹¹⁸

Otro foco de conflicto estuvo en la Tercera Reunión de Presidente de Sudamérica, donde se firmó la declaración del Cuzco que formalizó el Acta fundacional de la Unión o Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).¹¹⁹ Este agrupamiento sumó a los cuatro países del MERCOSUR, los de la Comunidad Andina de Naciones (Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia y Ecuador) y Chile, Guayana y Surinam. Kirchner no fue argumentando motivos de salud, aunque en un principio se indicó que era porque el Secretario Permanente del MERCOSUR, el ex Presidente argentino, Eduardo Duhalde, había sido un entusiasta impulsor del evento. Pero no fue esta variable interna que pudo tener una incidencia marginal, sino una variable externa: la falta de profundidad de sus contenidos de la propuesta y la necesidad de superar los problemas institucionales del MERCOSUR primero.¹²⁰

Para *La Nación* la CSN tuvo lugar gracias al congelamiento del ALCA, la falta de convergencia entre el MERCOSUR y la Unión Europea y a la futura adhesión de Colombia, Perú y Ecuador a tratados de libre comercio con Estados Unidos.¹²¹

Según Morales Solá, los motivos de Kirchner para rechazarla fueron que ésta “podría limitar al MERCOSUR y resulta perfecto para la estrategia brasileña de crear una América Latina sin México.” [MORALES SOLA, 2005, 1]

Aunque no explícitamente, el Canciller Bielsa abonó la tesis de que este instrumento, más allá de la coincidencia con los ideales de unidad sudamericana, no se podría realizar sin voluntad política previa de las partes, como señalando la falta de consulta al gobierno por parte de Brasil en este tema:

Como prueba la historia, y con frecuencia algunos olvidan, todo andamiaje de prosperidad multinacional es tributario de la voluntad política y, sin esta, queda esclavizado por la búsqueda de lucro de unos pocos, otro lujo que América del Sur no puede volver a darse. La alianza estratégica entre Brasil y Argentina, netamente política en su origen de 1983, es una prueba de esto: fue esa alianza la que hizo posible el MERCOSUR y no al revés. [BIELSA, 2004, 32]

¹¹⁸ Clarín, 28 de mayo de 2005, 11

¹¹⁹ Desde el año 2000, el Brasil vino impulsando las reuniones de estos dos conjuntos regionales para la constitución de una Comunidad Sudamericana de Naciones. Fue interesante que mientras Brasilia concentró sus esfuerzos regionales en ese conjunto regional, Buenos Aires continuó pensando en el MERCOSUR como base de su política hacia América del Sur. Actualmente se denomina Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

¹²⁰ Tanto Aldo Ferrer [2005, 5] como Helio Jaguaribe [2005, 38] reafirman esta posición.

¹²¹ Suplemento de Comercio Exterior de La Nación, 30 de noviembre de 2004, 1.

Como vemos, este tema, junto con el debate por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, marca claramente el cambio de estrategia brasileña desde “un esquema de cooperación por consenso hacia otro de cooperación con hegemonía”, o con liderazgo. [MIRANDA, 2004, 87]

En el caso de las políticas frente al endeudamiento y los organismos multilaterales de crédito, y a pesar del Acta de Copacabana, firmada en 2004, ni Argentina ni Brasil han tenido una estrategia común frente al endeudamiento. Es más, podría decirse que fue antagónica, mientras la primera exploró una variante heterodoxa de negociación, el segundo lo hizo de acuerdo a las más ortodoxas normas de los organismos financieros internacionales.¹²²

Todas estas complicaciones llevaron a analistas como Andrés Cisneros a afirmar que los aportes de la gestión de Kirchner a la vinculación con Brasil “no exhiben una envergadura ni de lejos comparable a los de las décadas del ochenta y noventa...” [CISNEROS, 2006, 65]

La integración regional fue considerada prioritaria en un principio y, según los dichos del presidente actualmente es “indisoluble de nuestra política exterior” para el logro de objetivos como son la reducción de la desigualdad, la lucha contra el hambre y la pobreza. Nos parece significativo que los ejemplos de esta construcción que dio el Presidente en su último mensaje al Congreso, estuvieron más vinculados con Venezuela que con Brasil.¹²³

El cambio estuvo en la definición de la relación con Brasil como estratégica. Las desavenencias con la administración de Lula llevaron a un deslizamiento hacia Caracas, frente a otras opciones como lo podrían ser Chile o México.¹²⁴ Lo que ha llevado a cierta preocupación en Washington con respecto de la relación de nuestro país con Venezuela, producto de las marcadas discrepancias entre Chávez y Bush.

¹²² Un hecho adicional es el retorno de Washington de la estrategia del pivote. En las visitas recíprocas de Lula Da Silva y George Bush, en el segundo semestre de 2006, fue una muestra clara del abandono por parte del segundo de la estrategia del sheriff por otra más clásica de elegir un estado pivote. En el marco de la estrategia de alianzas flexibles que Washington impulsó a la llegada de los republicanos, permitieron a Brasil y a la Argentina operar como estabilizadores en varias situaciones de crisis, como en Ecuador y Bolivia. Los recientes sucesos marcaron un cambio donde la Argentina no tendría lugar.

¹²³ Se hizo alusión a la compra de bonos argentinos por parte de Venezuela y los emprendimientos conjuntos de ENARSA con las empresas petroleras de origen ecuatoriano, boliviano y venezolano.

