

**Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Instituto de Relaciones Internacionales**

Soft Power de Argentina. La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner

Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales

Maestranda: Bárbara L. Bravi

2016

Soft Power de Argentina. La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner

Maestranda: Bárbara L. Bravi
Director: Dr. Roberto Miranda

Índice

Introducción

Capítulo 1: Poder blando en un escenario de ajedrez

1. Las representaciones realistas
- 1.2. Neorealismo y 'preservación'
2. El poder relacional y la interdependencia
3. Constructivismo o la construcción social del poder
4. Baldwin y la intercambiabilidad
5. Los 3 poderes
6. La atracción 'blanda'
7. La segunda cara del poder
8. Poder asimétrico
9. Un camino, muchas teorías
10. Tableros de Ajedrez
- 10.1. Los actores en el Tablero
- 10.2. Apertura, Cuadrante y Reglas
11. El porqué de la partida de ajedrez

Capítulo 2: El rey: discurso y estilo

- 1 Las creencias y la ideología
- 1.1 Sostén del poder blando
- 1.2 El factor psicológico y la personalidad
- 1.3 Néstor Kirchner y la estabilidad de las creencias
- 1.4. El arquetipo del Rey
2. El Discurso
- 2.1. La función del discurso
- 2.2. El discurso y la política exterior
- 2.3 La mirada económica en el discurso
- 2.4 Los Derechos Humanos en el discurso
3. Estilo
- 3.1 El 'hiper' presidente
- 3.2 Menos institucionalismo, más centralización
- 3.3 Kirchner Economicus
- 3.4 Diplomacia presidencial

Capítulo 3: El FMI en el centro del tablero

1. Todos juegan
2. El Rey
3. Lavagna, la torre
4. Estados Unidos
5. La atención y el control de daños

6. La deuda y el default
7. Primer oferta, primer avance: la propuesta de Dubai
8. La propuesta de Buenos Aires
9. El desendeudamiento
10. La cancelación de la deuda con el FMI
11. ¿Entonces?

Capítulo 4: Gobernanza Global y Diplomacia Multilateral. El Rey mueve sus alfiles

1. Los Alfiles
 - 1.1. Rafael Bielsa
 - 1.2. La sucesión
 - 1.3. Jorge Taiana
2. Naciones Unidas
 - 2.1. Consejo de Seguridad
 - 2.2. La participación argentina en el Consejo de Seguridad
 - 2.2.1. Poder blando: la igualdad
 - 2.3. Operaciones de Paz y Misiones Humanitarias: El caso Haití
 - 2.3.1. Haití
 - 2.3.2. Otras misiones
3. Sin rumbo claro: la Cumbre Energética
 - 3.1. La OPEP regional
4. El incipiente G20

Capítulo 5: La partida Malvinas

1. El Rey la estrategia bilateral
2. La “valencia” de Kirchner
3. Las tensiones en el tablero: los Alfiles avanzan
4. Se abroquelan los peones
5. El endurecimiento y la llegada de Taiana
6. Los casilleros: la Cuestión Malvinas en los Foros Internacionales
7. ¿Soft Power, Hard Power o Smart Power?

Capítulo 6: China: flanco del Rey

1. China en ascenso
 - 2.1. La presencia de China en América Latina
 - 2.2. El triángulo: EE.UU., China y AL
3. Un poco de soft power
 - 3.1. Los peones del soft power
4. China y Argentina
 - 4.1. La diplomacia presidencial: los reyes
5. La retórica del deseo
6. Las relaciones económicas bilaterales
7. Inversiones
8. Vaivenes bilaterales

Capítulo 7: América Latina: el mayor cuadrante

1. Las percepciones de ambos
- 1.2. Visiones
- 1.3. El Brasil de Lula
- 1.4. Lula y Kirchner
- 1.5. Cooperación argentino brasileña
- 1.6. La agenda económica
- 1.7. Mercosur, retórico
2. El Rey mueve el Caballo a Bolivia
3. Venezuela
- 3.1. Cooperación energética
- 3.2. Cooperación e integración
- 3.2.1. Venezuela en el Mercosur
- 3.3. Relaciones económicas bilaterales
- 3.4. Sintonía fina

Capítulo 8

Conclusión: La insuficiencia

1. El enroque: Lavagna, Kirchner y el FMI
2. La relación con China: ensayo de aperturas
3. Venezuela: la “jugada intermedia”
4. El ascenso de Brasil y Argentina espectador
- 4.1. La sobrecarga
5. Una política exterior desinstitucionalizada
6. Y como corolario: la estabilización de la desinserción
7. El Laberinto

Agradecimientos**A mi papá y a mi mamá**

Con sacrificio y perseverancia se puede

A Justina

Amor y motor

A Roberto Miranda

La infinita paciencia

A mi madrina Cris

En donde estés, que sea lindo y te lleguen mis gracias

Por creer en mí siempre, por alentarme, por enseñarme, por inspirarme**A quienes fueron parte de este viaje que fue la maestría y me aportaron ganas, ideas, intercambios que me permitieron llegar a destino y concluir esta etapa.**

Introducción

La presente tesis tiene como punto de partida el interés que despertase una arista de estudio de las relaciones internacionales, más específicamente en el campo de la política exterior, y que tiene que ver con el poder simbólico.

Este enfoque, como veremos más adelante, tiene de particular que no sólo aborda la praxis de la política exterior, con esto nos referimos a los hechos, o los resultados; sino que se enfoca en un tiempo anterior. De allí que no sólo importan los efectos y la política exterior entendida como ‘acciones’ sino que para entender las mismas, resulta menester entender a los decisores. Es decir, sus creencias, su estilo, su discurso. Para a partir de allí, abocarnos a como los mismos se plasmaron en nuestra política exterior, y si fueron traducidos en beneficios para Argentina, en su búsqueda de incrementar el poder blando.

El recorte temporal de la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), responde de alguna manera a la premisa, de inauguración de una nueva forma de vinculación de Argentina con el mundo. Hay consenso entre los autores en que Argentina, fruto de la crisis, se encontraba aislada, producto de su desinserción internacional. Y el desafío en ese período fue lograr la reinserción a partir de un nuevo ensayo de relacionamiento con el exterior, donde se jerarquizaron las relaciones multilaterales con la región, y con Estados Unidos se mantuvo una relación distante con algunos momentos de tensión.

Si bien podemos esgrimir que muchas de las acciones, y elecciones desplegadas en el campo exterior responden a la ideología o creencias de su decisor, es decir el Presidente, también ponemos de relieve que los ensayos partieron de la búsqueda de una recuperación en el tablero, primero regional, y con mayor modestia en el internacional teniendo un estilo pragmático en la construcción de poder.

Esta construcción de poder hacia afuera, tuvo diferentes matices respecto de la política doméstica, es por ello que nuestro trabajo aspira poner de relieve la existencia por parte del gobierno de Néstor Kirchner, de un uso de poder blando, es decir los recursos que el presidente utilizó que impulsaban este poder.

Nuestra hipótesis es que el objetivo de Néstor Kirchner era el de configurar una Política Exterior representativa del interés nacional y lograr la reinserción internacional del país, y con este fin impulsó poder blando, el cual -sin embargo- fue insuficiente para darle sustentabilidad a tal política.

El planteo del análisis en un formato comparativo al ajedrez tiene su razón de ser, en que el mismo parte de una estrategia de juego, donde cada ficha cumple un rol importante, pero para alcanzar la efectividad, es necesaria la participación de las piezas en su conjunto, algo así como la interdependencia compleja.

Cada partida, y cada movimiento estuvo signado por el contexto, que le otorgó sentido, y a veces más o menos autonomía, de acuerdo a los actores, y los objetivos en juego. Los jugadores van realizando sucesivos pasos midiendo la repercusión de cada uno en respuesta a los realizados por el otro jugador.

Desde Brzezinski y su libro “El gran tablero de ajedrez”¹ que desarrolla un enfoque geopolítico, describiendo un juego de tendencias, tensiones, relaciones y equilibrio en el plano internacional, hasta Nye² han utilizado la metáfora del ajedrez para explicar conductas y movimientos de los actores en el tablero internacional, donde se pone de manifiesto el juego de ajedrez como una metáfora explicativa del comportamiento de los actores y los resultados de estos intercambios.

Si bien, al final no deja de ser un juego de suma cero, lo que interesa para comprender el resultado, es el proceso y la estrategia de juego que promueven los actores. En este sentido, y focalizándonos en el proceso y la estrategia, creemos que el presidente Kirchner desplegó una estrategia donde uno de los pilares fue el poder blando. Es discutible si el mismo haya sido parte

¹Brzezinski, “El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos”, Editorial Paidós, 1998 - 229 páginas.

² Joseph Nye Jr. “The Paradox of American Power: Why the World’s only Superpower can’t Go It Alone”. Oxford 2002.

de motivaciones más profundas que tienen que ver con una visión sobre construcción de poder, o más bien haya sido un medio utilizado en un contexto de pragmatismo por el cual el objetivo era la imperiosa reinsertión argentina en la etapa pos default y pos crisis del 2001.

Resulta interesante observar en que escenarios fue posible irradiar softpower, y en qué medida éste reportó algún tipo de ganancia o beneficios, entendidos en las categorías de Womack referenciados en la atención, atracción y cooptación o persuasión.

La tesis está estructurada en siete capítulos y una conclusión. Los primeros capítulos despliegan el marco teórico y abordan como se desarrolla el poder blando en un escenario de ajedrez, como es el discurso y el estilo del rey (el presidente). Luego se analiza el desarrollo propio de nuestra política exterior en varias direcciones, el FMI en el centro del tablero, La Gobernanza Global y Diplomacia Multilateral, la partida de Malvinas, China: el flanco del Rey y América Latina: el mayor cuadrante. Por último, la conclusión que es la explicación de nuestra hipótesis, la insuficiencia.

Capítulo 1

Poder blando en un escenario de ajedrez

*Duelo de voluntades, esgrima del intelecto, sublimación espléndida de la sed guerrera del hombre, transformada en lúdica lid, en juego de apariencia engañosamente inofensiva. La atroz violencia psicológica del ajedrez.*³

La naturaleza del poder en las relaciones internacionales es una de las líneas de investigación y estudio a la que se han abocado muchos especialistas desde hace mucho tiempo. El poder posee un carácter dinámico y complejo a la vez, por lo que es posible indagar en sus usos desde una amalgama de enfoques que van desde el realismo, el interdependentismo, constructivismo, hasta llegar al análisis que nos interesa a los fines del presente trabajo: el poder blando.

Si bien las primeras interpretaciones y referencias analíticas acerca de los usos del poder que hacían los investigadores se referían básicamente a las capacidades materiales y recursos que un estado poseía para determinar así, si se trataba de un estado poderoso, lo cierto es que, el término se ha ido nutriendo con análisis más modernos, sin dejar de tener vigencia el enfoque donde el poder es entendido en términos realistas.

Esencialmente el término ‘poder’ ha ido evolucionando, factor que responde naturalmente al proceso de evolución de nuestras sociedades, a la aparición de nuevos actores en el escenario internacional, por lo que el estudio del poder se ha vuelto más arduo.

Una primera aproximación nos muestra que el poder está íntimamente vinculado antes que a los estados, a los individuos, su origen tiene que ver con la naturaleza del ser humano. En este sentido, Karl Deutsch analiza en una de sus obras el poder, argumentando que es uno de los

³ Jacques Sagot. “Ajedrez y voluntad de poder”. En: Revista Matemática, Contribuciones N12001.

ocho valores que los individuos desean obtener. En este caso el poder vendría a ser uno de los valores más importantes, porque es la herramienta con la cual se pueden perseguir los otros valores; entonces el autor concluye que el poder es la capacidad para hacer que sucedan cosas que de otro modo no habrían sucedido.⁴

Así como algunos autores analizan los orígenes del poder y reconocen que el mismo es un 'valor' para un individuo, de la misma manera podemos transportar este valor y sus implicancias para un estado ya que gracias al poder que ostente, entendido en distintos términos será también el lugar que el estado ocupara en el concierto internacional.

Otras miradas sobre el poder, nos referencian al análisis del proceso de toma de decisiones. Siguiendo esta línea, David Easton⁵ analizaba la "caja negra" del sistema político, es decir como los inputs se transformaban en outputs y que sucedía en este proceso que básicamente tenía su epicentro en la toma de decisiones. Ahora también es dable observar qué sucede en la proyección de poder, desde el actor que lo detenta hasta aquellos actores que son receptores, y destinatarios de ese poder, y de los cuales se espera determinadas conductas. De esta manera podemos desviar el foco de atención por un momento, de aquel emisor de poder para ahondar en aquellos receptores destinatarios de las acciones. La premisa es que para conocer de qué manera influirá el uso del poder en los destinatarios, debemos conocer aquellos canales y preferencias de los mismos.

1. Las representaciones realistas

En el terreno del realismo político Morgenthau enumeraba como uno de sus principios el concepto de interés definido en términos de poder.⁶ El poder para este autor tiene un

⁴ Los otros valores que nombra el autor son: respeto, rectitud, riqueza, salud, ilustración, habilidad y afecto. Deutsch, Karl (1993). "Política y Gobierno". México: Fondo de Cultura Económica, p. 41.

⁵ Ver David Easton (1976), "Esquema para el análisis político". Buenos Aires: Amorrortu Editores.

⁶ Morgenthau, Hans J. (1986). "Una teoría realista de la política internacional" en Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz, pp.11-26. Grupo Editor Latinoamericano - GEL.

condicionamiento, ya que su contenido y como se usa el mismo estarán determinados por el entorno político y cultural. Por esta razón, creemos que no es posible teorizar acerca de los usos del poder sin tener en cuenta el contexto en el cual el análisis se desarrolla, a manera de graficar esta idea, pensamos en los usos del poder en tiempos de guerra y los usos del mismo en tiempos de paz.

Los atributos de poder duro del realismo político tienen que ver con las capacidades materiales de los estados, nos referimos a los gastos de presupuesto de áreas como capacidad industrial, recursos naturales, aspectos militares, fuerzas armadas, población, calidad de la diplomacia, calidad del gobierno.

Todas las variantes del realismo político muestran un mundo estatocentrico y dividido en esferas de poder, perpetuado por un dilema de seguridad que inhibe una cooperación duradera entre los estados, y donde las capacidades militares son la clave de la política internacional. Entre los principios que podemos sintetizar, característicos del realismo político, tenemos en primer lugar, una concepción omnipresente del poder, el entendimiento de la política básicamente como ‘poder’. En segundo lugar, los estados como actores principales y racionales, tercero, las relaciones entre estados son esencialmente ‘competitivas’. En cuarto lugar, el papel central del poder militar, en quinto lugar la reafirmación de la balanza de poder como forma de gestionar la seguridad colectiva y el gobierno mundial. En sexto lugar, la primacía de la política en las relaciones internacionales, y por último, la separación de la política y la ética en los asuntos internacionales.⁷

El dilema de seguridad es el marco en el cual se elabora la teoría realista, es por esta razón que hay un grado importante de pesimismo respecto a la impronta de la cooperación, siendo entonces, las capacidades materiales la única forma de asegurar la subsistencia. Resulta menester destacar la trascendencia de este contexto, que es el que condiciona la percepción de los actores decisores, así como las estrategias y líneas de acción.

⁷ Palacio de Oteyza, Vicente. “La imagen imperial del nuevo orden internacional: es esto realismo político?”, revista *Cidob d’afers internacionals*, 64, diciembre 2003-enero 2004.

La clave está en las percepciones de los actores, en las representaciones del mundo, la preocupación por la 'subsistencia', que tiene como efecto natural que las relaciones entre los actores, los estados, sean competitivas, que tiene su corolario en la separación de la ética y la política en las cuestiones de índole internacional.

1.2. Neorrealismo y 'preservación'

El neorrealismo parte de una noción "relacional" del poder y, en consecuencia, explica los acontecimientos internacionales fijándose en el poder relativo (de cuántos recursos y capacidades dispone un Estado respecto de los demás).

Waltz desarrolla el neorrealismo o realismo estructural, poniendo énfasis en la estructura del sistema internacional por sobre las partes, y definiendo la estructura según el principio organizador –la anarquía-, la diferenciación de funciones –en política internacional no hay- y la distribución de capacidades – dato real que define la estructura.⁸

El neorrealismo también es conocido como realismo estructural porque fija su atención en la estructura de poder de todo el sistema de Estados. En consecuencia, el comportamiento de los Estados es explicado por las presiones que ejercen sobre ellos las relaciones de poder del sistema, de estructura anárquica y competitiva, que limitan y condicionan sus decisiones.

La naturaleza 'competitiva' de las relaciones interestatales en el sistema internacional es compartida por la visión realista tanto como por la neorrealista.

Para Waltz el hecho de afirmar que los Estados principales conservan el rol vital, no implica restar importancia, o existencia a otros actores. La expresión "estatocéntrica" sugiere algo acerca de la estructura del sistema. Los movimientos transnacionales se hallan entre los

⁸ Waltz, Kenneth (1988). "Teoría de la política internacional". Bs. As.: GEL, p. 131.

procesos componentes, a veces genera cierta confusión si se pierde de vista la distinción entre estructuras y procesos.⁹

Waltz enumera los elementos de la realpolitik siendo que: el estímulo de la acción está motivado por los intereses del gobernante, mas tarde del Estado: las necesidades políticas surgen de la competencia no regulada entre los Estados; los cálculos basados en estas necesidades pueden descubrir las políticas que mejor le servirán al interés del Estado; el éxito es la última prueba de una política, y el éxito se define como la preservación y el fortalecimiento del Estado.¹⁰

La 'preservación' además de ser un objetivo de ambos enfoques al que le dedican gran atención, también a manera de retroalimentación, se convierte en el punto de partida, en tanto que la 'preservación' entendida como subsistencia es un requisito previo al fortalecimiento y crecimiento del Estado, de sus capacidades, y de su rol en el sistema internacional.

Tanto el neorrealismo como el institucionalismo neoliberal, consideran descentralizado el sistema internacional y toman con seriedad el poder del Estado. El problema surge cuando los neorrealistas no pueden explicar los cambios en los comportamientos de las estructuras.

El uso del poder implica un análisis que trasciende las capacidades del actor que ostenta el poder. Si solo contemplamos esta proyección del poder sin observar detenidamente los destinatarios que son aquellos actores sobre los que se pretende influir, y lograr cambios conductuales, estaremos sin dudas, teniendo una visión más cercana al realismo político. Es el enfoque que se centra en la observación y análisis de las capacidades materiales del actor que hace uso del poder.

2. El poder relacional y la interdependencia

⁹ Ibidem, 143.

¹⁰ Ibidem, 172.

En la década de los 70 surge una corriente en el estudio de las relaciones internacionales, que viene a ser un enfoque superador del realismo, ya que sin dejarse de lado el estudio del poder en términos estructurales, se comienza el estudio del poder 'relacional'. Esta teoría llamada Interdependencia Compleja, tiene como referentes a Joseph Nye y Robert Keohane.

Los autores observan que el mundo se ha vuelto interdependiente tanto en asuntos relacionados con la economía, como las comunicaciones y hasta en el campo de las relaciones humanas. Se avizoraban cambios tan profundos que los mismos irían a crear un mundo 'sin fronteras', se empezaba a hablar por entonces, de la aldea global. Durante la guerra fría, la doctrina de la seguridad nacional justifico el diseño de estrategias, a un elevado costo para reforzar las estructuras económica, militar y política. Acompañaba esta visión, los análisis realistas, que insistían en que la seguridad nacional era el objetivo nacional primario y que en la política internacional las amenazas a la seguridad son permanentes. Muchos líderes políticos emplean la retórica de la interdependencia como un hecho al que la política debiera ajustarse y no como una situación parcialmente creada por la misma política.¹¹

Interdependencia significa *dependencia mutua*, en política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o actores en distintos países. Allí donde existen *efectos de costo reciproco* en los intercambios, hay interdependencia. Para analizar la interdependencia se pueden adoptar dos perspectivas diferentes, una se centra en las ganancias o pérdidas comunes de las partes en cuestión. La otra pone su acento en las ganancias relativas y en la distribución de temas por cuestión.¹²

Una relación de poder supone un cierto grado de interdependencia, de carácter asimétrico, entonces, algunos autores para su mejor estudio proponen analizar el poder como

¹¹ Keohane, Robert y Nye, Joseph (1998). "La interdependencia en la política mundial" en Poder e Interdependencia. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. p. 15-22.

¹² *Ibidem*, p. 22-25.

capacidad, y poder como resultados obtenidos.¹³ Es interesante esta línea de análisis ya que el hecho de que un actor posea capacidades no siempre estas, se traducen en resultados.

Partiendo del supuesto de que en las relaciones internacionales las fuentes que producen poder se han vuelto más complejas, y que ya no es el poder militar la única forma de poder efectiva en los asuntos mundiales, Keohane y Nye desarrollan un análisis exhaustivo sobre el poder y la interdependencia. En este sentido, si nos referimos a que el poder puede entenderse en términos de control sobre los resultados, se pueden considerar los patrones que allí intervienen. Al afirmar que la interdependencia asimétrica puede ser una fuente de poder conviene hacer la distinción en cuanto podemos referirnos al poder como un control sobre los recursos, o como ‘potencial’ para afectar los resultados.¹⁴

En cuanto al control sobre los recursos podemos imaginar aspectos vinculados a la alta política como lo referente a cuestiones atinentes a seguridad, defensa, poderío militar. En este contexto es posible observar cierta rigidez en la fuente de poder.

Mientras que si observamos que el poder puede ser entendido como potencial para afectar los resultados, esta ‘rigidez’ tiende a desaparecer y los límites entre cuestiones se tornan difusos, intervienen otras cuestiones, que hacen que esta vinculación sea más compleja. Al participar distintos actores, pensamos que puede ser visto en un contexto de baja política, donde predominan asuntos económicos, sociales, pero sin dejar de lado los asuntos políticos por naturaleza.

En otro sentido, podemos relacionarlo con las categorías de poder duro y poder blando de Nye. Si nos abocamos al análisis de poder entendido como control de recursos, y referido a temas de alta política, como poderío militar, sin lugar a dudas nos adentramos en el terreno del poder duro.

¹³ Sanahuja, José Antonio “¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea”. En VV AA, Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

¹⁴ Keohane, Robert y Nye, Joseph. Op. Cit., p. 25.

Ahora bien, como la contraparte, el poder entendido como potencialidad para afectar los resultados, pensado desde la óptica de la baja política, también puede ser pensado como poder blando. Esa potencialidad deviene en esa influencia, concreta pero subliminal que un actor puede infringirle a otro, a través no ya de amenazas, sino de atractivos, como ciertos valores.

Claramente estas vinculaciones no han dejado de ser asimétricas, porque los actores en el sistema internacional poseen diferentes capacidades, y el mundo es unimultipolar como lo llaman algunos autores, donde hay un actor con supremacía militar que es Estados Unidos, pero hay otros actores emergentes que disputan el poder económico.

Huntington hablo de un mundo uni-multipolar, donde convive una superpotencia, que es Estados Unidos, con los estados principales del mundo, tales como Rusia, China, Irak, India e Israel.¹⁵

A partir de esta asimetría, también se construyen estos puentes donde la interdependencia juega un rol fundamental, y es a través de estos canales que circula y fluye el poder blando.

La interdependencia compleja tiene tres características identificadoras que son, en primer lugar los canales múltiples, que conectan a la sociedad, se resumen como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. En segundo lugar, la ausencia de jerarquía en los temas, ya la seguridad militar no domina la agenda. También la diferenciación entre temas internos y externos se vuelve borrosa. Y en último lugar, la tercer característica es que la fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia compleja.¹⁶

El especialista norteamericano Joseph Nye, es un autor contemporáneo que analiza la incidencia del poder en las relaciones internacionales entre los actores del sistema mundial,

¹⁵ Samuel Huntington. "La superpotencia solitaria". 'A lo largo de la última década del siglo XX, la política mundial ha cambiado en dos aspectos: se ha visto redefinida por la dimensión cultural y de civilización y trata siempre del poder y de la lucha por él. Actualmente en el mundo hay una sola superpotencia, Estados Unidos, pero eso no significa que el mundo sea unipolar; quedan potencias de segundo rango y muchas potencias menores'. En *Política Exterior* N°71 – 1999.

¹⁶ Robert Keohane y Joseph S. Nye. Op. Cit., pag. 41.

principalmente los estados. Nye teoriza sobre el poder siempre considerando el contexto y los niveles de influencia real basados en el uso del poder.

3. Constructivismo o la construcción social de poder

La idea principal del constructivismo es que el poder es constituido primariamente por ideas y contextos culturales. Uno de los referentes de esta corriente, es Alexander Wendt, quien define al constructivismo como una teoría estructural de la política internacional construida sobre tres puntos. El primero indica que los Estados son los principales actores del sistema, segundo, las estructuras del sistema son intersubjetivas más que materiales, y tercero, los intereses e identidades de los Estados están condicionados por esa estructura social, más que dados exógenamente por la naturaleza humana o por la política interna.¹⁷

El primer punto que señalamos es coincidente con el supuesto neorrealista acerca de la importancia del Estado como actor principal del sistema. Ahora bien, nos interesa el tercer punto que señala los condicionamientos que la estructura social impone a los intereses e identidades del Estado. Hicimos referencia anteriormente a estos factores subjetivos que tienen que ver con las representaciones de un contexto o escenario determinado, y como esas percepciones imponen condiciones a los actores. Es decir, en la medida en que estos contextos cambien, o evolucionen, también lo harán los condicionamientos, se torna relevante la fase de explicación subjetiva.

Los postulados del constructivismo parten de una ontología *relacional* y atribuyen a los factores ideacionales, incluyendo cultura, normas e ideas una eficacia social por encima de la de la utilidad funcional que pueden tener, un papel en la forma en que los actores definen sus identidades e intereses.¹⁸

¹⁷ Wendt, Alexander, (1999) "Social Theory of International Politics", Cambridge University Press, 92-138.

¹⁸ Ruggie, J.G., Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization, Routledge, Londres, 1998.

El constructivismo es un rotulo que se usa cada vez más para identificar una corriente que pone énfasis en la idea de que las estructuras sociales están socialmente construidas, incluyendo aquellas que regulan las interacciones internacionales.

Alexander Wendt, uno de los representantes de esta corriente plantea en uno de sus artículos, que así como los realistas entendían a la política internacional a través del poder, (entendido como capacidad militar, e interés, como ese deseo egoísta de poder, seguridad) los neoliberales comienzan a argumentar que las instituciones internacionales también juegan un rol significativo en la política internacional. El autor enfatiza que tanto neorrealistas como neoliberales hacen referencia a factores ‘materiales’, en contraposición a estos factores inmateriales, entonces lo que se propone es analizar el factor ‘ideas’.

Uno de esos abordajes se refiere al tratamiento de las ‘ideas’ en términos causales, es decir como una variable que explica alguna proporción de comportamiento más allá del efecto del poder, interés, e instituciones solas. La tesis central es que el significado de poder y el contenido de intereses es en gran parte una función de ideas.¹⁹

Esta perspectiva le otorga un carácter interpretativo a las ‘ideas’, es decir, pueden convertirse en una variable independiente para explicar las representaciones del poder e intereses.

Solamente una pequeña parte de lo que constituyen intereses es en realidad material. La fuerza material que constituye intereses es la naturaleza humana. El resto es ideal: esquemas y discusiones que a su turno son constituidas por ideas compartidas o cultura. Los intereses pueden ser materiales o ideales. Las explicaciones sobre poder e interés presuponen ideas, por lo que no son rivales de las explicaciones ideales en absoluto. El cómo las ideas importan no está limitado a los efectos causales, las ideas también importan en la medida en que constituyen ' la base material'.²⁰

¹⁹ Wendt, Alexander (1999), “Ideas all the way down?”: on the constitution of power and interest. *Social Theory of International Politics*. Cambridge Press. P. 92-93.

²⁰ *Ibidem*, p. 115-135.

Dentro de la corriente constructivista los límites entre causalidad y efecto a los fines explicativos o interpretativos se vuelven difusos, ya que las ideas tienen un componente dinámico por lo cual dentro del sistema pueden funcionar como base material o como representación. Para Miranda, se añade una concepción de sesgo reflectivista que entiende que los elementos no materiales, es decir ideacionales, son los que contribuyen a configurar y modificar la política exterior.²¹

4. Baldwin y la intercambiabilidad

Dentro de la corriente del neoinstitucionalismo, Baldwin desarrolla algunas aristas vinculadas al estudio del poder relacional. Se llama ‘relacional’ porque concibe al poder como una relación, actual o potencial, en donde la conducta de un actor A, al menos parcialmente produce cambios en la conducta de un actor B. Estos cambios conductuales incluyen creencias, actitudes, preferencias, opiniones, expectativas, emociones o predisposiciones. Desde esta mirada, el poder es una real o potencial relación entre dos o más actores (personas, Estados, grupos), más que una propiedad de alguno de ellos.²²

Es interesante este enfoque de poder no tradicional, que no viene a superar al enfoque clásico, sino que aporta otra perspectiva de análisis, ya que al ofrecer una mirada donde el poder puede ser fruto de las relaciones entre actores, permite que aquellos actores que no tienen preeminencia de recursos materiales, también puedan generar poder en virtud de sus capacidades de vinculación, acorde a su tamaño y estructura.

Para este autor, la perspectiva del poder relacional es multidimensional. Esto genera la posibilidad de que el poder se incremente en una dimensión y simultáneamente decrezca en otra.

²¹ Miranda, Roberto y otros. “Una clave en el análisis de la política exterior argentina: su sustentabilidad”. Política exterior: conceptos y enfoques en torno a Argentina. – 1ª ed. – Rosario: Pia, 2011, p. 14.

²² Baldwin, David, (2002). “Power and International Relations”, en Carlsnaes W, Risse-Kappen T, Simmons B: Handbook of international relations, SAGE publications ltd, London.

'La intercambiabilidad' se refiere a la facilidad con la cual los recursos de poder útiles en una área en cuestión pueden ser usados en otras áreas.

Estas dimensiones que analiza Baldwin como el alcance, el dominio, peso, costos y medios²³ son a su vez categorías desde donde se puede analizar fácticamente la construcción de poder de un actor y su influencia en otros actores.

Así como el 'alcance' y el 'dominio' tienen que ver con la influencia efectiva de un actor sobre otro, también es primordial analizar los 'costos' de aquella influencia, y por último, los medios por los cuales esta influencia se lleva a cabo. Estos medios, pueden ser tangibles o intangibles, dentro de los primeros tenemos medios económicos, militares y diplomáticos, pero hay un segundo grupo compuesto por la identidad, el interés y el discurso que forman parte de una órbita de poder blando, hacemos referencia a contenidos simbólicos de influencia.

La práctica común para referirse a ' los recursos de poder o ' las capacidades de un estado' puede a veces resultar engañosa. En sentido estricto, los recursos de poder de un estado no son los atributos del estado en el mismo sentido que la población o el territorio son atributos. Para designar algo (el tiempo, la reputación, el armamento, el dinero, etcétera) como ' un recurso de poder ' es necesario implicar algo sobre su utilidad en la adquisición de otros para cambiar su comportamiento, y así explicar algo sobre el sistema de valores y las capacidades de estos otros.²⁴

5. Los 3 Poderes

Si bien el poder es un intangible, a partir de sus usos y el contexto en donde el poder se utiliza resulta conveniente revisar la caracterización de los tres poderes de Nye, partiendo de la

²³ Ibidem

²⁴ Ibidem

premisa de que los tres son importantes y pueden ser utilizados en diferentes tipos de relaciones, aún de manera conjunta como un mix.

El poder en la era de información global, Nye lo clasifica como poder 'militar', poder 'económico', y poder 'blando'.

El primero de ellos, el poder militar, es aquel referido a las capacidades materiales de un estado, como su ejército, sus inversiones en defensa, en tecnología en clara vinculación con una política de estado que asigne preeminencia a esta materia, como ejemplo más descriptivo, hablamos de Estados Unidos, una potencia que ejerce la función de gendarme mundial, y para la cual el poder militar tiene tanta vigencia como el siglo pasado. La historia de esta nación, desde sus orígenes hasta el presente, tiene una identidad muy marcada respecto al valor militar, la reivindicación de este poder ha estado ligada a su historia política desde siempre.

Un estado hace uso del poder militar cuando ejerce determinadas conductas en el plano internacional que son atributos propios de este poder. El gobierno puede hacer uso de la coerción hacia otro actor del sistema internacional, y como contraparte también puede ser 'protector' de otro estado. También puede utilizar la 'disuasión'. Estas acciones puede llevarlas a cabo ya sea a través de amenazas de uso de fuerza, o a través del uso de la fuerza. Las políticas gubernamentales que acompañan este poder están en relación a una diplomacia coactiva, a las hipótesis de participación efectiva en una guerra, como en la posibilidad de forjar alianzas.

El segundo poder al que nos referiremos es el poder económico, como aquel que utiliza la coacción y la inducción, a través de sanciones o retribuciones, que hayan su fundamento en políticas de gobierno como ayudas, subvenciones, asistencia financiera, entre otros. Y la contraparte serían las sanciones económicas.

El tercer poder, el que nos interesa a los fines de este trabajo es el poder blando, un poder que basa su sustento en la atracción, los valores, la cultura y las instituciones. Un poder que se apoya en la diplomacia pública, como así también en la diplomacia bilateral y multilateral.

6. La atracción 'blanda'

La distinción clásica que nos aporta Nye es la del poder duro y el poder blando, ya que si bien son complementarios y actúan en distintos niveles y contextos, tienen características muy diferentes.

En base a sus observaciones, el especialista deduce que el poder es como una moneda con dos caras. A una de ellas decida llamarla ‘poder duro’ (hard power), es el poder entendido en términos realistas, que tiene que ver con las capacidades materiales, recursos bélicos, y económicos con los que cuenta un país. Por otra parte la contracara es el ‘poder blando’ (soft power), que es un poder más sutil basado en la atracción y cooperación a diferencia del poder duro basado en amenazas o coerción.

Este poder blando, es el que nos interesa analizar en el presente trabajo, para lo cual tomaremos algunas características identificadoras para su mejor comprensión.

El poder adopta diversas formas, y el poder blando no debe ser entendido como debilidad, porque también es una forma de poder que debe ser contemplada en nuestras estrategias nacionales.

El autor relaciona a este poder blando con la habilidad de establecer preferencias que puedan ser asociadas a factores intangibles como una personalidad atractiva, cultura política, valores e instituciones, y políticas que son vistas como legítimas o que poseen autoridad moral. Si un líder representa estos valores, que otros desearían seguir, entonces el costo de ejercer el liderazgo, será sin dudas, menor. El poder blando no es lo mismo que influencia, es más que la persuasión o la habilidad de que la gente decida algo en base a argumentos.²⁵

Este es un aspecto clave del poder blando, porque al hablar de factores intangibles, cuyo fin es generar atracción, las decisiones o acciones concretas de política exterior de una nación, no serán vistas como una imposición. Por lo general las acciones unilaterales son vistas a los ojos de otros actores del sistema internacional como amenazantes, por lo que probablemente lo que

²⁵ Nye, Joseph, (2004) “The Changing Nature of Power. Soft Power, The Means to Success in World Politics”. P. 5-6.

generen sea rechazo. En cambio mediante este uso de un intangible como la atracción es más probable que los otros estados estén dispuestos a cooperar sin utilizar ningún tipo de coacción, siendo un factor muy importante la generación de empatía.

El poder blando se desarrolla a partir de nuestra cultura, de nuestros valores domésticos, y a partir de nuestra política exterior.²⁶

En términos *conductuales* el poder blando es un poder atractivo; en términos de *recursos* son los resultados que esa atracción produce. Si la conducta es determinada por una observable pero intangible atracción el poder blando funciona, el fin es, generar cooperación. Los recursos del poder blando tienden a estar asociados con el fin cooptativo del espectro conductual, donde los recursos del poder duro están asociados a la conducta dominante. Nye divide al poder blando y al poder duro respecto a un espectro de conductas y recursos. Mientras en un extremo el 'hard' power engloba conductas referentes a la inducción, y la coerción hasta llegar al mando; del otro lado encontramos el 'soft' power cuyo espectro de conductas abarcaría desde la agenda setting y la atracción hasta la cooptación.²⁷

Aquí subyace uno de los postulados más interesantes sobre la utilización de estos poderes. Nos referimos al abanico de países que conforman el sistema mundial, y debido a su tamaño, economía, intereses, y una gran cantidad de atributos mas, es que se definirá la gravitación de los mismos. En este sentido si hablamos de conductas y recursos, debemos remarcar la importancia de la utilización de ambos poderes, pero más aun, cuando hablamos de países que no son potencia, debemos considerar la importancia del uso del poder blando al carecer de recursos que las grandes potencias poseen.

Por el lado de los recursos más utilizados por ambos poderes, encontramos que en la cercanía del poder duro los recursos más utilizados tienen que ver con el uso de la fuerza, sanciones, amenazas. Mientras que por el lado del soft power, los recursos genuinos a los que se lo vincula son las instituciones, los valores, la cultura y las políticas. Las instituciones pueden

²⁶ Nye, Joseph. "Soft Power, Public Affairs", New Hampshire, 2004, ps. IX-XIII y 127-147. Prefacio y Capitulo 5 "El poder blando y la política exterior Americana".

²⁷ Nye, *op. cit.* P. 7-8.

realzar el poder blando de un país. Si el país puede determinar reglas internacionales que son consistentes con los intereses y valores, sus acciones pueden parecer como más legítimas antes los ojos de terceros.²⁸

7. La segunda cara del poder

La forma indirecta de conseguir lo que uno desea ha sido llamada “la segunda cara del poder”. El ‘soft power’ es una categoría de análisis desarrollada por Joseph Nye, y su idea principal es obtener de otro los resultados que uno desea utilizando la atracción, la cooptación en vez de la coerción.

Este enfoque de poder presenta algunos matices distintivos debido a que el mismo fue desarrollado para explicar el comportamiento internacional y una constante búsqueda de legitimidad por parte de Estados Unidos. Pero pensamos que también puede aplicarse a un país como el nuestro, que durante un largo tiempo ostentó una política de prestigio que es uno de los recursos que utiliza dicho poder.

Este ‘poder blando’ descansa en la habilidad determinar las *preferencias* de otros actores. Es como una suave unión de las políticas democráticas diarias.

Así, el autor enumera los recursos de poder blando, siendo tres de ellos, los primordiales. Por un lado, la cultura, en segundo lugar los valores políticos, y en tercer lugar la política exterior. La cultura entendida como un conjunto de valores y de prácticas que le dan sustento a su sociedad. En este sentido, si la cultura de un país adquiere valores universales y sus políticas promueven valores e intereses que otros comparten, se incrementa la probabilidad de obtener los resultados deseados debido a las relaciones de atracción y deber que esto crea.

²⁸ Ibidem, p. 8-11.

La política exterior es otra fuente de poder blando cuando es vista como legítima y poseedora de autoridad moral²⁹.

Al lograr que otros actores ambicionen lo que nuestro actor ambiciona, se halla implícita la capacidad de conformar la agenda. La paradoja es que el Estado no tiene control sobre la mayor parte de ellos porque son producidos en la economía de mercado y la sociedad civil, entre otros actores, como señala Javier Noya.³⁰

Quizá la variable más importante de las aristas del poder blando sea la legitimidad. Nye enfatiza que cuando nuestras políticas son vistas como legítimas por los ojos de otros, nuestro poder blando se acrecienta. Y justamente es imposible pensar que podamos generar mayor legitimidad a través de amenazas de castigo o coerción.

La seducción puede ser más efectiva que la coerción; y ciertos valores como la democracia, los derechos humanos, y las oportunidades individuales son profundamente seductores.³¹

Nye divide al poder en tres categorías generales. Para obtener los resultados deseados:

- se puede usar la coacción mediante amenazas
- inducir mediante remuneración / ganancia
- atraer y cooptar a aquellos que quieran lo mismo que nosotros

La era de la información ha expandido la eficiencia de este tercer tipo de poder. El poder blando utiliza distintos factores para generar cooperación y atracción hacia los valores compartidos. Cuando los países hacen que su poder sea legítimo en los ojos de los otros, encuentran menor resistencia a sus deseos. Si la cultura y la ideología de un país resultan

²⁹ Ibidem P. 11.