¹²⁴ Estas dos opciones se perciben como más próximas hacia Washington por sus modelos de inserción económica, percibida como neoliberales y contradictorias con el desarrollado por el gobierno argentino, lo cual los convirtió, en opciones poco deseables. Además, en el caso del país trasandino los recurrentes conflictos por la provisión de gas y el caso del espionaje en el Consulado argentino en Punta Arenas, complicaron aún más esa alternativa. En el caso de México, su estrategia de sumar miembros al ALCA, como ocurrió en la Cumbre de Mar del Plata de 2005, también lo vuelven poco viable.

Este primer deslizamiento hacia Caracas¹²⁵, y ante cierta insuficiencia de ésta opción, se complementó con otro más pronunciado, hacia México.¹²⁶ Este fue el dato más relevante de lo ocurrido desde 2006. La pregunta es si estos acercamientos son para producir, o un reemplazo de socio principal, como lo fue originalmente Brasil, o una adecuación en la política exterior brasileña que permita retomar los acuerdos iniciales.¹²⁷

i. EL MERCOSUR

El MERCOSUR apareció como un eje que articuló las negociaciones con otras áreas comerciales y la OMC. Esta estrategia no fue novedosa, ya que desde las conversaciones entre los socios regionales con los Estados Unidos para discutir las condiciones de ingreso al ALCA se remontan a mediados de la década de los noventa.

Pero aunque se señaló la necesidad de profundizarlo y ampliarlo al resto de los países latinoamericanos, como hemos visto, este punto mostró complicaciones..

Como ya dijimos, el plano regional aparece como prioritario en el discurso del gobierno y en donde el proyecto de unificación sudamericana avanza a través de la propuesta de asociación ente el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, no sin desconfianza argentina frente a los móviles brasileños que impulsan la medida.

Si bien el acercamiento político entre los presidentes Lula y Kirchner fue una señal alentadora que funcionó para estabilizar varias situaciones políticas en el Cono Sur (Bolivia y Ecuador, por ejemplo), no garantizó el alejamiento de las tensiones, tanto en el ámbito intraregional como en cuestiones de agenda global de ambos países. Por ejemplo en el MERCOSUR continuaron las discusiones en torno a las asimetrías entre los socios que tiene dos planos: uno, entre Brasil y

¹²⁵ El rol de Chávez fue creciente como se observó en la compra de bonos argentinos que no solo financian los gastos del gobierno sino también permitió la liquidación de la deuda con el FMI, la contratación de empresas estatales como Astilleros Río Santiago e INVAP, entre otros

¹²⁶ En este caso, desde el punto de vista comercial, el intercambio ha crecido de forma significativa, la cuestión política no la ha acompañado, ya que durante la presidencia de Vicente Fox, estas fueron tentativas, como ya lo señalamos, pero con el recambio de gobierno y la asunción de Calderón se han intentado acercamientos, como lo mostraron las visitas de la senadora, y entonces candidata oficial, Cristina Kirchner y del propio presidente, donde se anunció el deseo argentino de la integración plena al MERCOSUR de ese país.

¹²⁷ Para el primero de los casos, con las reevaluaciones hechas por el gobierno argentino de los atentados de la década de los noventa, se están fijando indirectamente los límites de la sociedad con la Venezuela de Chávez. El segundo presenta por lo menos dos riesgos: es un acercamiento indirecto a los Estados Unidos y su proyecto de área de libre comercio hemisférico –lo que imprimiría un fuerte giro de nuestra política exterior-, y una profundización de las divergencias con Brasil –ya que su planteo regional excluye al país azteca.

Argentina, y otro de éstos con Paraguay y Uruguay, la incorporación de Venezuela como miembro pleno al espacio regional plantea desafíos y redefiniciones que no se perciben con claridad.

Frente al primer plano asimétrico, entre Argentina y Brasil, se instrumentó el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) que permitió el establecimiento de medidas arancelarias al interior del MERCOSUR frente a los daños que el intercambio comercial puede producir.¹²⁸

En la Cumbre del MERCOSUR en Río de Janeiro (enero de 2007) instrumentó una solución para las diferencias de desarrollo entre los socios con la creación de un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). Éste tiene por objeto compensar multilateralmente las asimetrías en el bloque regional. Está conformado por un 70%, un 25 % por la Argentina y el resto por Paraguay y Uruguay¹²⁹. Estos dos últimos países recibieron ocho de los once proyectos que suman unos setenta millones de dólares para infraestructura y caminos.

El propio impulso brasileño para cambiar su status de potencia regional a global, podría generar repercusiones, no sólo en la estructura regional, sino también en la articulación de las estrategias hacia los organismos multilaterales, otros espacios regionales o países donde el MERCOSUR es el eje central, y con resultados bastante exitosos hasta ahora.¹³⁰

A pesar de ser considerado el Mercado Común como “el eje central de la proyecciones de nuestras acciones” hacia la región y el mundo y el marcado optimismo presidencial en cuanto a sus logros, fue preocupante la escasa voluntad de los socios en establecer más y mejores mecanismos de institucionalización y de coordinación política. Néstor Kirchner rescató la incorporación de Venezuela como nuevo socio mercosuriano, aunque se plantearon dudas con Bolivia.¹³¹ Ambos países son dos socios importantes para Argentina en la región, no solo para

¹²⁸ Este problema tomó relevancia pública cuando el comercio argentino-brasileño tomó un signo negativo para nuestro país a partir de la devaluación carioca del '99 y la crisis económica argentina de 2001 aunque los orígenes de la asimetría hay que buscarlas en los fundamentos del Acta de Asunción.

¹²⁹ No es un dato menor la ingerencia que pretende los Estados Unidos al proponer la firma de un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones con Uruguay.