³⁰ Javier Noya: "El poder simbólico de las naciones". En Real Instituto Elcano. Área: Imagen Exterior de España y Opinión Pública – DT N° 35/2005, julio 2005.

³¹ J. Nye, op. cit.

atractivos, otros la seguirán. Y si un país puede demostrar que sus intereses son consistentes con las reglas internacionales, sus acciones aparecerán como legítimas ante los otros.³²

La “substancia” y el estilo de las políticas internas tiene un impacto en las percepciones externas, en tal sentido puede construir una imagen de prestigio y legitimidad. Por otro lado, la praxis también demuestra que esta “substancia” y estilo de políticas domésticas son volátiles, por lo tanto el poder blando no es estático, dado que los recursos cambian cuando cambia el contexto.

En este sentido, para la Argentina que ha atravesado distintos estilos en sus políticas domésticas en las últimas décadas, sumado a estilos presidenciales fuertes y débiles con contextos de tensión y cambiantes, podríamos decir que no solamente resulta difícil la generación de poder blando, sino también la conservación del mismo. Sin embargo, no deja de ser un recurso interesante dada la imposibilidad de generar poder duro desde el plano económico y militar.

Si bien todos estos recursos buscan la legitimación del poder es quizá también el orden que los decisores le otorguen a los mismos mediante una planificación acertada lo que pueda garantizar que éstos sean generadores de poder blando. Este planteamiento de objetivos no debe ser librado al azar, sino responsablemente delineado por los actores estatales, principalmente el poder ejecutivo y la cancillería, en pos de obtener los resultados deseados.

8. Poder asimétrico

Brantley Womack analiza otra esfera vinculada al poder, y tiene que ver con las asimetrías de los poderes regionales, para el autor un poder regional puede ser conceptualizado como aquel cuyas capacidades son iguales o mayores que sus vecinos. Definir un poder regional implica la existencia de poder por encima y por fuera de la esfera de influencia del poder regional. Womack hace un análisis muy interesante respecto a las relaciones asimétricas, ya que

³² Ibidem

las mismas introducen la posibilidad de *percepciones* erróneas, ya que el lado mayor tendera a errores de falta de atención, mientras que el lado menor tendera a errores de exceso de atención.³³

Las percepciones aquí, juegan un rol trascendente porque a través de las mismas se establecerán los canales que puedan producir tensión, desestabilización, hasta armonía y cooperación, en este contexto de poder asimétrico del que nos habla Womack.

El analista también hace referencia al poder blando, ya que la autoridad de los poderes regionales se funda más en la centralidad de la atención y en la calidad de su liderazgo, que en su capacidad de dominar al resto de la región. También menciona la importancia de la neutralización de las arenas de intereses divergentes, y el control de exageración del conflicto cuando ocurre una crisis. Si bien ocurrirán crisis en todas las relaciones asimétricas, es importante que las mismas no amenacen la relación en sí. Hay actividades que refuerzan la confianza general, como la diplomacia formal de reconocimiento y apreciación mutuos, como en el intercambio de visitas de estado, intercambios oficiales, entre otros.³⁴

Womack también entiende la naturaleza conflictiva del sistema internacional, como la aparición de factores de tensión, por eso lo que propone es institucionalizar los canales de poder blando, en el sentido de neutralizar arenas que puedan converger en una crisis, y todas aquellas acciones que generen una confianza recíproca entre los actores.

Una relación asimétrica normal es aquella fundada en el reconocimiento de la autonomía del lado menor de parte del mayor, al mismo tiempo que en el respeto, del menor hacia las mayores capacidades del lado mayor. Ni la autonomía ni el respeto son absolutos, sino que se encuentran en una relación de interdependencia. El respeto no implica someterse a la

³³ La teoría de la asimetría parte del supuesto de que las unidades constitutivas de las relaciones internacionales son las relaciones bilaterales, y que la mayoría de estas relaciones son entre países con capacidades considerablemente diferentes. Cada lado interpreta la relación de acuerdo con el grado de exposición frente a la misma. En: "Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica". Por Brantley Womack. "En India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales", Juan Tokatlian (Compilador), 2007, pág. 16-17.

³⁴ Ibidem. Pág. 17-18. También el contacto comercial, cultural o educativo entre dos sociedades crea una sensación de simpatía e intereses relacionados que desestimula la hostilidad.

dominación, cuestión que resulta de vital importancia para el lado menor. Hay, en este sentido, una expectativa de beneficio mutuo que excede las preocupaciones sobre las ventajas relativas. Aunque ninguno renuncie en sus interacciones, a la persecución de ventajas relativas, no hay una dominación.³⁵

Si bien estas relaciones de poder que plantea Womack son producto claramente de las asimetrías observables entre los actores, lo que el autor rescata, es que no por ser asimétricas estas relaciones deban ser necesariamente jerárquicas, o al menos no en todas las arenas. Esto implica que puedan establecerse canales de cooperación que responden directamente a nuestro estudio de poder blando.

Asimismo el autor también hace sus críticas respecto al poder blando, ya que considera que muchas veces el problema es la falta de claridad analítica. En primer lugar, Womack indaga acerca de si el poder blando es realmente un fenómeno separado del poder duro, se pregunta si la aparente diferencia entre poder y reputación no es meramente un efecto de retraso.

El segundo problema reside en los efectos del poder blando, es decir si la ausencia del mismo ocasionaría algo más que un inconveniente. Por último, el tercer problema se refiere a la estructura. No puede ser un colchón de percepciones mundiales y reclamar un efecto diferente en la política.³⁶

Por otro lado, el autor también advierte cierta confusión respecto a los conceptos, ya que para Womack, Nye combina la atención, atracción y persuasión, conceptos que para Womack deberían ser tratados en diferentes dimensiones. Si un Estado tiene mayores capacidades que otros Estados en su región del mundo, entonces la balanza de atención hace que asuma una posición central, situación que no implica aprobación. Si la atracción es co-determinada por los intereses de la audiencia, entonces la tercera dimensión del soft power, la ‘persuasión’ es aún

³⁵ Ibidem

³⁶ Womack, Brantly(2005) “Dancing Alone: A Hard Look at Soft Power”, Japan Focus, November,2005.

más interactiva. La distinción entre atención, atracción y persuasión es un factor fundamental en la perspectiva del poder blando.³⁷

La ‘atención’ implica la centralidad, que adquiere un actor respecto a sus capacidades o situación particular (no implica una aprobación), mientras que la atracción implica un juicio de aprobación o desaprobación y es básicamente individual. La atención por sí sola no garantiza el logro de resultados. La persuasión, es definida por Womack como el alcance de acuerdos sin la coerción ni las sanciones. La atención y la atracción son pre requisitos para la persuasión, que constituye en última instancia la columna del poder blando.³⁸

Es en este sentido que la riqueza fruto de estos interesantes debates nos proponen tomar estos conceptos que serán los prismas a través de los cuales nos proponemos indagar las cuestiones vinculadas a la política exterior del período de abordaje, correspondiente con la presidencia de Néstor Kirchner, 2003 a 2007.

9. Un camino, muchas teorías

Este camino, como lo indica el nombre del capítulo intenta ser un recorrido a través de las distintas corrientes que analizan el poder en las relaciones internacionales, cuyo fin es hacer uso de las categorías que proponen los autores enrolados en los enfoques de poder blando para analizar la política exterior del gobierno del presidente Néstor Kirchner.

La política exterior de un Estado depende en gran parte de la construcción de una concepción de poder. Esta construcción de poder responde inexorablemente a una serie de cuestiones, que intentamos dilucidar. Por un lado, aquellas autoimpuestas o que tienen que ver con el contexto socio político, que ciertamente van a condicionar a los decisores a través de sus percepciones y representaciones. Por otro lado también en este caso particular, el análisis de

³⁷ Ibidem

³⁸ Ibidem

poder blando puede ser una estrategia de construcción de poder frente a la imposibilidad de construir poder en términos realistas y de capacidades duras.

El 'smart power' o poder inteligente no es ni duro ni blando, es ambos. Significa aprender mejor a combinar nuestro poder duro con nuestro poder blando. Partiendo de esta premisa, se retorna al concepto de 'intercambialidad' de Baldwin, y se resalta la impronta de adaptación al sistema internacional, que no es otra cosa, que aquel supuesto realista que tiene que ver con la supervivencia o subsistencia, es decir, las capacidades de fluctuar en la construcción de poder de un Estado para afrontar aquellos cambios de contexto y escenario en el sistema internacional, como maximizarlo y hacer usufructo de esas capacidades.

La percepción cruza las líneas y corrientes de investigación en las que proponemos ahondar para este abordaje. El recorrido indica que las percepciones para los realistas tenían el eje en los dilemas de seguridad, de allí en más partían hipótesis, estrategias y acciones. Para los neorrealistas la percepción y lente era un sistema internacional anárquico, compartiendo con los primeros la percepción 'competitiva' de las relaciones entre Estados.

La percepción de los constructivistas tiene su razón de ser en la subjetividad, ya que las estructuras no son autoimpuestas, son socialmente construidas. Y el poder, como lo entiende Baldwin, tiene la capacidad de producir cambios en las creencias, preferencias y opiniones, por eso es relacional.

Russell y Tokatlian refieren que el poder relacional tiene sus límites y problemas, aún en la asimetría. El actor más poderoso en este tipo de relación (dada la gran diferencia de atributos de poder entre las partes) cuenta con la capacidad para moldear la estructura misma del vínculo. Quiere decir, que tiene suficiente poder estructural para configurarla, sin embargo, esto no implica que siempre pueda conseguir del otro lo que desea.³⁹

³⁹ Un ejemplo de este concepto los dan los autores cuando plantean la disparidad de poder entre Argentina y EE.UU, en detrimento de Argentina, es básicamente una relación de poder asimétrico. Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, "Argentina, Brasil y EE.UU.: El desafío de una esfera de cooperación" en Agenda Internacional Año 1, Número 2, Septiembre/Octubre/Noviembre 2004

Otra categoría que forma parte también de los recursos de poder blando, la desarrollan los mismos autores cuando analizan las esferas de influencia y las esferas de cooperación. Entienden a la ‘esfera de cooperación’ como un “mecanismo que combina elementos formales e informales para construir y mantener el orden en una región determinada mediante la acción concertada de un grupo de países. La esfera de cooperación se inscribe en una tradición teórica de raíz grociana que supone que la interdependencia, la democracia y las instituciones constriñen las arbitrariedades del poder y facilitan la cooperación entre los estados. Así se opone al concepto clásico de esfera de influencia, que es un mecanismo empleado por los estados para establecer y ejercer una posición de predominio...”⁴⁰

Un atributo favorable de la esfera de cooperación es la potencialidad para generar ámbitos de colaboración en escenarios de asimetría y disparidad de poder, reivindicando el uso del poder blando.

Para Russell y Tokatlian ambas esferas (de cooperación e influencia) tienen tres elementos en común: se fundan en el auto-interés, reconocen la gravitación de las disparidades de poder en las relaciones interestatales y presuponen la existencia de intereses diversos.⁴¹

Tanto cooperación como influencia manifiestan usos de poder, en uno el poder se externaliza a manera de dominio, como una cuestión unilateral de un actor sobre otro, es el caso de la influencia. La cooperación es una fuente de poder, puede discutirse si sus efectos son directos o indirectos, pero al menos en un espacio de cooperación, el actor más débil gana cierta autonomía evitando la imposición.

Miranda indaga en la relación entre la noción de autonomía con el concepto de poder. El supuesto del cual parte, es que “el poder es un elemento básico para generar y sostener políticas autonomistas, teniendo éstas como referencia a la Autonomía Heterodoxa con todos los ajustes

⁴⁰ Ibidem

⁴¹ Las funciones de la esfera de cooperación son proporcionar estabilidad; gestionar conflictos; conjurar crisis; difundir poder; dotar de mayor capacidad de acción a los actores menores; generar confianza; reducir incertidumbre, y evitar fallas de percepción. Ibidem

propios en vista de las transformaciones impuestas por la globalización y la post-Guerra Fría”.⁴² Es el contexto una fuente inmaterial que también provee elementos que moldean al poder, el poder es siempre dinámico, el intento de construcción o preservación del mismo es una respuesta a una visión de mundo que los líderes elaboran en base a sus representaciones y percepciones, por ello el poder responde a estrategias que necesariamente tienen un basamento subjetivo.

Creuss analiza el gobierno de Néstor Kirchner y sugiere que “no hubo una concepción de poder amplia, sino varias concepciones de poder diferentes, que se activaron y desactivaron dependiendo de las circunstancias y que en ocasiones llevaron al surgimiento de contradicciones, desdibujando mutuamente los enfoques que sustentaban. La asimetría en favor de Brasil, ponía de manifiesto la inviabilidad de implementar políticas de poder tradicionales en la región, tendientes a la competencia geopolítica o a equilibrar al vecino. En el marco de la teoría institucionalista las capacidades relativas de poder siguen siendo importantes (al igual que en el realismo), sin embargo, se destaca al mismo tiempo la importancia del papel de las instituciones para canalizar la cooperación y mitigar los efectos de la anarquía”.⁴³

Aquí quisiéramos detenernos, ya que el rol de las instituciones es una variable constante en los análisis de política exterior, pero sirve también para marcar los diferentes lugares que ocupan las mismas, ya sea en la teoría neorrealista, constructivista, institucionalista, hasta los mismos estudios sobre soft power.

Las instituciones han ido adquiriendo una mayor relevancia en las corrientes que analizan el sistema internacional, obviamente esto responde a los diferentes contextos políticos, económicos y sociales por los que ha ido atravesando el concierto de estados en el sistema internacional, claro que también responde en gran medida a intereses no solo de proyección internacional, sino también domésticos.

⁴² El poder tiene múltiples significados por la diversidad de los modos mediante los cuales se conforma, como de los medios a través de los que se pone de manifiesto, por ejemplo dominación e influencia. También cobraron relevancia las distinciones en torno al poder, poder como posesión y como habilidad, poder duro y poder blando. En: Miranda, Roberto (2011), op. cit., p. 30-31.

⁴³ Creuss, Nicolás, “La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner: dilemas y contradicciones a la hora de pensar el poder en clave internacional”. Presentado en V Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, La Plata, 2010.

La importancia de las instituciones es posible observarla a través de su función no sólo en la estructura, sino como canales donde se desliza el poder blando, es por eso que las instituciones son también fuente de poder blando.

La tipología de poder desarrollada por Nye, poder económico, militar o blando, también responde en cierta medida a los intereses domésticos y se corresponden con diferentes políticas gubernamentales, una de ellas, el rol institucional de la política exterior argentina a través de Cancillería.

La política exterior argentina durante el periodo sometido a análisis ha mostrado debilidades estructurales, como el referido a las instituciones, e intentos de construcción de poder en clave regional. También ha mostrado una pérdida de gravitación y de peso. Es por este motivo, que consideramos oportunas las categorías de Nye y Womack para analizar si hubo un uso efectivo del poder blando, y si este fue suficiente.

De Nye tomaremos *los valores, cultura, democracia, política exterior y política doméstica*. A través de estas categorías nos proponemos analizar los cuatro años de gobierno apoyándonos en los hechos más sobresalientes de política exterior.

Por el lado de Womack nos interesan las siguientes categorías: *la capacidad de atracción, de persuasión y de cooptación*. El objetivo se centrará en examinar la política exterior llevada adelante por el gobierno de Néstor Kirchner, a través de estas categorías para responder a la pregunta de si el poder blando que impulsó Néstor Kirchner fue suficiente para darle sustentabilidad a la política exterior.

En los capítulos subsiguientes analizaremos el poder blando a través de las creencias y percepción, como así también el estilo y discurso del ex presidente. Y ahondaremos en las variables relacionadas con la política doméstica, la política de derechos humanos, así como también las relaciones con Brasil y Estados Unidos, para concluir cual fue el uso del poder blando y éste respondió a la estrategia planteada que no es otra que *'alcanzar una política exterior representativa del interés nacional y la inserción'*.

10. Tableros de Ajedrez

Para una mejor comprensión del funcionamiento del poder en los distintos contextos, Nye sugiere que el poder es distribuido entre los países siguiendo un patrón que se parecería a un complejo ‘juego de ajedrez tridimensional’. En este sentido habría un tablero superior de los asuntos político-militares, donde el poder militar es principalmente unipolar, sería el caso de Estados Unidos (por su superioridad militar). Después un tablero medio, que sería el ‘tablero económico’, siguiendo el ejemplo ilustrativo de Estados Unidos, aquí ya no sería un hegemon, sino que debe negociar como un igual con Europa cuando actúa de forma unificada. Mientras en el tablero inferior de las ‘relaciones transnacionales’, el poder está disperso de forma caótica, y no tiene ya sentido hablar de unipolaridad o hegemonía. El autor intenta transmitir la idea de que en este juego ‘tridimensional’ no es posible concentrarse únicamente en un solo tablero, sin observar las conexiones entre los mismos.⁴⁴

El poder en este esquema gráfico es como un flujo que atraviesa distintos niveles gubernamentales y decisionales en los que intervienen diferentes actores. Cada tablero tiene sus particularidades que deben ser observadas en los contextos correspondientes, y esta interrelación entre los tableros nos muestra una faz dinámica del poder, porque atraviesa diferentes estructuras y fronteras que se vuelven más difusas, por lo que al analizar estas relaciones se torna más complejo.

Si bien el poder duro se convierte en un factor de suma relevancia para la obtención de los objetivos planificados en los tres tableros de ajedrez, también es importante examinar las cuestiones transnacionales, entre cuyos ejemplos podemos mencionar un amplio abanico que integran desde el crimen organizado y terrorismo, hasta la expansión de enfermedades infecciosas y el cambio climático, que no pueden resolverse mediante el uso de la fuerza. Para el autor, estas cuestiones representan el lado ‘oscuro’ de la globalización, y son por naturaleza multilaterales, siendo que requieren necesariamente de la cooperación entre países para su solución. Aquí es particularmente trascendente el poder blando, ya que es capaz de lidiar con

44 Nye, op. cit.P. 130.

estas cuestiones que proceden del tablero inferior de ajedrez, el de las relaciones transnacionales.⁴⁵

Estas cuestiones transnacionales son de vital importancia, ya que son en definitiva, temas de agenda sensibles para aquellos países que comparten una serie de valores, o visión de mundo, y despiertan interés no solo para los gobiernos, sino también para la sociedad internacional a través de la opinión pública, que si es favorable, y comparte nuestros valores, generara un incremento de nuestro poder blando.

10.1. Los actores en el tablero

Aparte de mencionar el tablero que nuestro escenario donde se desarrollan las acciones propias de nuestra política exterior, queremos hacer mención a aquellos actores, piezas de ajedrez, quienes de acuerdo a su función y particularidades son los que dejan su impronta en el juego.

El Rey es la pieza más importante en el ajedrez⁴⁶, de hecho el juego consiste en proteger al rey mientras se intenta dar jaque mate al rey contrario. Sin embargo, también es la pieza más débil. Para los fines de nuestro trabajo comparativo identificamos al rey con el presidente, por ser el actor decisional más importante en la escena.

El Peón simboliza un soldado de infantería: el mote significa "(soldado) que va a pie)". Es la pieza de menos valor. La Torre simboliza una fortificación, aunque más probablemente debía referirse a una torre de asalto móvil de las que usaban para asaltar las murallas o al que en la Edad Media se llamaba una "roca": un carro de guerra (en la procesión, un carro triunfal). De hecho, estos motes provienen del árabe "roc", que significa "carro". La pieza es una figura que representa una torre almenada. Antiguamente se la denominaba roque, palabra de la que proceden enroque y enrocar.

⁴⁵Ibídem

⁴⁶ El Rey simboliza la cabeza del ejército, es decir, el mismo jugador. La pieza es una figura representa una persona estilizada, de estatura grande, normalmente con turbante o corona que culmina en una cruz.

El Caballo simboliza el arma de caballería y la pieza es una figura que representa el cuello y la cabeza de un caballo. El Alfil simboliza un oficial del ejército o un funcionario medio, por eso en algunas lenguas se llama el obispo. Originariamente era un elefante (cosa que hace pensar que Aníbal no debió ser el único que dio un uso militar a este proboscidio); de hecho el nombre castellano proviene del árabe "al fil", "el elefante" (marfil significa hueso de elefante).

Por estar al lado del Rey, para nuestro trabajo hemos simbolizado a los Alfiles con los Cancilleres, de la misma manera que las otras piezas también representan a otros actores que han hecho movimientos en el tablero, han participado de acuerdo a sus funciones en misiones diplomáticas, negociaciones, relaciones bilaterales y con organismos internacionales.

La Dama simboliza el primer ministro o un alto funcionario, por eso se llama el emir en el mundo árabe, convertido aquí en la mujer del rey. La pieza es una figura que representa una persona estilizada, de estatura grande, normalmente con diadema. Antiguamente recibía el nombre de alferza⁴⁷. Por el rol político que ostentó más allá de ser la primera dama, cargo protocolar, la senadora Cristina Fernández de Kirchner es la Dama en nuestro tablero.

10.2. Apertura, Cuadrante y Reglas

La partida de ajedrez consta de tres fases definidas: apertura, juego medio y final. La apertura es la secuencia de una serie de movidas realizadas por ambos jugadores al principio del juego. Existe una gran variedad de Aperturas pero el propósito es siempre el mismo: asegurar que un lado, o el otro, o ambos, que los mejores movimientos sean hechos al principio de una partida. La intención de la apertura es desarrollar rápidamente y correctamente las piezas del Ajedrez según un plan cuyo primer objetivo es ocupar y dominar el centro del tablero⁴⁸.

Los cuadrantes permitirán realizar ejercicios de aprendizaje, que sólo cambiarán en ubicación y color de las piezas. Esto nos permite formular una ley que establece que una pieza

⁴⁷Ver Diccionario de Ajedrez

⁴⁸Emms, John (2001). Everyman, ed. *Attackingwith 1e4* (en inglés) : “Aperturas abiertas y semiabiertas” y De Firmian, Nick (2007). Tutor, ed. “Aperturas Modernas de Ajedrez”.

situada en el centro del tablero de ajedrez ejerce una acción directa e indirecta sobre todas las casillas del tablero, ubicadas en cualquier flanco. Esto es la centralización.

Algunas de las reglas clásicas que se recogen en todos los tratados sobre ajedrez y que rigen el método clásico de juego en la apertura son:

- Abrir el juego con uno de los peones centrales.
- Desarrollar primero los caballos y luego los alfiles.
- Intentar controlar el centro del tablero.
- No mover la misma pieza más de una vez durante la apertura.
- No realizar jugadas innecesarias de peón.
- Centrarse en el desarrollo de las piezas.
- Tratar de enrocarse⁴⁹ lo antes posible.
- No desarrollar la dama prematuramente.⁵⁰

11. El porqué de la *partida de ajedrez*

El presente trabajo tiene como escenario propio un tablero de ajedrez, con muchas partidas. Siguiendo la idea de Nye de un tablero tridimensional, pero con otro enfoque, que no utiliza las categorías de poder duro y poder blando, sino que solamente se enfocará en las movidas del tablero impulsadas por el poder blando.

Se analizará la política exterior argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner, para tratar de alumbrar las relaciones de Argentina con el mundo bajo la mirada del soft power. Es

⁴⁹ El enroque es la jugada en la que se mueven simultáneamente el rey, que se desplaza dos escaques hacia un lado, y la torre, que salta por encima del rey y se coloca junto a él.

⁵⁰ Glosario de ajedrez <http://www.chess-poster.com/>

decir que pretendemos observar si hubo un uso eficiente de poder blando bajo la utilización de las categorías de Womack referenciadas en el poder de atención, de atracción y de persuasión.

Para estos fines, cada capítulo recorrerá una partida distinta de ajedrez, donde se pondrá de relieve no sólo la cuestión pragmática, sino aquellas cuestiones subyacentes, el rol de los actores en cuanto piezas de ajedrez, y hasta las jugadas del presidente que es nuestro rey en el tablero.

Capítulo 2: El rey: discurso y estilo

1. Las Creencias y la Ideología

De acuerdo a Kenneth Waltz, las relaciones internacionales deben su desarrollo a tres “imágenes” que interactúan entre sí, siendo una de ellas la imagen o idea, concepción del hombre como tal. Según esta primera imagen de las relaciones internacionales, el hombre, en su naturaleza y comportamiento, representa el centro de convergencia de las causas de la guerra; como así también las causas más importantes de los acuerdos y las acciones políticas⁵¹.

Las imágenes, representaciones son aquellas sub categorías que tienen una naturaleza netamente subjetiva y que tienen una firme dependencia con el contexto socio político y cultural en donde se trazan estrategias y los decisores plantean acciones en diversas arenas.

Más allá de las imágenes que un actor pueda formarse respecto a otro actor internacional, situación en la que intervienen otros factores, podemos decir que se trata de una representación que es exógena al decisor. Podemos decir, que en parte nos referimos a un estado de cosas dado. Ahora bien, cuando nos referimos a las *creencias* de los actores, hablamos de un factor propiamente endógeno, donde confluyen tradiciones, historia, cultura, y podemos afirmar que las creencias, no son solo subyacentes, sino que son ‘previas’ a cualquier representación o imagen.

1.1 Sostén del poder blando

Las creencias son un elemento propio de la teoría del poder blando. Intentan en alguna manera ser categorías explicativas de determinadas conductas y como resultante, las decisiones.

Ya que las mismas actúan como condicionantes en la forma de vincularse de los actores. Alexander George, afirma que las relaciones entre los estados están configuradas por la forma en

⁵¹ Waltz, Kenneth . "Introducción" y "Conclusión", en “El hombre, el Estado y la guerra”, Editorial Nova, Buenos Aires, 1959.

la cual los líderes se ven entre sí y, de manera más general, por sus creencias acerca de la naturaleza del conflicto dentro del sistema internacional.⁵² También hay que decir que así como estas creencias pueden actuar como limitantes, por otro lado pueden verse potencialidades en las relaciones entre los actores.

George hace una distinción entre creencias filosóficas y creencias instrumentales:

- Las **creencias filosóficas** de un actor o líder político, se refieren a suposiciones y premisas que hacen en cuanto a la naturaleza fundamental de la política, la naturaleza del conflicto político, etc.
- Las **creencias instrumentales** se refieren a la relación entre medios y fines en el contexto de la acción política.

Estas creencias de manera conjunta le aportan al actor una visión de mundo que tiene que ver también con el contexto, con la historia, la tradición, la cultura.

Es en términos de estos dos tipos de creencias que George redefine y reestructura el concepto de “**Código Operacional**”. Según el autor el Código Operacional es una “porción significativa del sistema de creencias de un actor sobre la vida política”.⁵³

De las creencias del entonces presidente Néstor Kirchner, podemos hablar de un sustento binario subyacente en la construcción del “enemigo”, yo soy por oposición al otro. Estas creencias que tienen una raigambre realista en aspectos metodológicos por cuestiones de seguridad, no referentes a la seguridad en el tablero mundial, sino la seguridad, o las capacidades militares puestas en escena por conflictos intraestatales, encuentran su lógica en la generación del 70’ argentina, en un contexto de dictadura y opresión, que marcó la juventud del ex presidente. En esa lógica de desconfianza y búsqueda de seguridad y supervivencia se afianzó el concepto de ‘enemigo’ como aquel actor que puede desestabilizar el statu quo. Solo que el ‘enemigo’ se ha

⁵² George, Alexander, (1991). “La decisión presidencial en política exterior”, Buenos Aires: GEL, página 65.

⁵³ George, Alexander, “The Operational Code”:A Neglected Approach to the study of Political Leaders and Decision-Making, EE.UU., International Studies Association, 1969, pág. 199.

ido construyendo muchas veces, y la mayoría de ellas, son creaciones discursivas que buscan fidelizar un público y generar apoyo a una causa, factor que se traduce como legitimidad.

Las creencias filosóficas que estarían dadas por la naturaleza de la política, se orientan en este caso a una definición casi histórica de la política entendida como “lucha por el poder”, un claro ejemplo de realismo político al estilo de Morgenthau quien sostiene “que la política internacional, como toda la política en general, es una lucha por el poder, y que el poder político es una relación psicológica entre aquellos que lo ejercen y aquellos sobre los cuales es ejercido”.⁵⁴

Al analizar el estilo de Kirchner queda plasmada esta idea, dado que su forma de concentración del poder responde a este argumento que basa su postulado en la diferenciación entre quienes ejercen el poder y entre quienes son los destinatarios de ese poder. La creencia sobre la cual el poder responde a una estructura verticalista en su imposición, por supuesto responde a una representación de gran desconfianza no solo del escenario internacional, sino también del interno.

Y es interesante analizar como las creencias ponen de manifiesto también ciertas conductas más pragmáticas que si bien se desarrollaron en el plano internacional, tuvieron como destinatario a la opinión pública interna, como ejemplo, la renegociación de la deuda con el FMI.

Para Eric Calcagno, Kirchner “practicó un realismo político que no limita o traiciona las convicciones y aspiraciones para acceder al gobierno; por el contrario, comienza por calibrar las restricciones, para ejecutar la táctica que permita cumplir con los actos políticos deseados. No se adecua a las limitaciones, sino que procura vencerlas”⁵⁵.

⁵⁴ Morgenthau, Hans: “Política entre las naciones” (1948)

⁵⁵ Calcagno Eric y Calcagno Alfredo Eric, “Del teorema de Baglini al de Néstor Kirchner”. En: Miradas al Sur, Año 3. Edición número 137. Domingo 02 de enero de 2011. Un ejemplo de esta afirmación fue el pago al FMI. El objetivo que persiguió el presidente Kirchner fue nada menos que la recuperación de la soberanía económica nacional. Para obtenerla había que desligarse del FMI. Para ello se decidió pagar la deuda al FMI e impedir así que intervenga en la política económica nacional.

La naturaleza del conflicto para Kirchner estaba dada por la forma de ejercer el poder, la legitimidad y las asimetrías. La gran preocupación es la acumulación de poder que se hace mediante la confrontación, en esta búsqueda del actor enemigo. Esta forma de construir poder mediante el antagonismo discursivo constituye un feedback que además de poder contribuyó a generar legitimidad.

Kirchner entendía a la política como un tablero de ajedrez, la racionalidad y la estrategia son piezas fundamentales a la hora de trazar objetivos. Esta premisa es consecuente con su trayectoria pública, en la que ha ocupado diversos cargos a nivel municipal, provincial y nacional llegando al cargo máximo de aspiración política que es la presidencia de la Nación.

Cuando hablamos de creencias instrumentales podemos observar un patrón metodológico que el ex presidente ejercía relacionado con la centralización de la toma de decisión. Nos referimos a un rasgo distintivo del realismo político clásico: el interés definido en términos de poder.

El sistema de creencias de un actor sobre la naturaleza de la política es formado particularmente por su orientación hacia otros actores políticos, por eso más importantes son los oponentes, o mejor dicho, la manera en que éstos son percibidos por el actor, ya que éste (el oponente) ejerce una sutil influencia en otras creencias filosóficas e instrumentales de su código operacional.⁵⁶

Las creencias⁵⁷ acerca del oponente y de la naturaleza del escenario internacional, a menudo asumen el papel de axiomas que guían y restringen el trazado de políticas.⁵⁸

También Russell afirma que estas creencias (filosóficas e instrumentales) influyen sobre lo que él llama **creencias “contextuales”**, que es lo que se tiene por cierto, verosímil o probable en una circunstancia específica, y sobre las imágenes y percepciones del sistema internacional y de la

⁵⁶ Ibidem, pág. 201.

⁵⁷ Tales creencias e imágenes influyen directamente en la percepción que el encargado de trazar políticas tiene de las amenazas al interés nacional y su evaluación de lo que está en juego en distintas situaciones, así como de qué acciones son necesarias para salvaguardar el interés nacional.

⁵⁸ George, Alexander, “La decisión presidencial...op. cit. pág. 239.

situación de cada país en él. Para Russell existe una secuencia psicológica en la que las creencias “contextuales” precederían y formarían las imágenes y percepciones.⁵⁹

Los analistas del comportamiento humano han coincidido en que cada individuo debe necesariamente simplificar y estructurar la complejidad de su mundo para poder enfrentarlo. Esto se aplica también al actor político, que también debe, de alguna manera comprender situaciones complejas en orden de decidir cuál es la mejor forma de lidiar con él. Por eso, el actor debe ajustarse a una “definición de la situación”, una estructuración cognitiva de la situación que clarificará la naturaleza del problema. El actor percibe y simplifica parte de la realidad a través del prisma del “mapa cognitivo” de las políticas.⁶⁰ Para Natalia Tini *“La percepción es el primer paso dentro del proceso a través del cual los sujetos captan información, formando una representación de la realidad de su entorno. El proceso de la percepción es de carácter inferencial y constructivo, generando una representación interna de lo que sucede en el exterior a modo de hipótesis”*.⁶¹

Es preciso explicar cómo funciona el procesamiento de la información de un individuo desde la óptica de la psicología cognitiva:

1. La mente puede considerarse fructíferamente como un sistema de procesamiento de la información.
2. Para tener un buen funcionamiento, todo individuo adquiere, durante el curso de su desarrollo, un conjunto de creencias y concepciones personales acerca del entorno físico y social.
3. Estas creencias y concepciones necesariamente simplifican y estructuran el mundo exterior.

⁵⁹ Russell, Roberto, “Sistema de creencias y Política Exterior Argentina 1976-1989”, Bs. As., FLACSO, 1996, pág. 3.

⁶⁰ George, Alexander, “The Operational Code”...op. cit. pág. 200.

⁶¹ Tini, Natalia, “El proceso de percepción en la política exterior argentina (2003-2009)”. En Política Exterior. Conceptos y Enfoques en torno a Argentina. Roberto Miranda (comp.) y otros. – 1° ed. – Rosario: Pia, 2011. P. 91

4. Gran parte del comportamiento de un individuo está configurada por las formas particulares en las cuales percibe, evalúa e interpreta las informaciones relativas a los acontecimientos que se producen en su entorno.
5. El procesamiento de la información es selectivo y sujeto a prejuicios, las creencias propias de un individuo y su “equipo de atención” en cualquier momento dado, son agentes activos que determinan aquello a lo que le presta atención y la forma en que lo evalúa.
6. Hay una considerable variación entre los individuos respecto de la complejidad y la riqueza, así como respecto de la validez de sus creencias y concepciones respecto de cualquier porción dada del entorno.
7. Si bien tales creencias pueden cambiar, lo que merece destacarse es que tienden a ser relativamente estables.
8. Los individuos son capaces de percibir la utilidad de la información que discrepa con su marco de creencias e imágenes y de adoptar una actitud de apertura mental respecto de la nueva información que va significativamente en contra de sus creencias habituales.⁶²

En realidad, podemos aventurar también, que hay una tendencia a establecer ciertos patrones que permitan inferir comportamientos en el campo de las relaciones internacionales, y más específicamente en la arena de la política exterior. Sin embargo creemos que en estos supuestos sólo es posible hipotetizar, debido al gran peso del componente valorativo o subjetivo de los actores. Por lo que cada caso deberá examinarse a la luz de un trazado de circunstancias propias de cada escenario y contexto.

Muchos autores han destacado la existencia de una importante relación entre las creencias y la conducta externa de los Estados, dado que las primeras influyen sobre las percepciones y el diagnóstico de los acontecimientos externos, y afectan la elección de los cursos de acción a seguir, desde luego que esta variable no determina de manera exclusiva el comportamiento externo de los estados⁶³. Según Russell hay que considerar que las creencias y/o imágenes de los

⁶² George, Alexander, “La decisión presidencial..op. cit.” página 67.

⁶³ Russell, Roberto, “Sistema de creencias y Política Exterior Argentina 1976-1989”, Bs. As., FLACSO, 1996, página 3.

líderes pueden no coincidir entre sí o pueden cambiar (cuestión de estabilidad), y por otra parte existen creencias e imágenes más arraigadas e importantes que otras. El estudio de los sistemas de creencias de los líderes políticos presenta problemas metodológicos, ya que cuando reconstruimos un determinado sistema de creencias filosóficas e instrumentales armamos un esquema general que puede decir poco sobre la forma en que esas creencias influyen efectivamente en cada situación concreta. Sin embargo desentrañar las creencias de los gobernantes nos permite acercarnos a la comprensión de la política exterior, dado que ellas son como un mapa de ruta que orienta y suele modelar la acción. Se trata de evaluar en cada caso concreto el peso relativo de los distintos factores que influyen en política exterior.⁶⁴

Francisco Corigliano remarca que las opciones que los tomadores de decisiones de política (tanto interna como exterior) adoptan para responder a las presiones y oportunidades ofrecidas por los frentes interno e internacional no se formulan y ejecutan en el vacío: responden a un sistema de creencias, ligado a una visión teórica implícita y explícita.⁶⁵

1.2 El factor psicológico y la personalidad

Dentro de la corriente simbólica de las relaciones internacionales el estudio de la variable de la personalidad de los líderes y su impacto en la toma de decisiones es un factor que actualmente ha cobrado una mayor relevancia. Si bien el proceso de toma de decisiones es un mecanismo complejo en el que intervienen muchos factores, quizá el enfoque de la psicología política cuyo centro de análisis es el líder o decisor pueda aportar otra arista explicativa basada no sólo en el comportamiento del líder, sino también su personalidad. En nuestra opinión esta observancia podría ser predictiva además de explicativa.

Uno de los autores que se ha ocupado de este tema es Robert **Jervis**, quien afirma que cinco son las características de la Psicología Política:

⁶⁴ Ibidem, pág. 5.

⁶⁵ Francisco Corigliano, "Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner". En: Boletín ISIAE N° 47, página 8.

1. Creencias y comportamiento, para entender una conducta internacional necesitamos mirar dentro de la ‘caja negra’ del Estado, y estudiar también las percepciones de los líderes.
2. Observar la toma de decisiones revela patrones de comportamiento comunes.
3. La conducta está relacionada con la imagen propia y las identidades que son importantes para la sociedad.
4. A pesar de que no lo demuestren, para los políticos el factor emocional es importante como las creencias y la cognición.
5. El rechazo de un razonamiento a priori y el profundo compromiso con la investigación empírica.

Los actores necesitan predecir como otros actores reaccionarán frente a conductas de tipo alternativas de parte de uno de ellos. Las conductas son ‘informativas’ cuando distinguen actores que reaccionan de manera diferente. Los actores que saben que están siendo observados y quieren influenciar a otros, tienen poderosos incentivos para proyectar imágenes que conducirán a los ‘percibidores’ a captar la impresión deseada.⁶⁶

En este sentido, cuando analizábamos anteriormente las creencias de Kirchner y resaltábamos la mirada conflictiva sobre el sistema internacional y la característica inequitativa de las relaciones internacionales, a partir de allí cobra relevancia la implicancia del factor psicológico en la traslación de estos símbolos y creencias al plano de la acción y la decisión. Un ejemplo de ello sería la centralización en la toma de decisiones en la esfera de la política exterior, relegando el papel institucional de Cancillería a un segundo plano. Para Tini en este sentido, no existió apertura en el proceso de toma de decisiones⁶⁷.

También la opinión pública y la sociedad adquieren un rol importante ya que el líder tiene una particular atención en aquellas situaciones donde se define la identidad ya que la sociedad

⁶⁶ Robert Jervis, “Signaling and Perception”, in Kristen Monroe ed., *Political Psychology* (Earlbaum, 2002).

⁶⁷ Tini, op. cit., P. 103

actúa como ente evaluador, y le devuelve al líder cuotas de aprobación o rechazo que repercuten de manera directa en su imagen.

El autor hace una clasificación acerca de la tipología de las ‘conductas informativas’, y resalta que no todas las conductas son igualmente informativas acerca de lo que otros actores harán en el futuro. Por eso es preciso distinguir dos conceptos: ‘Signals’ (señales) es como un *lenguaje* en el cual los significados son establecidos en base a acuerdos, por ejemplo el lenguaje diplomático tiene sentido porque ambas partes acuerdan el contenido del mensaje. La dificultad para las partes es que las señales puedan ser utilizadas tanto en una falsa como una verdadera imagen. Los ‘Indices’ por el contrario, son *conductas* que percibe un actor vinculadas a una característica que lo ayuda a predecir lo que otro actor hará en el futuro.⁶⁸

Jervis también analiza la distinción entre una conducta con alto costo, y otra conducta sin costo. La conducta sin costo es a veces definida como aquella que no infringe un costo para el actor, por ejemplo si un estado es pacífico, la destrucción de armas ofensivas será menos costosa que para un estado expansionista. También hay dos tipos de señales costosas, por ejemplo tomar una decisión y llevar adelante una acción en contra de una importante oposición doméstica puede ser una decisión costosa. El término ‘acuerdo’ muestra una segunda categoría de señal costosa: el quiebre de tratos y promesas será costoso.⁶⁹

En este lineamiento, si pensamos en la renegociación de la deuda con los organismos internacionales, más precisamente FMI, observamos que fue una decisión con una conducta de alto costo, pero no para la opinión pública doméstica, sino para la opinión pública internacional, en este caso Estados Unidos. Asimismo fue una “señal” para el escenario político doméstico.

Las señales son en definitiva, manifestaciones de cómo el actor se comportará en el futuro; pero puede influir en la conducta sólo si son percibidas e interpretadas. La generalización más poderosa (por el nivel de ocurrencia) que ejerce un control sobre las percepciones, es que la

⁶⁸ *Ibidem*

⁶⁹ *Ibidem*

información es interpretada sin el marco teórico establecido por las creencias preexistentes. Hay tres implicaciones cruciales aquí:

1. Las imágenes de otros Estados son fuertemente influenciadas por las teorías implícitas sostenidas por los estadistas quienes especifican la existencia y significado de Índices.
2. Una segunda consecuencia de la influencia de las creencias preexistentes es que la imagen de un Estado individual una vez establecido, sólo cambiará en respuesta a información discrepante que es elevada en cantidad o baja en ambigüedad.
3. Los observadores que crean en distintas teorías inferirán la conducta del estado de manera diferente, las mismas señales e índices serán leídas de forma muy diferente por observadores con diferentes creencias sobre el actor.⁷⁰

Jervis señala dos contextos que coexisten, uno sería el operativo, que es el medio real donde la política tiene lugar, y el psicológico, medio tal como es percibido por el decisor.⁷¹ Es aquí donde la variable psicológica adquiere relevancia, ya que la planificación estratégica en cuanto a orientaciones de nuestra política exterior, siendo un claro ejemplo la diplomacia presidencial tienen íntima relación con esta percepción, y el componente psicológico de la misma que aquí señalan los mencionados autores.

Si bien coincidimos en la afirmación de Jervis acerca de la relevancia de la variable psicológica en la etapa de la planificación estratégica de la política exterior, debido a que como mencionamos anteriormente, es posible visualizar una conducta y un estilo decisorio que responde a la conformación de un sistema de creencias; también creemos que aunque sea engorroso cuando no, de difícil concreción, el trazar patrones en otra circunstancia que no sea la etapa de planificación, existen otros mecanismos. Con estos mecanismos nos referimos a procesos psicológicos que se ponen en marcha, de diferente manera que en la etapa de planificación. Esto responde a situaciones coyunturales donde el líder debe dar respuesta, a

⁷⁰ *Ibidem*

⁷¹ Jervis, op. cit.

través de decisiones y/o acciones concretas, con sub variables que pueden transformarse, por ejemplo, el rol de otros actores. Así, el líder puede tener que implementar o ejecutar su planificación estratégica en distintos escenarios, con amenazas, con apoyos, y con urgencias de diversa índole, por lo que sus grados de respuesta pueden variar.

Para Llenderozas la política exterior argentina durante la etapa de Kirchner se destacó más por el estilo o las formas que por los contenidos o fines, a lo largo de su gobierno se observó una actitud dominante: particular desinterés por mecanismos internacionales como la ‘diplomacia de cumbres’ y renuencia en general sobre los temas de política exterior, a excepción de aquellas cuestiones de agenda inmediata vinculadas a necesidades internas”.⁷²

Las decisiones relevantes estuvieron concentradas en manos del presidente y su entorno más cercano. Esta concentración fue un rasgo común en todas las áreas de administración, no sólo en el campo de la política exterior. El estilo de su liderazgo presidencial hizo que los estamentos burocráticos de la Cancillería tuvieran un rol menor en las decisiones y en la definición de las acciones externas.⁷³

Para Carlos Pérez Llana, en el gobierno kirchnerista “hay un gran desconocimiento del mundo y un gran desconocimiento de la importancia del mundo. Tampoco hay una evaluación correcta de cuál es la agenda internacional, cuáles son las tendencias y cómo podemos beneficiarnos. Este gobierno no tiene política exterior porque no ha definido una lectura del mundo. Tampoco sabe quiénes son sus socios, quiénes son sus aliados, a quiénes nos queremos parecer”.⁷⁴

1.3 Néstor Kirchner y la estabilidad de las creencias

Néstor Kirchner nació en la provincia de Santa Cruz en el año 1950, en el seno de una familia con ascendientes europeos y de religión católica. Su padre, Néstor Carlos Kirchner, trabajaba

⁷² Llenderozas, Elsa. “La política exterior de los gobiernos kirchneristas”. En: La política en tiempos de los Kirchner. AAVV, Bs. As.: Eudeba, 2011.

⁷³ Incluso se privilegiaron otros actores estatales y no estatales en la ejecución de la política externa. Pueden citarse como ejemplos los casos del Ministro de Planificación Julio de Vido, abocado a la agenda bilateral con Venezuela. *Ibidem*.

⁷⁴ Pérez Llana, Carlos. "Este gobierno carece de política exterior". La Nación, 2/9/2006.

como funcionario de correos y descendía de alemanes y suizos, mientras que su madre, María Ostoic, era hija de inmigrantes croatas radicados en Punta Arenas, Chile. La familia residía en Río Gallegos, capital de la provincia de Santa Cruz, un territorio de la Patagonia austral de clima árido y frío, muy escasamente habitado. Desde temprana edad Néstor Kirchner militó en el Movimiento Justicialista, primero como miembro de una Juventud Peronista que en aquella época, los setenta, se impregnaba de un radicalismo de izquierda y se oponía férreamente a las dictaduras militares. Así emergen, grupos partidarios de la lucha armada y la guerrilla urbana como los Montoneros y las Fuerzas Armadas Revolucionarias, quienes entran en conflicto con Juan Domingo Perón en 1973 cuando el general retornó triunfalmente del exilio y a la Presidencia de la República de la que había sido expulsado en 1955.

Kirchner participó activamente en la Federación Universitaria de la Revolución Nacional (FURN), grupo inciertamente conectado con los Montoneros y que en 1973 se fusionó con el Frente de Agrupaciones Eva Perón (FAEP) para dar lugar a la Juventud Universitaria Peronista (JUP). Kirchner militaba activamente mientras estudiaba en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata la carrera de Derecho. Por el año 1975, conoce a Cristina Fernández, compañera de estudios y militancia, con quien contrae matrimonio seis meses después de haber iniciado su noviazgo.

Al finalizar sus estudios, mediando el año 1976, Kirchner regresa junto a su esposa a Río Gallegos para instalar un bufet y ejercer su profesión de abogado. Hasta el retorno a la democracia en el año 1982, puede decirse que el ex presidente se volcó a su profesión teniendo un gran crecimiento económico por varias inversiones muy lucrativas. Pero su debut en la función pública fue en el año 1983, cuando es nombrado presidente de la Caja de Previsión Social de la Provincia. En las luchas intestinas que en estos años libraron la vieja guardia derechista fiel a Isabel Perón y el sector renovador impulsado entre otros por el bonaerense Antonio Cafiero y el riojano Carlos Menem, el santacruceño se alineó con los segundos.

Hacia 1987, Kirchner se consagraba intendente de la localidad de Río Gallegos. La gestión de Kirchner como alcalde de la capital provincial en el período 1987-1991 gratificó a la dirección nacional peronista y a los votantes, y su acopio de méritos le calificó para ser el aspirante del oficialismo al puesto vacante de gobernador. En 1991 Kirchner se consagraba como gobernador con el 61,1% de los votos.

Como gobernador aplicó una política neokeynesiana expansionista, de fuertes inversiones públicas. Néstor Kirchner ostentaba un perfil de peronista de centro izquierda para quien era primordial el control de la balanza fiscal como el desarrollo de un modelo de crecimiento sobre bases productivas, no especulativas, y nacionales, no expuestas a los flujos del capital extranjero.

En las elecciones de 1995 Kirchner fue reelegido como gobernador con un 66,5% de los votos, y al año siguiente con el impulso de la llamada Corriente Peronista, el santacruceño se aleja del entonces presidente de la República Carlos Menem, para profundizar esta línea interna del movimiento justicialista que pretendía ser un espacio de reflexión que dé respuestas políticas a los problemas estructurales del país.⁷⁵

Desde 1991 hasta 2003 Kirchner ocupa el cargo de gobernador de Santa Cruz. Una corriente de opinión destaca que el ex presidente tenía una gran capacidad “economicista”, ya que durante su gobernación, Santa Cruz redujo ampliamente el déficit comercial llegando y manteniendo un equilibrio fiscal durante casi 10 años⁷⁶.

Durante la crisis política de los años 2001, 2002 y 2003, Néstor Kirchner tuvo un gran impulso político. Para los comicios posteriores a la presidencia de Duhalde, fue seleccionado como el candidato a Presidente por el PJ, tras la negativa de Reutemann y De la Sota.

Los intereses de los estados no son un ente estático, sino que podríamos aseverar que la mayoría de las veces es un entramado dinámico. De esta manera al no poder disolver las percepciones del interés nacional interpretado por los decisores, es que en estas variaciones intervienen las circunstancias propias de la sociedad internacional.

Como argumenta Natalia Tini en su artículo, el estilo y la ideología de los decisores de política exterior, que pueden incluir cambios en las estrategias diplomáticas, han cobrado una inusitada relevancia en la evolución teórica y metodológica de las Relaciones Internacionales. La autora considera que “las decisiones son el aspecto más visible y obvio de la política exterior. Sin

⁷⁵ Biografía de Néstor Kirchner, en “Biografías líderes políticos de América del Sur”. En: <http://www.cidob.org>

⁷⁶ “Los principales acontecimientos en la vida de Néstor Kirchner”. En: <http://m24digital.com>

embargo, estas son sólo parte de una totalidad mucho mayor que incluye pautas de comportamiento, objetivos, intereses, estilos y percepciones.”⁷⁷

Con ello queremos poner de relieve la importancia de los factores simbólicos en las relaciones internacionales, de manera tal que en el proceso decisorio intervienen una compleja gama de creencias que están íntimamente ligados al líder, y que van más allá de variables como el interés nacional. El estudio de estas “interferencias” como analizara oportunamente Lasagna vinculadas a cuestiones intermísticas, será una aproximación lo más fidedigna posible de lo que sucede en el proceso decisorio.

Dentro del análisis doméstico de la política exterior, podemos circunscribir la variable psicológica que encierra el estudio de las percepciones y creencias. Si tuviéramos que situar la influencia de esta variable en el proceso de toma de decisiones, diríamos que es previo, y que toman especial relevancia el estudio de la conducta, estilo y comportamiento.

A modo de cierre sería fructuoso indagar que nivel de relevancia pueden tener estos factores domésticos, internos en los resultados de una política exterior. No debemos desconocer el rol del contexto internacional como factor influyente en el proceso de toma de decisiones. Muchas veces la coyuntura puede no ser determinante, pero si podemos concluir que tiene un efecto direccional muy importante.

En referencia a la variable psicológica, Tini la define como “un conjunto de conceptos, aspectos, comportamientos y mecanismos que tienen su origen en el proceso de percepción de aquellos que toman las decisiones, cuya actuación es determinada por su personalidad y emociones”⁷⁸. Jervis argumenta que “los que toman decisiones tienden a interpretar la información en función de sus propias teorías preexistentes, así como también en función tanto del tipo de actores implicados y de la clase de problema que uno esté enfrentando”.⁷⁹ Por eso cobra especial importancia la experiencia, la información anterior vinculada a la temática de la información en

⁷⁷ Tini, Op. Cit., P. 77-108.

⁷⁸ Ibidem

⁷⁹ Robert Jervis. “Perception and Misperception in International Politics”. Princeton: Princeton University Press, 1976

cuestión, ya que el tratamiento será disímil según se trate de información donde el decisor no tenga opinión formada, o en el caso de información “familiar” el abordaje será aquel que no cause “ruido” al actor decisor.

1.4. El arquetipo del Rey

*“El arquetipo es una tendencia a formar tales representaciones de un motivo –representaciones que pueden variar mucho en el detalle sin perder un patrón básico... Son de hecho una tendencia instintiva (...) Es esencial insistir que no son meros conceptos filosóficos. Son pedazos de la vida misma –imágenes que están integralmente conectadas al individuo a través del puente de las emociones- «No se trata, pues, de representaciones heredadas, sino de posibilidades heredadas de representaciones. Tampoco son herencias individuales, sino, en lo esencial, generales, como se puede comprobar por ser los arquetipos un fenómeno universal»”.*⁸⁰ Los contenidos del inconsciente colectivo son los llamados arquetipos. Jung también les llamó dominantes, imagos, imágenes primordiales o mitológicas y otros nombres, pero el término arquetipo es el más conocido. Sería una tendencia innata (no aprendida) a experimentar las cosas de una determinada manera.

Entre los arquetipos de Jung, hay uno especialmente que describe rasgos de la personalidad del presidente Kirchner. El arquetipo se conoce como héroe o guerrero. El héroe trata de demostrar su valía a través de actos valerosos. Competente y valiente por un lado, pero arrogante por otro. El héroe siempre está en busca de su próxima batalla a la que le da la bienvenida con los brazos abiertos. Su miedo es la debilidad y la vulnerabilidad. Su meta es ser tan fuerte y competente como sea posible y su debilidad es la arrogancia. El guerrero es ejecutivo y su fin es tener el control, ejercer el poder por mando, con gran carga de impulsividad.

Kirchner con su estilo, ha demostrado en muchas ocasiones, representar este arquetipo, siendo desafiante en su relación con el FMI y Estados Unidos, el control a su vez, ha sido fuente de preocupación, una impronta que ha detentado en la política doméstica con la centralización en la toma de decisiones, y en la búsqueda constante de la diferenciación.

⁸⁰ JUNG, Carl G., “El Hombre y Sus Símbolos” (1964), Barcelona Ediciones Paidós, 2008.

2. El Discurso

2.1 La función del discurso

El análisis del discurso es una herramienta aprovechable para indagar sobre dos cuestiones en particular. En primer lugar porque está íntimamente vinculado al estudio del sistema de creencias, en este sentido tiene que ver con ahondar en el discurso para bucear en la visión de mundo y sus representaciones, digamos la parte ideológica y la impronta de su estilo personal. La segunda cuestión tiene que ver con el contraste discursivo, es decir si lo anunciado finalmente encuentra su correlato en el campo de la acción. Siguiendo esta línea de observación, nos referimos a analizar el plano discursivo y el accionar concreto, para dilucidar si estas cuestiones son meros formalismos o si en verdad hay pragmatismo, y el discurso está en consonancia con el accionar de Kirchner en la esfera de la política exterior.

Como herramienta teórica resulta importante rescatar los conceptos de algunos semiólogos que analizan el discurso para luego poder analizar el discurso del ex presidente en lo atinente a nuestra política exterior.

Eliseo Verón argumenta que "...el discurso o el conjunto discursivo no es otra cosa que una configuración espacio-temporal de *sentido* (...) mientras el análisis del discurso no es otra cosa que la descripción de las huellas de las condiciones productivas en los discursos, ya sean las de su generación o las que dan cuenta de sus efectos".⁸¹ Para Jean Baptiste Marcellesi el discurso político es el discurso de un intelectual colectivo en busca de su hegemonía. Esto equivale a decir que el discurso político se vincula de una manera u otra con la historia.⁸² Teniendo en

⁸¹ Verón, Eliseo. "La semiosis social: Fragmentos de una teoría de la discursividad", Ed. GEDISA, México, 2004, P. 127.

⁸² Marcellesi, Jean Baptiste. "Contribución de la sociolingüística al estudio del discurso político", en M. Monteforte Toledo (ed.), "El discurso político. Teoría y Análisis", México, UNAM- Nueva Imagen, 1980. El autor asegura que no existe hegemonía sin discurso. Un colectivo impone a otros un frente proposicional siempre mediante el discurso, obligándolos de tal modo a aceptar o rechazar tal dominación.

cuenta lo expresado por estos autores es posible analizar el discurso pero siempre en un espacio de tiempo determinado ya que el cambio de este factor implicaría quizá un cambio sustancial en el significado. Verón también argumenta que la enunciación política parece inseparable de la construcción de un adversario, esto supone otros actos de enunciación, reales o posibles opuestos al propio. En cierto modo todo acto de enunciación política a la vez es una réplica y supone o anticipa una réplica, como si hubiese un ‘otro’ negativo, pero por otro lado se construyese un otro positivo.⁸³ Para Carlos Mangone y Jorge Warley la construcción de la verdad política aparece allí en donde se produce la confrontación social de los discursos, más allá y más acá de la creación discursiva del oponente o de la mayor o menor coherencia del discurso político.⁸⁴ En este sentido los autores coinciden en la descripción de un oponente o adversario como inspiración del discurso o destinatario. En tal caso según la tipología hay tres clases de destinatarios de los discursos, están aquellos con los que se rivaliza o se confronta los ‘adversarios’, están los destinatarios neutrales, para los cuales se utiliza el discurso persuasivo y por último, los simpatizantes o prodestinatarios. Justamente por la influencia que puede ejercer el discurso sobre el auditorio es una herramienta invaluable. Desde tiempos antiguos se utiliza el discurso y si bien su práctica ha variado considerablemente desde los griegos, consideramos oportuno incluirlo en este trabajo por la riqueza que puede aportar en el plano explicativo.

A los fines metodológicos y explicativos de este apartado, consideramos oportuno abordar el estudio del discurso de Kirchner desde dos ópticas. En una primera instancia nos interesa poner de relieve la mirada de otros autores, las discrepancias o coincidencias en sus aportes para desentrañar cual es el peso del sistema de creencias en su discurso. En segundo lugar, queremos abocarnos a examinar los discursos del ex presidente, a la luz de las creencias y para tratar de determinar si hubo un correlato certero en lo que se proponía y el plano de acción y ejecución en la esfera de política exterior.

Así, en una primera aproximación surge una característica discursiva, pero que tiene más referencia al encuadre metodológico. El Presidente Néstor Kirchner, que no es adepto a las

⁸³ Verón, Eliseo, “La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política”, en AA. VV., El discurso político. Lenguajes y acontecimientos. Buenos Aires: Hachette, 1987.

⁸⁴ Mangone, Carlos y Warley, Jorge. “El discurso político”. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1994, P. 29

Conferencias de Prensa, tiene una metodología de comunicación con la sociedad que se inclina más a una comunicación directa, sin intermediación, por lo que el papel de la prensa queda relegado. Esto lo realiza a través de sus discursos o por intermedio de funcionarios cercanos autorizados a hablar con la prensa.⁸⁵

Por un lado se pone de manifiesto la relación con los medios de comunicación, que estuvo signada por tensión y baja tolerancia, que en cierto sentido, responde también a la percepción del ex presidente de una amenaza, es decir se percibía a sí mismo como vulnerable o como potencialmente débil si actuaba con permisividad hacia los medios de comunicación, en este caso lo que estaba en juego era la imagen presidencial, fuente de poder blando, que Kirchner no estaba dispuesto a poner en juego.

Orlando D'Adamo, referenció el estilo proactivo de Kirchner, en el sentido de que "revaloriza y llena de sentido la función presidencial...pasamos de un mandatario ausente [por Fernando de la Rúa] a otro omnipresente". También para Mario Carlón, semiólogo y especialista en análisis del discurso, el principal recurso de Kirchner es la confrontación. "Cuando habla, construye enemigos; por ejemplo, los organismos internacionales de crédito y los fondos buitres, con batallas internas y externas", consideró, y agregó que "en términos de la recepción, esto *segmenta*: hay grupos que se identifican mucho con la épica presidencial, mientras a otros les genera temores". Para Oscar Steimberg, escritor y titular de la cátedra de Semiótica de la UBA, el día en que asumió la presidencia, Kirchner mostró otra de sus características definitorias: el abandono de la formalidad, que comenzó a evidenciarse desde que hizo malabares con el bastón de mando. "Empezó a aparecer como parte de un estilo, una suerte de defensa de las diferencias individuales, donde el Presidente se construye a sí mismo como cierto tipo de individuo común", destacó Steimberg. En opinión de la semióloga María Elena Ques, docente de Cultura y Lenguajes Políticos de la UBA, esta voluntad de confrontación y la independencia de criterios que muestra Kirchner (incluso respecto de su propio partido), son vistas como una "rebeldía desde el poder", que aunque parezca una contradicción, es muy bien aceptada por la sociedad.

⁸⁵Bravi, Bárbara, "Soft power en la política exterior kirchnerista", *Politikós*, ICP- Universidad. Católica de Santa Fe, 2007, n° 9:69-105.

Ques, que analizó mediante focus groups la recepción del mensaje presidencial, observó que muchos ciudadanos dijeron sentir que Kirchner los defendía frente a intereses externos, justamente los blancos preferidos de su "rebeldía".⁸⁶

Las palabras y los gestos del Presidente le granjearon seguidores y enemigos, pero sin duda lo diferenciaron de cualquiera de sus antecesores⁸⁷. Este estilo discursivo marcó una impronta diferente que tuvo repercusiones en el escenario tanto doméstico como internacional. Porque estuvo sustentado en la construcción de un discurso que tenía epicentro en la lógica amigo – enemigo, y que funcionó tanto a nivel interno como externo. A nivel interno se posicionó como jugador y eligió adversarios, con el correr del tiempo se fueron consolidando posturas antagónicas, aunque la enemistad en el caso de los medios de comunicación, se acentuó hacia el fin de su mandato. Así, logro adhesión y rechazos en la opinión pública interna, pero muy bajo nivel de indiferencia.

En el contexto internacional, también confrontó con el FMI, y con inversores privados, empresarios españoles, allí construyó una réplica de la lógica del adversario, pero esta vez, con una fuerte dosis para consumo interno, en defensa de la “autonomía” y “soberanía económica”.

Eduardo Fidanza afirma que “Kirchner parece haber redescubierto al Estado como ámbito de articulación de los intereses comunes y locus privilegiado desde el cual emitir un mensaje, verbal y gestual, a los argentinos. Nuestra hipótesis es que en ese mensaje, expuesto ejemplarmente en los discursos improvisados desde las tribunas, hay una serie de elementos típicos de lo que en sociología se llama sociodicea; y ese tipo de discurso es un factor clave, aunque no el único, para explicar el lugar central que el presidente alcanzó en tan poco tiempo en la política argentina... Ahora bien: ¿qué es una sociodicea? Un discurso justificador de un orden establecido o de un orden nuevo. Es asimilable a una cosmovisión con fuertes componentes ideológicos y valorativos, comunicada por líderes o autoridades, e involucra una interpretación integral de una situación histórica y sociológica. Los elementos del discurso presidencial que se encuentran en el análisis de su discurso, describen y ayudan a estructurar lo que hemos denominado una

⁸⁶ Capriata, Laura. “Un discurso directo y confrontativo”. En La Nación, sección política, 24 de mayo de 2005.

⁸⁷ *Ibidem*

sociodicea. Ellos son: dualismo beligerante; reinterpretación de las etapas de la historia argentina reciente; asignación de responsabilidades y explicación del sufrimiento; recuperación de la memoria y la identidad; y entrega e inmolación simbólica del cuerpo...El tono beligerante y refundacional del discurso es inequívoco”⁸⁸.

En la búsqueda de recuperar una identidad, que sea compartida por el imaginario argentino y que a su vez, se traduzca en cuotas de apoyo para legitimar el gobierno de Néstor Kirchner, es que se sostuvo el discurso de confrontación. Un discurso funcional a una estrategia de búsqueda de apoyo interno que consolide la figura presidencial. El discurso direccionado en nuestra política exterior, también fue consecuente con eso, dejando entrever a su vez, la función del mismo en relación al objetivo político interno.

2.2 El discurso y la política exterior

Resulta interesante para graficar el contenido del discurso presidencial, realizar un contraste entre dos discursos del ex presidente en diferentes situaciones, uno situado al inicio de su presidencia y el otro al final de la misma. Nos referimos al discurso que brindó en ocasión de asunción de su mandato, el 25 de mayo de 2003; y la contraparte es el discurso ante la 62° Asamblea General de Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2007, ya cuando finalizaba su presidencia.

Cuando asumió la presidencia, el 25 de mayo de 2003 Kirchner afirmaba que *“Desde este proyecto nacional la República Argentina se integrará al mundo dando pasos concretos hacia consensos políticos basados en el fortalecimiento del derecho internacional, el respeto a nuestras convicciones, la historia y las prioridades nacionales. Partidarios hacia la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen...Nuestra prioridad en política exterior será la construcción de una América*

⁸⁸ Fidanza, Eduardo, “La ‘sociodicea’ de Néstor Kirchner”. En: Revista Criterio, N° 2292, Abril 2004.

*Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de democracia y de justicia social”.*⁸⁹

Interesa resaltar aquí, el contenido simbólico que representa una gran medida de poder blando, nos referimos a la búsqueda de consensos, los ideales de democracia y el respeto al derecho internacional, y poniendo de relieve el lugar jerárquico que ocupan las prioridades nacionales, nuestra historia y convicciones. La otra parte, referida al objetivo político, tiene que ver con señalar a América Latina como el escenario natural de nuestro relacionamiento exterior, siendo el mismo, el canal de inserción de Argentina.

En ocasión de su discurso ante la 62^o Asamblea General de las Naciones Unidas, Kirchner reflexionaba: *“Nuestra política exterior, se inspira en los valores de la democracia representativa con soberanía popular, respeto a los derechos humanos fundamentales y la defensa activa de la paz y la seguridad internacional...Estos principios compartidos por la inmensa mayoría del pueblo argentino, orientan la acción del Gobierno y son la base de las decisiones que la República Argentina toma del ámbito internacional...”*.⁹⁰

En la primera parte del discurso se observa una reafirmación sobre los valores sobre los cuales se asienta nuestra patria que son el estado democrático, la defensa de la paz, y el apego al derecho internacional. Aquí observamos coincidencias con el primer discurso frente a la Asamblea Legislativa cuando se reafirman los ideales sobre los cuales debe desenvolverse nuestra política exterior, poniendo de manifiesto un sistema de creencias filosóficas orientadas a la revalorización y redefinición de nuestra identidad nacional en primer lugar, que tiene su sustento en creencias instrumentales definidas con un fuerte pragmatismo como lo grafica la política de derechos humanos en el marco de la política exterior.

Ahora bien, la función del discurso si bien el mismo se haya imbuido de literatura simbólica no es posible atribuirle efectos positivos mas allá de la concordancia institucionalista con otros actores de la comunidad internacional. El discurso por si solo no genera un aporte a las

⁸⁹ Discurso del presidente Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003.

⁹⁰ Discurso pronunciado por el presidente Néstor Kirchner en ocasión de la 62^o Asamblea General de las Naciones Unidas.

capacidades del poder blando, es decir, aunque genere empatía este factor por sí solo no es suficiente para trasladarlo a un poder de persuasión o de atracción, son para llamarlos de alguna manera los “límites” del discurso.

2.3 La mirada económica en el discurso

En el análisis del discurso, encontramos una segunda variable, es el contenido económico comercial que plantea Kirchner en sus alocuciones, también ello contribuye a plasmar la creencia de la nación soberana, para lo cual se valió del control férreo de una política económica diseñada y ejecutada por él mismo, es decir en el manejo de la política económica estaban plasmadas, las creencias instrumentales. Así, el ex presidente expresaba:

*“La inserción comercial de la Argentina ocupa un lugar central en la agenda de gobierno. Consolidar la política comercial como una política de Estado permanente que trascienda la duración de los mandatos de gobierno y cuente con la concurrencia del sector privado, de la comunidad académica, de la sociedad civil en general, será un objetivo estratégico de primer orden de esta administración. Profundizar la estrategia de apertura de mercados, incrementar sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo, diversificar exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado, desconcentrar ventas por destino y multiplicar el número de exportadores de modo que los beneficiarios del comercio exterior se derramen sobre todas nuestras ramas productivas”.*⁹¹

Hay un pasaje en uno de sus discursos, al finalizar su gestión, que grafica fielmente la importancia de la variable económica sobre la cual reflexionábamos en el discurso de asunción. La transcribimos:

“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...Apoyamos con fuerte convicción la construcción de sociedades más

⁹¹ Discurso del presidente Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003.

*justas, más equitativas y con una mejor distribución de los beneficios del crecimiento económico. Sabemos que cada país debe tener el derecho de buscar su propio modelo de desarrollo sin condicionamientos externos”.*⁹²

Este pasaje es el corolario de cómo una herramienta asociada a la creencia instrumental del ex presidente, fue uno de los pilares desde los cuales se intentó lograr un correlato lo más cercano posible a lo que Kirchner priorizaba en su imagen de identidad nacional a través de la búsqueda constante de autonomía y soberanía. Este pilar no es otro que la política económica y su variable comercial como proyección de nuestra política exterior, que a su vez fue uno de los engranajes a través de los cuales se proyectó la inserción argentina en el plano regional.

La función discursiva aquí tiene como destinatario la audiencia doméstica, dado que el balance de gestión también tiene por objeto legitimar un proyecto político en la búsqueda de continuidad del mismo.

En otro pasaje de su discurso ante la Honorable Asamblea Legislativa, el 25 de mayo de 2003, Kirchner pronunciaba:

*“Nuestro país debe estar abierto al mundo, pero abierto al mundo de una manera realista, dispuesto a competir en el marco de políticas de preferencia regional y fundamentalmente a través del MERCOSUR, y de políticas cambiarias flexibles acordes a nuestras productividades relativas y a las circunstancias del contexto internacional...EL MERCOSUR y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional”.*⁹³

En este párrafo es dable observar que el presidente Kirchner hace un despliegue de los factores simbólicos con la clara búsqueda de lograr identificación con sus pares latinoamericanos, es por

⁹² Discurso pronunciado por el presidente Néstor Kirchner en ocasión de la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁹³ Discurso del presidente Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003.

ello que en este punto si creemos que hay un intento de generar un poder de atracción en base a premisas cooperacionistas.

En ocasión de la 62° Asamblea General de UN Kirchner hacía un balance sobre la política exterior de su gobierno:

“En este contexto de progresiva recuperación, la política exterior, ha iniciado un camino de fortalecimiento y expansión con un claro y decidido compromiso de interés nacional. En nuestra acción, la integración regional ocupa un lugar prioritario. En las últimas dos décadas, a partir del MERCOSUR, la Argentina ha consolidado fuertes vínculos comerciales con los países de la región. Pero las relaciones comerciales van más allá de los límites regionales. En este sentido, 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.”

La característica de este discurso es el fuerte tinte autonomista relativo a esta variable económica que describíamos como un factor no sólo de preocupación, sino de ‘ocupación’ del presidente. Al igual que en su discurso de asunción se jerarquiza la relación con el Mercosur y el eje prioritario de integración regional. Kirchner apela a un modelo de desarrollo sin condicionamientos, y a la mejor distribución de los beneficios del crecimiento económico. Se marca la necesidad de un comercio más equitativo frente a las asimetrías producto de las grandes economías del mundo que producen serias desventajas a los países pequeños.

Si bien la integración regional, el Mercosur como espacio de inserción natural de nuestro país, fueron las prioridades de nuestra política exterior, también se establecieron, al comienzo de la gestión, los lineamientos de cómo debía ser nuestro relacionamiento externo. En este sentido, Kirchner manifestaba que:

“Una relación seria, amplia y madura con los Estados Unidos de América y los Estados que componen la Unión Europea, es lo que debe esperarse de nosotros, el estrechamiento de vínculos con otras naciones desarrolladas y con grandes naciones en desarrollo del Oriente lejano y una participación en pro de la paz y la obtención de consenso en ámbitos como la

*Organización de las Naciones Unidas para que efectivamente se comprometa con eficacia en la promoción del desarrollo social y económico ayudando al combate contra la pobreza”.*⁹⁴

A modo de reflexión y síntesis hay algunos puntos que nos interesa resaltar como las aristas estratégicas en el contenido discursivo. Nos referimos al planteo sobre la inserción argentina en el plano regional, específicamente en referencia a América Latina, aquí se observa, por un lado, el contenido político, es el que define el escenario, Latinoamérica como espacio natural para el desarrollo de nuestra política exterior, como objetivo prioritario. Por otro lado, el multilateralismo como forma de entender y plantear políticas basadas en el consenso de los actores internacionales. Con Estados Unidos, se plantean relaciones ‘amplias, serias y maduras’, que se analizarán en detalle en otro capítulo, pero podemos esgrimir que se enmarcan dentro de lo que se pretende como ‘política racional’, y en este contexto, tiene estrecha relación con el rol de la potencia frente a los Organismos Multilaterales de crédito.

La relevancia que se otorga al Mercosur como estrategia primordial de Argentina, de la mano de la integración económica regional son los pilares de lo que Kirchner sostiene en su discurso como ‘proyecto político regional’, que a su vez tiene otros componentes plasmados aquí, como la apertura de mercados, la diversificación de exportaciones, a través del trabajo mancomunado del estado, del sector productivo y el académico. La inserción comercial es ‘una política de estado’.

Es interesante ver, como Kirchner desarrolla en paralelo la idea de un ‘proyecto político nacional’ (muy simbólico en su gestión), y por otra parte, como si quisiera trasladarlo a la región, habla de un ‘proyecto político regional’. La agenda doméstica y la agenda externa simulan tener, una estructura cual sistema medular. Este proyecto político regional, entendemos, es un punto de partida que se materializará en iniciativas que exceden el período de análisis en cuestión, pero que al menos queremos mencionar, como bien puede ser, la UNASUR.

La búsqueda de empatía a partir de la identificación de realidades comunes es un recurso donde se busca capitalizar atención a partir de enarbolar cuestiones simbólicas sensibles. Para esto se

⁹⁴ Ibidem

utiliza el ‘storytelling’⁹⁵ que es un relato donde se muestra como un cuento quien es el actor que sufrió los embates de la desigualdad en el plano internacional, donde se contraponen las políticas de las grandes potencias y el camino que intentan recorrer países con desventajas múltiples como el nuestro (y casi todos los de nuestra región). Y es en este punto donde se busca la atención, la identificación, y la atracción, variables de poder blando, pero solamente tienen probabilidades de generar ese ‘gap’ en países con realidades similares.

También con un contenido simbólico, Kirchner se refiere a Malvinas en el discurso del 25 de mayo de 2003, y sostiene su pertenencia geográfica de manera que establece una función denotativa de cercanía con aquel emblema que resignifica nuestra identidad nacional. Allí expresaba:

“Venimos desde el sur de la Patria, de la tierra de la cultura malvinera y de los hielos continentales y sostendremos ineludiblemente nuestro reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas”.

2.4 Los Derechos Humanos en el discurso

También se hace una especial mención a la defensa de los derechos humanos como política que el gobierno ha sostenido a lo largo de su mandato. Kirchner expresaba:

“El respeto irrestricto de los derechos humanos constituye hoy un nuevo paradigma nacional. En el pasado hemos sido referenciados en el mundo por su violación, hoy, cuando estamos empeñados en conocer la verdad y castigar a los culpables, queremos también motorizar su defensa a escala planetaria. ...La Argentina, las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, en la monumental dignidad de su lucha, y el pueblo argentino sufrieron en su momento en carne propia la ineficacia de un sistema multilateral de derechos humanos inoperante, sólo acompañados por gestos humanitarios muy valorables de personas, organizaciones y

⁹⁵ El storytelling es una estrategia mediante la cual contamos una historia para conseguir un determinado fin: informar, motivar, conocer opiniones. Se trata de conectar con la parte emocional, de crear emoción y un vínculo con el público más allá de la transmisión del mensaje. Es la forma en que se lo transmite.

*países...Mientras en mi patria se secuestraba, se torturaba y se mataba, los mecanismos creados precisamente para condenar y evitar dichos atropellos permanecieron silenciosos...Es en memoria de aquello, para que a nadie más le ocurra, que la Argentina apoya el pleno funcionamiento del nuevo Consejo de Derechos Humanos. Confiamos en que las esperanzas depositadas en los nuevos mecanismos no habrán de defraudar las expectativas de la comunidad internacional...En ése, mi último mensaje como Presidente de los argentinos a la Asamblea General, deseo reafirmar nuestra profunda convicción de que solo en democracia, con libertad, justicia social y paz, puede el hombre realizarse en plenitud".*⁹⁶

Hay, al menos dos aspectos que interesa remarcar aquí. Uno tiene que ver con la política doméstica, una serie de acciones fehacientes que el gobierno ha llevado adelante en nuestro país tendiente a reivindicar la labor de las organizaciones de derechos humanos, como Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. Hay un gran contenido simbólico que tiene que ver con la generación a la cual perteneció el presidente Kirchner, que fue la que sufrió el terrorismo de estado, es aquí donde es plausible ver la influencia de las creencias filosóficas y como se materializan en instrumentales con estas acciones. Por otra parte, hay un claro reclamo a los mecanismos de la comunidad internacional que permanecieron en silencio mientras en nuestro país se estaba llevando a cabo el peor genocidio de la historia. En esta dirección, las creencias que se plasman tienen que ver con la naturaleza injusta de

A través de las líneas de ambos discursos, observamos una continuidad en el relato que direcciona sus objetivos hacia la integración económica y la prioridad regional, entendiendo el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos a través del desarrollo productivo e industrial, situación que tiene que ver con una distribución más equitativa entre las naciones. En el segundo discurso se pone de manifiesto una crítica hacia la responsabilidad de los países más importantes en el concierto internacional que son quienes tienen la capacidad de influir en los organismos. Un claro ejemplo fue la violación sistemática de los derechos humanos en Argentina, y Latinoamérica, frente a un silencio de la sociedad internacional.

⁹⁶ Discurso pronunciado por el presidente Néstor Kirchner en ocasión de la 62° Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007.

Por último, el conflicto norte sur, entendido en términos de la asimetría entre la situación ventajosa de las naciones desarrolladas en detrimento de los países subdesarrollados como nuestra región, responde al sistema de creencias del presidente en términos de un escenario de inequidad histórica que debe ser efectivamente corregido.

La política de derechos humanos y su inserción en el discurso podrían formar parte de lo que se llamo una política ‘de prestigio’ direccionada a la comunidad internacional. En clara diferenciación con las potencias que hacen despliegue de ‘hard power’ Argentina busco poner énfasis en aquellos aspectos positivos como la defensa de los derechos humanos que es un icono del soft power al igual que los valores democráticos.

3. El Estilo

El estilo de liderazgo y la impronta que el mismo impone a las políticas domésticas tiene un impacto en las percepciones externas, en tal sentido puede construir una imagen de prestigio y legitimidad. Y la contraparte de estas percepciones es la generación de una mala reputación o imagen. Por otro lado, la praxis también demuestra que este estilo impuesto a las políticas domésticas es volátil, por lo tanto aquí el poder blando no es estático, dado que los recursos se transforman cuando cambia el contexto.

El estilo presidencial es otra variable interesante que aporta otra arista de análisis a las implicancias simbólicas que conforman la base de creencias de los actores decisores. El estilo refleja una imagen, que no es otra cosa que una representación, una imagen que puede provocar simpatía, adhesión, lo que genera apoyos externos, o puede provocar rechazos e indiferencia, lo que implicaría un fracaso del uso de nuestro poder blando. En palabras del autor Brantly Womack sería la capacidad de ‘atracción’. En esta línea, nos referimos a que cobran relevancia las percepciones de otros países respecto a la Argentina. Es interesante analizar las opiniones, más que nada ‘visiones’, de distintos autores respecto al estilo de liderazgo del Presidente, lo cual arrojará ciertamente alguna concordancia entre ellos, contemplando siempre la variable subjetiva.