¹³⁰ Nos referimos al reemplazo como principal grupo de negociación en el marco de la OMC, del CAIRNS que quedó en un segundo plano, por el G 20.

¹³¹ La incorporación de Bolivia apareció como más complejo en el plano interno del Bloque más que externo, ya que pretendía ingresar sin renunciar a la Comunidad Andina de Naciones (el mismo camino pediría eventualmente Ecuador). La Argentina pidió preservar el arancel común y la negociación conjunta de cualquier acuerdo comercial por ese motivo se instituyó una comisión para estudiar el tema, además sostuvo esta posición -no tanto por la incorporación de este país-, sino, porque podría ser utilizada por otros socios, por ejemplo Paraguay y Uruguay, para negociar con otros bloques comerciales, o países, en forma separada del MERCOSUR.

establecer contrapesos con Brasil en el marco del MERCOSUR, lo son también por su potencialidad energética (gas y petróleo) que podrían complementar tanto las necesidades de Argentina como Brasil en este terreno.

Pero la política internacional brasileña, la poco clara posición argentina y la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela pueden convertir a este instrumento valiosísimo de nuestra inserción internacional en uno de los tantos intentos fallidos de integración y coordinación política regional.

Un lugar privilegiado ocupó la disputa con Uruguay por el tema de la instalación de la pastera finlandesa, aunque no es un problema estructural de la vinculación de la Argentina con el mundo. La posición argentina en la presentación ante los Tribunales de La Haya giró en torno al incumplimiento por parte de Uruguay del Tratado del Río Uruguay de 1975 y aunque se reclamó el llamado al diálogo, al que ambas partes deberían contribuir e inexplicablemente no lo hacen, para evitar una escalada de los acontecimiento que ponga a la cuestión en un punto de no retorno.¹³²

Este conflicto se convirtió en una de las situaciones más complejas para resolver, no tanto por su magnitud, sino porque las negociaciones entre ambos países quedaron en una situación virtual suma cero. Tanto Argentina como Uruguay encallaron en una situación a la que no deberían haber llegado.

c. LA APERTURA Y DIVERSIFICACIÓN DE NUESTRO COMERCIO EXTERIOR

El tercer punto que escogimos en nuestro análisis de la agenda fue el referido a la apertura y diversificación de nuestro comercio exterior. Aquí el gobierno pudo exhibir uno de sus mayores logros. Este plano fue complementado con una estrategia de apertura comercial que buscó incrementar “sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo”, diversificando y desconcentrando nuestro comercio exterior, generando negociaciones simultáneas y permanentes “en todos los foros de negociación que involucren a nuestro país”. [FPV, 2003]

En la cuestión económica, el caso de Washington se destacó por los siguientes temas: mientras en el cierre del canje de la deuda jugó un rol principal, no así lo fue en las negociaciones en el ámbito de la OMC ni en las negociaciones respecto al ALCA, e incluso, llegó a votar en contra de créditos para el país en el Banco Interamericano de Desarrollo.¹³³

¹³² Un ejemplo de la forma de tratamiento fueron los resultados de la Cumbre de Santiago de Chile (2007) y el poder de veto de los asambleístas de Gualeguaychú en la cuestión. [ESCUDE, 2006, 6-7]

¹³³ Este ajuste se debió a que Washington consideró que los esfuerzos de la administración kirchnerista no fueron de suficiente acompañamiento a su agenda, aunque estuvo interesado en mantener “en apariencia una buena relación.” [Clarín, Buenos Aires, 14 de enero de 2006, 8]

A pesar de la continuidad de la estrategia de multilateralización de la agenda con Estados Unidos, existieron discusiones por los contenidos del documento final de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata. Aquí los países del MERCOSUR se opusieron a la pretensión de Washington de fijar plazos para la concreción del área de libre comercio.¹³⁴

En Naciones Unidas en 2007, el presidente destacó con respecto a su política comercial internacional:

... las negociaciones multilaterales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio adquiere particular significación ya que de ellas depende la liberalización de los mercados agrícolas, sector en el cual nuestro país tiene claras ventajas competitivas, y la obtención de una adecuada flexibilidad para ejecutar nuestras políticas industriales. [KIRCHNER, 2007b]

Esta estrategia es una rareza de la política exterior argentina, ya que la lucha contra los subsidios agrícolas se ha convertido en una verdadera Política de Estado, más allá de las particularidades de cada gestión.

La lucha contra los subsidios fue otro punto claramente positivo. La Argentina se benefició por el cambio del Grupo Cairns¹³⁵ al G 20¹³⁶ en la Conferencia de la OMC en Cancún que Brasil impulsó, al sumar a India China y Sudáfrica – que tenía, además para ellos el objetivo generar un grupo de presión hacia el G 8 junto con estos países.

La estrategia del grupo Cairns era mucho más moderada, ya que se reducía a sostener el tema de los subsidios agrícolas y por el perfil de sus miembros, según Carina Miller, esto le daba seriedad al planteo. [MILLER, 2000, 207-212]

En cambio, el G 22 pudo frenar el acuerdo cerrado sobre los subsidios que

¹³⁴ Si bien, como señala Francisco Corigliano, existieron tres posiciones frente al ALCA, y no dos, en esa Cumbre: una de adhesión propugnada, además de Estados Unidos, por México, Canadá, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Ecuador y El Salvador; otra de rechazo frontal por Cuba y Venezuela; y una tercera representada por los países del MERCOSUR, intermedia aunque distó de ser “homogénea”, por un lado Uruguay y Paraguay, más cercanos al acuerdo, Brasil con su propuesta de ALCA “light” (acuerdo con bases mínimas sobre el comercio de manufacturas y bienes industrializados), y la Argentina (que condiciona el ingreso a la eliminación de los subsidios agrícolas) [CORIGLIANO, 2005, 1-3]