La diplomacia presidencial que es un atributo intrínseco al poder blando está en plena concordancia con la dimensión del poder que hace referencia a las capacidades, en especial a la capacidad de atracción. Basta observar el manejo personalizado de las relaciones regionales y el uso de la diplomacia presidencial que Kirchner le imprimió a su gestión en su relación con los mandatarios de Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador para dar cuenta que el mismo presidente estaba intentando ejecutar una estrategia de uso de poder de atracción.

Para el sociólogo Julio Godio, “Kirchner es un político audaz y decidido. Practica una metodología de *alta concentración y control* del poder político. Pero no puede eludir el hecho de que sólo le es posible gobernar conviviendo con la diáspora peronista”.⁹⁷ En la mirada de Godio, se advierte, una de las principales características de su estilo de liderazgo, la concentración del poder sobre todo en la dimensión política, característica que comparten muchos autores y que a su vez, está íntimamente vinculada a una concepción y creencia acerca de la construcción de poder, donde si bien hay instancias de participación e inclusión, la toma de decisión es cerrada, y la estructura decisoria es verticalista, hay un estricto control sobre el entorno.

En este sentido, Anabella Busso señala que hubo una participación presidencial directa en el diseño y ejecución de la política exterior, buscando el sustento de este liderazgo en la opinión pública. Busso destaca que a esta fuerte participación presidencial se agregó un estilo discursivo que se caracteriza por ser frontal enfatizando las necesidades del pueblo argentino. Este estilo discursivo destaca la autonomía y confronta, no ya con un país, sino con los organismos multilaterales.⁹⁸ En el discurso de asunción presidencial, Kirchner expresó que “la República Argentina se integrará al mundo dando pasos concretos hacia consensos políticos basados en el fortalecimiento del derecho internacional, el respeto a nuestras convicciones, la historia y las

⁹⁷ Godio, Julio, “El tiempo de Kirchner. El devenir de una revolución desde arriba”. Buenos Aires: Ediciones Letra Grifa, 2006. P. 213.

⁹⁸ Busso observa que hubo una predilección presidencial por las negociaciones diplomáticas basadas en la discusión directa –cara a cara– que se aplicó a los vínculos con el FMI, las empresas privatizadas y con algunos funcionarios de Estados Unidos que criticaron abiertamente al gobierno de Kirchner. En: Busso Anabella: “La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas”, 2006. En: Bologna, Alfredo B. “La política exterior del gobierno de Kirchner” T IV VII, Rosario, CERIR, 2006. P. 15.

prioridades nacionales.⁹⁹ La construcción de poder tuvo recursos como la definición de ‘enemigo’, a partir del cual se intentó buscar consensos políticos que no fueron estables y estuvieron amenazados en todo momento, por el exceso de participación presidencial en el manejo de la agenda.

Juan Gabriel Tokatlian plantea que dada la debilidad del origen del mandato del Presidente, el mismo necesitaba dar señales de ejecutividad y determinación, que tiene que ver con los rasgos personales del Presidente. También señala que:

“...el Presidente es un hijo de la generación del 70’, tiene la mirada marcada por un momento histórico de cambio. Interpreta que Argentina debe mirar al mundo desde un lugar distinto, porque localiza allí el núcleo de lo que fue el inicio de un colapso político, institucional, económico y social. Kirchner, por lo tanto, tiene un respaldo para el cambio, tiene una motivación y tiene condiciones individuales...Pero se enfrenta a una Argentina en la que los márgenes de maniobra se ha reducido dramáticamente...Cuando el Presidente dice que va a manejar la relación con los Estados Unidos, que va a revisar el acuerdo con el FMI, cuando fija el porcentaje de quita de la deuda, dice cosas muy fuertes, algunas de ellas muy positivas. Pero terminan convirtiéndose en ámbitos de acción *personalizados*. Cualquier fluctuación a la pauta trazada por el Presidente puede ser vista como una pérdida de soberanía, una concesión o una claudicación. Necesitamos mejores instituciones y funcionarios más competentes, y que el Presidente sea el que da la orientación estratégica al gobierno, pero no el responsable del día a día. Kirchner debe preservar su majestad presidencial, porque en el momento que se cierran decisiones estratégicas sí es fundamental su presencia”.¹⁰⁰

3.1 El ‘hiper’ presidente

El posicionamiento de Kirchner obedece a una coyuntura de cambio, y su estilo pragmático también encuentra una fuerte recepción, dado que el mismo escenario requería respuestas rápidas

⁹⁹ Texto del discurso de asunción de Néstor Kirchner en el Congreso [25-05-2003]

¹⁰⁰ Juan Gabriel Tokatlian: “Reportaje a Juan G. Tokatlian sobre la política exterior”. En Página 12, 15 de abril de 2004.

que no respondieran a una estrategia vinculada con la idea de continuidad, sino donde bajo el emblema de ‘cambio’ y a través de un liderazgo que centralizaba la toma de decisiones y participaba directamente no solo en la planificación estratégica sino también en la ejecución de las políticas, se abriera una nueva instancia asociada a la imagen de un ‘hiper’ presidente.

Kirchner tuvo un estilo de concentración del poder con dos prioridades excluyentes. Por un lado, captó el respaldo de las clases medias de las grandes ciudades, quienes conformarían en nuestro país el núcleo básico de la opinión pública. Por otro lado, le interesaba el férreo control de las calles, con plena conciencia de que en condiciones de fragilidad institucional quien controla las calles, controla el poder.¹⁰¹ Para Levy Yeati y Valenzuela: “Kirchner supo de entrada que debía ser un hábil jugador del sistema “hiperpresidencialista” argentino, en el que el Presidente tiene muchas facultades (manejo de recursos, vetos, decretos) para gobernar durante un plazo limitado a cuatro años...”¹⁰² El Presidente asumió con plena conciencia de que debía acumular poder, consustanciado con la fragilidad político institucional y la fragilidad económica, que para la sociedad en general se traducían en ‘sensibilidad económica’, esto marcó su estilo de liderazgo y conducción centralizada, con una sobredosis de actuación en todas las áreas ministeriales de las cuales Economía al ser la más sensible no quedó fuera de su órbita de atención.

Algunos analistas hablan de la sobreactuación, también vinculada a la alta exposición por parte de Kirchner. Tokatlian señala el hecho de hacer de la sobreactuación un hecho importante para la política exterior, pero no es inherente sólo al presidente Kirchner, sería como una tradición. También acertadamente, a nuestro entender señala, que en política exterior hay dos extremos “o se institucionaliza o se personaliza”.¹⁰³

Aquí Tokatlian marca un aspecto clave, que es el sesgo que el presidente quiso imprimir a la política exterior, si bien la institucionalización se correspondería con la participación de la

¹⁰¹ Pascual Albanese, Jorge Castro y Jorge Raventos, “La Argentina después de Kirchner”, Buenos Aires: Segundo Centenario, 2008.

¹⁰² Eduardo Levy Yeyati y Diego Valenzuela, “La Resurrección. Historia de la poscrisis argentina”, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2007. pág. 308.

¹⁰³ Ibidem

Cancillería en la planificación estratégica de la política exterior, creemos que hubo primordialmente una tendencia a la centralización no solo en la toma de decisiones, sino en la planificación y ejecución de la misma, que encuentra su correlato en la alta exposición diplomática presidencial.

También Guillermo O'Donnell hace su aporte respecto al estilo de liderazgo del Presidente y observa:

“Después de haber tenido un presidente que huyó en helicóptero, Kirchner justificó su decisionismo en la necesidad de reconstruir el poder en la Argentina. Todas las crisis generan una gran demanda de que venga alguien a tomar decisiones y nos saque del caos. Reconstruir el poder político era efectivamente una demanda real. Pero el poder político no sólo es presidencial, sino que lo incluye”.¹⁰⁴

Como columna vertebral de las miradas de algunos analistas podemos señalar por un lado, la percepción sobre el débil origen del poder del Presidente que funcionaría como un estigma al que Kirchner le responde con una práctica de alta concentración del poder. Quizá en un principio haya sido la consecuencia por la falta de legitimación de la que fue privado el Presidente al no realizarse el ballottage debido al abandono de su contrincante, el ex Presidente Carlos Menem. Pero resulta aún más complejo, si observamos que la metodología de concentración del poder también responde a rasgos cualitativos de la personalidad del Presidente. El estilo de su liderazgo responde a sus creencias. Por un lado, las creencias filosóficas que responden a su origen en la militancia política, la generación del 70', como lo indica Tokatlian, de allí su fuerte apego a la defensa de los derechos humanos, principios universales compartidos como la paz, en síntesis creencias que responden a una visión idealista de la política. Por otra parte sus creencias instrumentales, en lo que se refiere a la acción parecen basadas en una gran desconfianza hacia el sistema, de ahí el ejercicio de personalizar la política, la diplomacia y el estilo 'confrontativo'. Este 'estilo' puede verse plasmado en la relación de Kirchner con el FMI, acreedores privados, donde confrontó y situó a los mismos como 'adversarios' en la defensa del interés nacional. En nuestra opinión, algunas veces acertadas en el sentido de intentar mediante el pago de la deuda al

¹⁰⁴ Guillermo O'Donnell: "El poder tiende a olvidar su origen". En La Nación, 19 de febrero de 2006.

FMI, poner coto al intervencionismo del Organismo en nuestra política económica doméstica, que se puede leer también, como la búsqueda de un espacio autonómico. La contradicción radica, básicamente, en que si bien las creencias filosóficas tienen un gran compendio 'idealista', las creencias instrumentales basadas en una gran desconfianza terminan abdicando en una falta tácita de institucionalidad en el ejercicio.

El sociólogo Emilio De Ipola manifiesta que Kirchner "no es un líder carismático al estilo de Perón o incluso de Menem, aunque era un carisma menos marcado y de más corta duración si se compara con el de Perón, que no terminó nunca. Kirchner no. Su actitud, eso de equivocarse en los discursos: él renunció a querer ser carismático, lo cual por otra parte es tautológico. Nadie puede decidir ser carismático, o no serlo,....Kirchner asume su no-carisma...Lo que diría no es que Kirchner es hegemónico, sino que está en una posición ofensiva, que está primero en la tabla de posiciones".¹⁰⁵

Tras asumir, pronto expuso su estilo de liderazgo, confrontando con diversos actores políticos y sociales, animándose a plantear posturas fuertes y conflictivas. El ex presidente respondió a una lógica que le resultó beneficiosa: conservar la iniciativa construyendo la agenda de los temas públicos con gran capacidad de diseño. Condicionando a las fuerzas políticas opositoras y obligándolas a reaccionar ante la agenda impuesta por él. Su estilo ejecutivo, pragmático y frontal, pueden ser vistos como atributos que le imprimieron características distintivas a sus políticas.

El estilo y liderazgo ejercido por Kirchner en materia de política exterior descansa en las bases de su sistema de creencias. Felipe de la Balze asegura que "la política exterior de Kirchner también estuvo condicionada por sus orígenes políticos, en particular su afiliación ideológica a un peronismo de izquierda con rémoras aislacionistas e intervencionistas. La fragilidad política interna y la grave situación social (con recurrentes conflictos callejeros) lo llevaron, en varias ocasiones, a utilizar la política externa como variable de ajuste en un denodado esfuerzo por acumular capital político interno. Su estilo estuvo marcado por su experiencia y trayectoria política previa en Santa Cruz, una provincia petrolera despoblada y remota, donde el ejercicio de

¹⁰⁵ "Emilio de Ipola, Sociólogo, y el estilo de Kirchner". En: <http://www.clubsocialista.com.ar>

poder depende fundamentalmente de una relación “mano a mano” con el poder central de Buenos Aires y con un puñado de empresas petroleras. Estas circunstancias marcaron un estilo negociador duro y poco afecto a la cortesía.”¹⁰⁶.

3.2 Menos institucionalismo, más centralización

Para Godio, Kirchner tiene una carácter hiperactivo, que lo lleva a concentrar exageradamente en si mismo el diseño y la ejecución de las políticas y medidas gubernamentales. El gabinete presidencial no funciona como una institución colegiada, de hecho no se reúne, sino que cada ministro reporta directamente al Presidente de forma individual.¹⁰⁷ Otros autores como Yeyati y Valenzuela están de acuerdo con esta postura al afirmar que el estilo del Presidente generó en un principio expectativas y luego críticas. Kirchner preservó buena parte del Gabinete duhaldista y lo completó con ignotos funcionarios patagónicos, posicionándose él mismo como un verdadero Ministro en cada área. Sólo con Lavagna esto le ocasionó roces, porque el Ministro de Economía ya contaba con capital político y estaba acostumbrado a que Duhalde lo dejare hacer. Kirchner no tardó en mostrar su fórmula: una mezcla de gestión con proselitismo con el objetivo de consolidar poder. Ferviente adherente de la doctrina de la ‘campana permanente’, gobernó y buscó legitimidad todos los días. Centralización en la toma de decisiones y hermetismo al extremo pasaron a ser características fundamentales del esquema político de gobierno.¹⁰⁸ Esta búsqueda de legitimidad constante, que se inicia por el débil origen del mandato constitucional del Presidente que llega al Gobierno con poco más del 22% del voto popular, impregnó diariamente el accionar en pos de una legitimación y formación de una estructura propia. No hay que olvidar que Kirchner llega a la presidencia con el aparato gubernamental de Duhalde, sobre todo en la provincia de Buenos Aires donde el patagónico era desconocido, y esto se evidenció en que tuvo no solamente la función de gobernar un país en situación delicada económica, social e institucional, sino que además tuvo que organizar su partido, formar una estructura propia que no tenía cuando llegó a la Presidencia.

¹⁰⁶ De la Balze, Felipe. “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”. En Revista Agenda Internacional N° 21.

¹⁰⁷ Godio, Julio, op. cit., P. 165.

¹⁰⁸ Eduardo Levy Yeyati y Diego Valenzuela, op.cit., P. 305-306.

3.3 Kirchner Economicus

El Presidente tuvo dos marcas personales en el estilo económico, la primera característica tiene que ver con que tuvo una concepción más activa del rol del Estado. Esto se traduce primero en una intensa regulación de la actividad económica privada, que extendió los controles de precios de servicios y energía del gobierno de Duhalde a otros servicios básicos (salud, educación) y luego, presionado por el incremento de precios, a bienes de consumo masivo. Segundo, una mayor participación del Estado en la oferta de bienes y servicios, incluyendo un incremento en la inversión pública. La segunda característica de la nueva gestión fue una inusual preocupación por la caja y una propensión al ahorro que suele asociarse con el fiscalismo. En ocasión del aniversario de los 152 años de la Bolsa, Kirchner se definió a favor de ‘una economía capitalista, transparente y productiva, sin un Estado ausente’, y reclamó que ‘Estado y Mercado deben combinarse’. Más Estado (regulaciones, subsidios, renacionalizaciones de empresas) fue el camino presuntamente ‘progresista’ que signó al gobierno de la poscrisis, aunque no necesariamente significó un Estado más activo o una mejor distribución del ingreso.¹⁰⁹

3.4 Diplomacia presidencial

La diplomacia es también un instrumento de política exterior que responde a la política nacional. La misma se consolidó en la historia, vida y costumbre de los pueblos y sus gobiernos como una realidad autónoma. El eslabón necesario para armonizar lo externo y lo interior será la elaboración de una política institucional hacia el mundo que consolide el vínculo de la diplomacia y la política.¹¹⁰

Esta diplomacia a primer nivel se entiende como la interacción directa, por presencia física o por otros medios, entre los jefes de Estado y de Gobierno de naciones soberanas. Esta modalidad se puede dividir en dos planos de acción, el multilateral, que hace referencia al subsistema que resulta de las interacciones entre las naciones situadas en el mismo espacio geográfico por ejemplo Sudamérica, Centroamérica o el Caribe, y la multi-espacial que es la que trata temas de

¹⁰⁹ Ibidem, pág. 310-311.

¹¹⁰ Julio Ramón Lascano y Vedia. “Política y Diplomacia. Una política institucional hacia el mundo”. Ediciones Tu llave, Buenos Aires, 2007. P. 85.

integración y otros. Lo importante de resaltar es que estas herramientas están siendo utilizadas, no sólo en el plano de las relaciones económicas, sino también, en el de las relaciones políticas y en el de la seguridad.

La diplomacia presidencial es nada más ni nada menos que el ejercicio de la política exterior en las propias manos del presidente. Nos parece interesante traer a colación este apartado porque responde de alguna manera a las categorías del poder blando. La diplomacia presidencial forma parte del estilo que le imprime un mandatario a su gestión, y creemos que esto conlleva de alguna manera, ciertas cuotas de poder blando. Si bien hablamos de intangibles, las habilidades y capacidades que un presidente puede expresar frente a sus pares, pueden verse reflejados en empatía, y de esta manera hay una aplicabilidad de las categorías de Womack respecto de las capacidades del poder, de atracción, de persuasión, que si bien fueron pensadas para los Estados, vemos que son representativas también del estilo presidencial, ya que el presidente también encarna al Estado.

Interesa a estos fines mencionar el desempeño del presidente Kirchner en el exterior, a través de una revisión de los viajes presidenciales y sus destinos.

Néstor Kirchner buscó desde el principio de su gobierno recuperar el espacio perdido frente a América Latina con la crisis de 2001. Con este objetivo utilizó en gran medida el instrumento de la diplomacia presidencial activa.¹¹¹

Kirchner contabilizó durante su mandato un total de 54 visitas presidenciales. Dentro de las cuales el destino más visitado es Brasil, razón que responde a la relación estratégica con nuestro socio del Mercosur, en segundo lugar el destino que le sigue es Estados Unidos. La potencia del norte tuvo un rol prominente durante la negociación con el FMI.

Y en segundo término, los países más visitados fueron los de la región factor que también responde a la estrategia de inserción y reposicionamiento político en la región luego de la

¹¹¹ Gomes Saraiva, Miriam “Brasil y Argentina: Política Externa para América Latina en tiempos recientes”. En América Latina Hoy, abril, número 45, Universidad de Salamanca, año 2007.

perdida de relevancia que sufrió nuestro país. En este sentido entendemos que la diplomacia presidencial que desplego el presidente Kirchner fue un instrumento de poder blando donde se busco generar una atracción con países que profesaban coincidencias políticas domesticas y externas, ahondando en esferas como por ejemplo de cooperación internacional, si bien el resultado de esta política no haya mostrado sustanciales resultados.

Como señalan Russell y Tokatlian, para Argentina con Brasil la esfera de cooperación también constituye un mecanismo fundamental para la formación de una sociedad estratégica. En Argentina, porque disminuye el temor a la dominación brasileña; en Brasil, porque no deja espacio para estrategias de plegamiento a Washington por parte de la Argentina¹¹².

En otro orden también podemos mencionar la actuación del presidente Kirchner durante la crisis en Bolivia, tanto Kirchner como Lula decidieron ofrecer una virtual mediación de ambos países a las autoridades bolivianas y a la oposición. La propuesta fue aceptada por todas las partes. Luego de la orden de los presidentes, los cancilleres se comunicaron y obtuvieron el acuerdo del presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, del vicepresidente Carlos Mesa, de los líderes de la protesta Evo Morales y Felipe Quispe y del ex presidente y jefe del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Jaime Paz Zamora y de dirigentes de la Central Obrera Boliviana. La fórmula diplomática que se encontró es que Argentina y Brasil serian "observadores".¹¹³

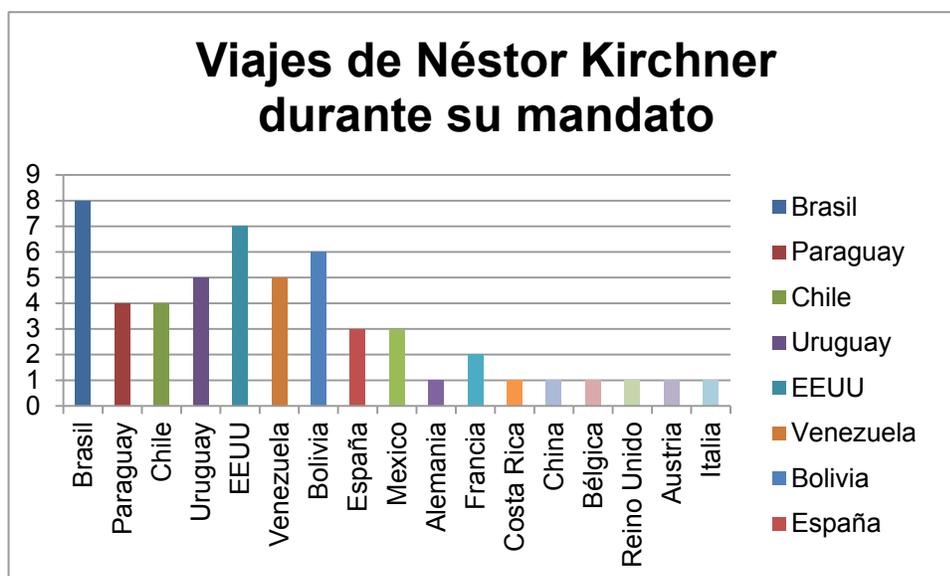
Queda claro que la diplomacia presidencial es un instrumento de poder blando al que Kirchner recurrió pero resulta difícil cuantificar o trasladar este recurso en resultados positivos, ya que no hubo finalmente un reposicionamiento de nuestro país en la región sino que por el contrario, hubo una consolidación de la posición de Brasil como líder o potencia regional, y en el mismo plano también Venezuela se transformo en un actor necesario para Argentina.

Viajes de Néstor Kirchner durante su mandato (2003-2007)

¹¹² *Ibidem*

¹¹³ "Argentina y Brasil se ofrecen como mediadores en la crisis de Bolivia". Clarín, 17 de octubre de 2003.

| País | Visitas |
|---------------|----------|
| Brasil | 8 |
| Paraguay | 4 |
| Chile | 4 |
| Uruguay | 5 |
| EEUU | 7 |
| Venezuela | 5 |
| Bolivia | 6 |
| España | 3 |
| Mexico | 3 |
| Alemania | 1 |
| Francia | 2 |
| Costa Rica | 1 |
| China | 1 |
| Bélgica | 1 |
| Reino Unido | 1 |
| Austria | 1 |
| Italia | 1 |
| Total | 54 |



| Año | Fecha | Destino | Motivo |
|------|-----------------|-------------|--|
| 2003 | 10 de junio | Brasil | Encuentro con Lula Da Silva para relanzar el MERCOSUR |
| 2003 | 17 de junio | Paraguay | XXIV Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR |
| 2003 | 12 de julio | Reino Unido | Reunión con el Primer Ministro Tony Blair |
| 2003 | 16 de julio | Bélgica | Reunión con Romano Prodi y la cúpula de la Unión Europea |
| 2003 | 17 de julio | Francia | Reunión con el Presidente Jacques Chirac |
| 2003 | 18 de julio | España | Reunión con el Presidente José María Aznar |
| 2003 | 22 de julio | EE.UU. | Reunión con el Presidente George W. Bush |
| 2003 | 10 de octubre | Uruguay | Battle compromete el apoyo uruguayo en el caso Gelman |
| 2003 | 15 de noviembre | Bolivia | XIII Cumbre Iberoamericana |
| 2003 | 16 de diciembre | Uruguay | XXV Cumbre del MERCOSUR |
| 2004 | 13 de enero | México | Reunión con Horst Kohler (FMI) Reunión con George W. |

| | | | |
|------|--------------------|------------|---|
| | | | Bush |
| 2004 | 28 de enero | España | Nuevo respaldo de Aznar y empresarios españoles |
| 2004 | 28 de febrero | Venezuela | Reunión del G15. Argentina y Brasil consensúan estrategias |
| 2004 | 13 de marzo | Chile | Reunión con el Presidente Lagos en el Cristo Redentor |
| 2004 | 16 de marzo | Brasil | Se sella el acuerdo con Brasil para negociar con el FMI. |
| 2004 | 4 de mayo | EE.UU. | Discurso ante el Consejo de las Américas. |
| 2004 | 27 de mayo | México | Kirchner no asiste a la III Cumbre de Jefes de Estado de Aca Lat |
| 2004 | 25 de junio | China | Escala en Rusia donde se entrevista con el Vicecanciller |
| 2004 | 23 de julio | Bolivia | Acuerdo con el ex Pte Mesa para aumentar la importación de gas |
| 2004 | 24 de julio | Venezuela | Reunión con el Presidente Hugo Chávez |
| 2004 | 19 de septiemb | EE.UU. | Participación en la Asamblea General de la ONU |
| 2004 | 15 de octubre | Bolivia | Acuerdo con el ex Pte Mesa para una mayor provisión de gas |
| 2004 | 20 de noviembre | Costa Rica | XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado |
| 2004 | 17 de diciembre | Brasil | Cumbre de MERCOSUR. Insisten en relanzar el bloque |
| 2005 | 19 de enero | Francia | Reuniones con el Presidente Chirac por Aguas Argentinas |
| 2005 | 3 de marzo | Uruguay | Arg, Brasil y Venezuela discuten posiciones ante el FMI |
| 2005 | 15 de marzo | Chile | Reuniones con el Presidente Lagos por las exportaciones de |

| | | | |
|------|--------------------|-----------|---|
| | | | Gas |
| 2005 | 13 de abril | Alemania | Reunión con el Presidente Horst Kohler |
| 2005 | 24 de abril | Italia | Visita al Papa Benedicto XVI |
| 2005 | 10 de mayo | Brasil | Se profundiza la relación bilateral y se negocian inversiones |
| 2005 | 20 de junio | Paraguay | Cumbre del MERCOSUR |
| 2005 | 13 de septiemb | EE.UU. | Asamblea de Naciones Unidas |
| 2005 | 30 de septiemb | Brasil | Cumbre Sudamericana de Naciones |
| 2005 | 15 de octubre | España | Reuniones con Rodríguez Zapatero |
| 2005 | 21 de noviembre | Venezuela | Firma de acuerdos comerciales; construcción del gasoducto |
| 2005 | 9 de diciembre | Uruguay | Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. Ingreso de Venezuela |
| 2006 | 19 de enero | Brasil | Reunión con Lula Da Silva. Nuevo impulso al MERCOSUR |
| 2006 | 23 de enero | Bolivia | Asunción de Evo Morales como Presidente |
| 2006 | 11 de marzo | Chile | Asunción de Michelle Bachelet como Presidenta |
| 2006 | 26 de abril | Brasil | Reuniones con Lula Da Silva y Hugo Chávez |
| 2006 | 10 de mayo | Austria | IV Cumbre Unión Europea - Latinoamérica y el Caribe |
| 2006 | 20 de junio | España | Reuniones con el Rey Juan Carlos y Rodríguez Zapatero |
| 2006 | 04 de julio | Venezuela | Se afianza la relación estratégica |
| 2006 | 18 de julio | Paraguay | Reuniones con el entonces Pte del Paraguay, Duarte Frutos |
| 2006 | 18 de septiemb | EE.UU. | Asamblea General de Naciones Unidas |

| | | | |
|------|----------------|-----------|--|
| 2006 | 20 de octubre | Bolivia | Acuerdo por la provisión de gas |
| 2006 | 4 de noviembre | Uruguay | XVI Cumbre Iberoamericana. Negociaciones por las papeleras |
| 2007 | 19 de enero | Brasil | Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR |
| 2007 | 21 de febrero | Venezuela | Cumbre de la UNASUR |
| 2007 | 29 de junio | Paraguay | Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR |
| 2007 | 31 de julio | Mexico | Reunión con su par, Felipe Calderón |
| 2007 | 11 de agosto | Bolivia | Reunión con Evo Morales |
| 2007 | 24 de septiemb | EE.UU. | Asamblea General de Naciones Unidas |
| 2007 | 9 de noviembre | Chile | Cumbre Iberoamericana |

Fuente: Cuadros de elaboración propia. Datos extraídos de la Sala de Prensa de Gabinete de Ministros. Nota: “La construcción mediática del aislamiento internacional argentino”. Link: <http://www.prensa.argentina.ar/2011/02/10/16532-la-construccion-mediatica-del-aislamiento-internacional-argentino.php>

Capítulo 3

El FMI en el centro del tablero

El primer movimiento en el tablero se produce a partir de la imperiosa necesidad de renegociar la deuda con el Fondo Monetario Internacional, y de esta manera salir del default. Y esta situación responde a varios factores, pero lo más importantes responden a cuestiones no solo de

índole económica, sino también política, como la desinserción del terreno global, por mencionar una.

Miguel Agustín Torres lo analiza desde el resentimiento de los vínculos con el contexto, ya que para el autor, la deuda externa, lejos de constituir un problema meramente económico, se erigió como una cuestión esencial en las relaciones exteriores del país. De esta manera, la cuestión del default “condimento las relaciones con los gobiernos de los países de los bonistas”. Torres afirma que la superación del default comprendió dos ofertas de canje de deuda a los bonistas. La primera, rechazada por la comunidad financiera internacional y la mayoría de los acreedores, se conoció como Oferta de ‘Dubai’, y la misma consistía en la quita del 75% del valor nominal de la deuda de capital en cesación de pagos. La segunda oferta denominada ‘Propuesta de Buenos Aires’ contempló una quita del 60% promedio, y era una mejora respecto de la primera. Fue así, como el gobierno con una aceptación del 76,15% concreto la reestructuración de la deuda.¹¹⁴

Por su parte, Miranda analiza las negociaciones con el FMI teniendo muy presente el contexto en el cual las mismas se desarrollan, prioritariamente teniendo como lente el rol de Estados Unidos. El autor observa que luego de la crisis del 11 de septiembre, el país del norte redefine su estrategia de vinculación internacional, y encuentra que en lo referente a América Latina, Estados Unidos estando concentrado en su propósito estratégico descomprimió la atención en la política hemisférica y la limitó a los temas de ‘seguridad’.¹¹⁵ Como después veremos, esta situación fue ventajosa para Argentina, dado que aliviaba la presión y, en parte, la injerencia del país del norte.

Al asumir Kirchner, el FMI a través de su vicedirectora gerente, Anne Krueger manifestó sus críticas y planteó las exigencias del organismo multilateral. Esta rigidez del Organismo para con la Argentina, obligó al gobierno de Bush a profundizar su participación en estas negociaciones. El Departamento del Tesoro, luego de las renuncias del Secretario O’Neill y del consejero para

¹¹⁴ Torres, Miguel Agustín. “Política exterior y deuda externa en Argentina. La posición del gobierno de Cristina Fernández”. En *Reflexión Política* Año 11 N 22, Diciembre de 2009, IEP – UNAB (Colombia).

¹¹⁵ Miranda, Roberto. “Hegemon y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina”.

asuntos económicos de la Casa Blanca, Lawrence Lindsey, decidió conducir la relación entre el FMI y la Argentina.¹¹⁶

El problema de fondo era más político que financiero. Estados Unidos temía que hubiese una expansión de populismo en la región cuyo punto culmine lo encarnaba la Venezuela de Chávez.

Para Llanderozas la etapa en la cual tiene lugar la renegociación de la deuda está caracterizada por la “reinserción financiera o de retorno al sistema internacional”, donde Argentina estaba inmersa en una situación compleja producto del derrumbe de la convertibilidad y el default. También observa, que el gobierno argentino fue forjando una imagen de negociador duro, como el que se sustentó durante la negociación con el FMI, lo que algunos académicos sostienen como política exterior sometida a ‘temperamento’ presidencial. Una metodología basada en producir un choque o enfrentamiento para luego producir espacios de distensión.¹¹⁷

En términos de poder blando, el estilo es un sello que confiere identidad, diferenciación y permanencia, tal es la impronta que Kirchner esbozó, que incluso Llanderozas dice que más que una política exterior consistente, Kirchner ha desplegado “un estilo de posicionamiento internacional”.¹¹⁸

En este capítulo nos proponemos analizar las jugadas de los actores, principalmente el presidente, como jugador racional con el apoyo del ministro de economía que fue el ejecutor de la estrategia planteada por Kirchner.

1. Todos juegan

En esta primera etapa consideramos que existen cuatro actores con capacidad de juego, el presidente Kirchner, graficado con la pieza de Rey y el Ministro de Economía Roberto Lavagna, cual alfil siguiendo los movimientos y analizando el terreno de juego. Por el otro lado del tablero encontramos dos actores que son el FMI y el gobierno de Estados Unidos. El centro del tablero

¹¹⁶ *Ibidem*

¹¹⁷ Llanderozas, Elsa. “La política exterior de Kirchner 2003-2006”. Ponencia presentada en el 8° Congreso Chileno de Ciencia Política. Democracia & Igualdad: Desafíos políticos, institucionales e internacionales. Santiago 15 al 17 de noviembre de 2006. Campus San Joaquín, PUC.

¹¹⁸ *Ibidem*.

significa las 4 casillas dominantes en cuanto a rango, importancia y ubicación en el tablero, por eso ubicamos al FMI en estos casilleros.

2. El Rey

La figura del presidente coincide con el rey en el tablero de ajedrez, básicamente porque entiende el tablero de juego, y es no solamente el decisor más importante en cuanto a la estrategia de juego sino también que participa activamente de la misma.

Para Levy Yeati y Valenzuela: “Kirchner supo de entrada que debía ser un hábil jugador del sistema “hiperpresidencialista” argentino, en el que el Presidente tiene muchas facultades (manejo de recursos, vetos, decretos) para gobernar durante un plazo limitado a cuatro años...”.¹¹⁹ El Presidente asumió con plena conciencia de que debía acumular poder, consustanciado con la fragilidad político institucional y la fragilidad económica, que para la sociedad en general se traducía en ‘sensibilidad económica’, esto marcó su estilo de liderazgo y conducción y no fue ajena al proceso de negociación con el FMI.

Kirchner tuvo una búsqueda de legitimidad constante, que se inicia por el débil origen del mandato constitucional del Presidente que llega al Gobierno con poco más del 22% del voto popular, impregnó diariamente el accionar en pos de una legitimación y formación de una estructura propia. No hay que olvidar que Kirchner llega a la presidencia con el aparato gubernamental de Duhalde, sobre todo en la provincia de Buenos Aires donde el patagónico era desconocido, y esto se evidenció en que tuvo no solamente la función de gobernar un país en situación delicada económica, social e institucional, sino que además tuvo que organizar su partido, formar una estructura propia que no tenía cuando llegó a la Presidencia.

El Presidente tuvo dos marcas personales en el estilo económico, la primera característica tiene que ver con que tuvo una concepción más activa del rol del Estado. Esto lo aplico en la intervención personal con el FMI y acreedores privados. La segunda característica de la nueva gestión fue una inusual preocupación por la caja y una propensión al ahorro que suele asociarse con el fiscalismo. En ocasión del aniversario de los 152 años de la Bolsa, Kirchner se definió a

¹¹⁹ Eduardo Levy Yeyati y Diego Valenzuela, op. cit. pág. 308.

favor de ‘una economía capitalista, transparente y productiva, sin un Estado ausente’, y reclamó que ‘Estado y Mercado deben combinarse’. Más Estado (regulaciones, subsidios, renacionalizaciones de empresas) fue el camino presuntamente ‘progresista’ que signó al gobierno de la poscrisis.¹²⁰

Los elementos del nuevo modelo son principalmente el dólar alto, la solvencia fiscal, y la autonomía financiera. El ‘*dólar alto*’ tiene que ver con que para que una industria se desarrolle necesita tiempo, y durante este proceso necesita barreras comerciales, subsidios, o tipo de cambio alto. El dólar alto también incrementó la rentabilidad empresarial. En segundo lugar mencionamos la ‘*solvencia fiscal*’, que está íntimamente relacionada con las retenciones. Las retenciones fueron impuestas por el gobierno de Duhalde en una situación de emergencia, ya que había que recaudar como fuese posible, esto se tradujo en una eficacia tributaria, y tanto el equilibrio fiscal de 2002 como 2003 se deben en su totalidad a este impuesto, que junto con el impuesto al cheque son considerados como tributos distorsivos. Las retenciones también aportaron otra ventaja, ya que junto con la reestructuración de la deuda, virtualmente eliminaron el descalce de monedas que estuvo detrás de todas las crisis emergentes: la situación de tener que enfrentar pagos en dólares con ingresos tributarios en pesos, que hace tan peligrosa una devaluación real. La Argentina gracias a la desdolarización y a las retenciones, recuperó el tipo de cambio como instrumento de política. Por último el otro pilar de este modelo, la ‘*autonomía financiera*’, ya que la crisis del 2001 reveló, entre otras cosas, que no se puede confiar en la ayuda de los organismos dominados por países desarrollados, y la acumulación de reservas se vislumbra entonces, como un síntoma autonomista.¹²¹

Como mencionábamos anteriormente, Kirchner estuvo siempre atento a las cuestiones económicas, participando y diseñando el programa económico que se aplicó. Si bien Lavagna fue el encargado de llevar adelante las negociaciones las indicaciones siempre estuvieron supervisadas por Kirchner.

¹²⁰ *Ibidem*, pág. 310-311.

¹²¹ El Presidente le pidió dos cosas al Banco Central: acumular reservas y sostener el tipo de cambio. Para Kirchner es bueno un dólar de más de 3 pesos, sostenía Prat Gay, Lavagna y los industriales piensan eso. El Banco Central terminó comprando, entre mayo de 2003 y octubre de 2005, un promedio de 600 millones de dólares mensuales para sostener el dólar cerca de los 3 pesos. En: Eduardo Levy Yeyati y Diego Valenzuela, *op.cit.*, pág. 286-292.

Es imperioso comenzar a analizar la relación con el Fondo, mirando la visión del Presidente respecto al organismo. Para Kirchner el Fondo es más como una herramienta de opresión que de crédito, el Jefe de Estado denunciaba que:

“ A futuro, nuestro país ha estructurado una estrategia de reducción de deuda con la finalidad de ganar grados de libertad para la aplicación de sus planes de desarrollo y crecimiento de la economía". Kirchner expresó que la deuda y el comercio internacional son los grandes "obstáculos al desarrollo, y que el predominio del componente ideológico en las políticas de los organismos internacionales de crédito es también preocupante".¹²²

El Presidente mantuvo una voz crítica hacia el rol del FMI y reclamó su reforma estructural. Mientras Rodrigo Rato, director gerente del organismo, reclamaba que el Gobierno argentino llegue a un acuerdo “amplio y sustancial” de la deuda con los acreedores, para poder “regresar a los mercados internacionales”, Kirchner era contundente en responder desde la Casa Rosada a la presión del FMI: “La Argentina trata de debatirse para dar respuesta a sus grandes temas y cada tanto nos encontramos con dirigentes de organismos internacionales que, como si fueran patrones de estancia, nos tienen que decir qué tenemos que hacer en el país”.¹²³

En estos pasajes discursivos encontramos plasmada la visión de Kirchner respecto a la responsabilidad de los organismos financieros más que como herramientas de desarrollo, como canales de opresión. Afirmamos que la misma responde al sistema de creencias del presidente que encontró un actor con el cual confrontar, y al mismo tiempo erigir atisbos autonómicos.

3. Lavagna, la torre

Lavagna es un economista con gran conocimiento técnico, abiertamente contrario a las políticas neoliberales de los años '90. Es un hombre muy prudente, con mayor preocupación por el equilibrio macroeconómico que por la distribución. Se sitúa en una posición mucho más moderada que la del Presidente y ha conquistado un gran prestigio en los medios financieros internacionales. Aunque, por otra parte, el ministro no podría llevar a cabo su tarea si no

¹²² “En la ONU, Kirchner criticó al Fondo y condenó al terrorismo”, en Clarín, 15 de septiembre de 2005.

¹²³ “Kirchner trató de ‘patrones de estancia’ a los organismos internacionales de crédito”. En: Diario Hoy, 1 de octubre de 2004.

estuviera respaldado por un Presidente que por un lado le pone límites (lo obliga a veces a ser más distribucionista de lo que tal vez le gustaría) pero sobre todo le aporta una imagen de apoyo popular de gran envergadura.¹²⁴

El problema de la identificación de los méritos surge de que tanto Lavagna como Kirchner buscaron desde el comienzo un modelo sostenible y que minimizara los pagos tanto en el corto como en el mediano plazo y maximizara la quita nominal, y para esto adoptaron la estrategia de desgaste que rindió frutos cuando se hizo una oferta firme. Difícil pensar que alguno de los dos diera pasos decisivos sin consultar al otro. Para algunos autores hay una paternidad compartida, Kirchner sería quién fijó los límites fuertemente para la negociación que le permitieron por momentos a Lavagna jugar al bueno y al malo. La estrategia económica (incluyendo la pesificación con CER, los bonos, etc.) fue de Lavagna, mientras la estrategia política (presentar primero una quita enorme para luego lavarla en los hechos pero no en el discurso) fue de Kirchner.¹²⁵ Para Giuliano el gran éxito de Lavagna consistió en "haber logrado que la macrodevaluación del peso no se transformara en una hiperinflación interna".¹²⁶

Siguiendo esta línea, Godio afirma que la presión del FMI generaba un 'nerviosismo' y conducía a un choque entre los estilos políticos del Presidente y del Ministro Lavagna. Ambos coincidieron en que las negociaciones sobre la deuda privada debían iniciarse formalmente en 2004 manteniendo una quita del 75%. Es ahí que Kirchner decide 'politizar' el asunto, y en varios actos públicos de los primeros meses de ese mismo año (2004) reitera que "no se puede pagar la deuda con el hambre de los argentinos y haciendo peligrar la recuperación económica". Kirchner afirmaba en ese entonces, que si el FMI no aprobaba la performance económica financiera antes del 9 de marzo de ese año, no se iba a pagar los 3100 millones de dólares que vencían ese día. Por su parte el Ministro Lavagna prefería no politizar y seguir negociando silenciosamente con los acreedores, a Lavagna le molestaba el 'seguimiento' de Kirchner y su

¹²⁴ Entrevista a José Nun, "¿Por qué no convivirían Kirchner y Lavagna?", en Página 12, 26 de diciembre de 2004.

¹²⁵ Eduardo Levy Yeyati y Diego Valenzuela, op.cit., P. 278.

¹²⁶ Héctor Luis Giuliano, "Problemática de la Deuda Pública Argentina: Megacanje y Crisis de la Deuda 2001", Buenos Aires, Grupo Editor del Encuentro, 2007.P. 313.

injerencia continua. Kirchner también esbozó la idea de “convocar al pueblo” pero en “última instancia” según le aseguraba a sus ministros de Relaciones Exteriores y al Jefe de Gabinete.¹²⁷

Lo cierto es que de alguna manera el Presidente y el Ministro se complementaron, en parte gracias a la recuperación y que la economía transitó por carriles positivos, también hubo feedback, porque Kirchner generó una imagen positiva de su gobierno para la audiencia doméstica con altos índices de apoyo popular, mientras Lavagna se centró en las negociaciones y gracias a su reconocimiento externo las mismas tuvieron un desenlace efectivo.

4. Estados Unidos

El contexto internacional donde tiene lugar el default argentino y la salida de la crisis, coincide con una crisis que ha movilizado a la comunidad internacional ya que con el atentado a las torres gemelas se puso en jaque la seguridad interna de EE.UU., y la lucha contra el terrorismo se transformó en la principal preocupación para la primer potencia. Bajo este escenario hay una serie de redefiniciones del concepto de ‘amenaza’, por lo que, el seguimiento de los gobiernos de corte progresista si bien sigue en la agenda de monitoreo de EE.UU. deja de ocupar un lugar jerárquico. Ahora los esfuerzos se dirigen al desarrollo de una doctrina de ‘seguridad preventiva’.

Estados Unidos preocupado por el desarrollo de un sistema de protección interna, se concentró en políticas que no priorizaban la apertura y la relación bilateral con Argentina. Para ambos países los aspectos domésticos implicaron un desgaste de energía y tiempo dedicado a los aspectos internos, mientras se restó intensidad a la importancia y al desarrollo de las relaciones bilaterales¹²⁸.

La agenda con Estados Unidos se encuadra en marcos multilaterales tanto en el caso de la variable seguridad, como el caso de negociación con el FMI. Como refiere Miranda, la confrontación entre el presidente Kirchner y la burocracia del FMI, tuvo como telón de fondo la

¹²⁷ Godio Julio, op. cit. P. 154.

¹²⁸ Agustín Colombo Sierra. “Nueva Etapa: Relaciones serias y maduras”. En: Relaciones Bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente. Compilado por Cynthia J. Arnsen. CELS & Woodrow Wilson International Center, Washington, 2004.

garantía del vínculo entre Lavagna y Taylor. Washington condujo la situación quitándole espacios de negociación al FMI, generando un nuevo marco para la relación entre el medio multilateral de crédito y Buenos Aires.¹²⁹

Esto responde en parte a que Estados Unidos temía que la desestabilización argentina tuviera un efecto contagio en la región, y por otra parte los norteamericanos tienen pocas inversiones en las empresas de servicios públicos, salvo en las energéticas que consideran esenciales para hilvanar un futuro. Por eso, nunca hubo una colisión de Kirchner con los empresarios de EE.UU. que tuviera repercusiones trascendentes.

Por otra parte si bien no existió una agenda importante entre ambos países, hubo flujos comerciales positivos, y también Argentina manifestó su apoyo en la lucha contra el terrorismo.

La agenda económica bilateral tuvo un interesante desarrollo, ya que por ejemplo durante el año 2005, Argentina tuvo un superávit comercial de 472 millones de dólares con Estados Unidos, según datos del Departamento de Comercio.¹³⁰ En este período las relaciones comerciales han mejorado considerablemente gracias a dos factores, por un lado, resultado del fin de la convertibilidad, la balanza comercial que durante tantos años había sido favorable a Estados Unidos, ha revertido su tendencia. En segundo lugar, asistimos a una reincorporación de productos argentinos al SGP o Sistema Generalizado de Preferencias estadounidense.¹³¹

Aun así las rispideces históricas siempre persisten ya que mientras en el cierre del canje de la deuda Estados Unidos jugó un rol principal, no fue así en el ámbito de las negociaciones con la

¹²⁹ Roberto Miranda. “Hegemon y Pivot...” op. cit,

¹³⁰ Washington exportó a nuestro país 4.100 millones de dólares durante 2005, mientras que importó por 4.752 millones de esa moneda. “La Argentina incrementó su superávit con Washington”, Clarín, El Mundo, 11 de febrero de 2006.

¹³¹ Hubo otras concesiones de Washington a la Argentina, como ser la excepción otorgada a nuestro país para las exportaciones de acero cuando Bush decidió incrementar la política proteccionista (2002); y respecto a las exportaciones de miel argentina, que aumentaron considerablemente después del fin de la convertibilidad. Anabella Busso y Nora Luzi. “De Duhalde a Kirchner: los vínculos Argentino-Americanos en el tránsito de la crisis”. Anuario 2003 Instituto de Relaciones Internacionales.

OMC, ni en las negociaciones respecto al ALCA; incluso el BID, llegó a votar en contra de créditos para el país.¹³²

Con relación a la lucha contra el terrorismo, Argentina ha sufrido dos atentados muy graves que aún permanecen impunes. Esto hace que nuestro país sea consciente de la necesidad de luchar contra el mismo, lo que se manifiesta en la participación multilateral, como a nivel hemisférico, el impulso del CICTE (Comité Interamericano de la lucha contra el Terrorismo). Por otra parte, el país también adhirió a doce convenciones internacionales a niveles hemisférico e internacional en esta materia¹³³.

Si bien nuestro país ha condenado el ataque terrorista y ha manifestado su apoyo a la lucha contra el terrorismo, la participación se ha desarrollado bajo ámbitos multilaterales, pero es claro que las preocupaciones de ambos países corren por caminos diferentes.

Así como encontramos momentos de cooperación, también hubo momentos de tensión en las relaciones bilaterales, entre estos momentos encontramos la cancelación del ejercicio militar Águila III, la Cumbre de las Américas en Mar del Plata (ALCA), entre otros. También podemos mencionar algunas resistencias respecto a la gira de Bielsa por Cuba y la reunión de Kirchner con Evo Morales durante la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno en Santa Cruz de la Sierra.¹³⁴

5. La atención y el control de daños

Ciertamente lo que se produjo fue que Argentina captó la atención de Estados Unidos, pero más bien por los motivos equivocados, el nivel de atención que se presta al otro, en palabras de

¹³² Alejandro Simonoff. "Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner". En CONfines 5/10 agosto-diciembre 2009. P. 81.

¹³³ Agustín Colombo Sierra, op. cit. En el informe anual sobre la lucha contra el terrorismo en el mundo, el Departamento de Estado, que encabeza Condoleezza Rice destacó al gobierno argentino por enfrentar a Irán y valoró los avances en el caso AMIA. El departamento de Estado Norteamericano elogió a Néstor Kirchner por ser uno de los pocos gobiernos que le hace frente a Irán. "La Argentina cooperó bien con Estados Unidos a nivel operacional y ha comenzado a resolver las debilidades institucionales y legales que habían socavado sus esfuerzos antiterroristas", dice el informe que realiza una vez al año el Departamento de Estado estadounidense.

¹³⁴ Diana Tussie. "Argentina y EEUU bajo el signo de la era K. Relaciones Bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente". Compilado por Cynthia J. Arnson. CELS & Woodrow Wilson International Center, Washington, 2004. Capítulo 11 p. 82.

Womack 'capacidad de atención' se origino frente a la preocupación de Washington de que Argentina librada a su propia suerte pudiera convertirse en un acápite de Venezuela, y romper el equilibrio regional, propagando el 'populismo' y la inestabilidad.

Frente a esta percepción de corte trágico, Womack advierte la posibilidad de caer en una "patología estructural de fallas de percepción" recíprocas, que tiende a agravarse en casos de conflicto.

Russell y Tokatlian coinciden en que la Argentina no ha podido construir, al mismo tiempo, un vínculo durable y provechoso con Estados Unidos y Brasil. La oposición primero, y los vaivenes después distinguieron las relaciones bilaterales con EEUU. En diciembre de 2001, Estados Unidos y Brasil asumieron frente a la crisis argentina una posición de control de daños. Washington puso en un primer orden consideraciones geopolíticas ligadas a la preservación de la frágil estabilidad de América del Sur.¹³⁵

La idea del control de daños surge del rol que juega Estados Unidos en este movimiento, se ha posicionado como un jugador flexible, ya que ha intervenido en el momento justo para asegurar que las negociaciones lleguen a buen puerto, aun restándole espacio al FMI. Ha sido una especie de jugador observador correctivo, que tampoco ha tenido como objetivo la injerencia directa en la planificación de nuestra política económica. Los factores coyunturales antes mencionados pueden funcionar como variable explicativa de esta situación.

6. La deuda y el default

La crisis de la deuda externa no es un aspecto nuevo sino que forma parte de los problemas endémicos que son intrínsecos al desarrollo y por lo tanto, afectan a países como el nuestro. Cuando se habla de la Crisis de la Deuda antes que nada, hay que aclarar que es una 'Crisis Financiera', son crisis cíclicas y forman parte del sistema de la deuda. Es interesante el análisis de Giuliano quien afirma que este sistema de 'Deuda Perpetua' está regido por la lógica de la

¹³⁵ Siguiendo esta lógica, evitó que las divergencias políticas bilaterales contaminasen el proceso de negociaciones económicas de la Argentina con los organismos multilaterales de crédito y terminó jugando un papel importante para que el país pudiera cerrar los acuerdos con el FMI. En: "Mejor la cooperación que el poder". Por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian. La Nación, 28 de febrero de 2005.

usura, según la cual, el deudor siempre va a ser deudor, por eso se pregunta si después del default de 2001 Argentina ha salido realmente de su Crisis de Deuda. Uno de los problemas está en que nuestro país no amortiza capital sino que renueva continuamente los vencimientos, salvo una parte que se paga de bonos en pesos, de esta manera no estamos bajando el stock de deuda sino incrementándolo. Si el gobierno argentino no puede amortizar capital y solo paga aproximadamente la mitad de los intereses, ese deudor se encuentra en virtual default. Tal situación sólo puede mantenerse mientras medie el ‘roll over’ o renovación permanente de las obligaciones, y ello se hace a costa de tomar nueva deuda a tasa más cara.¹³⁶

La causa principal de la crisis de 2001 fue la imposibilidad de seguir afrontando el pago de los intereses de la deuda pública, ya que Argentina no solo no podía reciclar más deuda, sino que no podía siquiera cumplir con la tercera parte de sus intereses. Entonces sobrevino el default cuando ya no pudo estirarse más el ocultamiento de la situación de insolvencia fiscal de la Argentina para afrontar los compromisos tomados.¹³⁷ Ese estadio del default fue el escenario con el que se encontró Kirchner al asumir y que necesitaba de definiciones en forma imperiosa sobre cómo salir de este proceso y el modelo a seguir. Que vale la aclaración, los pilares del modelo ya los había planteado su antecesor Eduardo Duhalde, y la reivindicación de este postulado es la continuidad del Ministro Lavagna.

7. Primera oferta, primer avance: la propuesta de Dubai

El gobierno argentino presentó la primera oferta de canje de deuda en la ciudad de Dubai. Sobre un stock de deuda impaga de aproximadamente 87.000 millones de dólares se proponía una quita del 75% sobre ese monto, y de acuerdo a la misma se emitirían tres nuevos bonos llamados Par, Cuasi-Par y Discount. El primero no enfrentaría quitas pero tendría una tasa de interés mayor que los otros dos que si sufrirían quitas.¹³⁸

¹³⁶ El mecanismo del ‘roll over’ consiste en la renovación de la deuda, o sea, se retira un título y se emite otro, con la particularidad de que los títulos que se emiten son a tasas más caras que las de los que cancela, con lo cual la deuda se va haciendo cada vez más gravosa. En: Héctor Luis Giuliano, “Problemática de la Deuda Pública Argentina: Megacanje y Crisis de la Deuda 2001”, Buenos Aires, Grupo Editor del Encuentro, 2007.P. 308-310.

¹³⁷ Héctor Luis Giuliano, op.cit.,P. 311-312.

¹³⁸ El Bono Par es el único que no tendrá quita, vencerá en el 2038, con 35 años de plazo para su amortización y 25 de gracia, y el capital comenzará a pagarse en 19 cuotas semestrales, en marzo y septiembre, a partir del 30 de

Para alentar la aceptación del canje los nuevos bonos incorporarían un cupón que reportaría una renta adicional en relación con la tasa de crecimiento de la economía, con esto se buscaba que los acreedores tuvieran una ganancia no solamente financiera, sino que se vieran beneficiados por el crecimiento de la actividad económica. Sin embargo, la oferta sería rechazada por la mayoría de los acreedores y la comunidad financiera internacional. Mientras tanto el FMI se mantendría en un primer momento al margen del proceso de reestructuración, argumentando que como se trataba de una negociación entre Argentina y los acreedores privados su participación sería inadecuada¹³⁹, aunque sí quedaba claro, que el Fondo monitoreaba los avances.

La relación con el Fondo, transitaba momentos de tensión. Bemi y Nemiña ilustran la situación refiriendo que en un intento por estirar los tiempos de reestructuración de la deuda (al mismo tiempo que deslegitimar y diluir el poder del Comité Global de Acreedores, por entonces la agrupación más poderosa de acreedores que se había formado bajo el liderazgo de Nicola Stock¹⁴⁰) el gobierno argentino, modificando los términos de la negociación anunció la creación de un registro internacional en el que debían anotarse los tenedores de bonos en default. La medida anunciada iba a desatar la ira del comité y de otros acreedores que denunciaban que Argentina no negociaba de buena fe. Este reclamo sería recogido por los gobiernos del Reino Unido, Italia y Japón, quienes finalmente se abstuvieron de aprobar la revisión del acuerdo en la reunión de directorio del organismo.

De todos modos la revisión sería aprobada gracias a la intervención de Estados Unidos, en un afán por evitar las turbulencias regionales que podía generar la suspensión del acuerdo vigente en un contexto marcado por la crisis financiera que afectaba a Brasil por el recambio presidencial,

septiembre del 2029. El bono Discount vencerá en diciembre del 2033, tendrá una amortización de 30 años y un plazo de gracia de 20, y comenzará a pagarse en 20 cuotas semestrales, en junio y diciembre, desde el 2024. Su quita será de 66,3%. El Bono Cuasi Par vencerá en el 2045, y su amortización se producirá en 42 años, con 32 de gracia, en 20 cuotas semestrales, que comenzará a pagarse en junio y diciembre del 2036. Tendrá una quita del 30,1%. Ver “Los nuevos bonos”, Infobae, 11 de enero de 2005.

¹³⁹ Bemi, Mariela y Nemiña Pablo. “Neoliberalismo y Desendeudamiento. La relación Argentina – FMI, Bs. As.”, Capital Intelectual, 2007.

¹⁴⁰ En Italia hay 450.000 inversores de esa deuda, que originalmente tenía un valor en torno de los 14.000 millones de dólares y a todos ellos Stock, presidente de la Task Force Argentina, pidió que no se adhieran a una oferta “unilateral, inadmisibles e inaceptable”. En: “El lobbista italiano Nicola Stock dijo que la oferta de canje es “unilateral e inaceptable”. La Nación, miércoles 12 de enero de 2005.

sumado a la inestabilidad política de Bolivia (por la renuncia de su presidente Sánchez de Losada).¹⁴¹

8. La propuesta de Buenos Aires

La nueva propuesta planteaba una quita promedio del 60%, sin embargo el director gerente del Fondo, Rodrigo Rato pospondría la revisión hasta septiembre, casi dos meses después de la originalmente prevista, bajo el argumento de que nuestro país no había logrado avances reales en la negociación de las tarifas así como tampoco en la reestructuración de la deuda. La posición de Estados Unidos dejaba en claro que el Fondo no debería interferir en la reestructuración de la deuda externa, ya que se trataba de una negociación entre Argentina y los acreedores.¹⁴²

Se origino un problema en torno al superávit fiscal, ya que para el Fondo el mismo debía ser superior al 3% . Pero el gobierno no estaba de acuerdo en comprometer ese nivel de superávit primario, por lo que se toma la decisión de desistir de la revisión de las metas y dejar suspendido el acuerdo con el organismo. Esta situación forzaba a Argentina a dejar de recibir los desembolsos del organismo , por lo que debía afrontar los vencimientos de capital e intereses con sus propios recursos, a esto se sumaba que no podía percibir los créditos para políticas de desarrollo del Banco Mundial y del BID.

En este sentido Bembi y Nemiña aseveran que la jugada de Kirchner fue la suspensión del acuerdo con el Fondo como “argumento para rechazar una mejora a los acreedores. Al no poder refinanciar los vencimientos con el organismo, su respuesta a los reclamos del FMI para que se mejore la oferta a los bonistas, fue que, de hacerlo, el propio organismo se vería afectado, pues el país no podría afrontar simultáneamente ambas obligaciones financieras”.¹⁴³

Para Miranda, sin alterar sustancialmente lo propuesto en Dubai, Economía impulso el reconocimiento de los intereses impagos a los tenedores de bonos tras el default, como mensaje de flexibilización de la oferta ante los mercados, y sobre todo, como señal política para tranquilizar a los Estados Unidos frente a la insatisfacción de algunos países del G7. También se

¹⁴¹ Bembi y Nemiña, op. cit.

¹⁴² *Ibidem*

¹⁴³ *Ibidem*

hicieron ajustes al proyecto del presupuesto para el ejercicio 2005. Del 3% del PBI que inicialmente sostuvo el gobierno nacional para el superávit fiscal primario consolidado paso al 3.9% es decir, más cercano al 4% reclamado por Rato.¹⁴⁴

9. El desendeudamiento

El 76,15% del total de la deuda en default ingreso al primer canje, lo cual permitió disminuir el stock de deuda pública en unos 67.000 millones de dólares, cayendo del 139% al 73% del PBI, y reducir la exposición al riesgo cambiario, ya que un 44% de los nuevos títulos fue emitido en moneda nacional.

El gobierno de Kirchner postulo hacia fines de 2004 la llamada “estrategia de desendeudamiento” definida por Kirchner como una política de estado.¹⁴⁵

Para el presidente Kirchner, el desendeudamiento era una pieza clave en el intento de expandir márgenes de autonomía política y soberanía económica, quizá esta haya sido una de las razones por la cual decidió ser protagonista también del acuerdo con el organismo.

Pablo Nemiña sostiene que la política de desendeudamiento también es el resultado colateral de dos situaciones, primero, la abstención a emitir deuda en los mercados internacionales ante el riesgo de sufrir un embargo por parte de los acreedores que habían optado por la vía judicial para recuperar la totalidad de sus activos (llamados holdouts), segundo la suspensión del acuerdo con el FMI, que obligo a cancelar fondos sin recibir desembolsos.¹⁴⁶

Esta política era presentada en los discursos oficiales como una política de “desintervención” de la economía por parte del FMI, ya que al no poseer un acuerdo en vigencia el programa económico del gobierno no se encontraba afectado por las decisiones del organismo. La consecuencia de la suspensión del acuerdo era resignificada pocos meses después como un pilar central de la política económica nacional. La posibilidad de mantener este proceso de reducción de deuda con el FMI se apoyaba en la fortaleza que venía demostrando la economía argentina

¹⁴⁴ Miranda, Roberto. “Hegemon y pivot”, op. cit.

¹⁴⁵ Clarin, 16 de diciembre de 2004.

¹⁴⁶ Nemiña, Pablo. “Argentina: Camino del desendeudamiento (1991-2011)”. Análisis, Mayo-Agosto 2012.

desde fines de 2002. Los índices de crecimiento del PBI que rozaban el 9% anual, sumado a los incrementos de las exportaciones en un contexto de precios internacionales favorables, permitían mantener un superávit comercial elevado. Tal es así que el nivel de reservas (casi duplicado entre 2002 y 2004) junto con el ingreso constante de divisas a la economía, posibilitaban hacer frente al pago de las obligaciones con el organismo de manera gradual sin afectar la posición financiera del país.¹⁴⁷

Gracias al contexto internacional favorable, y al rápido crecimiento económico que atraviesa la Argentina, se estima que a principios del 2005, luego del canje con acreedores privados, nuestro país ha salido del default. A principios de marzo de 2005, Kirchner informaba a la Asamblea Legislativa que el canje con los acreedores privados por la deuda había sido exitoso, y que con ello se había superado el default en el que había caído el país en diciembre de 2001. La sociedad argentina acompañaba con esperanzas las negociaciones del gobierno con las instituciones financieras y con los representantes de los acreedores privados. Así, el gobierno negoció el default sin entorpecimientos por parte de los partidos moderados de la oposición, la UCR pese a sus divisiones se mostró complaciente durante el proceso, hasta Elisa Carrió manifestó que apoyaba las negociaciones pese a tener algunas reservas y diferencias respecto a la política económica del gobierno en general.¹⁴⁸

| MEGACANJE DEL GOBIERNO DE KIRCHNER | |
|--|------------|
| Saldo deuda pública anterior al canje de Bonos | 191.000 MD |
| Saldo deuda pública posterior al canje | 164.000 MD |
| Quita o ahorro por la operación de canje | 27.000 MD |
| Stock de deuda al momento de la cesación de pagos (default) diciembre 2001 | 145.000 MD |

¹⁴⁷ Bembi y Nemiña, op. cit.

¹⁴⁸ Julio Godio, op.cit., P. 235-239.

Fuente: ¹⁴⁹

10. La cancelación de la deuda con el FMI

Argentina siguiendo los pasos de Brasil, decide cancelar la deuda con el FMI el 3 de enero de 2006, pagando la suma de U\$S 9.530 millones, que tenían vencimientos programados hasta 2009, y que representa el 6,9% del total de la deuda externa argentina renegociada. Se utilizaron reservas de libre disponibilidad lo que le permitió al Gobierno recurrir a las tenencias del Banco Central, que exceden la cobertura del 100% de la base monetaria ¹⁵⁰. La cancelación fue instrumentada por un decreto de necesidad y urgencia que fue aprobado por el Congreso Nacional, a su vez, este decreto de necesidad y urgencia permitirá que en el futuro que el dinero que exceda el respaldo de la base monetaria –una vez que el BCRA recupere los fondos ahora pagados- sea utilizado para nuevos pagos a organismos financieros internacionales (BID y Club de París). ¹⁵¹

Respecto a la estrategia para la salida del default y el pago de la deuda externa, las propuestas del gobierno giraron en torno a dos ámbitos bien diferenciados: uno hacia los tenedores de bonos y otro hacia los organismos multilaterales de crédito. La negociación de la deuda externa con los bonistas se impulsó sobre la base de una propuesta de pago sustentable con una estrategia que permitiera reducir los montos y tasas, y ampliar plazos y vencimientos. Aquí Estados Unidos tuvo un rol esencial de moderador. ¹⁵²

Nuestro país continuó utilizando el mecanismo de negociación de costos recíprocos que permitió avances significativos en la materia, además el gobierno privilegió la cancelación de esta deuda.

¹⁴⁹ Héctor Luis Giuliano, op.cit., P. 291.

¹⁵⁰ Quiere decir el total del dinero en circulación más el dinero que los Bancos tienen depositado en las cuentas corrientes abiertas a su nombre en el Banco Central de la República Argentina.

¹⁵¹ Julio Godio, op.cit, P. 338.

¹⁵² Alejandro Simonoff, “El triángulo Buenos Aires-Brasilia-Washington como eje para la interpretación de la política exterior argentina reciente”. En: Pablo Whebe, “El presente internacional de Argentina. Cuestiones de su agenda de política exterior”. Río Cuarto: Ed. UNRC, 2008. P. 111.

En palabras del Presidente: “Argentina crece, se desendeuda y afronta el pago de la crisis, ha ganado autonomía cancelando la deuda con el FMI y se reforma estructuralmente”.¹⁵³

El pago de la deuda al FMI ha tenido una significación simbólica que tiene más de una lectura. Por un lado, la decisión aparece como generadora de espacios autonómicos. Y por otro lado con esta jugada se buscaba mostrar una posición sólida, donde el rey (Kirchner) pudiera mover piezas sin perder poder. En la búsqueda identitaria, donde uno es por oposición a otro, y lo cierto es que el presidente Kirchner buscaba una asociación totalmente antagónica a la de un organismo al que la sociedad culpaba por el fracaso de la utilización de las recetas del Consenso de Washington.

En este sentido Kirchner afirmaba que la cancelación de la deuda servirá para "ganar grados de libertad para la decisión nacional" y le permitirá al país no estar obligado a atender los reclamos y exigencias del Fondo a la hora de negociar acuerdos de refinanciación de los vencimientos.¹⁵⁴

El FMI enfrentaba un gran desprestigio a nivel internacional, en su tratativa de mantener una estabilidad financiera internacional, como señalan los autores Bembi y Nemiña, a fin de cuentas Argentina había salido de la peor crisis de su historia sola, sin la asistencia del organismo, y había llevado adelante un complejo proceso de reestructuración de su deuda externa sin la participación ni el monitoreo del “guardián” del equilibrio económico mundial.¹⁵⁵

11. ¿Entonces?

Desde la variable de la democracia, en términos de poder blando, el contexto regional latinoamericano sin la presión del hegemon, se vio beneficiado por la reducción de la atención norteamericana a los temas vinculados a la seguridad, factor que resulto positivo para nuestro país. En tanto que la estabilidad democrática garantizaba reducir niveles de potenciales conflictos, sobre todo con Brasil, garante de la estabilidad de América del Sur.

¹⁵³ *Ibidem*, P. 112.

¹⁵⁴ “Histórico: el país saldará en un solo pago la deuda con el FMI” en *La Nación*, viernes 16 de diciembre de 2005.

¹⁵⁵ Bembi y Nemiña, *op. cit.*

La variable política exterior estuvo atenta tanto a la normalización de la situación financiera internacional de Argentina, como a cuestiones domésticas. De esta manera se pueden observar determinadas acciones que tienen doble receptor, la comunidad internacional por un lado, y por otro, la opinión pública interna, algunos autores hablan de cuestiones intermesticas.

Según Tomz, los líderes enfrentan dos públicos, uno externo, y el otro, interno. Los ‘costos domésticos’ debieran ser mayores en una democracia, donde los ciudadanos pueden castigar a alguien que rompa una promesa votando en contra en la próxima elección. Pero en el caso de Argentina, el discurso solido de Kirchner contra el FMI, fue visto por la audiencia domestica como un respaldo “paternal”.

Para Tomz los votantes:

1. entienden los aspectos internacionales lo suficientemente como para tener una opinión formada,
2. lo consideran lo suficientemente importante como para influir en su voto,
3. prefieren el cumplimiento al default

Igualmente, es más probable que los ciudadanos tengan una opinión formada de un asunto internacional durante un momento de crisis, donde esté en juego el bienestar de los mismos.¹⁵⁶ El Presidente prefirió pagar costos externos que costos internos, por eso confrontó con Estados Unidos, con el FMI, empresarios españoles, porque se puede observar la primacía que el mismo le otorga a la política doméstica por sobre la política exterior. Y le resulto ventajosa la confrontación para alimentar la opinión pública interna que apoyaba este tipo de escenarios, brindando una aprobación, en definitiva, lo que hubo detrás fue construcción de poder. Igualmente coincidimos en que las temáticas de orden internacional producen opinión manifiesta cuando el público en este caso la sociedad argentina, fue participe directo de la crisis.

Por otra parte, Russell y Tokatlian analizan las opciones estratégicas para Argentina, y concluyen que Argentina podría conducir sus relaciones con Estados Unidos empleando de modo

¹⁵⁶ Michael Tomz, “Democratic Default: Domestic Audiences and Compliance with International Agreements”, Stanford University, august 2002. Prepared for delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, August 29 September 1. Traducción propia.

complementario el multilateralismo vinculante, la obstrucción limitada y el compromiso selectivo. Ya que esta combinación retoma nuestras tradiciones diplomáticas (la limitación de la arbitrariedad mediante el derecho –citan los autores-) así como las experiencias de estos años de democracia en los que se han fortalecido aspectos positivos de la relación argentino-estadounidense (ejemplo, la valoración de los derechos humanos y las operaciones de mantenimiento de paz). Una línea de trabajo que proponen los autores como el ‘compromiso selectivo’ apunta a atraer a Estados Unidos a la resolución política y mancomunada de problemas compartidos, por ejemplo el negocio de drogas ilícitas, la debilidad estatal y violencia desorganizada, entre otros.¹⁵⁷

Bajo las premisas que plantean estos autores como modelos de vinculación queremos resaltar la intencionalidad de construir poder blando, como la preservación y compromiso a la mantención de la estabilidad democrática en el continente, y la cooperación en temas de derechos humanos, misiones de paz, cooperación multilateral en la lucha contra el terrorismo, entre otros. La apertura en el tratamiento de problemáticas comunes, también es fuente de poder blando.

Hubo capacidad de atención, quizá más desde la preocupación por la inestabilidad argentina y sus posibles efectos en la región, que luego se transformo en persuasión y apoyo para las negociaciones y salida del default.

Sin pecar de exageración quizá la rápida recuperación económica de argentina también ostente un poco la capacidad de atracción.

¹⁵⁷ “Argentina-Estados Unidos: opciones estratégicas”. Por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián. La Nación, Opinión, miércoles 14 de septiembre de 2005.

Capítulo 4

Gobernanza Global y Diplomacia Multilateral

El rey mueve sus alfiles

A mediados de los años 90, la diplomacia de cumbres o diplomacia presidencial se convirtió en una de las principales prácticas de la política exterior y de los intercambios diplomáticos en el mundo. En estas cumbres o foros de alto nivel, los jefes de Estado se reúnen para resolver y consensuar soluciones a problemas en los que las recetas del pasado no parecen ser suficientes ni eficaces. Con anterioridad al G-20, se había celebrado la cumbre del Grupo Río, las cumbres de Naciones Unidas y las cumbres iberoamericanas, entre muchas otras. Sin embargo, su reaparición en el escenario global estuvo fuertemente vinculada a las negociaciones comerciales que se iniciaron en los años 90 en pos de la firma de acuerdos de libre comercio.¹⁵⁸

En este capítulo nos proponemos abordar la participación argentina en los organismos multilaterales, ya sea mediante la diplomacia presidencial o de cumbres, como así también tratar de dilucidar qué lugar ocupa la gobernanza global en la planificación de nuestra política exterior. La misma ha sido llevada adelante por los actores que llamamos “los alfiles del rey” en tanto que son los encargados de la ejecución de los lineamientos fijados por el presidente. Nos referimos a los Ministros de Relaciones Exteriores, en primer lugar Bielsa, y luego Taiana.

Una gobernanza global no es lo mismo que un “gobierno global” o un “gobierno mundial” que robe capacidad de decisión a nuestros países, entidades soberanas con autoridades ejecutivas y parlamentarias democráticamente elegidas. El matiz es importante si se acepta que en la gobernanza lo que entra en juego, una vez instalado el gobierno electo, es su capacidad de articular con otras instancias de la sociedad civil, particularmente, con los grupos

¹⁵⁸ Mercedes Isabel Botto. “El g-20 y la gobernanza global: ¿un cambio en la arquitectura o en los procedimientos? Una mirada desde América Latina”. Publicado en la revista Nueva Sociedad No 229, septiembre-octubre de 2010.

económicamente más influyentes, dinámicos y poderosos, y en un contexto de interdependencia global sin marcha atrás.¹⁵⁹

En este sentido, la gobernanza global bien aprovechada otorga una cuota de poder blando dado que en la búsqueda de consenso, los estados necesitan hacer uso de sus capacidades de atracción y persuasión en el marco de negociaciones multilaterales.

Pese a las importantes reformas pendientes, la ONU sigue siendo en ese sentido la instancia supranacional por excelencia. La representatividad de la ONU le da una legitimidad que ninguno de los G's (G-3, G-8, G-20 y G-77) puede conseguir. Es la organización internacional más inclusiva y transparente que conocemos, la que puede permitir un liderazgo real y respetado en cuestiones de gobernanza global, en particular económicas. Ahora, se trata de seguir superando deficiencias administrativas que la hacen parecer poco funcionales y eficientes frente a instancias como el G-20.¹⁶⁰

Sin embargo, las asimetrías entre los países más poderosos y aquellos en vías de desarrollo es una constante, por lo que las demandas de los países emergentes se mantienen 'ceteris paribus'. Por eso las estrategias de política exterior que aspiran a poder 'colar' temáticas en el seno de estos organismos, que son prioritarias para los países subdesarrollados, también son llevadas adelante por los propios presidentes, a través de la diplomacia presidencial o de cumbres. Lo que queremos significar, es que en definitiva, las estrategias de abordaje son complementarias, dado que los países en situación de desventaja deben usar todos los recursos posibles a su alcance para lograr una mayor efectividad. Por eso a veces juega el rey, y a veces lo hace a través de sus alfiles.

Cuatro son los rasgos y dinámicas que caracterizan la diplomacia de cumbres, también llamada diplomacia presidencial. En primer lugar, una modalidad del abordaje en la que prima el diálogo directo entre las autoridades sobre los problemas globales con el objetivo de alcanzar consensos, acuerdos o regulaciones vinculantes. En segundo lugar, la inclusión creciente de

¹⁵⁹ "Una gobernanza global no es lo mismo que un "gobierno global" o un "gobierno mundial". Discurso de Jorge Argüello en la Universidad de Bologna, 1 de noviembre de 2011

¹⁶⁰ Jorge Argüello, op. cit.

actores no tradicionales y no estatales (sociedad civil, empresarios, etc.). En tercer lugar, una agenda de carácter «interméstico» (combinación entre doméstico e internacional), en la cual las diferencias entre los temas que se discuten a escala global y a escala doméstica son cada vez menores. Por último, el rechazo a la institucionalidad, incluso a la idea de un mínimo secretariado¹⁶¹.

Quizá la mayor crítica a los organismos tradicionales como Naciones Unidas, sea justamente la falta de un carácter vinculante, sin embargo es un actor internacional consolidado que a diferencia de Grupos como el G20 está representado por casi todos los países.

Vemos que la característica “interméstica” fue una constante y característica de la política exterior de Néstor Kirchner, incluso algunos autores hablan de primacía de lo doméstico por sobre lo internacional.

En el actual escenario internacional, las Cumbres representan una forma de asociación entre países que es el ámbito de diálogo político multilateral de mayor jerarquía, dado que reúnen a los Jefes de Estado y de Gobierno de distintos países según afinidades culturales, económicas, regionales, etc. Este tipo de encuentros periódicos del más alto nivel constituye una actividad diplomática ágil y coherente en sí misma, ya que implica una concatenación y avance en los temas tratados. Por eso es que al hacerse referencia a este tipo de reuniones se habla de “Procesos de Cumbres”.¹⁶²

1.1. Los Alfiles

En el ajedrez el alfil se mueve en diagonal y no puede saltar piezas intervinientes, captura tomando el lugar ocupado por la pieza adversaria. En la apertura los alfiles suelen desempeñar funciones de defensa de los peones en el centro. Los alfiles son “armas” muy

¹⁶¹ Francisco Rojas Aravena y Paz Milet: “Diplomacia de cumbre: el multilateralismo emergente en el siglo XXI”, Flacso, Santiago de Chile, 1998

¹⁶² Jorge Taiana, “América Latina y la Diplomacia de Cumbres”. Carlos M. Jarque, María Salvadora Ortiz y Carlos Quenan Editores, Editado por: Secretaría General Iberoamericana. Fecha: Octubre de 2009.

eficaces para crear amenazas y ataques a larga distancia, para lograrlo requieren de diagonales abiertas.

Con la figura de los ‘alfiles’ queremos graficar el desempeño de los Ministros de Relaciones Exteriores, cuyo rol fue la cara visible de la estrategia de política exterior argentina en el exterior, con diferentes matices de estilo y perfil, y siempre bajo la estricta mirada del presidente Kirchner.

Nos referiremos de manera breve a los Cancilleres Rafael Bielsa y Jorge Taiana.

1.1.1. Rafael Bielsa

Rafael Antonio Bielsa nació en Rosario el 15 de febrero de 1953. Es abogado con especificación en informática jurídica y sistemas judiciales. Su expertise en la función pública abarca diferentes posiciones administrativas en los tres poderes del Estado. Dirigió proyectos financiados por las Naciones Unidas, el Banco Interamericano y el Banco Mundial, y trabajó como experto en consultorías para los gobiernos de numerosos países en temas de reforma judicial.