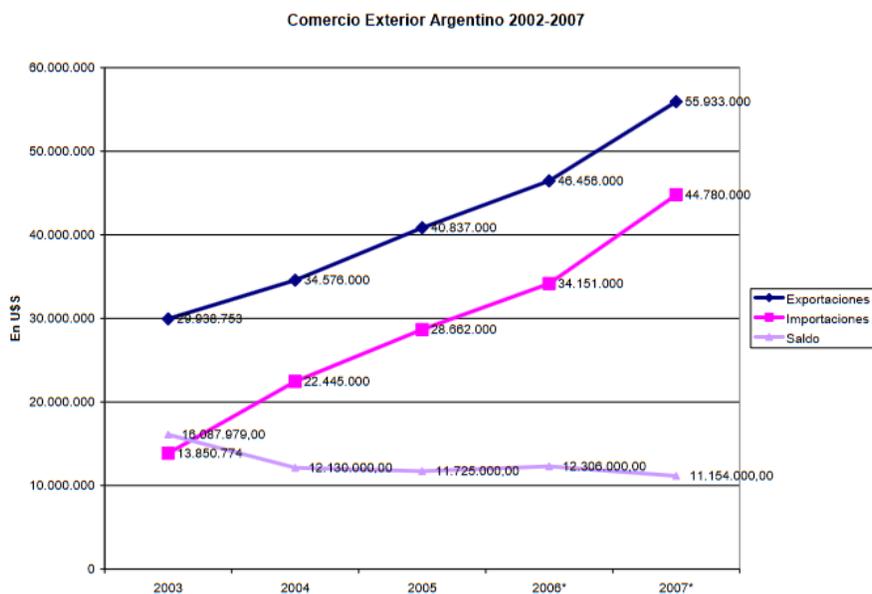
¹³⁵ Este grupo está formado por Australia, Argentina, Brasil Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay. Era una especie de agrupación de clase media, media-alta de naciones del planeta.

¹³⁶ Salvo a las ex colonias británicas exportadoras de materias primas de clima templado que eran el núcleo duro del Cairns, el G 22 incorporó a China, Egipto, Ecuador, India, México, Nigeria, Pakistán, Perú y Venezuela. Las sumas y restas entre los dos grupos redundaron en el volumen de este último, ya que concentra el 22 % de la producción agrícola mundial y el 70 % de los trabajadores rurales Estos fueron los factores que hicieron “la diferencia”, según el Canciller Amorin. [AMORIN, 2004, 36]

tenían Estados Unidos y la Unión Europea para la reunión de Cancún. Esta obstrucción obligó a una revisión de la estrategia de los países desarrollados que siempre lograban postergar el debate. Este nuevo agrupamiento con una actitud más cooperativa logró convertirse en un actor principal para una negociación equilibrada “del impasse agrícola” [AMORIN, 2004, 36]

La devaluación del dólar estimuló la recuperación económica desde principios de 2002, gracias a la existencia de capacidad ociosa industrial (sector que aumentó sus exportaciones en un 129 % entre 2002 y 2007) y ventajas comparativas en materia agrícola (creció un 137 % en el mismo período).

En términos generales, el volumen de nuestras exportaciones creció casi un 100 % desde el 2002 al año 2007, pasando de 25.650 millones de dólares en esa fecha a casi 50.000 en la última. La balanza comercial siguió siendo positiva, no sólo por la salida de la convertibilidad, sino además por el aumento de los precios internacionales y los volúmenes exportados, aunque las importaciones registraron un aumento mayor en el último tiempo.¹³⁷



Fue evidente la profundización y diversificación de destinos de nuestras ex-

¹³⁷ En 2007 crecieron cerca de un 19 %, frente a un 15 % de las exportaciones.

portaciones, -las principales áreas de comercialización: MERCOSUR, el Sudeste Asiático, el Nafta y la Unión Europea, rondan entre un 12 y un 24 %-, nuestras importaciones están menos equilibradas, con una preeminencia del MERCOSUR en casi un 37 %, y un creciente aumento de llegada de productos de origen chino.

Esta apertura y diversificación de nuestro comercio exterior fue uno de los ejes sobre los cuales se articuló el definido “modelo de acumulación de matriz diversificada con inclusión social” que gracias a la participación del Estado, el campo y la industria en la percepción oficial, generaron un “círculo virtuoso” que permitió lograr:

... el superávit comercial producto del sesgo claramente exportador del modelo, lo que constituye uno de los pilares básicos que es el de los superávit gemelos, con un tipo de cambio competitivo que ha permitido, precisamente, reposicionar a la Argentina en el mundo. [FERNANDEZ DE KIRCHNER; 2008]

Esta estrategia para nuestro comercio exterior permitió asentar la base material de una política exterior autonomista. Aunque también notamos signos de asimetrías en lo que respecta a los productos intercambiados que podrían anunciar un sentido contrario. Para explicar mejor esta situación tomemos dos ejemplos: uno de un mercado tradicional y otro no tradicional.

En el primero de los casos, Europa Occidental fue perdiendo el lugar privilegiado tanto como destino de nuestras exportaciones a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, como por su rol de contrapeso frente a Washington. Prueba de ello es que desde los tiempos de Alfonsín, con el fracaso de la famosa “Carta Europea”, podemos observar la fragilidad de esta estrategia. Ella se reflejó cuando los gobiernos europeos, principalmente España¹³⁸, Francia¹³⁹ e Italia, se convirtieron en nuestros principales inversores, y sus ciudadanos en tenedores de bonos de nuestra deuda, aspectos que los llevan a presionar en los organismos multilaterales de crédito para satisfacer sus intereses, profundizando la asimetría existente.

El caso del crecimiento de los mercados no tradicionales, como China e India, la realización de misiones conjuntas del MERCOSUR han abierto posibilidades de

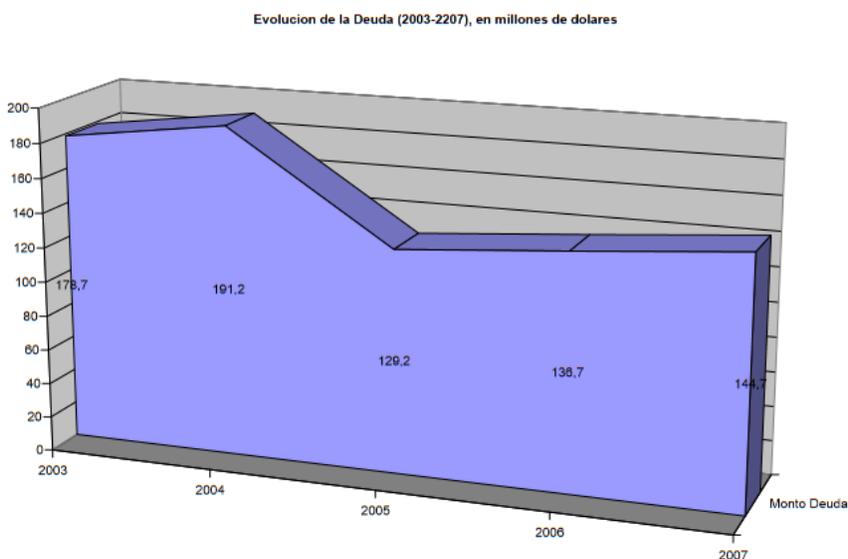
¹³⁸ Desde la llegada de Rodríguez Zapatero la relación con España ha mejorado, no hay que olvidar que es el principal inversor en el país, aunque los diversos problemas con algunas de ellas, como el caso de Aerolíneas Argentinas, las han tensado intermitentemente.

¹³⁹ Los franceses, a diferencia de los españoles, optaron por disminuir su presencia en Argentina desde la llegada de Néstor Kirchner al poder, siendo el caso de mayor tensión el ocurrido ante la rescisión del contrato con Suez como administrador de la empresa Aguas Argentinas.

exportar hacia esos países, que han sido continuadas por misiones bilaterales argentinas¹⁴⁰ Si bien como sostuvimos más arriba, la diversificación de nuestro comercio exterior es importante, no nos es ajena que en algunos casos como el mercado chino las exportaciones con mayor valor agregado están siendo perjudicadas, frente a los *commodities*, llevando a otra asimetría. [SEVARES, 2006, 8]

d. LA ESTRATEGIA PARA LA SALIDA DEL DEFAULT Y EL PAGO DE LA DEUDA EXTERNA

En el año de Asunción de Néstor Kirchner ascendía a casi 180 mil millones de dólares, cuando dejó la presidencia esta llegaba a un poco más de 140 mil millones. Esta reducción fue producto de la política de desendeudamiento seguida por esa administración.



¹⁴⁰ Recuérdese que cuando, el Canciller Jorge Taiana fue designado para reemplazar a Bielsa, se encontraba en la India en una de estas misiones.

El Presidente mantuvo tanto en sus mensajes al parlamento argentino, como en varios foros internacionales, una voz crítica respecto al rol del FMI y reclamó su reforma estructural. Aquí Estados Unidos tuvo un rol esencial de moderador (donde el Ministro de Economía Argentino, Roberto Lavagna y el Secretario del Tesoro, Paul O'Neill, construyeron las implicancias técnicas de la salida del default) en las negociaciones con los Organismos Multilaterales de Crédito y su posterior cancelación, lo que le permitió además a la administración de Kirchner salir del default con los tenedores de bonos.¹⁴¹

Las propuestas del gobierno estuvieron claramente diferenciadas en dos ámbitos: una hacia los tenedores de bonos y otras hacia los organismos multilaterales de crédito.

En la negociación con tenedores particulares de bonos se impulsó una propuesta de pago sustentable sobre la base de reducir los montos y tasas y a la vez, ampliar plazos y vencimientos que concluyó a fines de 2005, y donde países como Ale-

mania, Japón e Italia presentaron sus reparos en el plano bilateral y en todos los lugares posibles (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, el G-8)¹⁴²

La estrategia hacia los organismos multilaterales de crédito, fundamentalmente con el FMI, giró en torno a la cancelación de esa deuda, sin excluir varios momentos de tensión, donde nuestro país utilizó claramente un mecanismo de negociación de costos recíprocos que permitió avances significativos en la materia. [LOPEZ COPOLA, TOSI, VERDI, 2003] Además, el gobierno privilegió en la cancelación de esta deuda, más allá de las discusiones en torno a la oportunidad y la forma en la que se adoptó la misma, fue una acción que buscó ampliar los márgenes de maniobra del país, dicho en palabras del propio presidente:

Hoy podemos decir que el Estado argentino ha ganado autonomía y administra soberanamente las variables de la macroeconomía en la medida que la actual etapa mundial lo permite, con una política económica sólida, ordenada y previsible en un marco institucional estable y democrático. [KIRCHNER; 2007b]