Su carrera política se inicia a los 18 años cuando ingresa a la Juventud Universitaria Peronista. Cursó Derecho en la Universidad Nacional de Rosario, aunque no ejerció propiamente como abogado, excepto en un corto periodo. Entre 1974 y 1978 fue designado auxiliar en los Tribunales Federales de Rosario pero en 1977, durante la dictadura militar, fue detenido por la sospecha de ser miembro de Montoneros y llevado a un centro clandestino de detención (conocido como «El Castillo» o «El Fortín»), donde fue retenido y torturado durante dos meses. Viajó entonces a Estados Unidos y más tarde a España, donde vivió exiliado hasta 1980.¹⁶³ A su regreso a la Argentina, se abocó a la

¹⁶³ Bielsa fue secuestrado en 1977 por un grupo de tareas. Lo llevaron a un centro clandestino conocido como "El Castillo" o "El Fortín", en la localidad de Funes, cerca de Rosario, donde lo torturaron. Lo habría interrogado el mismísimo Leopoldo Galtieri cuando era aún jefe del II Cuerpo y regente máximo de esa zona de terror del Paraná.

función pública dentro de muy diversos ámbitos. Se especializó en informática jurídica y sistemas judiciales, dirigió proyectos financiados por las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, y se desempeñó como consultor en materia de reforma judicial para gobiernos de otros países, como Bolivia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala y México. Se desempeñó como experto de la ONU en el fortalecimiento institucional de la justicia y como director académico honorario del Centro de Estudios Judiciales de la República Argentina.¹⁶⁴

Bielsa se acercó al FREPASO en 1997, interesado en el proyecto político liderado por Chacho Álvarez y, en diciembre de 1999, formó parte del gobierno de Fernando De la Rúa. Fue nombrado Síndico General de la Nación y permaneció en el cargo hasta finales de 2001. Allí fue conocido por sus campañas en favor de la transparencia en el manejo de las cuentas del Estado, así como por la reingeniería institucional que promovió al interior del organismo. Sus informes fueron materia de una serie de denuncias que generaron revuelo en los medios y le valieron varias amenazas. En el año de 2002 fundó GESTA (Gobierno, Estado, Sociedad, Todos Ahora), un partido a través del cual se buscó dar cuerpo a los actores sociales que emergieron durante la crisis de 2001, que pretendía «hacer del valor de la solidaridad y el compromiso ciudadano» sus referentes esenciales. En mayo de ese año, cuando Néstor Kirchner sólo alcanzaba un 1,36% de la intención de voto, se sumó a su campaña para conquistar la Presidencia de la Nación. Un

Bielsa estuvo allí dos meses. Más tarde, el propio Bielsa supone que fue "blanqueado" por el respeto que ese apellido liberal y "gorila" generaba en los generales de la dictadura. Lo cierto es que Bielsa debió exiliarse en España pero pudo recibirse de abogado en 1978 en la UNR. Su regreso de España ocurrió en 1980. Trabajó hasta el fin de la dictadura en informática jurídica pero en dependencias de una comisión dependiente del Ministerio del Interior. En esos años predemocráticos, Bielsa volvió a la música como letrista de la Trova Rosarina. Juan Carlos Baglietto supo grabar tres temas con sus textos. Ya en 1983, durante el gobierno de Alfonsín, trabajó como subsecretario de Asuntos Legislativos en el Ministerio de Justicia. Como funcionario público, Bielsa atravesó varios gobiernos. Su puesto se mantuvo durante el de Menem. En los '90, comenzó en verdad su vertiginosa carrera política. Se integró al Frepaso, de la mano de Chacho Alvarez; luego a la Alianza y fue Síndico General de la Nación en tiempo de De la Rúa, desde donde denunció los contratos por la confección de los DNI de la empresa Siemens o el "dinero negro de la SIDE, entonces a cargo de Fernando de Santibáñez. Ver: Clarín, Domingo 15 de julio de 2007" Bielsa Poeta, setentista, futbolero y candidato delfín del peronismo".

¹⁶⁴ Biografía de Rafael Bielsa en <http://www.reportajes.org/>

año después, Bielsa fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores, hasta encabezar la lista de diputados nacionales del Frente para la Victoria por la capital del país. En el año 2005 fue electo diputado por la Capital Federal, por ese partido político.¹⁶⁵

Podemos decir, que Bielsa ha tenido un perfil activo en la política argentina, no restringido a un partido político y no restringido a la política exterior, es decir ha sido un jugador multifacético, quizá eso haya ido en desmedro de la especialidad propia de un funcionario abocado a un área de estudio. Sin embargo, el camino recorrido abona la premisa de que es un hábil alfil del presidente.

Ahora bien, en su caso particular es difícil encasillarlo bajo un pensamiento ideológico único dado que ha sido participe de varios proyectos diferentes, aunque su base ha sido el peronismo. Ha tenido un alto perfil público y exposición propia. A los fines del presente capítulo elegimos extraer su visión respecto del multilateralismo y los principios rectores de nuestra política exterior.

Mencionaba Bielsa en un artículo, los valores sobre los que se debe asentar nuestra estrategia externa, en particular, “la afirmación de la democracia y el respeto irrestricto de los derechos humanos; el compromiso con la paz, la seguridad, el desarme, la no proliferación de armas de destrucción masiva y la condena del narcotráfico y del terrorismo internacional con estricto apego a las decisiones emanadas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; así como a la prioridad otorgada a la integración regional, en particular al Mercosur, que hoy concebimos como un proyecto político y estratégico de vasto alcance y no sólo como un bloque comercial”. También agregaba que en el marco de una política exterior comprometida con la paz y *el multilateralismo* “quiero manifestar la voluntad de continuar con los esfuerzos pacíficos para la recuperación de las Islas Malvinas, generando acciones tendientes a preservar y reafirmar los derechos soberanos argentinos en las Islas y en los espacios marítimos circundantes,

¹⁶⁵ Consulta: <http://www.americanoticias.com/pdf/19.pdf>

tanto en el nivel bilateral como multilateral. En el actual escenario internacional, tanto el terrorismo como la violación de los derechos humanos, nos obligan a mantener una posición activa y jamás de indiferencia ante estos flagelos, pero siempre *la estricta observancia del derecho internacional y de los principios consagrados en las Cartas de la ONU y de la OEA. La Argentina reconoce en el multilateralismo y en la vigencia de una efectiva cooperación internacional la única posibilidad de construir un mundo más pacífico, solidario y racional*. Entendemos que en el actual escenario internacional no existe un sustituto de Naciones Unidas capaz de legitimar medidas ante amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Sólo la acción multilateral podrá ser efectiva y sostenida en el tiempo, porque otorga legitimidad a la respuesta y logra el respaldo de la opinión pública internacional. El Consejo de Seguridad debe cumplir su papel clave en la adopción de medidas eficaces en situaciones que pueden evolucionar hacia una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Creemos por ello en la necesidad de fortalecer el Consejo de Seguridad, y pensamos que es necesaria su reforma para hacerlo más democrático, equitativo, representativo y transparente en su toma de decisiones”.¹⁶⁶

De este conglomerado de buenos deseos emana la concepción sobre el multilateralismo como la columna vertebral de nuestras acciones externas, ya sea la defensa de la democracia, la paz, la condena al terrorismo, la defensa de los derechos humanos y hasta el reclamo de Malvinas, todo ello impregnado de una praxis basada en la acción concertada multilateral. Menciona el rol de Naciones Unidas y la necesaria reforma del Consejo de Seguridad, siempre en la observancia del derecho internacional.

1.1.2. La sucesión

Bielsa y Taiana convivieron con buenos modales, pero son criaturas diferentes en lo político y francamente opuestos en carácter. Algo de eso quebró su relación, hace un

¹⁶⁶ Rafael Bielsa, “La política exterior argentina en el marco de la integración regional”, en DEP, Diplomacia, Estrategia y Política - Octubre/Diciembre 2004.

año, cuando las diferencias se hicieron manifiestas en el caso de la médica cubana Hilda Molina asumido por Bielsa como propio. Taiana no compartió la forma de negociar su salida con el régimen de Castro. A Bielsa le costó su jefe de Gabinete, Eduardo Valdés, y a Taiana un esmeril público que no hubiera deseado.¹⁶⁷

Dos fueron los escenarios donde pudo verse la diferencia de criterios, uno fue el caso de la médica cubana, generando una tensión diplomática y el otro fue la Cumbre de las Américas.

1.1.3. Jorge Taiana

Jorge Enrique Taiana a diferencia de Bielsa, es un diplomático de carrera¹⁶⁸. Licenciado en Sociología y con un máster en Ciencias Sociales, Taiana cuenta con una importante trayectoria en la defensa de los derechos humanos. Además comparte con Kirchner la militancia juvenil en los '70. Durante aquella época trabajó en el Ministerio de Educación al lado de su padre, Jorge Alberto Taiana, que además de ministro fue el médico personal de Perón. Luego de recibir amenazas de la Triple A, Taiana hijo fue encarcelado en 1975 y permaneció detenido siete años, la mayor parte en el penal de Rawson. De vuelta en democracia, Taiana fue nombrado durante el gobierno de Carlos Menem embajador en Guatemala. Luego ocupó la secretaría general de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la OEA, en donde se desempeñó durante cinco años. Además de ocupar el cargo de vicescanciller, con Kirchner volvió a la política activa. Junto con otros compañeros de la JP de los '70, como Carlos Kunkel o Juan Carlos Dante Gullo, creó el Grupo Michelangelo, reducto ultrakirchnerista en la Capital.¹⁶⁹

Taiana es un dirigente de reconocida trayectoria no sólo en el peronismo, sino también en el ámbito de la diplomacia, donde revalidó su apodo de la militancia juvenil: "el Canciller". Desde que llegó a la vicescancillería, Taiana actuó con claro perfil propio y reflejando una condición que ostentan muy pocos: ser un "hombre del Presidente". Su posicionamiento como

¹⁶⁷ “Taiana toma la posta de Bielsa con sugerencias de tener un perfil bajo”.

¹⁶⁸ Ver: “Taiana, un diplomático de modos y trayectoria”. La Nación, viernes 18 de julio de 2010.

¹⁶⁹ “Taiana, la búsqueda de una continuidad”, Diario Página 12, martes 29 de noviembre de 2005.

ministeriable, sin embargo, terminó de consolidarse con la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, donde recayó sobre los hombros de Taiana la responsabilidad organizativa. Desde ese momento, el Presidente lo trató como uno de sus ministros. En el ámbito diplomático fue Subsecretario de Organismos y Asuntos Especiales; director de Organismos Internacionales, subsecretario de Política Exterior; y embajador Extraordinario y Plenipotenciario ante la República de Guatemala y Concurrente en Belice. Ocupó varios puestos también en el sector público, como jefe de Gabinete del Ministerio de Educación; coordinador del Centro de Estudios Sociales del Servicio de Paz y Justicia en América Latina; y asesor de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Honorable Cámara de Diputados. Es autor de varias publicaciones sobre derechos humanos y movimientos obreros y miembro de varias asociaciones profesionales en Argentina y Estados Unidos.¹⁷⁰

En un discurso que brindó en ocasión del día del diplomático el Canciller aseguró que “el reencauzamiento de la Argentina por una senda de responsabilidad activa en materia de política exterior significa compromiso pleno con valores y principios en un idealismo progresivo hacia un mundo más acorde con sus nuevas características, y en ese marco, hemos propiciado una política más activa en el ámbito de los organismos internacionales”. “La interrelación entre el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad colectiva, son los pilares fundamentales sobre los cuales basamos nuestra posición. La acción desarrollada en el Consejo de Seguridad, en el recientemente constituido Consejo de Derechos Humanos como en el ámbito hemisférico, son claros ejemplos en ese sentido” agregó.

Taiana subrayó que “nuestra política se basa en la amistad y cooperación con todos los pueblos, en especial con nuestros vecinos y socios regionales, reafirmando la determinación de la Argentina de no renunciar a nuestra autonomía en las decisiones y participar de manera activa y constructiva en favor de un nuevo orden mundial que sea capaz de garantizar una nueva estrategia de desarrollo sustentable con inclusión social”. Sobre el final de su discurso, el jefe de la diplomacia argentina sostuvo que “el multilateralismo es el instrumento más eficaz para la lucha por la paz, la seguridad, la defensa de los derechos humanos y poder ganar la batalla contra

¹⁷⁰ Taiana, un "hombre del Presidente". La Nación, lunes 28 de noviembre de 2005.

la pobreza y la exclusión, las enfermedades, el delito del narcotráfico y la degradación ambiental. Mientras que la integración regional debe ser la clave para lograr nuestro desarrollo sustentable con inclusión. El Mercosur y la Comunidad Sudamericana deben ser los vehículos para lograrlo. En el fortalecimiento de los organismos regionales, la integración física, energética, comercial, económica, política y social está la base de nuestro futuro”.¹⁷¹

Puede verse la línea de continuidad sobre la orientación de nuestra política exterior. Las referencias al multilateralismo son claras, y están presentes en los discursos de ambos cancilleres, como también la referencia al espacio de integración regional, las relaciones de amistad con nuestros países vecinos lejos de toda hipótesis de conflicto, y la importancia de la cooperación basada en el diagnóstico de nuestro país que está compuesto tanto por factores y problemas estructurales como coyunturales compartidos por otras naciones latinoamericanas.

Los derechos humanos son una variable importante que está presente no solo en el discurso, sino en la historia de los ministros y el presidente, más allá de lo generacional, las experiencias de vida tienen claros registros de vivencias similares. ¿Coincidencias?

Tanto la variable Democracia, Derechos Humanos, Multilateralismo, presentes en el periodo en cuestión nos remiten a las fuentes de poder blando, en diferentes grados de atención y atracción, pero presentes en definitiva.

La diferencia de matices entre ambos ministros también radica en el nivel de exposición, Kirchner le pidió a Taiana un perfil más bajo en la cartera de Relaciones Exteriores. También la formación de ambos ha sido una diferencia, Taiana por su trayectoria dentro de la Cancillería poseía un conocimiento y manejo que no tuvo Bielsa, Taiana poseía un prestigio diplomático.

2. Naciones Unidas

2.1. Consejo de Seguridad

¹⁷¹ Día del diplomático: el Canciller Taiana destacó el rol del Mercosur para la Argentina, y señaló al multilateralismo como el mejor instrumento para la paz mundial. Cancillería. Viernes 29 de Septiembre de 2006, Información para la Prensa N°:455/06.

El Consejo de Seguridad es el órgano encargado de velar por el mantenimiento de la paz y seguridad internacional como lo establece la Carta de Naciones Unidas. El mismo cuenta con cinco miembros permanentes, que son quienes detentan el poder dentro del mismo ya que poseen derecho al veto, lo que no sucede con los restantes diez miembros no permanentes. Esta composición responde a reflejar quienes fueron los vencedores en la segunda guerra mundial, y así se ha mantenido desde entonces.

Desde hace varios años, hay una puja de los estados que no se encuentran representados en dicho esquema y se han elaborado diversas propuestas que apuntan a ampliar el número de asientos. Ahora bien, ¿en que difieren las propuestas? La diferencia radica entre el grupo que quiere ampliar las bancas permanentes, y quienes quieren que las mismas sean rotativas.

En el mes de septiembre de 2003, el mismo año que asumió la presidencia Néstor Kirchner, el Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan anuncio la convocatoria de un grupo de personalidades destacadas para que se pronunciaran acerca de cómo mejorar la eficiencia de Naciones Unidas.

Como relata Emilio Cárdenas, el grupo estuvo constituido por quince personalidades, entre ellos dos latinoamericanos: Joao Baena Soares, diplomático brasileño, y Enrique Iglesias, presidente del BID, y de nacionalidad uruguaya. El informe fue presentado en 2004 y dado a conocer como documento A/59/565 de la Asamblea General. El informe aborda diferentes cuestiones, y entre ellas, la reforma del Consejo de Seguridad.¹⁷²

Respecto a la reforma del Consejo de Seguridad, lo que se deja plasmado es la voluntad de mejorar su eficacia y su credibilidad. El mismo especifica que quienes tienen atribuciones especiales en la adopción de decisiones (como ser miembros permanentes y poder vetar una resolución del Consejo) debieran aportar “mayores contribuciones”. También se ratifica el llamado a formar “consensos firmes” como un llamado de luego de que Estados Unidos invadiera Irak.

¹⁷² Emilio Cárdenas. La Reforma del Consejo de Seguridad. Debate, en *Agenda Internacional*, Año 1, Número 4, Marzo/Abril/Mayo 2005, página 90.

Cárdenas recoge algunos puntos sobre los que la reforma debiera transitar, como la mayor participación en el proceso de adopción de decisiones a quienes más contribuyan en las Naciones Unidas desde el punto de vista financiero, militar o diplomático. También se deberá tener en cuenta el hecho de dedicar el nivel mínimo convenido, del 0,7% del PBI a asistencia oficial al desarrollo. En este sentido se plantea la necesidad de incorporar al proceso de adopción de decisiones a países que sean más representativos de la composición de la ONU, especialmente al mundo en desarrollo.¹⁷³

El Informe propone que se discutan dos alternativas posibles, pero muy distintas entre sí. Ninguna coincide con la llamada “posición oficial argentina”, que fuera enunciada por Néstor Kirchner en su primer discurso ante la Asamblea de la ONU.

Para Cárdenas, empieza a vislumbrarse el costo de no habernos animado jamás a presentar nuestra propia candidatura a un asiento permanente. El autor se refiere a los “minimalistas” como aquellos quienes consideran esta postura impensable por temor al “ridículo”.

Rut Diamint, afirma que las dos opciones de reforma que fijo la Comisión no establecen criterios ni pautas, entonces la autora se plantea ¿quién tiene más razón, Brasil que propone su inclusión o Argentina que respalda el statu quo?. Considerar que la ampliación por sí misma es un avance democrático es un error. Dependiendo de cómo se reforme el Consejo de Seguridad, la inclusión de nuevos miembros puede reforzar los poderes de las potencias debilitando la voz de los estados menores. Tampoco es automático que una nación latinoamericana represente mejor los intereses de la región, al menos esa representación debería estar claramente expresada y negociada. La autora también analiza que aunque los presidentes Cardoso y Da Silva han desarrollado una activa diplomacia latinoamericana, tratando de consolidar el papel de Brasil como mediador de las crisis regionales y como fuente de estabilidad, lo cierto es que Brasil no

¹⁷³ *Ibidem*

está en condiciones de sostener a las naciones vecinas, cuando internamente tiene brotes de desequilibrio, inseguridad y violencia.¹⁷⁴

En esta línea también Villagra Delgado expresa: “pretender que con ampliar las instituciones elitistas de las Naciones Unidas, extendiendo privilegios a unos pocos países, se mejorara la seguridad colectiva y la legitimidad de sus acciones constituye un grave error de apreciación que podría empeorar aun más el ya deficiente sistema”.¹⁷⁵

Hay coincidencia entre los expertos de aumentar a 24 el número de países miembros, así como se concuerda que esta reforma no debe modificar el veto restringido a los cinco miembros actuales (China, Francia, Gran Bretaña, Rusia y Estados Unidos). Sin embargo los expertos no alcanzaron un consenso respecto a los nuevos miembros permanentes sin derecho a veto. Una moción propone otorgar dos asientos a África, dos a Asia-Pacífico, uno a Europa y uno a las Américas, a los que se sumarían tres asientos no permanentes, con un mandato por dos años. Mientras la otra fórmula auspicia ocho asientos rotativos para cada una de las regiones por cuatro años y un asiento no renovable por dos años.

La propuesta de reforma que aboga por la ampliación de bancas permanentes es la que sostiene el llamado Grupo de los 4 (Japón, Alemania, India y Brasil) y la que propone la ampliación de asientos no permanentes y rotativos es la que empuja el grupo llamado Unión para el Consenso (o Coffee Club) encabezado por México, Argentina, Italia y Pakistán, entre otros.

Si bien son varios los países que demandan un cambio de equilibrio en el seno del Consejo de Seguridad, no hay acuerdo sobre cómo debería ser la composición del mismo. Lo que sí es claro es que la puja refleja cuestiones de asimetría de poder, y si bien el Consejo es un órgano del exponente máximo de multilateralismo como es Naciones Unidas, que se cimenta en las bases del poder blando, el diálogo, el consenso, la búsqueda de paz y la primacía del derecho internacional, lo cierto es que contrasta con el Consejo quien representa por el contrario, lo que

¹⁷⁴ Rut Diamint. Agenda Internacional, Año 1, Número 4, Marzo/Abril/Mayo 2005, páginas 100-101.

¹⁷⁵ Pedro Villagra Delgado. Agenda Internacional, Año 1, Número 4, Marzo/Abril/Mayo 2005, p. 104.

es el *hard power*. Es decir, la ley del más fuerte y más poderoso, siendo estas potencias la que tienen poder de decisión, y los aspirantes a bancas permanentes, son países con capacidades de poder duro, ya sea en lo militar, lo político o lo económico.

2.2. La participación argentina en el Consejo de Seguridad

Argentina fue elegida como miembro rotativo durante el año 2005-2006. Nuestro país junto a Dinamarca, Grecia, Japón y Tanzania se unen así a Argelia, Benin, Brasil, Filipinas y Rumania, cuyo mandato expiraba a finales del 2005.

La nueva participación argentina en el Consejo de Seguridad, tiene un condimento adicional, y es que le tocaba asumir la presidencia del mismo. Dada la importancia para el presidente Kirchner, de esta nueva elección como miembro no permanente y el énfasis puesto en llevar al seno del Consejo las problemáticas en materia de seguridad, pero también en materia humanitaria, esta impronta fue acompañada por el Canciller Rafael Bielsa, quien decidió instalarse en Nueva York con tiempo de antelación a la asunción de la presidencia del Consejo que le tocaba a Argentina.

La idea de Bielsa era hacer de Haití el eje del mandato de Argentina en la presidencia del Consejo de Seguridad. El objetivo tenía que ver con aprovechar la oportunidad para ayudar al éxito del proceso de estabilización, abierto en ese país al amparo de la ONU y en el cual la región tiene fuerte protagonismo.¹⁷⁶

En la 5110a sesión del Consejo de Seguridad, celebrada el 12 de enero de 2005, en relación con el examen por el Consejo del tema titulado “La cuestión de Haití”, el Presidente del Consejo de Seguridad Rafael Bielsa, hizo, en nombre del Consejo, la siguiente declaración:

“El Consejo de Seguridad reafirma el mandato amplio de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), tal como se recoge en las resoluciones 1542 (2004) y 1576 (2004), y expresa su apoyo a la presencia de las Naciones Unidas en Haití durante el tiempo que sea necesario. Asimismo, subraya que la reconciliación nacional, la seguridad y el

¹⁷⁶ “Argentina empieza el año en el Consejo de Seguridad”, Diario Página 12, viernes, 31 de diciembre de 2004.

*desarrollo económico siguen siendo fundamentales para la estabilidad de Haití y, en este sentido, destaca que todos los Estados Miembros y organizaciones internacionales, en particular los de la región, deben seguir respaldando al Gobierno de transición de Haití en esa labor. El Consejo insta una vez más a todas las partes en Haití a que respeten los derechos humanos y renuncien al uso de la violencia para alcanzar sus objetivos”.*¹⁷⁷

2.2.1. Poder blando: la *égalité*

Abierta la discusión sobre la reforma del Consejo, una arista de análisis interesante radica en la representatividad de los asientos, por graficar el debate de alguna manera. Algunos autores argumentan que un asiento no representa a una región necesariamente, y que un país se representa a sí mismo, lo cual es un fundamento bastante racional.

Emiliano Cisneros advierte que tanto el veto como la permanencia de algunos miembros son instituciones lesivas al principio de igualdad soberana de los estados. La posición oficial de Argentina considera que debe priorizarse la mayor democratización del Consejo de Seguridad, sus principios rectores son el principio del balance regional, el de contribución efectiva al mantenimiento de la paz y seguridad y la no consolidación de privilegios.¹⁷⁸

El presidente Kirchner expresaba en su discurso ante la 59° Asamblea General de Naciones Unidas, que “Apoyamos los esfuerzos por dotarlo de una mayor transparencia y participación de la comunidad internacional en sus decisiones (al Consejo), sin que ello implique aumentar los privilegios existentes ni el establecimiento de nuevas categorías”.¹⁷⁹

Integrar el Consejo de Seguridad, es de alguna manera, pertenecer a un cuerpo de elite. Es un rango de sofisticación por la misma razón que produce exclusión, no todos pueden ingresar. En este sentido compartimos la opinión de Estanislao Zawels quien asegura que integrar el Consejo se convierte en un elemento de prestigio que permite al país promover su

¹⁷⁷ Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, Nueva York, 12 de enero de 2005. S/PRST/2005/1. Extraído de los documentos de la página del Consejo, <http://www.un.org/es/sc/>

¹⁷⁸ Emiliano Cisneros. Agenda Internacional, Año 1, Número 4, Marzo/Abril/Mayo 2005, p. 121.

¹⁷⁹ Palabras del Presidente Néstor Kirchner en la 59° Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2004.

imagen y ejercer su influencia mas allá de los temas de paz y seguridad, por ejemplo en el campo económico y comercial.¹⁸⁰ Influencia que nosotros describimos previamente como “soft power”.

El autor también esgrime la necesidad de redefinir el tipo de amenazas, ya que las amenazas a la seguridad no provienen de los estados vecinos con quienes hay un fuerte proceso de integración, pero si existen nuevas amenazas como el terrorismo internacional, el narcotráfico o el crimen organizado. Por lo tanto, quedar afuera de una reforma de esta característica seria un quiebre con el mas que centenario protagonismo de Argentina en la diplomacia multilateral, incluyendo los temas relativos a la paz y seguridad internacionales.¹⁸¹

El presidente Kirchner, que en el tablero de ajedrez representa al rey, ha impulsado a sus alfiles, los ministros a ocupar espacios en el escenario de esta partida, aunque mas no sea llevando la voz a todos los sitios donde fuese posible.

Asimismo, el mismo presidente ha sido participe y protagonista en ocasiones, donde deja ver cuáles son los principios sobre los que se asienta su estrategia externa, en el desarrollo de la 59° Asamblea General de las Naciones Unidas Kirchner expresaba: “...entendiendo que la paz y el desarrollo se refuerzan mutuamente, debemos trabajar en un marco multilateral que promueva sistemas económicos nacionales e internacionales basados en los principios de justicia, equidad, democracia, participación, transparencia, responsabilidad e inclusión social. Nuestro compromiso con la paz y la consolidación de la democracia en el mundo demanda acciones decididas que nos permitan combatir el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, que implican una pérdida efectiva de autonomía y dignidad de las personas, y obstaculizan el ejercicio pleno de la ciudadanía”.¹⁸²

Es palpable como en su intervención, el presidente dejaba ver que su preocupación tenía que ver con factores domésticos, compartidos con otros países vecinos, y del mundo en situación

¹⁸⁰ Estanislao Zawels. Debate. Agenda Internacional, Año 1, Número 4, Marzo/Abril/Mayo 2005, p. 112.

¹⁸¹ *Ibidem*

¹⁸² Palabras del Presidente Néstor Kirchner en la 59° Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2004.

de vulnerabilidad y clara desventaja, su visión es la de un mundo asimétrico en relación al poder, los recursos y la realización de las personas. De ahí que la autonomía siempre fue una preocupación porque era vista como una herramienta de emancipación y soberanía.

El multilateralismo siempre estuvo presente en los discursos del presidente, y este enfoque es a nuestro criterio esencialmente pragmático. Dada la condición de baja relevancia de nuestro país en mesa de las grandes potencias, el pragmatismo cobra relevancia porque el consenso de nuestros pares puede resultar significativo, mientras que los reclamos aislados no producen cambios ni respuestas. En la mesa del Consejo Kirchner destacaba que “en la lucha contra el terrorismo se debe fortalecer el multilateralismo, mantener la legitimidad, respetar los derechos humanos, la proporcionalidad en la respuesta y mantener el respaldo de la opinión pública internacional”. Kirchner sumó a eso una descripción de las desigualdades entre los países, la pobreza, el hambre y el atraso como caldo de cultivo propicio para generar el fenómeno del terror.¹⁸³

2.3. Operaciones de Paz y Misiones Humanitarias: El caso Haití

La participación argentina en las misiones con fines humanitarios han dado a nuestro país un paulatino crecimiento de prestigio internacional, y dada la duración en el tiempo de esta participación podemos hablar de una tradición que puede formar parte de una política de estado que le otorga a la Argentina un vértice de poder blando. Además de estar en línea con los principios de Naciones Unidas como afirma Jorge Arguello “las misiones de paz se han convertido en una prioridad absoluta de Naciones Unidas. Durante el proceso, las actividades de los cascos azules han adquirido el papel más visible de estas actividades asociadas a dicha organización mundial”.¹⁸⁴

En un análisis que hace Simonoff, resalta el incremento de tropas en las misiones de paz, siendo de 562 hombres en junio de 2003 y llegando a 1026 hombres, en una curva netamente

¹⁸³ “En la mesa del Consejo, Kirchner condenó el terrorismo y sus causas”. Diario Página 12, 15 de septiembre de 2005.

¹⁸⁴ Jorge Arguello: “La república Argentina y la ONU: La fuerza de las ideas, el resto de las acciones”. En Boletín ISIAE del CARI, año 11 número 45 abril de 2008, página 1.

ascendente que duplica al número de hombres para agosto de 2004. También destaca que: “En los gobiernos posteriores a Menem, las OMP fueron virando muy lentamente y convirtiéndose en un gesto autonómico”.¹⁸⁵

2.3.1 Haití

La MINUSTAH es la sexta misión internacional establecida en Haití en el plazo de diez años. Pero no hay duda de que la presencia de esta misión de estabilización tiene un contenido diferente de las anteriores. ¿Qué hace diferente esta operación de paz? Esta es la primera vez que los países latinoamericanos aportan más del 50% del contingente militar en una misión de Naciones Unidas. La decisión de Argentina de integrar la MINUSTAH generó, desde un principio, una suerte de especulaciones estratégicas y de política doméstica en el gobierno de Néstor Kirchner acerca de la conveniencia de participar.¹⁸⁶

El debate en torno al envío de tropas a Haití giró en torno a si éste se hacía dentro del marco del Capítulo VI de la Carta “mantenimiento de la paz” (como pretendía Argentina) o bajo el paraguas del Capítulo VII “imposición de la paz” (como querían Brasil y Chile)¹⁸⁷. Finalmente, el 30 de abril de 2004 y por la resolución 1542 del Consejo de Seguridad se establece la nueva misión de la ONU en Haití por un período inicial de seis meses. Actuando bajo el capítulo VII de la Carta constitutiva de la ONU, la Minustah se hace efectiva el 1 de junio de 2004.¹⁸⁸

En esta dirección, el Presidente repasaba en un discurso:

“En el campo internacional y en total concordancia con nuestra política exterior, la Argentina participa en operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, donde las Fuerzas Armadas de nuestro país han sabido ganar su lugar de prestigio por su

¹⁸⁵ Alejandro Simonoff: “Envío de Tropas y Política Exterior (1989-2005)” en: Revista de Relaciones Internacionales –Nº 28/2005. IRI. La Plata. PP 146, 152.

¹⁸⁶ Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza. “Argentina - Haití: El desafío de la Cooperación Sur-Sur y la promoción al desarrollo”. En Revista Española de Cooperación Internacional, Nro.27, IUDC Madrid: 2011.

¹⁸⁷ Simonoff, op. cit. P. 148.

¹⁸⁸ Luciana Micha: “Una visión integrada de la participación argentina en Minustah”.

reconocido profesionalismo. Estamos convencidos de la imperiosa necesidad de reforzar el multilateralismo; dentro de esa concepción y a solicitud de la ONU, hemos asumido la responsabilidad de participar en la misión de Cascos Azules en Haití... Los 57 aeronautas argentinos, quienes trabajan en el hospital reubicable, los integrantes del Escuadrón de Helicóptero y de los vuelos que aseguran el traslado de tropas, así como todos los miembros de las demás fuerzas que participan en Haití, deberán todos esforzarse por dejar en alto nuestro prestigio... su alto nivel profesional y técnico ya ha sido probado en otras misiones de paz como la de Chipre, donde la Fuerza aérea Argentina participa desde hace 10 años y donde nuestros helicópteros aseguran el control del espacio aéreo, alcanzando ya las 10 mil horas de vuelo.”¹⁸⁹

Siempre dejando en claro que la participación en estas misiones responde al marco institucional que le aporta la ONU, Kirchner decía en otra ocasión:

“...apoyamos con decisión las operaciones de mantenimiento de la paz que establece Naciones Unidas por medio de los órganos pertinentes. 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. La recientemente creada Misión de Naciones Unidas en Haití reviste una particular trascendencia. Se trata de la única misión establecida por el Consejo de Seguridad que hoy tiene lugar en suelo americano”.¹⁹⁰

En el marco de estas misiones, el ex Canciller Rafael Bielsa encabezó en Nueva York una sesión especial del Consejo de Seguridad de la ONU en la que presentó un "plan integral de ayuda" a Haití, que incluyó "aspectos institucionales, financieros y de formulación de políticas públicas" destinado a lograr "la estabilización" de ese país centroamericano.¹⁹¹

¹⁸⁹ Palabras del Presidente Néstor Kirchner, en el Acto de Conmemoración del Día de la Fuerza Aérea Argentina, en la Provincia de Córdoba, 10 de agosto de 2004.

¹⁹⁰ Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea General de Naciones Unidas, 21 de septiembre de 2004.

¹⁹¹ “Bielsa presentó en la ONU el plan argentino de ayuda para Haití”. En Clarín, 12 de enero de 2005.

Bielsa agrega que es importante subrayar que “la Misión en Haití (Minustah) forma parte de una nueva generación de operaciones multidimensionales que han expandido la antigua noción de una fuerza de separación para incorporar tareas de reconstrucción judicial, administración civil, desarrollo económico y derechos humanos.

Repasemos algunas de sus actividades: facilitación de acciones relacionadas con la reconstitución del estado de derecho, promoción del diálogo nacional y la reconciliación, asistencia en el proceso electoral, colaboración en la catástrofe humanitaria sufrida luego de la tormenta Jeanne. No es ocioso recordar, en este contexto, la invaluable ayuda prestada por las tropas argentinas en Gonaïves, y el hospital móvil reubicable dirigido por médicos argentinos pertenecientes a la Misión”.¹⁹²

Por último, como destaca Angel Tello, el requerimiento de NU de un contingente de nuestro país “se apoya en el excelente desempeño que los soldados argentinos han tenido en otras misiones en el mundo, lo que ha sido reconocido públicamente”.¹⁹³

En este sentido creemos que el desenvolvimiento de soldados argentinos en misiones de paz es un recurso de poder blando que conlleva grandes responsabilidades y obligaciones, pero también genera prestigio en nuestras relaciones exteriores.

En ese contexto, Bielsa observaba que “los desajustes institucionales en cualquier país de América Latina son un presagio de problemas para otros países de la región porque la paz local nos concierne a todos. Vale la pena recordar, que las misiones en el exterior, en que han intervenido contingentes argentinos, nos han valido un respeto y que están dentro de las tradiciones positivas que queremos conservar y profundizar”.¹⁹⁴

En relación al equipamiento militar en misiones de paz, en mayo de 2006 se puso en marcha el (PECOMP) que es el Plan de Equipamiento Conjunto para Operaciones de Mantenimiento de Paz. Su objetivo versa sobre el restablecimiento de las capacidades operativas

¹⁹² Rafael Bielsa: “¿Volver a salir de Haití? En: Página 12, 08 de enero de 2005.

¹⁹³ Angel Tello: “Haití, escenario nada sencillo”. En: Página 12, 28 de mayo de 2004.

¹⁹⁴ Rafael Bielsa: “Un lugar en el mundo”. Revista Mundo Sur. Bs As, agosto de 2004.

de las Fuerzas Armadas en respuesta oportuna a los requerimientos logísticos surgidos a partir de las actuales misiones de paz.¹⁹⁵ En este sentido también se lanzó desde el Ministerio de Defensa el Primer Curso para entrenadores en Operaciones de Paz con participación de oficiales de distintos países latinoamericanos.

En agosto de ese mismo año partió un nuevo contingente de Cascos Azules rumbo a Haití para participar de la misión de paz dispuesta por la ONU. En palabras de la Ministra de Defensa Nilda Garré “una demostración más del compromiso, de la vocación de la Nación argentina, de su pueblo y de su gobierno con la paz, la seguridad y la estabilidad internacional”. En esta ocasión, el contingente lo integraron 507 efectivos. En un repaso del aporte argentino a las operaciones de paz, la ministra recordó la presencia de más de 30.000 efectivos de las Fuerzas Armadas nacionales desde 1958 en “misiones de paz que ratifican nuestro compromiso con la solución pacífica de las controversias”, según Garre “el mantenimiento de esta política a lo largo de tantos años, a pesar de las distintas gestiones, demuestra que esta es en la Argentina, una política de Estado, que compromete a todos sus sectores y a todas sus tendencias. Nos ha permitido ejercer una diplomacia activa, y nos ha traído el beneficio de un merecido respeto en el concierto internacional por nuestro compromiso con la causa de paz de los pueblos”.¹⁹⁶

Es interesante observar que también a partir de las misiones de paz, se han podido establecer relaciones de cooperación sur-sur, en aquellas áreas donde Argentina ha tenido desarrollos óptimos. Como señalan Lengyel y Malacalza, a la autorización del envío de tropas le siguieron dos complementos: la provisión de asistencia humanitaria y la ejecución en territorio haitiano de proyectos de cooperación al desarrollo en sectores en los cuales el país posee “buenas prácticas” replicables y adaptables. En el área de seguridad alimentaria, se destaca el Programa Pro Huerta.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Comunicado de Prensa del Ministerio de Defensa. Buenos Aires, 14 de junio de 2006.

¹⁹⁶ Comunicado de Prensa del Ministerio de Defensa. Buenos Aires, 5 de febrero de 2007.

¹⁹⁷ El Pro Huerta es un programa de formación y suministro de semillas de cultivo horticultor y establecimiento de unidades de producción orgánica para el autoconsumo, que se limitaba inicialmente a la zona de Gonaïves, donde

Para Lengyel la agenda de Argentina en Haití comprendía inicialmente acciones de corto plazo e iniciativas de contención con la meta de colaborar en la realización de las elecciones de febrero de 2006. Esta agenda se operacionalizó entre abril de 2004 y mediados de 2006 sobre tres líneas de acción: (1) la participación en esfuerzos multilaterales para restaurar la paz política y social y el estado de derecho mediante la presencia de cascos azules en el territorio haitiano, (2) la provisión de ayuda humanitaria bajo la coordinación de los cascos blancos (alimentos, medicina y vestimenta y equipamiento de un hospital móvil), (3) el diseño y la implementación de tres proyectos bien focalizados, de pequeña escala y de corto plazo con el apoyo de 30 expertos argentinos. Estos proyectos eran: la implementación de un componente Pro Huerta en Gonaïves, la identificación de productos de exportación haitianos hacia Argentina y terceros mercados y el desarrollo de un programa de deportes y juventud, como parte de los compromisos acordados en la Conferencia de Cayenne (2005); y (4) el apoyo al proceso democrático y al fortalecimiento institucional en los foros multilaterales y regionales.¹⁹⁸

2.3.2. Otras misiones

La República Argentina inició su participación en las Misiones de Paz en 1958, cuando colaboró con el Grupo de Observación de Naciones Unidas para el Líbano ¹⁹⁹, y desde entonces ha tenido una activa participación con períodos de mayor actividad como el que estamos analizando.

En el periodo analizado, Argentina se encontraba participando en 8 misiones de paz, con un total de 905 hombres. Siendo la misión de estabilización en Haití la que tiene mayor porcentaje de hombres asignados y en segundo lugar, la de Chipre. La curva de participación en este tipo de misiones ha sido netamente ascendente desde que asumió la presidencia Néstor

está instalado el Batallón Argentino desde 2004. El programa ya tiene un impacto concreto para las familias y pequeñas asociaciones rurales en seis de diez departamentos (provincias), beneficiando a 36 mil personas. Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza, op. cit.

¹⁹⁸ Lengyel, M. (2006): “Argentina’s Participation in Haiti: Trends and Prospects” en www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/DT1.pdf

¹⁹⁹ Jorge Arguello: “La república Argentina y la ONU: La fuerza de las ideas, el resto de las acciones”. En Boletín ISIAE del CARI, año 11 número 45 abril de 2008, página 2.