Pero como fue evidente, la salida del default incrementó la presión de los

¹⁴¹ Existen interpretaciones que no coinciden con lo que estamos expresando y señalan que esa actitud es producto de la reducción de costos de la confrontación con la potencia hegemónica, de allí que en la primera visita de Néstor Kirchner a Washington, George W. Bush lo llamase, "el conquistador del FMI" [ESCUDE, 2004, 19]

¹⁴² El rol de moderador de la administración norteamericana fue producto de la convergencia entre la propuesta de pagar del gobierno argentino y la estrategia de Bush de no aportar más a los organismos financieros multilaterales, allí no solo atemperó estas posiciones, sino también la de los cuadros técnicos de dichas entidades que pretendían profundizar sus recetas económicas.

países donde residen los bonistas que no ingresaron en la propuesta de refinanciación argentina –un 24 % del total-. Esto se observó en las negociaciones para saldar la deuda con el “Club de París”, donde muchos de sus miembros exigieron un acuerdo previo con el Fondo¹⁴³, cosa que el gobierno rechaza. La forma en la que lo expresó el Presidente Kirchner fue muy clara:

Sobre la deuda del Club de París nos dicen: “tienen que hacer un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para que puedan pagar la deuda con el Club de París”. Nosotros les dijimos: “señores, nosotros somos soberanos; nosotros queremos pagar la deuda del país pero “de acá” que vamos a volver a hacer un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; bajo ningún sentido, bajo ningún aspecto. [KIRCHNER; 2007a]

Las señales de esta falta de acuerdo fueron contradictorias, ya que primero, el gobierno argentino logró un acuerdo parcial con España de parte de la deuda con ese agrupamiento de países; segundo, el resto de los miembros del Club no acordó con tal posibilidad, en donde además de Alemania, Italia y Japón se sumó Estados Unidos¹⁴⁴; y, tercero, un grupo financiero francés aceptó, pese a la falta de acuerdo, invertir en la construcción del tren de alta velocidad entre Buenos Aires y Córdoba.

Uno de los motivos por los cuales el gobierno no aceptó este tutelaje fue porque vincula estas recetas con el proceso económico que culminó con la crisis del 2001, las exigencias de reapertura del canje de deuda, y porque alteraría los principios básicos de su modelo económico de desarrollo.

e. LA CUESTIÓN MALVINAS

En la propuesta electoral de Néstor Kirchner, el tema de soberanía por Malvinas apareció destacado; se planteó la necesidad de “volver a multilateralizar y a las políticas de alianzas, así como incrementar nuestra permanencia e ingreso en foros internacionales para conseguir apoyos”, además la califica como una cuestión “includicable” para nuestro país. [KIRCHNER y DI TELLA, 2003, 210 y KIRCHNER, 2003]

El día de su asunción, 25 de mayo del año 2003, el Presidente Néstor Kirchner confirmó estos lineamientos al reclamar la soberanía tanto en el ámbito bilateral, como lo hizo en la XXIII Reunión de la Comisión de pesca del Atlántico Sur

¹⁴³ Donde además de las discrepancias existentes en torno a los lineamientos de la política económica de la Argentina, se exigía la solución del problema de los holdout, aspecto que el gobierno consideró cerrado desde fines de 2005.

¹⁴⁴ En esta etapa del desendeudamiento, como lo hemos señalado, la Argentina no contó con la mediación norteamericana, según Anabella Busso desde febrero de 2005 [BUSO, 2006, 12] aunque se hizo visible a partir del fracaso de la Cumbre de Mar del Plata a fines de ese año, lo que, sin lugar a dudas, afectó estas negociaciones.

(2003), y en el ámbito de foros internacionales, ya sea el caso del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, como en otros, en la OEA, o el MERCOSUR.

Pero el gobierno argentino debió enfrentar varios temas, como la renuencia de los isleños de permitir vuelos de bandera nacional hacia las islas, la explotación indiscriminada a través de las licencias de pesca que llevó a la escasez de esos recursos, y otros temas que han entorpecido la relación entre el gobierno argentino y el gobierno del Reino Unido, como la incorporación de las islas como territorio de ultramar dentro de la Constitución de la Unión Europea.

La reducción de los vuelos en 2007 centró la discusión en la intención del gobierno argentino de que sea una empresa de bandera nacional la que realice vuelos semanales y charteres hacia las islas, deseo que se enfrentara con la rotunda negativa del comité Kelper.

La construcción y posterior instalación del monumento a los caídos en Malvinas en el cementerio de Darwin, que si bien se finalizó en abril del año 2005, aun espera su inauguración.

El Gobierno argentino comunicó al del Reino Unido su decisión de dar por terminada la Declaración referida a exploración y explotación de hidrocarburos en el área sujeta a la disputa de soberanía, como señaló el Canciller Taiana:

El Reino Unido ya no podrá pretender justificar, desde la letra y espíritu del acuerdo, su ilegítimo accionar unilateral en nuestra plataforma continental que llevara a la parálisis, hace ya siete años, a la comisión bilateral creada por el entendimiento.... [TAIANA, 2007, 35]

La decisión argentina de ponerle fin se basó en las graves divergencias de interpretación sobre la aplicación de este instrumento, que enfrentaron a las Partes ¹⁴⁵ desde el momento mismo de su celebración.

Este es un signo novedoso, ya que busca reemplazar los términos en los cuales la relación bilateral se mantuvo desde 1990. y tener efectos sobre la seguridad jurídica a las concesiones unilaterales británicas.

Esta decisión argentina generó una respuesta británica no se hizo esperar, ya que por un lado solicitó a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental su soberanía marítima al este de las islas en disputa y también sobre el continente antártico. Por ello el Presidente Kirchner manifestó “su enérgico rechazo... En particular, rechaza la recientemente difundida intención del Reino Unido... relativa

¹⁴⁵ El gobierno fue aprobando una serie de medidas tendientes a limitar los efectos de esta divergencia en la interpretación, al sancionar normas que prohíben a buques pesqueros y empresas dedicadas a la explotación en el Mar Argentino a quienes posean licencias kelpers.

al límite exterior de la plataforma continental generada a partir de dichos territorios argentinos.” [KIRCHNER, 2007b]

Más allá de esta singularidad, el tratamiento del tema Malvinas hecho por esta gestión se caracteriza por no ceder “en su legítima aspiración de recuperar el ejercicio de esa soberanía por medios pacíficos como lo dispone la Constitución Nacional.” Además el Presidente rescató la voluntad de diálogo de nuestro país y también las presentaciones ante las Naciones Unidas. Dijo que nuestra “acción diplomática fue intensa y las acciones revelan que nuestra voluntad negociadora está imbuida de una gran voluntad pacífica.” [KIRCHNER, 2007a]

f. CONCLUSIONES

Si bien la estructura reforzó la investidura presidencial, no ocurrió lo mismo con las otras instituciones republicanas que continúan deterioradas.

La relación entre los dos primeros círculos marcan claramente el proceso de concentración y fragmentación del proceso decisorio, donde a mayor concentración del primero mayor disolución del segundo.

El núcleo íntimo de la decisión, el Grupo de los Cuatro, toma decisiones de política exterior desplazando a las áreas que institucionalmente deberían hacerlo, con la cual se producen tensiones en el Gabinete. Incluso existe cierta división de tareas en donde las cuestiones de construcción ideológica discursiva están reservadas en Cristina Kirchner y Carlos Zanini, mientras las referidas a la construcción de un aparato político están a cargo de Julio De Vido y Alberto Fernández. Lo que llevó tras el alejamiento de Roberto Lavagna a pujas entre esos dos ministros.

Los cancilleres Bielsa y Taiana han visto limitadas sus atribuciones, aunque con este último existe una mayor sintonía con el Presidente, producto de una fragmentación de las áreas involucradas en la política exterior, sino por el propio esquema decisorio adoptado.

Los Ministros de Economía poseen menos poder que en otros tiempos, fueron celosamente monitoreada por los miembros del G 4, y si bien en el caso de Lavagna logró cierta autonomía en su accionar, con Felisa Micelli y Rubén Peirano ese proceso se agudizó.

Los dos Ministros de Defensa, José Pampurro y Nilda Garré, se mostraron más disciplinado frente a poder del Presidente pero logrando márgenes importantes dentro de los límites impuestos.

Los empresarios del ámbito industrial han demostrado cierta capacidad de presión en defensa de sus intereses, mostrando un sesgo pragmático importante a la hora de definir adversarios y aliados, como así también aprovechando las fisuras dentro del gobierno. Con la llegada del Ministro Peirano han encontrado un interlocutor muy importante.

En cambio los empresarios agropecuarios se concentraron en una actitud crítica con los lineamientos del gobierno, a pesar que las políticas comerciales internacionales son ampliamente beneficiosas para el sector.

Las inversiones extranjeras son un foco de presión importante sobre todo en el ámbito de los Organismos Multilaterales de Crédito, donde los representantes de sus países de origen pujan por mejorar la situación de aquellas tras la pesificación asimétrica y el consiguiente congelamiento de las tarifas.

Tanto los partidos políticos como el Congreso están inmersos en una crisis profunda, lo que ha debilitado aún más su accionar en este plano.

Los medios de comunicación se dividen en dos campos antagónicos, en función de sus percepciones e intereses, lo que produce información viciada en todos los casos, ya sea por oficialista o por opositor. En este tema el gobierno generó un sistema de premios y castigos, según la participación en cada campo que exacerbó a las posturas críticas de los medios que no comparten su postura.

La opinión pública siempre tuvo lugar marginal en la política aunque para el Presidente es el sujeto privilegiado de su accionar, y en donde existen amplias coincidencias.

Un dato importante es la aparición de ciertos grupos de presión que pueden condicionar algunos aspectos puntuales de nuestra política exterior (por ejemplo el caso de la Asamblea de Gualeguaychú en las relaciones con Uruguay por el conflicto de las pasteras o lo grupos piqueteros respecto a las políticas hacia Venezuela e Irán, aunque por el viraje de la administración kirchnerista, éstos últimos han declinado su influencia).

Nuestra intención de fijar parámetros entre la Tercera Posición no es concluyente, ya que constatamos que no hay una única forma, ella va desde la cuasiautarquía en los cuarenta, o incluso el gobierno camporista, a otra más pragmática, como las presidencias de Perón en los cincuenta y setenta, o el interinato de Duhalde, o directamente hacia el alineamiento con Estados Unidos como lo fueron las presidencias de Isabel Martínez de Perón y las de Carlos Menem. Es evidente que los gobiernos K navegan entre las dos primeras opciones.

Si bien el discurso kirchnerista se asienta en cierta dinámica setentismo contra el noventismo del menemismo, la realidad se muestra mucho más matizada. Las relaciones con el menemismo, son muchos menos claras de los que quisieran, ya que las impugnaciones eran puntuales, como en la cuestión de los Hielos Continentales, o los atentados a la embajada de Israel o la Amia, y no de fondo, al modelo de “convertibilidad más alineamiento”.