Kirchner. El punto máximo de esta curva corresponde a fines de 2004 y principios de 2005 donde Argentina llegó a disponer de 1137 personas asignadas a estas misiones. En marzo de ese año Argentina llegó a estar entre los quince países que mayor cantidad de soldados destinaban a las OMP. Hoy por hoy se encuentra en el lugar número 26 de países que prestan esta colaboración humanitaria.²⁰⁰

ANEXO I

MISIONES DE NACIONES UNIDAS EN LAS ACTUALMENTE PARTICIPA ARGENTINA

| SIGLA | DESCRIPCIÓN | PERSONAS ASIGNADAS | DESDE AÑO |
|-----------------|---|--------------------|-----------|
| MINURSO | Misión para el Referéndum en el Sahara Occidental | 1 | 1991 |
| MINUSTAH | Misión de Estabilización de Haití | 566 | 2004 |
| MONUC | Misión en la República Democrática del Congo | 3 | 2001 |
| UNFICYP | Fuerza para el Mantenimiento de la Paz en Chipre | 297 | 1993 |

²⁰⁰ Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas, en: www.un.org/spanish/dpko

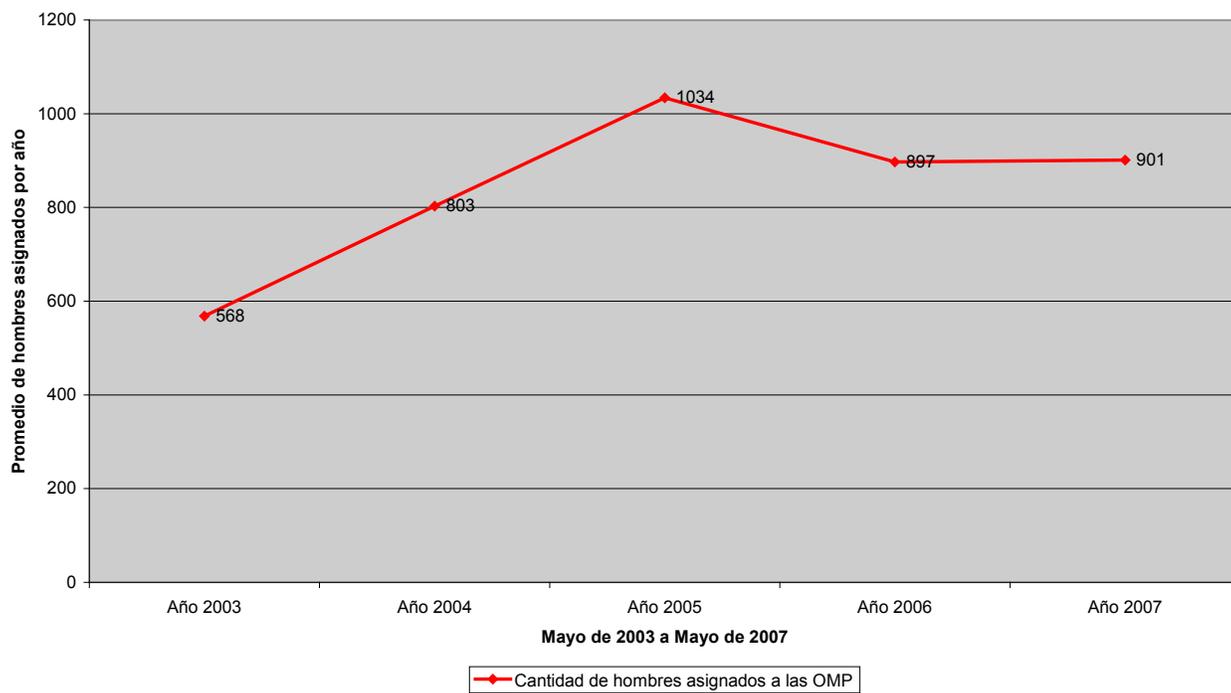
| | | | |
|--------------|--|----|------|
| UNMIK | Misión de Administración Provisional de las UN en Kosovo | 10 | 1999 |
| UNMIL | Misión de las Naciones Unidas en Liberia | 8 | 2003 |
| UNMIS | Misión de las UN en el Sudán | 11 | 2005 |
| UNOCI | Operación de las UN en Côte d'Ivoire | 4 | 2004 |
| UNTSO | Organismo de la ONU para la vigilancia de la Tregua en Palestina | 5 | |

| | |
|--------------------------|------------|
| TOTAL DE HOMBRES: | 905 |
|--------------------------|------------|

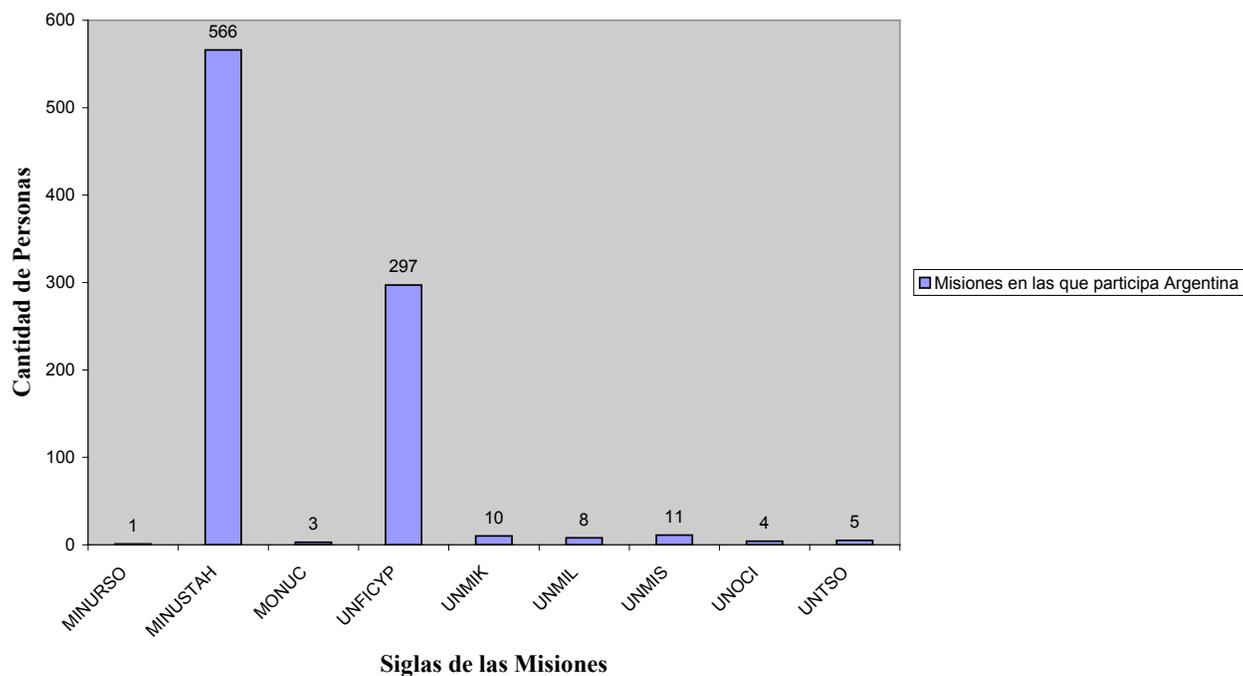
Datos extraídos de <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/bnote.htm> Fecha del reporte: 31 de mayo de 2007.

ANEXO II

Cantidad de soldados argentinos asignados a las OMP



Misiones en las que participa Argentina actualmente (Mayo de 2007)



Datos extraídos de <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/bnote.htm>

3. Sin rumbo claro: la Cumbre Energética

La Cumbre Energética Suramericana fue la reunión de los presidentes de los doce países sudamericanos abocada a tratar temas sobre producción y distribución de la energía en el continente. La misma se llevo a cabo durante el mes de abril de 2007 en la isla Margarita, Venezuela.

Esta Cumbre había levantado grandes expectativas entre sus impulsores Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina, y entre los objetivos planteados en la agenda se encontraba la idea de avanzar claramente en la definición de la matriz energética del subcontinente, teniendo como principal referencia las enormes reservas de gas y petróleo en el subsuelo venezolano y también, en el caso del gas, en Bolivia. Junto a éste, había otros objetivos, el de la creación de una OPEP del gas sudamericana (Oppegasur), el impulso definitivo al Banco del Sur (BS) –un proyecto inicialmente apoyado por Venezuela y Argentina, al que luego se sumaron Bolivia y Ecuador– o la redefinición de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN o CASA) –que reemergió tras la Cumbre con la denominación de Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur)–. La Cumbre tenía un trasfondo político importante.

La Declaración final está repleta de buenos propósitos pero no contiene ningún proyecto concreto. Consta de 17 puntos y en ellos se busca promover con inversiones conjuntas la infraestructura de integración energética de la región, “trabajar para establecer una sistematización y evaluación del balance energético suramericano”, “impulsar” el desarrollo de las energías renovables y “fortalecer” las relaciones ya existentes. También “ratifica” lo aprobado en reuniones anteriores, “reitera” que el acceso a la energía es un derecho ciudadano y subraya que la integración regional es “importante”. El único punto que impulsa una medida concreta es el último de los redactados en la Declaración, que crea un “Consejo Energético de Suramérica”, integrado por los ministros del ramo, aunque no se le asignan a la misma más tareas que la de presentar un proyecto para ser considerado en la próxima cumbre regional.

La agenda de la Cumbre incluía, según el ministro venezolano de Energía, Rafael Ramírez, los grandes proyectos “en marcha” como el Gran Gasoducto del Sur, que transportara

gas desde Venezuela hasta Argentina; el Gasoducto Transoceánico, entre Venezuela y Colombia y la creación de una organización de países productores y exportadores de gas de Suramérica (Oppegasur). Argentina, por su parte, también quiere construir una nueva planta para aumentar su capacidad de refino, aunque tiene el problema de financiar su construcción. Como dijo el presidente de Petrobras, Sergio Gabrielli, “Creemos que el sistema de precios [argentinos] no estimula muchas inversiones”, lo que generó una fuerte polémica con el ministro de Planificación argentino, Julio de Vido. Ante la escasa inversión extranjera directa que llega al país, más notable en el sector energético, el Gobierno del presidente Kirchner piensa financiar el proyecto, valorado en cerca de 3.000 millones de dólares, con una “amable invitación” a las principales empresas del sector presentes en el país, Repsol YPF, Petrobras, Pan American Energy, Esso y Chevron, a invertir en él, una invitación que no cayó nada bien entre los principales directivos de las compañías.²⁰¹

Durante la década del noventa se recibieron significativos flujos en concepto de IED, los cuales mostraron una tendencia creciente desde un promedio de US\$ 4.000 millones (1992-1995), a una media de US\$ 8.000 millones (1996-1998) hasta alcanzar el pico de US\$ 24.000 millones en 1999, monto obtenido como consecuencia de la venta de YPF. A partir de ese momento se produce un profundo cambio en la tendencia de los flujos de IED. Al complejo escenario local se agregó el desplome de los flujos de IED a nivel mundial, que se redujeron en más de 40% entre los años 2000 y 2001, y continuaron contrayéndose hasta el 2003, año a partir del cual la IED a escala global volvió a crecer. Luego de la crisis y el abandono de la convertibilidad, en el año 2003, la IED en Argentina llegó a las cifras más bajas, por alrededor de US\$ 1.600 millones. Los flujos de IED hacia Argentina continúan siendo liderados por los capitales españoles, que en el período 2006-2007 representaron casi un cuarto de la IED total recibida en el país (fundamentalmente orientados a telecomunicaciones). Le siguieron en importancia los capitales de origen brasileño y los provenientes de Estados Unidos. Entre los inversores latinoamericanos se destaca también Chile, con un 8% de los flujos de IED hacia Argentina en 2007 y, en menor medida, México. No se dispone de datos desagregados como para

²⁰¹ Carlos Malamud. La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones (DT), 17/05/2007. Real Instituto Elcano.

analizar qué países están retirando sus inversiones. Sin embargo *los sectores vinculados con servicios privatizados (energía, aguas, transporte) han sido los más impactados por el retiro de las empresas extranjeras*. Muchas de las empresas afectadas por el congelamiento de las tarifas, y los cambios de las reglas de juego, aún siguen en juicio contra la Argentina ante los tribunales del Banco Mundial. (CIADI).²⁰²

El retiro de IED en rubros sensibles como el energético han mostrado un sesgo de desconfianza y de no credibilidad en el sistema financiero y de seguridad jurídica argentino. Lo que equivale a decir que nuestro poder blando decreció si tomamos esta variable, no hubo capacidad de ‘atracción’ ni de ‘mantenimiento’ de estos capitales. De alguna manera las políticas no fueron convincentes, frente a la coyuntura del momento.

Por otra parte, la idea de crear una OPEP regional (la Oppegasur), que nucleara a los países productores de gas, como Venezuela, Bolivia, Perú y Argentina, surgió en una reunión celebrada en Buenos Aires cinco semanas antes de la Cumbre. Los mayores impulsores del proyecto fueron los presidentes Chávez, Kirchner y Morales. El Gobierno de Lula rechazó la idea porque “equivale a cartelizar a los productores de gas”, aunque inicialmente, el ministro boliviano de Energía, Carlos Villegas, había manifestado que Brasil estaba interesado en participar en la iniciativa. Sin embargo, el canciller brasileño Celso Amorim despejó rápidamente las incógnitas, cuando señaló que no cabía en una reunión como esa tratar el tema de la Oppegasur: “Si estamos implicados en un esfuerzo de integración, no podemos dividir a los consumidores de los productores de gas. Al contrario, debemos conciliar y armonizar sus intereses”. Estas declaraciones mueven a una doble reflexión: o la agenda y la propia Cumbre estaban mal diseñadas, o el objetivo de la reunión era más político que técnico. Pero en ambos casos se ponen de manifiesto los grandes déficits de la cita presidencial.²⁰³

²⁰² En cuanto a la composición de la IED, pueden diferenciarse dos períodos. Durante el primer período (2002-2004) las IED están vinculadas a los aportes de las casas matrices para sanear sus filiales locales y cancelar deudas. Esto se vio con particular claridad en los sectores productores de servicios. En el segundo período (2005-2008), se verifica un aumento en la participación de las inversiones vía nuevos aportes de capital y reinversión de utilidades que, en conjunto, representaron el 75% de la financiación de la IED. Alicia Caballero, “La Inversión Extranjera Directa a nivel mundial y en Argentina”.

²⁰³ Carlos Malamud, op. cit.

También se deja entrever que no hay una coordinación de fondo entre los intereses brasileños y los argentinos, que plantean diferencias de concepto e instrumento sustanciales. Ello en parte responde a que más allá del proyecto común regional y el impulso que se buscaba dar, primaron intereses nacionales, y se pone de manifiesto otra vez el liderazgo de Brasil que a fin de cuentas fue la postura que se sostuvo. Como si Argentina tuviese voz, pero voto limitado.

Lula dejó claro en la Cumbre que la “reunión de la Isla Margarita no tenía como finalidad discutir esa institución financiera”, un argumento que le sirvió para cortar en seco el tema y evitar que fuera tratado durante la Cumbre. Otra vez, el líder brasileño hizo un despliegue de su poder de persuasión y marco la agenda.

La llegada de Kirchner a la presidencia argentina en 2003 supuso un giro de 180° en relación a la política energética desarrollada por los Gobiernos anteriores. Su interpretación fuertemente estatista de la economía lo lleva a concebir al sector energético como un núcleo estratégico que debe estar controlado por, y desde, el Estado. Con ese fin se creó la empresa Energía Argentina (Enarsa). Una de sus metas era neutralizar, con emprendimientos propios, lo que se estimaba una reducción sensible de las inversiones en exploración y explotación de las empresas privadas del sector (gas y petróleo) que operan en el país. La producción argentina de petróleo aumentó un 3,52% en el primer bimestre de 2007, hasta los 6,2 millones de metros cúbicos, el primer incremento logrado desde 2001. Este ligero aumento contrasta con el estancamiento de la extracción de gas natural, cuyo volumen sólo alcanza a cubrir el 50% de la demanda interna, lo que ha llevado a Argentina a recortar sus ventas a Chile e importar gas de Bolivia. En ambos casos, las razones del estancamiento del sector descansan en la parálisis de inversiones provocadas por la congelación de las tarifas y el deterioro de los marcos regulatorios y de la seguridad jurídica. Si bien la Cumbre Energética se celebró bajo el lema de la energía, su agenda fue rápidamente politizada y más que de proyectos concretos se habló de otras cuestiones, algunas, como las Malvinas, el Banco del Sur o la moneda única, muy alejadas del tema central

de la Cumbre. De todas maneras, y muy a pesar de las expectativas venezolanas, la Cumbre no dio ningún paso significativo en el proceso de creación de un mercado regional energético.²⁰⁴

Como resultado puede observarse que en contraste con las líneas discursivas de Kirchner en conjunto con otros mandatarios de la región acerca de la creación de una integración energética, lo único que aconteció fueron manifestaciones voluntaristas y buenos deseos, que resultaron “insuficientes” para lograr acuerdos significativos.

Podemos concluir que no hubo en efecto, una correlación entre el plano discursivo y el plano factico lo que significa que no hubo capacidad de ‘atracción’ por parte del gobierno argentino. En realidad, estas iniciativas con sus correspondientes declaraciones tuvieron un fuerte direccionamiento a la opinión pública interna, que veía con buenos ojos estos desarrollos conjuntos.

Por otro lado, el no materializar muchos objetivos de la Cumbre demuestra que no hubo capacidad de persuasión respecto a la permeabilidad decisoria de otros países como Brasil, que sostuvieron fuertemente la defensa de sus intereses nacionales y descartaron de plano aquello que presentaba alguna matriz de conflicto interno.

3.1. La OPEP regional

Por otra parte, la idea de crear una OPEP regional (la Oppegasur), que nucleara a los países productores de gas, como Venezuela, Bolivia, Perú y Argentina, surgió en una reunión celebrada en Buenos Aires cinco semanas antes de la Cumbre. Los mayores impulsores del proyecto fueron los presidentes Chávez, Kirchner y Morales. El Gobierno de Lula rechazó la idea porque “equivale a cartelizar a los productores de gas”, aunque inicialmente, el ministro boliviano de Energía, Carlos Villegas, había manifestado que Brasil estaba interesado en participar en la iniciativa. Sin embargo, el canciller brasileño Celso Amorim despejó rápidamente las incógnitas, cuando señaló que no cabía en una reunión como esa tratar el tema

²⁰⁴ *Ibidem*

de la Oppegasur: “Si estamos implicados en un esfuerzo de integración, no podemos dividir a los consumidores de los productores de gas. Al contrario, debemos conciliar y armonizar sus intereses”. Estas declaraciones mueven a una doble reflexión: o la agenda y la propia Cumbre estaban mal diseñadas, o el objetivo de la reunión era más político que técnico. Pero en ambos casos se ponen de manifiesto los grandes déficits de la cita presidencial.²⁰⁵

También se deja entrever que no hay una coordinación de fondo entre los intereses brasileños y los argentinos, que plantean diferencias de concepto e instrumento sustanciales. Ello en parte responde a que más allá del proyecto común regional y el impulso que se buscaba dar, primaron intereses nacionales, y se pone de manifiesto otra vez el liderazgo de Brasil que a fin de cuentas fue la postura que se sostuvo. Como si Argentina tuviese voz, pero voto limitado.

Lula dejó claro en la Cumbre que la “reunión de la Isla Margarita no tenía como finalidad discutir esa institución financiera”, un argumento que le sirvió para cortar en seco el tema y evitar que fuera tratado durante la Cumbre. Otra vez, el líder brasileño hizo un despliegue de su poder de persuasión y marco la agenda.

La llegada de Kirchner a la presidencia argentina en 2003 supuso un giro de 180° en relación a la política energética desarrollada por los Gobiernos anteriores. Su interpretación fuertemente estatista de la economía lo lleva a concebir al sector energético como un núcleo estratégico que debe estar controlado por, y desde, el Estado. Con ese fin se creó la empresa Energía Argentina (Enarsa). Una de sus metas era neutralizar, con emprendimientos propios, lo que se estimaba una reducción sensible de las inversiones en exploración y explotación de las empresas privadas del sector (gas y petróleo) que operan en el país. La producción argentina de petróleo aumentó un 3,52% en el primer bimestre de 2007, hasta los 6,2 millones de metros cúbicos, el primer incremento logrado desde 2001. Este ligero aumento contrasta con el estancamiento de la extracción de gas natural, cuyo volumen sólo alcanza a cubrir el 50% de la demanda interna, lo que ha llevado a Argentina a recortar sus ventas a Chile e importar gas de Bolivia. En ambos casos, las razones del estancamiento del sector descansan en la parálisis de inversiones provocadas por la congelación de las tarifas y el deterioro de los marcos regulatorios

²⁰⁵ Carlos Malamud, op. cit.

y de la seguridad jurídica. Si bien la Cumbre Energética se celebró bajo el lema de la energía, su agenda fue rápidamente politizada y más que de proyectos concretos se habló de otras cuestiones, algunas, como las Malvinas, el Banco del Sur o la moneda única, muy alejadas del tema central de la Cumbre. De todas maneras, y muy a pesar de las expectativas venezolanas, la Cumbre no dio ningún paso significativo en el proceso de creación de un mercado regional energético.²⁰⁶

Como resultado puede observarse que en contraste con las líneas discursivas de Kirchner en conjunto con otros mandatarios de la región acerca de la creación de una integración energética, lo único que aconteció fueron manifestaciones voluntaristas y buenos deseos, que resultaron “insuficientes” para lograr acuerdos significativos.

Podemos concluir que no hubo en efecto, una correlación entre el plano discursivo y el plano factico lo que significa que no hubo capacidad de ‘atracción’ por parte del gobierno argentino. En realidad, estas iniciativas con sus correspondientes declaraciones tuvieron un fuerte direccionamiento a la opinión pública interna, que veía con buenos ojos estos desarrollos conjuntos.

Por otro lado, el no materializar muchos objetivos de la Cumbre demuestra que no hubo capacidad de persuasión respecto a la permeabilidad decisoria de otros países como Brasil, que sostuvieron fuertemente la defensa de sus intereses nacionales y descartaron de plano aquello que presentaba alguna matriz de conflicto interno.

4. El incipiente G20

La política exterior argentina se destacó por el “universalismo”, el “apego al derecho” y el “idealismo”. Para Fernando Petrella, estas características no son necesariamente virtudes, más bien son expresiones que encaran diversas maneras de promover el interés nacional. El autor haciendo una breve reseña sobre el G20, afirma que el Grupo nació en 1999 a raíz de la crisis asiática, y su objetivo inicial era promover un ámbito en el cual las principales economías avanzadas y emergentes pudiesen dialogar a distintos niveles sobre el mejoramiento del sistema

²⁰⁶ *Ibidem*

financiero. Siendo que dichas economías concentran el 90% del PBI mundial y el 80% del comercio internacional.²⁰⁷

Uno de los aspectos que distingue el g-20 de otras experiencias conocidas del «cumbrismo» es la composición de su membresía. La literatura tiende a caracterizar el g-20 como el primer foro de diálogo entre países de distinto nivel de desarrollo en temas vinculados a la economía y las finanzas globales. Entre los foros que antecedieron al g-20 en términos de coincidencia temática, los principales fueron el g-24 o el g-7, pero en ninguno de los dos se buscó el diálogo entre Norte y Sur sino que más bien se reforzaron posiciones antagónicas. En cuanto a las experiencias más cercanas de diálogo Norte-Sur se encuentra el llamado g-13 (g-7 + g-5), aunque la agenda es abierta y no se reduce a temas financieros.²⁰⁸

El G20 es un organismo multilateral restringido, dado que su membresía no es abierta, otra característica es que es burocráticamente inorgánico (no tiene secretaría permanente), es igualitario y pluralista. El formato de este grupo es benéfico para países emergentes como el nuestro, ya que el pluralismo hace confluir a países de distintas dimensiones. Ser parte de un foro como el G20 representa al país oportunidades vinculadas a la participación en la toma de decisiones a nivel global.

La política exterior argentina en los últimos años ha tenido algunas constantes, por un lado la búsqueda por insertarse en espacios multilaterales de discusión, y el predominio de la diplomacia presidencial como forma de entablar relaciones internacionales. En paralelo, un contexto plagado de cada vez más foros y cumbres internacionales ha ofrecido los espacios para llevar adelante esta estrategia. Argentina posee una tradición internacional de participación en foros internacional que va desde la Liga de Naciones y Naciones Unidas, pasando por el Grupo de Río y las Cumbres de las Américas, al Grupo de los 20; comprendiendo temáticas que abarcan

²⁰⁷ Fernando Petrella, “Argentina: gobernanza global y participación en el G20”.

²⁰⁸ Si bien en ningún lado se explicitan los criterios de selección, al comparar los perfiles económicos de los países surgen tres denominadores comunes: en primer lugar, pertenecen al grupo de las llamadas «economías emergentes», cuyo peso en la economía global ha ido aumentando recientemente (60% de crecimiento global en los últimos 20 años) y que representan en la actualidad más de 30% del pib mundial. En segundo lugar, lideran procesos de integración regional. Y, por último, fueron epicentros de crisis financieras. Maria Isabel Botto, op. cit.

la seguridad internacional y regional, el comercio, las finanzas, el cobro de deudas, entre otras. Dentro de la estructura de poder del sistema internacional, Argentina, a pesar de su declinación relativa, es visto como un poder intermedio.²⁰⁹

Si bien Argentina integra el G20, en este periodo de análisis el Grupo no tuvo un gran desarrollo. Podemos mencionar que en 2005 bajo la presidencia China se puso en primer lugar en la agenda de discusión la reforma de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), principalmente el FMI y el Banco Mundial. En 2006, bajo la presidencia australiana, el FMI tomo la decisión de avanzar con las reformas en el reparto de cuotas y votos, impulsado en gran medida por la presión del G20, pero al año siguiente con Sudáfrica al frente del G20, no se llego a ningún acuerdo sobre las reformas a implementar para mejorar la participación de los países emergentes.²¹⁰

El desarrollo del G20 tiene un gran impulso luego de la crisis de 2008, pero el espacio temporal excede el periodo de análisis de este trabajo, de igual manera quisimos mencionarlo porque también los cimientos de este proceso tuvieron lugar durante la presidencia de Kirchner, y los escenarios que plantea son una fuente de poder blando. Está claro que los espacios multilaterales son un espacio natural que plantea potencialidades en la defensa de intereses nacionales, compartidos por otros países emergentes, el desafío de poder instalar esos temas en la agenda de estos grupos u organismos dependerá de las capacidades de atención, atracción y persuasión que el país sea capaz de desplegar.

²⁰⁹ Melisa Deciancio, “Argentina en el G20: La construcción de su agenda”. G20 Observatorio, Área de Relaciones Internacionales, Flacso.

²¹⁰ Martin Abeles y Esteban Kiper, “El G20 y el rol de la Argentina”. En Serie Aportes N° 9, Fundación Friedrich Ebert.

Capítulo 5

La partida Malvinas

“Los argentinos ya hemos logrado convertir Malvinas en una tarjeta de presentación ante el mundo y, asimismo, en una de las marcas de identidad que nos atribuyen universalmente”.²¹¹

Abordaremos este capítulo sobre la política exterior argentina respecto al reclamo permanente sobre la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, desde la mirada de los actores y decisores protagonistas de esta partida. En primer lugar, el planteamiento del Rey, el presidente Kirchner, quien de alguna manera buscó endurecer la postura hacia el Reino Unido, y en segundo lugar, el rol de los Alfiles en la partida, que son los Cancilleres Bielsa y Taiana.

También analizaremos la Cuestión Malvinas desde la óptica de las relaciones bilaterales y las acciones llevadas a cabo en el plano multilateral, en los organismos internacionales, que son los casilleros donde el Rey y los Alfiles se movieron en esta partida, para tratar de responder si hubo soft power y en qué medida pudo haberse materializado.

La “Cuestión Malvinas”, tan inherente a nuestra identidad nacional, hace referencia a la disputa en torno a la soberanía por las islas entre la República Argentina y el Reino Unido, que forma parte troncal de nuestra política exterior, desde que el Reino Unido en un acto de fuerza, ocupara las islas quebrantando nuestra integridad territorial.

A partir de que Naciones Unidas a través de la Asamblea General aprobara la Resolución 2065/XX esta situación fue reconocida por la comunidad internacional.²¹²El conflicto de 1982

²¹¹ Palermo, Vicente. “Sal en las heridas. Las Malvinas en la cultura argentina contemporánea”.

no alteró la naturaleza de la controversia de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, que continuó pendiente de negociación y solución. Así, durante el período de sesiones de la Asamblea General iniciado en septiembre de 1982 se aprobó la Resolución 37/9²¹³, que, recordando las Resoluciones 2065 (XX) y 3160 (XXVIII), solicitaba a la Argentina y el Reino Unido que reanudasen las negociaciones a fin de encontrar a la mayor brevedad una solución pacífica a la disputa de soberanía, y reafirmaba la necesidad de que los dos gobiernos tuviesen en cuenta los intereses de los habitantes de las Islas Malvinas.

La cuestión Malvinas ha sido considerada como una política de Estado y ha estado presente en los discursos de todos los gobiernos, pero ha tenido diferentes improntas y jerarquizaciones en la agenda diplomática a lo largo del tiempo. Desde el retorno a la democracia los gobiernos propiciaron la vía pacífica e institucional para la resolución del conflicto con el Reino Unido. La reivindicación de la soberanía argentina sobre Malvinas se convirtió en un reclamo presente que fue incorporado a la reforma constitucional de 1994²¹⁴. El Gobierno argentino ha privilegiado la búsqueda de la reanudación de las negociaciones de soberanía y el cumplimiento de los entendimientos provisorios bajo fórmula de soberanía con el Reino Unido referidos a aspectos prácticos del Atlántico Sur aún en vigor, manifestando su disposición a entrar en otros nuevos que sean del interés argentino y contribuyan a generar las condiciones para la reanudación de las negociaciones de soberanía.

²¹² La resolución 2065 de la Asamblea General de la ONU, aprobada el 16 de diciembre de 1965, reconoció la existencia de una disputa de soberanía entre el Reino Unido y la Argentina en torno a las Islas Malvinas. De igual manera, reconoció que el caso de las Malvinas se encuadra en una situación colonial, que debe ser resuelta teniendo en consideración lo expresado en la resolución 1514 (XV), donde se estableció el objetivo de eliminar toda forma de colonialismo. La resolución invita a las partes a resolver sin demora la disputa de soberanía teniendo en cuenta los *intereses* de los habitantes de las islas.

²¹³ Ver: Documentos Oficiales de Naciones Unidas, Asamblea General, Trigésimo Séptimo Período de Sesiones, Cuestión de las Islas Malvinas.

²¹⁴ La Constitución Nacional contiene, desde la reforma de 1994, la Disposición Transitoria Primera que expresa: “La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.”

1. El Rey y la estrategia bilateral

Néstor Kirchner planteó la Cuestión Malvinas como uno de los ejes estructurales de la política exterior; en su discurso de asunción señalaba: "*Venimos desde el sur de la Patria, de la tierra de la cultura malvinera y de los hielos continentales y sostendremos ineludiblemente nuestro reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas*".²¹⁵ En una clara alusión sobre el anclaje y la presencia del tema en una especie de argumentación geográfica de su origen y procedencia.

El tratamiento que recibiera el tema Malvinas por parte de Argentina y Gran Bretaña si bien estuvo marcado por momentos de tensión, como señala Demarchi, distó de priorización en ambos gobiernos, ya que mientras la diplomacia nacional argentina le adjudicó un "alto perfil" al conflicto por las Islas, desde Londres el tema recibió escasa atención.²¹⁶

El rey de nuestro tablero, el presidente Kirchner, fiel a su estilo de baja condescendencia con aquellos gobiernos que configuran de alguna manera una amenaza, en términos de afectación a nuestro interés nacional, marcó el rumbo de una nueva estrategia de endurecimiento hacia el gobierno británico por la cuestión Malvinas.

Bologna argumenta que "esta nueva estrategia nos parece adecuada y alejada de la política de seducir a los kelpers, que no dio resultado satisfactorio pese a las reiteradas oportunidades en las cuales se ha empleado. Por primera vez los habitantes de las islas se muestran descontentos con Argentina porque se han visto afectados en sus ingresos que alcanzaron los 25.000 dólares per capita".²¹⁷ Cobraría sentido la frase de que la "economía mueve al mundo", es decir la estrategia debe ser racional y no emocional, ya que la "seducción" hacia los kelpers no se tradujo en ningún avance, con el peligro de que Gran Bretaña quiera instalar el debate de la

²¹⁵ Discurso del presidente Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003.

²¹⁶ Demarchi, Paula. "Acciones y reacciones en el marco de las relaciones argentino-británicas por el conflicto sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur desde mayo de 2003 hasta septiembre de 2011". En Aportes de PIA N 4. Documento de Cátedra, Diciembre 2011.

²¹⁷ Bologna, Alfredo Bruno, "El Canciller Bielsa perdió la paciencia". Publicado en el diario "La Capital". Rosario, 29 de junio de 2005.

“autodeterminación”. La postura de la ‘autodeterminación’ pareciera sólo ser aplicable a Malvinas, es lo que algunos funcionarios llaman “doble estándar”.

“El Reino Unido tiene una política de doble estándar que se expresa de forma permanente en los organismos internacionales. Cada vez que se planteó la realización de una consulta popular sobre la independencia de un territorio colonizado votó en contra. A excepción de Malvinas, donde apoyó una votación que no contó con el aval del Comité de Descolonización de la ONU”.²¹⁸

El endurecimiento de la política exterior argentina con el Reino Unido en referencia a Malvinas, que a su vez fue apoyado por medidas implementadas desde Cancillería tuvo como eje direccionar a Gran Bretaña a dialogar sobre soberanía.

2. La “valencia” de Kirchner

La valencia, es el valor, o priorización sobre un asunto, otorga un elemento de diferenciación a quién lo explota, genera un reconocimiento o valía diferencial que se transforma en una asociación o intento de apropiación desde el partido o candidato, en esta caso del rey en el ajedrez que es Kirchner, además de resaltar su preeminencia temática en una campaña sobre un tema de alta repercusión, en este caso, por ejemplo un foro internacional, que a su vez representaría un casillero.

Así como valencia es un término que en funciones lingüísticas refiere al valor de una palabra o significante, es decir el número de veces que refleja su uso en diferentes combinaciones y en diferentes predicados desde el verbo, en su variante léxica, también al número de relaciones temáticas posibles de darse desde el verbo. La valencia del término tiene

²¹⁸ Gran Bretaña rechazó “el 88 por ciento de los plebiscitos sobre autodeterminación que se presentaron en la ONU, y sólo avaló la realización de una consulta sobre el tema que se realizó el año pasado en el archipiélago que Argentina reclama desde 1833”. Nota a Daniel Filmus, “Gran Bretaña siempre votó en contra de los plebiscitos sobre autodeterminación, salvo en el caso de Malvinas”, 17 de marzo de 2014

un significado técnico que elabora en el papel de la estructura de la discusión, refiriendo a la capacidad de otras unidades léxicas de combinar con la palabra dada. Este concepto de valencia, es un uso metafórico derivado del mismo concepto en química en relación a los enlaces químicos que puede tener un átomo, es decir, al poder cambiante de un elemento.²¹⁹

Nuestro postulado en este acápite es que Malvinas es un tema que genera “valencia” en el discurso del presidente. Por la presencia, el valor que el mismo le otorga, y la jerarquización discursiva. El presidente quería connotar que por su origen austral, la cultura malvinera tiene un arraigue más fuerte en la sociedad.

La soberanía de Malvinas ha sido un elemento discursivo destacado por el presidente Kirchner, aún desde la propuesta electoral cuando planteó la necesidad de multilateralizar el tratamiento de la cuestión malvinas, para conseguir apoyo en los foros internacionales.

Al inicio de su gestión se plantea que la prioridad de este período será generar un clima de confianza internacional, apuntado hacia los diferentes foros internacionales, y principalmente hacia los países de Latinoamérica.²²⁰

Herrero señala que en el contexto de un encuentro de mandatarios progresistas celebrado en Londres en julio de 2003, Kirchner le planteó a su par, Tony Blair, su intención de volver a negociar la soberanía de las islas Malvinas, convirtiéndose “en el único presidente argentino que dijo la palabra *soberanía* en suelo británico y ante las autoridades locales luego de la guerra de 1982”.²²¹ Creemos asimismo que estas actitudes forman parte del estilo presidencial, entre desafiante e informal.

²¹⁹ Riorda, Mario y Marcela Farré (coordinadores). “¡Ey, las ideologías existen!: comunicación política y campañas electorales en América Latina”. Buenos Aires: Biblos, 2012.

²²⁰ Gutierrez Bróndolo, Ignacio. “Malvinas: la política exterior argentina 2003-2011”, 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2013.

²²¹ Herrero, Luciano. “La ‘Cuestión Malvinas’ en la política exterior kirchnerista”. En Revista Contexto Internacional N 36 Abril-Julio 2013.

En ocasión del 58vo período de Sesiones de la Asamblea General, celebrado en Nueva York el 25 de septiembre de 2003, el presidente Kirchner dedicó parte de su discurso a expresar la postura argentina respecto de Malvinas: *“Somos fervientes partidarios de la solución pacífica de las disputas internacionales, particularmente en un tema tan caro a nuestros sentimientos e intereses como la disputa de soberanía que mantenemos por las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marinos circundantes. Las Naciones Unidas han reconocido que es esta una situación colonial por parte del Reino Unido y que debe ser resuelta a través de negociaciones bilaterales entre la República Argentina y éste. Valoramos el papel que le compete al Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas y manifestamos la más amplia vocación negociadora a efectos de poner punto final a esta controversia de larga data, objetivo permanente de la República Argentina. Exhortamos al Reino Unido a responder de manera afirmativa a la reanudación de las negociaciones bilaterales para resolver esta importante cuestión”*.²²²

Esta valencia estuvo sostenida por las movidas en el tablero, que llevaron adelante tanto el presidente como Cancillería, razones por las cuales la relación bilateral estuvo signada por momentos de tensión. En el plano multilateral, a través de una estrategia de “regionalización” de la cuestión Malvinas, con el apoyo de países de la región, la disputa por la soberanía se mantuvo vigente, y adquirió visibilidad.

La posición inflexible hacia los kelpers se encuentra en línea con las creencias de Kirchner acerca de la necesidad de corregir por vía diplomática una situación que primeramente debía ser definida como colonial, siendo los kelpers, británicos implantados en nuestras islas.

²²²Intervención del Dr. Néstor Carlos Kirchner, Presidente de la República Argentina. 58º Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York, 25 de Septiembre de 2003.

En otro hecho donde el presidente zanja diferencias con sus antecesores directos, es en ocasión del vigésimo segundo aniversario del desembarco de tropas²²³ donde refirió que “no hay nada de la nacionalidad que se pueda recuperar de rodillas: se recupera con la paz, con amor, pero con dignidad, defendiendo los valores y la integración nacional de nuestra tierra”.²²⁴

3. Las tensiones en el tablero: Los Alfiles avanzan

En este apartado haremos mención a los momentos donde existieron picos de tensión en la relación bilateral y que tuvieron que ver en primer lugar con los vuelos de LAN Chile hacia las Islas, en segundo lugar el comunicado oficial británico que confirmaba que algunas naves que ingresaron al Atlántico Sur en durante el conflicto bélico, poseían armamento nuclear, en tercer lugar el incidente del rompehielos de la Armada Argentina Almirante Irizar y por último los desacuerdos en materia de explotación hidrocarburífera y permisos de pesca.

Como relata Herrero, las primeras rispideces se manifestaron en noviembre de 2003, cuando la aerolínea LAN Chile solicitó 27 vuelos extras hacia Malvinas en un lapso de cinco meses, y Argentina sólo autorizó cinco, en espera de que los británicos accedieran a que un avión argentino pueda hacer la ruta que se realizaba antes de la guerra.²²⁵ Cabe aclarar que la empresa aérea LAN Chile, realizaba los únicos vuelos regulares, desde Punta Arenas (Chile) hacia Puerto Argentino (Malvinas) haciendo escala una vez por mes en Río Gallegos. La intención de la compañía que era que se autorizaran vuelos no regulares de forma permanente y no sólo durante las temporadas estivales, tal como lo había permitido Argentina en su consideración caso por caso. Cancillería argentina rechazó esta petición y se propuso el establecimiento de vuelos regulares y chárter entre nuestro país y las Islas a través de una aerolínea de bandera nacional. Pero esta medida generó reacciones negativas tanto en las Islas como en Gran Bretaña.

²²³ Aquí puede verse un cambio de paradigma como plantea Guitierrez Bróndolo, respecto de la gestión anterior. Ya que durante el gobierno de Duhalde, en el acto a los caídos llevado a cabo en Usuahia el 2 de abril de 2002, el entonces presidente omitió referirse a la cuestión de la soberanía para evitar un malestar por parte de Inglaterra, que era una importante influencia para llevar adelante la negociación con el FMI. Gutierrez Bróndolo, op.cit.

²²⁴ Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el Homenaje a los Caídos en Malvinas en la Ciudad de Ushuaia.

²²⁵ Herrero, Luciano, op. cit.