Aunque por otro lado hoy encontramos puntos reconocibles de la divergencia, sustentadas en las confrontaciones existentes y producto de la defensa del modelo de desarrollo con matriz diversificada, frente al modelo de acumulación

financiera o la reivindicación de cierta autonomía frente a los poderosos contra las relaciones carnales.

Al margen de este problema, muy real y concreto, no se nos escapa que muchas de esas críticas llevaban implícita el cuestionamiento al alejamiento del paradigma de relación especial con Estados Unidos inaugurado en los noventas y que perduró con ajustes hasta la crisis del 2001. Concomitantemente con ello, también existió otro elemento para el reproche, el llamado setentismo del ex Presidente -producto de su militancia juvenil en esos años-, aunque nos resultó evidente, si muchos de esos observadores se sacaran sus anteojeras ideológicas, que el discurso de Néstor Kirchner se encolumnó más en los elementos del peronismo renovador de los ochenta que en los de los setenta, con una pretensión de establecer un corte abrupto con los noventa.

De allí la preocupación, una vez llegados al gobierno, por establecer una diferenciación marcada que los lleva a mostrar más rasgos de ruptura que de continuidad con la historia de las vinculaciones externas recientes, como el caso Malvinas que lo alejan de menemismo, pero otras acciones como la prioridad con Brasil lo acercan a De la Rúa o Duhalde, o el modo de negociación con los organismos de crédito como este último presidente.

Creemos modestamente, que con este trabajo hemos aportado elementos que nos ayudan a comprender mejor los alcances de nuestra política exterior reciente, lejos de las visiones nostálgicas de los noventa y un poco más cerca de la realidad.

La forma de aproximación por la que hemos elegido nos dio la oportunidad de poder establecer ciertas conclusiones sobre la política exterior de Néstor Kirchner.

En primer lugar encontramos una preeminencia de postulados autonomistas y posautonomistas que influyen en varios niveles de la estrategia de inserción internacional del santacruceño.

Al margen de este problema, muy real y concreto, no se nos escapa que muchas de esas críticas llevaban implícita el cuestionamiento al alejamiento del paradigma de relación especial con Estados Unidos inaugurado en los noventas y que perduró con ajustes hasta la crisis del 2001.

Esto lo observamos en la utilización de una política multilateral que se hizo evidente en toda la agenda del actual gobierno, y se mostró muy adecuada, tanto con aquellos países o regiones privilegiados en nuestra agenda, como los Estados Unidos o la Unión Europea, como así también con aquellos que no lo son tanto. En el primero de esos casos, ubicar los temas de seguridad internacional en el ámbito de Naciones Unidas, ha permitido disimular cierto rechazo a las políticas unilaterales de la administración de Bush, e incluso facilitó el desendeudamiento seguido

por Kirchner.¹⁴⁶

Aquí los rasgos de continuidad con la política de los noventa lo observamos en las OMP y la discusión con Brasil por el CS.

Si bien la política exterior kirchnerista pretendió crear márgenes de maniobra a partir del eje con Brasilia, el acercamiento hacia Caracas afectó las principales líneas de acción de la política exterior argentina.¹⁴⁷ Creemos que el linkaje buscado con la agenda de seguridad norteamericana por los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA funcionó como un límite a la relación con Chávez.¹⁴⁸

Esta situación nos llevó a preguntarnos si implica un cambio en el rol de moderador que la Argentina, conjuntamente con Brasil, habían llevado con respecto al país caribeño, en sintonía con los deseos de Washington.

Por otra parte, si las tensiones entre Buenos Aires y Brasilia hicieron que el giro de la administración kirchnerista tuviera implícita la búsqueda de un nuevo socio estratégico, o simplemente procurase generar algún condicionamiento para llegar a un mejor acuerdo con Lula, constituyendo un trío como recomienda Jaguaribe. Los acercamientos hacia México indicaron que el gobierno optó por la primera de las opciones y no por la segunda.

En el plano del crecimiento y diversificación del comercio exterior, como en la estrategia de desendeudamiento fue donde el gobierno argentino mostró una mayor diferenciación del paradigma económico neoliberal vigente en los centros de poder mundial, aunque es una prolongación de la estrategia iniciada por Lavagna a mediados de 2002.

A pesar que algún analista sostiene la continuidad de la política hacia Malvinas con los años noventa [CISNEROS, 2006, 65], nos parece pertinente señalar que la continuidad no está con ese tiempo sino con las posteriores a Menem (De la Rúa y Duhalde), ya que existió cierta continuidad marcada por el abandono de la política de seducción y el impulso de las negociaciones bilaterales y multilaterales con sus matices particulares.

¹⁴⁶ El gobierno disminuyó la deuda externa argentina, tanto en el ámbito de los organismos multilaterales de crédito, como los de los tenedores privados de bonos, haciendo hincapié en la ganancia de márgenes de maniobra.

¹⁴⁷ Uno de los principales problemas de elegir esta asociación como estratégica fue que ambos países no poseen los mismos problemas inserción internacional al proporcional al mercado mundial producto diferenciados como lo son el petróleo en el caso caraqueño y productos agrícola-ganaderos e industriales en el caso argentino.

¹⁴⁸ La relación con Chávez fue mostrada como producto del pragmatismo más que de una opción ideológica, para evitar posibles vinculaciones que vayan más allá de las cuestiones económicas que unen a los dos países.

El triángulo Buenos Aires-Brasilia-Washington esta pasando por múltiples tensiones, y cualquier alteración necesitará, tarde o temprano, de un ajuste que lo refuerce o no, pero allí están en juego no sólo el grado de sintonía entre los grandes ejes de nuestro relacionamiento externo con el mundo, sino la viabilidad de las políticas implementadas.