Tal como lo expresa Bologna, el Secretario de Estado británico para Asuntos Exteriores, Bill Rammell, en un informe al Parlamento de su país, se quejó del impacto negativo que tiene para los isleños y para la industria turística la decisión argentina de no autorizar una serie de vuelos extras de la empresa LAN Chile. La propuesta argentina de realizar vuelos entre nuestro país y las islas Malvinas motivó reacciones contrarias en el Reino Unido y en las Islas. Bill Rammell aclaró en su informe al Parlamento que su gobierno no estaba dispuesto a negociar con Argentina la soberanía de las Islas Malvinas y destacó que cualquier cambio de régimen de vuelos entre el continente y el archipiélago debe contar con la aprobación de los isleños.²²⁶

Luego de ese episodio, Argentina rechazó una contrapropuesta de Gran Bretaña para comenzar a negociar un plan definitivo de vuelos a las Malvinas, ya que en palabras del Canciller Bielsa “Esa propuesta no era satisfactoria para Argentina”. En este sentido, el canciller detalló que el preacuerdo establecido entre los dos países y que era "satisfactorio", consistía "en un proceso de negociación para regularizar vuelos desde el continente hacia las islas" que sean operados por empresas argentinas y la autorización para los vuelos no regulares.²²⁷

La inflexión del gobierno kirchnerista ante la propuesta de Gran Bretaña direccionó un acuerdo entre ambos gobiernos por el que se acordó la realización de vuelos hacia Malvinas por parte de empresas con bandera argentina. El gobierno argentino por medio de la resolución 350/2004 de la Secretaría de Transporte, otorgó a la aerolínea estatal LAFSA dos conexiones aéreas que parten desde el Aeroparque y aterrizaran, con escalas, en Puerto Argentino.²²⁸

²²⁶ Bologna, Bruno. “Un límite efectivo al despojo”, en Miradas al Sur, Edición Impresa del 25 de septiembre de 2011.

²²⁷ Clarín, 3 de marzo de 2004, “Argentina rechazó una contrapropuesta de Gran Bretaña por los vuelos a Malvinas”.

²²⁸ La Nación, 1 de junio de 2004, “El Gobierno autorizó a Lafsa a volar a Malvinas”.

Para Demarchi, las diferentes medidas espasmódicas, pendulares y cada vez mas “duras”, aplicadas por el gobierno argentino a lo largo del período bajo estudio frente a la irrevocable postura inglesa, han generado profundas diferencias y fuertes tensiones.²²⁹

Las tensiones con el Reino Unido no han sido una excepción, sino más bien una constante, frente a las mismas, el gobierno de Kirchner, también impregnado por el estilo de decisión férreo ensayó algunos movimientos desafiantes. Más bien ha jugado en dos tableros la misma partida, en lo que atañe a la relación bilateral atravesada por la cuestión Malvinas, y del mismo modo llevando el reclamo a los espacios multilaterales, foros organismos internacionales y por supuesto, en la región.

Otro episodio de conflicto tuvo que ver con el rompehielos argentino “Almirante Irizar”, que va a profundizar aún más las diferencias entre ambos gobiernos. El rompehielos argentino entra en zona de exclusión malvinense y pide identificaciones y permisos a varias embarcaciones pesqueras que allí se encontraban, situación que derivó en la pronta protesta británica. El embajador argentino en Londres, Federico Mirré relató que el Irizar “no solo no estaba perdido en el Atlántico Sur cuando ingresó en la denominada Zona Económica Exclusiva que instauraron unilateralmente los británicos en 1994, sino que en opinión del gobierno argentino actuó legítimamente en aguas jurisdiccionales”.²³⁰

La Cancillería sostuvo que la actividad del rompehielos tuvo lugar en la zona económica exclusiva argentina y en su respuesta al Foreign Office confirmó que el buque efectuó tareas vinculadas con la seguridad de la navegación y la identificación de embarcaciones pesqueras, teniendo en cuenta que en la presente temporada de pesca resulta necesario extremar las medidas de conservación del recurso calamar Illex.

Así se fue imprimiendo un nuevo rumbo en la relación entre Argentina y Gran Bretaña, producto de la percepción en clave economicista sobre los pocos beneficios que había arrojado la

²²⁹ Demarchi, op. cit.

²³⁰ Gutierrez Bróndolo, op. cit.

política de cordialidad con Gran Bretaña durante los últimos años. Este replanteo del tablero fue protagonizado por la figura del rey, el presidente Kirchner, y accionada tanto por éste como por el alfil, el canciller Bielsa, y hasta los peones, como el embajador Mirré.

En esta línea, otro de los conflictos se suscitó cuando Gran Bretaña pretendió la incorporación de las islas como territorio de ultramar en el texto de la Constitución de la Unión Europea, situación que desembocó en un conflicto político interno.²³¹

4. Se abroquelan los peones

Como expresa Herrero, el Reino Unido no ha tenido reparos en conceder a los isleños de forma unilateral e ilegítima, y con el objetivo de que las islas sean autosuficientes económicamente, el derecho de consignar licencias de pesca y alentar la explotación de hidrocarburos en aguas circundantes a las islas, y por lo tanto sujetas a la disputa de la soberanía. Siguiendo estas acciones, el Reino Unido ha instalado en las islas una base militar con una población de alrededor de dos mil militares y ha introducido tecnología militar de última generación, como el submarino nuclear Vanguard. Esta militarización constituye una clara provocación no sólo contra la Argentina sino contra los Estados del Atlántico Sur, quienes en 1986 establecieron la Zona de Paz y Cooperación con el objetivo de lograr la desmilitarización y desnuclearización del Atlántico Sur en su conjunto.²³² Malvinas es uno de los territorios más militarizados del mundo, con mayor proporción de efectivos militares que de civiles, asiento en Mount Pleasant de una de las principales bases de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el mundo. Esta militarización del Atlántico Sur por parte de una potencia nuclear extranjera y sus aliados atenta contra la paz en nuestra región, en momentos que América Latina se apresta a consolidarla a partir de las negociaciones entre el gobierno colombiano y las

²³¹ Para Demarchi, a “los reclamos del gobierno argentino se le sumaron los cuestionamientos de la oposición por demoras en la reacción oficial”. Demarchi, op. cit.

²³² Herrero, op. cit.

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en torno al último de los conflictos armados vigente.²³³

Un momento álgido se vivió durante la tercera reunión realizada en el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas, en junio de 2005, cuando se produjo un fuerte enfrentamiento verbal entre Rafael Bielsa, el “Alfil” de la “paciencia infinita” y dos representantes del Consejo Legislativo de las Islas Malvinas que calificaron al gobierno de “matón”.²³⁴ Quizá esta representación verbal de la política exterior como “infinita” fuera más una expresión de deseo que una realidad.

En oportunidad de un reportaje, Bielsa señalaba que “Desde la asunción del gobierno del presidente Kirchner hemos actuado con firmeza pero sin estridencias ante el mundo. Al mismo tiempo, invitamos en forma sostenida al Reino Unido a revisar su renuencia a cumplir con el reiterado llamamiento internacional y le manifestamos nuestra disposición a seguir la cooperación bajo fórmula de salvaguarda de soberanía en el Atlántico Sur, siempre y cuando resulte equilibrada, de mutuo beneficio y contribuya a establecer un ambiente propicio para reanudar las negociaciones”²³⁵. Sin embargo, pese a las estrategias llevadas a cabo por Argentina con el fin de entablar un diálogo que aborde el tema Malvinas, el Reino Unido ha venido adoptando medidas unilaterales pretendiendo afirmar su presencia, al mismo tiempo que ha venido desarrollando actividades económicas en la zona en litigio, incluyendo las referidas a la administración de recursos pesqueros; la exploración y explotación de petróleo; la prospección y explotación minera; entre otras. Actos unilaterales que violan la Resolución de las Naciones Unidas que insta a las Partes a abstenerse de adoptar modificaciones unilaterales mientras las islas atraviesan por el proceso de descolonización.

Bielsa manifestaba que a pesar de ello, “queremos que el diálogo con el Reino Unido nos conduzca a dar otros pasos prácticos e innovadores que contribuyan al restablecimiento de las

²³³ “Malvinas, una causa latinoamericana”.

²³⁴ Demarchi, op. cit.

²³⁵ “La política de la paciencia infinita”, La Nación, sábado 02 de abril de 2005.

negociaciones para alcanzar una solución justa, pacífica y duradera de la Cuestión Malvinas. Cuando las convicciones son firmes la urgencia no es el mejor consejero, sí en cambio la *paciencia infinita*.²³⁶ En esta definición del Canciller se encierra de alguna manera el lineamiento de la estrategia respecto a Malvinas, la paciencia infinita, viene a representar el mantenimiento del reclamo por la vía pacífica, el sostenimiento de una reivindicación nacional histórica, y la perseverancia en nuestro accionar.

Si bien la política exterior referida a Malvinas, fue considerada durante este período como tensa, por un endurecimiento de la posición argentina y por la postura desafiante del Reino Unido, adquirió visibilidad a raíz de las controversias y el apoyo de la región hacia la Argentina.

5. El endurecimiento y la llegada de Taiana

Para mediados de 2006 comenzó a insinuarse un giro hacia las Malvinas, anticipándose una mayor dureza por parte de nuestro país y el posible desmantelamiento de la política de "paraguas de soberanía" aplicada desde la administración Menem. Taiana, ya en su función de Canciller, realizó un duro reclamo en el que se calificaba de "disposición ilícita y unilateral" la ampliación de las licencias pesqueras concedidas por el Reino Unido en la zona de Malvinas en tanto que los espacios marítimos se encuentran sujetos a una controversia de soberanía, mientras que en noviembre el gobierno nacional petitionó oficialmente a la Unión Europea que reconociera la existencia de la disputa de soberanía sobre las islas, además de solicitar que "toda referencia a dichos territorios por parte de las instituciones europeas" reconozca la controversia mediante el uso de "la doble denominación [Malvinas/Falkland] para referirse a estos territorios". En esta línea, ese mismo año el Gobierno nacional finalizó el acuerdo de 1995 con el Reino Unido para la explotación de hidrocarburos en el Atlántico Sur, invocando el lanzamiento "unilateral" por parte británica de licitaciones en el área de disputa. Tras criticar "la persistencia intransigente del Reino Unido" que imposibilitaba "el diálogo franco", y señalar que "la Argentina no es contraria a cooperar con el Reino Unido, pero siempre que esto contribuya a

²³⁶Ibídem

reanudar el diálogo sobre la soberanía", el canciller Taiana aseguró: "La decisión argentina pone fin, de este modo, a un instrumento en el cual el Reino Unido pretendió justificar su ilegítimo y reiterado accionar unilateral explorando áreas de la plataforma continental argentina con el propósito de explotar recursos que pertenecen a los argentinos".²³⁷

En oportunidad de una entrevista que le hicieran al Canciller Taiana, éste respondía respecto a los ejes de la política hacia Malvinas, que la política actual se define en términos de "firmeza y coherencia en la defensa del interés nacional: firmeza y coherencia multilateral a la hora de denunciar el incumplimiento británico del mandato de la comunidad internacional que insta a ambas partes en la disputa a encontrarle una solución y de los entendimientos provisorios acordados bajo la fórmula de soberanía"²³⁸. Por firmeza y coherencia bilateral, el Canciller se refería al pedido de reanudar las negociaciones sobre el diferendo, al tiempo de denunciar las reiteradas acciones unilaterales británicas en el área de Malvinas. Ya que esas violaciones contradicen el mandato internacional bajo la fórmula de la soberanía.

El interés nacional no sólo reivindica la cuestión de la soberanía como un fuerte componente identitario, sino también alude al rechazo de las acciones unilaterales sobre el territorio en disputa por parte de Gran Bretaña, provocando un daño en desmedro de nuestro país en relación a la explotación pesquera y exploración de hidrocarburos.

6. Los casilleros: la Cuestión Malvinas en los Foros Internacionales

Como señalábamos anteriormente, desde el inicio de su mandato el presidente había manifestado la necesidad y la decisión de "multilateralizar" la Cuestión Malvinas, llevando el reclamo de soberanía a todos los foros internacionales. Llamamos los "casilleros" a aquellos escenarios donde el tema pudo ser planteado adquiriendo visibilidad internacional.

²³⁷ "Los Kirchner y las Malvinas", Clarín 17 de febrero de 2010.

²³⁸ "Los ejes de la política exterior argentina". Entrevista a Jorge Taiana realizada por Rodrigo Conde Garrido y Santiago Alles, mayo de 2007.

Así en 2004, el consejo de ministros de Relaciones Exteriores de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) expuso por primera vez una declaración para respaldar los “legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía referida como ‘Cuestión de las Islas Malvinas’”. La Cumbre Sudamericana reiteró, en términos similares, su respaldo a los pedidos de diálogo argentinos.

Asimismo en 2005, la Cumbre de Países Sudamericanos y Países Árabes, comienza a incluir un párrafo en su Declaración, en el que convoca a las partes a reanudar las negociaciones para alcanzar una solución pacífica y definitiva. En la declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Grupo de los 77 y China (132 países en total), se reiteró la necesidad de negociaciones.

Otro escenario tuvo lugar en la II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones (2006), donde los presidentes reunidos dieron su respaldo a los derechos de Argentina en la disputa de soberanía con el Reino Unido y alentaron a las partes a que reanuden las negociaciones.

La decisión del Gobierno argentino de dar por terminado el entendimiento provisorio de hidrocarburos fue apoyada por los doce países que participaron de la I Cumbre Energética Sudamericana, en la que participó Uruguay, Colombia, Venezuela, Paraguay, Ecuador, Chile, Guyana, Surinam, Perú, Brasil y Bolivia. La Argentina había advertido al Reino Unido en varias oportunidades que rechazaría nuevas medidas unilaterales británicas, en particular las que tuvieran por intención disponer a largo plazo de recursos pesqueros que se encuentran sometidos a una disputa de soberanía. La Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur está integrada por 24 países de la costa occidental de África y los bañados por el Atlántico Sur, en América Latina. En la reunión celebrada en Angola, se hizo una declaración sobre la cuestión Malvinas para encontrar a la mayor brevedad una solución pacífica y duradera.²³⁹ Se buscó hacer hincapié en el fortalecimiento de un espacio regional de solidaridad con la “Causa Malvinas”.

²³⁹ “El reclamo por Malvinas: una política de Estado sostenida en el tiempo”. En: www.infojusnoticias.gov.ar

También fueron los presidentes de la región quienes apoyaron a Argentina en su reclamo, tanto el presidente venezolano Hugo Chávez, quien en un acto llevado a cabo en Maracaibo pidió a Tony Blair que “devuelva a la Argentina las islas Malvinas” en alusión a que el colonialismo era una práctica del pasado. Luego fue el turno de Bachelet, quien destacó que los destinos de Argentina y Chile “están unidos”. La mandataria reiteró el respaldo del gobierno y el pueblo chilenos a los legítimos derechos de soberanía de la Argentina sobre las islas Malvinas, mientras que ratificó la necesidad de que los gobiernos de Argentina Y Gran Bretaña reanuden las negociaciones.²⁴⁰

En el marco de una visita oficial a Perú, el canciller Jorge Taiana encabezó una comitiva que tenía por fin avanzar en acuerdos comerciales y científicos. También el gobierno peruano manifestó su apoyo a Argentina en el reclamo por Malvinas. El punto 7 del comunicado emitido conjuntamente por ambos países señalaba que: “En nombre del gobierno y del pueblo del Perú, manifiestan el respaldo a los legítimos derechos de soberanía de la República Argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y los espacios marítimos circundantes. Asimismo, recordó la necesidad de que la República Argentina y Gran Bretaña reanuden las negociaciones a fin de que se encuentre una solución pacífica y duradera de la disputa de soberanía de acuerdo con las resoluciones de Naciones Unidas y de la OEA.”²⁴¹

La República Argentina ha ido construyendo una política consistente en torno a la causa Malvinas, sostenida en los pilares de memoria, democracia y soberanía, que reafirma los derechos argentinos sobre las islas, difunde los fundamentos políticos, jurídicos, históricos y geográficos del reclamo y manifiesta su vocación de diálogo. En especial, reconoce y homenaja a los ex combatientes, héroes de una guerra desigual que no fue decidida por el pueblo argentino, sino por una dictadura genocida, desesperada por mantenerse en el poder. Una política que busca

²⁴⁰ Diario de Cuyo, 22 de marzo de 2006.

²⁴¹ Cancillería Argentina. Comunicado Conjunto de los Ministros de Relaciones Exteriores de la República del Perú y de la República Argentina. Lima, Perú, 1 de Septiembre de 2006.

visibilizar la dimensión latinoamericana y global de la causa, concitando en torno a ella apoyos crecientes con un éxito manifiesto.²⁴²

7.¿Soft Power, Hard Power, o Smart Power?

A prima facie parece poco coincidente la política exterior hacia Malvinas entendida como soft power por la dirección que tomaron las relaciones bilaterales a partir de los conflictos que se suscitaron en torno a los intereses de cada país.

En el caso del hard power resulta poco aplicable debido a la asimetría en términos de poder que revisten ambos países, y la reducida injerencia argentina en los asuntos mundiales. Sumando a este enfoque que la decisión de recuperar la soberanía de las islas deberá ser por medio del diálogo y la resolución pacífica acorde al Derecho Internacional.

El smart power descrito por Nye vendría a ser "la capacidad de combinar hard y soft power para una estrategia vencedora".²⁴³ De acuerdo con Chester Arthur Crocker, Fen Osler Hampson, y Pamela Aall, el smart power "engloba el uso estratégico de la diplomacia, a través de la persuasión, la capacitación, la proyección de poder e influencia, de modo que los resultados sean rentables y legítimos en cuanto a imagen y a logros sociales obtenidos". En concreto, el poder inteligente reúne tanto la fuerza militar (exhibición de poderío y/o real aplicación) como todas las formas de diplomacia.²⁴⁴

Esta partida tiene algunas particularidades, en cuanto a que la "rentabilidad" en términos de smart power estuvo direccionada más hacia el público interno que hacia el exterior. No hubo poder de atracción, pero si hubo atención, al menos basado en las disputas. El tipo de poder que corrió por esta partida, es al menos, difuso.

²⁴² Collizzolli, Fernando "Malvinas, una causa latinoamericana".

²⁴³ Joseph S. Nye, In Mideast, the goal is 'smart power', Boston Globe, agosto 19 de 2006.

²⁴⁴ Chester A Crocker, Fen Osler Hampson, Pamela R. Aall, Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World, US Institute of Peace Press (2007), ISBN 9781929223978, pág. 13.

La situación de tensión que corriera entre ambos países, por la negativa histórica de Gran Bretaña al tratamiento del tema Malvinas, la resistencia a hacer concesiones, y la deliberada voluntad de ejecutar decisiones unilaterales, frente a la postura argentina, de denuncia de estas acciones y el pedido sostenido en distintos ámbitos, de reconocimiento de esta situación colonial, han resultado en que no pudiera fluir ningún tipo de corriente de poder blando, en los términos de Womack. Muy por el contrario, toda iniciativa concluyó en escenas de mayor tensión.

Respecto al smart power, quizá podamos mencionar un atisbo o iniciativa de Bielsa, que dio en llamar “paciencia infinita” en alusión a la persistencia, estoicismo, imperturbabilidad del reclamo frente a Gran Bretaña, que sin embargo no pasó de lo discursivo, por las reiteradas confrontaciones, por lo que en el mejor de los casos, ocupó el plano del deseo.

Capítulo 6

China: flanco del Rey

La partida “China” resulta interesante a los fines de este trabajo, dado que es posible vislumbrar también por parte del gigante asiático, el uso del *soft power* como parte de su posicionamiento internacional, haciendo uso de un poder de atracción, que en el caso de argentina fue interpretado como un viaducto hacia márgenes de autonomía.

En este sentido, para Miranda, Argentina se encontraba encapsulada por Estados Unidos y Brasil, y el vínculo con China, en lugar de ser una decisión autonomista, fue una oportunidad real para impulsar autonomía.²⁴⁵ También se proyectaba que esta buena relación con China iba a generar autonomía frente a otros actores, grandes potencias y poderes transnacionales.

Sin embargo, el despliegue de poder blando, siguiendo los volúmenes de cada estado, implicaba un registro asimétrico. Mientras China logra instaurar la atención, la atracción y la persuasión en términos womackianos, Argentina tímidamente logra atención, instaurando un discurso que debiera devenir en la concreción de la atracción, pero que luego termina diluyéndose.

La relación bilateral con China generó grandes expectativas por la gran dimensión que el mercado chino representa, pero con el correr del tiempo algunas de las promesas fueron diluyéndose, por ejemplo en cuanto a la proyección de inversiones chinas en nuestro país que finalmente, en el período analizado no llegaron a materializarse.

²⁴⁵ También afirma el autor, que la simetría entre ambos países se ha moldeado en la interdependencia a través de la cual se dividieron ganancias relativas. El riesgo es que en esta interacción uno de los actores no decline hacia una situación de dependencia. Miranda, Roberto. “Argentina con China: el riesgo de la bonanza”. Estudios Internacionales 180 (2015), 91-113. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

Miranda afirma que la demanda asiática de petróleo, cobre y soja (los productos más destacados) facilitó un crecimiento económico impensable para América Latina, debido a las proporciones en que se dio tal crecimiento, siendo China el actor internacional por excelencia donde Argentina encontró un socio de gran valor. El planteo del autor resulta interesante en los términos de interdependencia (en los términos de Keohane y Nye), por la cual ambos países obtuvieron ganancias relativas, pero que sin embargo en algunas ocasiones pareciera que la interdependencia viraba hacia una dependencia del actor más débil en una relación asimétrica.²⁴⁶

Sin una tradición de vínculos políticos consolidados, las relaciones bilaterales tuvieron una fuerte impronta pragmática que estuvo siempre enmarcada en cuestiones de índole comercial, donde ambos actores intentaron jugadas con impulso de soft power, aunque a medida que se recorre el período en cuestión, surgen nuevos interrogantes sobre quien efectivamente hizo un uso eficiente de poder blando generando atención y atracción, y cuáles fueron las ganancias relativas.

Como expresa Cesarín, la fecha en que se produce el establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países es indicativa del pragmatismo que guió la construcción de un sendero de encuentro y convalidación de expectativas sobre vinculaciones directas a comienzos de la década del setenta, signada por la Guerra Fría, la imposición de restricciones autonómicas a los países latinoamericanos por parte de los Estados Unidos y un mapa político regional caracterizado por la primacía de regímenes militares enfrentados ideológicamente con el “mundo comunista” tanto soviético como chino.²⁴⁷

Como narra Escudé, la inserción argentina en el mundo tuvo dos grandes etapas. La primera entre 1880 y 1948 cuando mantuvimos una interdependencia asimétrica con el Reino Unido, donde había, a pesar de la asimetría, una complementación económica. Luego sobrevino la dependencia hacia Estados Unidos que se prolongó desde 1948 hasta el año 2003. Como

²⁴⁶ *Ibíd*em

²⁴⁷ Cesarín, Sergio, “China y Argentina: enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral”. Serie Aportes, CEPES y Fundación Friedrich Ebert, marzo de 2010.

EE.UU. no necesitaba nuestros alimentos, a la vez que podía infligirnos graves daños económicos, la dependencia fue total. Escudé observa que Estados Unidos atraviesa un período de decadencia y la potencia que se perfila para reemplazarlo económicamente es justamente China, que tiene una complementariedad económica, al igual que otros países de la región.²⁴⁸

Sin embargo, es menester señalar, que economías complementarias no significan igualdad de oportunidades ni una interdependencia en términos equitativos. El tamaño del actor más fuerte, en este caso, es el que moldea la relación. A pesar de que hubo avances en términos de intercambio, las ganancias pueden no ser las aspiradas.

El perfil de especialización de Argentina condujo a que la dinámica de la relación bilateral se asentara particularmente en el aspecto comercial, al punto que China fue ocupando un lugar relevante en las exportaciones de Buenos Aires.

1. China en ascenso

Las reformas pro mercado introducidas por China, en conjunción con una altísima tasa de inversión, generaron un formidable avance económico durante las últimas décadas. La economía china es la segunda más grande del mundo en términos de PBI y la primera en términos de producción industrial. Su participación en las exportaciones mundiales se incrementó del 2% en 1990 al 4% en el 2000 y al 11% para 2013, a la vez que ocupa el tercer lugar mundial en términos de IED. China se ha incorporado al sistema de normas internacionales, donde jugó un rol constructivo. Asimismo se asoció como miembro activo a las principales instituciones económicas multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y la OMC.²⁴⁹

²⁴⁸ Escudé, Carlos, “China y la inserción internacional de Argentina”, 1a. ed. - Buenos Aires: Universidad del CEMA, 2011.

²⁴⁹ De la Balze, Felipe. “Entre los ‘cuentos chinos’ y la realidad. El surgimiento de China: un dilema central en la política exterior argentina”. Texto revisado de la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, diciembre de 2013. CARI, Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el Mundo.

China ha empezado a desplegar una estrategia de posicionamiento internacional en varios frentes, considerada una potencia por el peso de su economía y su demografía. Parte de su estrategia es el desarrollo de nuevos vínculos, más allá de la búsqueda de nuevos mercados y la provisión de materias primas. Es una diplomacia pública con un fuerte eje de cooperación e intercambio en materia cultural, de investigación, es decir orientada al ejercicio de un poder blando.

Los cambios impulsados por la industrialización han transformado a China en un mercado demandante de recursos naturales, este proceso ha ido acompañado de un ingreso considerable de IED (Inversión Extranjera Directa), convirtiéndola en la principal receptora de IED del mundo en desarrollo. Inversiones que han sido parte esencial del boom exportador chino.²⁵⁰

2.1. La presencia de China en América Latina

Entre los años 50' y 70', el escaso despliegue de China en América latina se reducía a una marginal diplomacia cultural, estimulada por argumentos ideológicos, y fundada en una expectativa revolucionaria. Esta diplomacia confiaba en los dividendos de la desestabilización, estaba acompañada por consignas antiestadounidenses y se orientaba a fortalecer a los partidos y movimientos prochinos (y antisoviéticos). En ese momento, China se comportaba como un actor revisionista que pretendía cambiar las reglas de juego por medios agresivos. Pekín se aproxima al área a través de una activa diplomacia económica, caracterizada por el pragmatismo, sostenida en la conciliación, buscando la estabilidad, preocupada por no irritar a Washington y dirigida a fortalecer los vínculos interestatales.²⁵¹

²⁵⁰ Bouzas, Roberto. "China y Argentina: Relaciones Económicas Bilaterales e Interacciones Globales". Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Link: www.juridicas.unam.mx

²⁵¹ Tokatlian, Juan Gabriel "Un triángulo prometedor" en La Nación, 1 de diciembre de 2006.

En ese marco de esta nueva estrategia de corte pragmático y constructivo donde la diplomacia económica ha asumido un rol importante como eje de las vinculaciones con nuestra región, se inscribe el desarrollo de las relaciones con América Latina que experimentaron un auge en los intercambios comerciales.

El comercio entre China y América Latina mostró un veloz crecimiento en la última década a pesar de que las exportaciones chinas a América Latina representan sólo el 5% de sus ventas totales, mientras que las importaciones provenientes de la región latinoamericana alcanzan meramente un 7% del total de sus compras al resto del mundo. Un gran porcentaje de sus exportaciones se concentra en cuatro países: Brasil, Chile, Argentina y México. Es interesante a los fines del presente trabajo, señalar dos vertientes opuestas sobre las potencialidades, ventajas y desventajas de una asociación estratégica con China. La primera vertiente es “optimista”, ya que avizora en el esplendor chino, una oportunidad de consolidación de un nuevo orden internacional, menos centrado en la hegemonía estadounidense, en la que países como Brasil y Argentina, puedan insertarse con facilidad (dada su condición de productores de materias primas). Por el contrario, la vertiente “pesimista” se centra en el riesgo de la dependencia caracterizada por una especialización primarizada.²⁵²

La contraposición a las oportunidades que presenta este gran mercado para los países de la región, es que en el largo plazo pueden plantearse desafíos que den lugar a procesos que aumenten su vulnerabilidad externa estructural, como ser la primarización de las exportaciones, déficit comerciales, reducción del comercio regional, y pérdida de participación en terceros mercados.²⁵³

²⁵² Bekerman, Marta y otros autores, “La emergencia de China y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil”. Revista Problemas del Desarrollo, 176 (45), enero-marzo 2014. Por un lado, se presenta un mercado en rápido crecimiento para las exportaciones de commodities, pero por el otro, aparece un exportador líder de manufacturas y en proceso de avance hacia productos de mayor valor agregado.

²⁵³ Los autores destacan otro riesgo, en tanto que China a partir de su estrategia de desarrollo puede llegar a afectar de manera muy profunda los patrones de especialización de los países de América Latina y poner límites al futuro desempeño del Mercosur como plataforma de transformación productiva y de expansión de ventajas comparativas dinámicas, tanto hacia adentro como hacia afuera de la región. *Ibidem*.

Una mirada sobre el nuevo rumbo de esta relación, de China con América Latina, tiene que ver con el pragmatismo por parte de ambos. Como referíamos al comienzo de este capítulo, salir de la “órbita” de EE.UU. para intentar márgenes autonómicos a través de las exportaciones de materias primas por nuestro lado, y por el lado de China obviamente la necesidad de abastecer su mercado interno.

2.2. El triángulo: EEUU, China y América Latina

Con Estados Unidos las relaciones de China, caminan por un sendero en expansión comercial pero con resquemores por grandes diferencias en el plano ideológico y geopolítico. Mientras desde occidente se promueve un sistema político democrático liberal, en China gobierna un sistema de partido único. Es parte del sistema de creencias donde se privilegia el predominio del rol estatal.

Sin embargo Estados Unidos es un gran mercado para las exportaciones chinas y las multinacionales norteamericanas son grandes inversoras en dicho país. China tiene en el país del norte un importante lobby de empresas locales que morigeran las presiones proteccionistas que podrían poner en peligro la simbiosis de intereses que sustenta la relación actual. China promueve muchos de los bienes que permitieron la extraordinaria bonanza del consumidor norteamericano durante las últimas décadas. Además es financista de Washington a través de la compra de títulos públicos, lo que contribuye a mantener baja la tasa de interés y a estimular la actividad económica.²⁵⁴

Para China, una calibrada política de “distancia calculada” frente a gobiernos considerados de “izquierda” en América Latina, atenúa roces y tensiones con EE.UU. al mismo tiempo que envía un claro mensaje sobre atributos de modernización política y “superación ideológica” (logrados mediante un exitoso proceso de reformas) a una clase dirigente latinoamericana en ocasiones anclada en una visión “romántica” de la experiencia revolucionaria

²⁵⁴ De la Balze, op. cit.

china. Desde esta perspectiva, China no aspira a interferir o a afectar intereses estratégicos estadounidenses en la región, sino mostrarse como un actor proveedor de “estabilidad regional” sobre la base de consistentes mejoras en el balance económico regional.²⁵⁵

Es interesante observar aquí, la postura de China, que en ningún momento se posicionó como una amenaza para Estados Unidos. El despliegue chino en la región aparece como moderado y no como desafiante. Asistimos a una relación trilateral que no produce fricciones automáticas ni intereses antagónicos. En todo triángulo, incluso en el que constituyen América latina, China y Estados Unidos, existen elementos de competencia, en especial entre sus vértices más fuertes. Sin embargo, la existencia de un triángulo no estratégico implica que es potencialmente menos difícil identificar ámbitos de cooperación tripartita. El modelo diplomático externo Chino es más seductor: multipolarismo (en oposición al unipolarismo), multilateralismo (en oposición al unilateralismo), no injerencia (en oposición al intervencionismo), soft power (en oposición al hard power), pragmatismo (en oposición a ideologización), colaboración (en oposición a la dominación) y persuasión (en oposición a la coerción). Esto coincide con ciertas tradiciones y aspiraciones latinoamericanas.²⁵⁶

La tradición latinoamericana sobre la no intervención en asuntos internos de otros Estados, al igual que el multilateralismo y la cooperación son aristas en común o más bien puntos de partida desde donde se pueden profundizar los vínculos por similitud con el país asiático. La persuasión o poder blando, es un recurso del que se valen varios actores.

3. Un poco de ‘soft power’

La construcción de imágenes sobre China en los albores del siglo XXI por parte de la “nueva generación” de gobernantes de centro-izquierda a nivel nacional y latinoamericano, la asume como un país ligado al ideario de cambio revolucionario, paradigma de transformación social y capaz de saltar las barreras “impuestas” del subdesarrollo para alcanzar previsibles

²⁵⁵ Cesarín, op. cit.

²⁵⁶ Tokatlian, Juan Gabriel “Un triángulo prometedor” en La Nación, 1 de diciembre de 2006.

metas sobre crecimiento y desarrollo. China se convierte así, para los nuevos líderes sudamericanos en un “modelo exitoso” de cambio económico, parcialmente replicable, que no puede concebirse sino como resultado de la intervención estratégica y selectiva del estado en la economía, idea que seduce a los planificadores de política en América Latina quienes abogan por la recuperación del Estado como instrumento de promoción económica mediante políticas activas cuyo fin esencial es contrarrestar la política del neoliberalismo de los noventa.²⁵⁷

Lo cierto es que fue China quien hizo uso del poder de atracción, en una estrategia abierta de seducción, y fue el mismo presidente Kirchner quien desde lo discursivo y simbólico hizo una proyección sobre las potencialidades argentinas donde China sería una especie de llave y Asia una palanca para lograr la reindustrialización.

En Beijing se imparte un curso de educación militar profesional de cinco meses de duración, destinado a oficiales latinoamericanos de mediana graduación. Es que China intenta ser mejor comprendida por los latinoamericanos a través de una política cultural que ha incluido la creación de veinte filiales del Instituto Confucio.²⁵⁸

Han Mengtang, consejero cultural de la embajada china en nuestro país sintetizaba que "sobre el conocimiento mutuo se puede hacer cooperación". A partir de esa idea, el gobierno chino creó el Instituto Confucio, destinado a difundir la lengua y la cultura chinas en el mundo y a sentar las bases para intercambios y negocios, eligiendo a Buenos Aires como la primer sede latinoamericana.²⁵⁹ La asociación de productores asiático-americanos, extensiva a América Latina, es la región con la que los chinos tienen especial interés en trabajar en un acuerdo cultural de largo aliento. Para los empresarios de este país, la organización y la planificación son

²⁵⁷ Cesarin, op. cit.

²⁵⁸ Ver Instituto Confucio IRI - UNLP. Sitio: <http://www.institutoconfucio.iri.edu.ar>. También el Instituto Confucio de la Universidad de Buenos Aires, ICUBA, cuyo accionar apunta a potenciar especialmente, a través de la enseñanza y difusión de la lengua y la cultura china, la relación entre Argentina y China, que se ha ido solidificando progresivamente en el curso de la última década y que en 2012 cumpliera 40 años de relación comercial e institucional bilateral. Esta relación se basa en criterios de igualdad, reciprocidad y beneficio mutuo. Ver: <http://www.institutoconfucio.edu.ar>

²⁵⁹ “El Instituto Confucio eligió la Argentina para abrir una sede”.

indispensables para el éxito. Y la cultura es una herramienta que aplican con eficacia para abrir mercados y "colar" atrás sus otros productos culturales.²⁶⁰

También es interesante destacar, que las relaciones entre ambos países no tuvieron un único escenario a través de la interlocución gubernamental de ambos mandatarios, Néstor Kirchner y Hu Jintao, sino que también el diálogo ha incluido a distintas agencias gubernamentales, como contactos parlamentarios, que han llegado a entablar un ambiente de confianza mediante el establecimiento de Grupos de Amistad sino - argentinos cuyo objetivo giraba en torno a apoyar iniciativas legislativas sobre comercio, inversiones, cooperación científica y promoción cultural.²⁶¹ La importancia de estos espacios era justamente la posibilidad de lograr avances a través de una atención mutua, y la atracción que pudiera establecerse para potenciar futuros acuerdos o proyectos.

3.1. Los peones del soft power

Al tener ambos países procesos de descentralización, se posibilitó el directo desarrollo entre provincias, municipios, diversos actores sociales y organizaciones no gubernamentales. Algunas provincias argentinas tomaron la iniciativa en la organización de misiones público-privadas de reconocimiento sobre oportunidades económicas, formalización de contactos y firma de convenios.

También la activa relación entre partidos políticos argentinos y el Partido Comunista Chino debe contarse como uno de los vectores principales orientado a cimentar las relaciones bilaterales. Los principales partidos políticos argentinos como el PJ y la UCR han tenido históricamente lazos con el Partido Comunista Chino, por ser partidos creados bajo liderazgos carismáticos como el de Mao, Irigoyen y Perón. Cesarin describe que ambos partidos mantienen lazos en sus tres ramas: juventud, mujer y sindical. Las visitas han sido el medio para aumentar el conocimiento mutuo y fomentar coincidencias políticas. También las instituciones

²⁶⁰ "China: el socio que hay que seducir". La Nación, 24 de mayo de 2007

²⁶¹ Cesarin, op. cit.

universitarias y redes académicas han funcionado como puentes para un mutuo acercamiento, como canal de la promoción de las políticas culturales en el marco de una diplomacia pública activa.²⁶²

También la diplomacia pública se encarga de la promoción y difusión de las políticas culturales, al igual que los responsables de la diplomacia económica que son los encargados de generar los espacios de intercambio a través de políticas de seducción.

4. China y Argentina

Argentina y China, al pertenecer a regiones geográficas tan distantes, y a culturas tan diferentes, han tenido históricamente, relaciones poco significativas como afirma De la Balze.

China se encuentra en una fase de acelerado ascenso en la jerarquía de poder mundial considerando su poder económico, tecnológico, financiero y militar, en tanto la Argentina ha visto paulatinamente deteriorar su posición relativa en el mundo, y en particular en América Latina producto de profundas crisis políticas y económicas que atravesaron el país durante las tres últimas décadas del siglo pasado. Así, en los albores del siglo XXI ambos países definen sus interacciones en el contexto de una mayor brecha de poder, China como asumida potencia emergente, paradigma de la “Construcción de poder” mediante reformas (realismo pragmático) y una Argentina degradada en sus históricas capacidades y recursos de poder e influencia a nivel internacional y regional. Sin embargo, a pesar de las grandes diferencias geográficas, demográficas y culturales, se advierten puntos de convergencia entre ambas naciones, sostenidos por tradiciones históricas con matices similares. Uno de los puntos que señala el autor es la visión compartida por ambos países sobre el no alineamiento y la no intervención en los asuntos internos de otros estados. La integridad territorial, la soberanía y la igualdad de los Estados.²⁶³

²⁶² En este marco se encuentran los acuerdos de Hermanamiento, como el firmado por Beijing-Buenos Aires, Rosario-Shangai, entre otros, *Ibíd.*

²⁶³ *Ibíd.*

En este enfoque Argentina considera que issues territoriales como Taiwán, Tibet y las islas del Mar del Sur de China son “problemas internos de China”, al igual que respecto al principio de integridad territorial, China y Argentina coinciden en no reconocer ante la Corte Internacional de Justicia la independencia declarada unilateralmente por la provincia serbia de Kosovo.²⁶⁴

Para un mejor análisis, las relaciones bilaterales con el gigante asiático vamos a examinarlas desde la óptica de la diplomacia presidencial entre ambos mandatarios, y luego, el intercambio comercial y las inversiones.

4.1. La diplomacia presidencial: los reyes

La estabilización del escenario interno argentino luego de la crisis de 2001-2002, a partir de año 2003, atrajo la atención de los dirigentes chinos en sintonía con un nuevo liderazgo latinoamericano, caracterizado por “liderazgos críticos” en palabras de Cesarin. La construcción de imágenes sobre la China de albores del siglo XXI por parte de la nueva generación gobernante de centro izquierda a nivel nacional y latinoamericano, la asume como un país ligado al ideario de cambio revolucionario, paradigma de transformación social y capaz de saltar las barreras “impuestas” del subdesarrollo para alcanzar previsibles metas sobre crecimiento y desarrollo. China pasó a ser un factor clave en la reactivación económica latinoamericana y en particular argentina, en la complicada coyuntura pos default. Las compras chinas de soja y productos oleaginosos sostuvieron la rentabilidad del sector agrícola generando ingresos fiscales para afrontar compromisos financieros externos e internos.²⁶⁵

Los gobiernos de la Argentina y de China firmaron en noviembre de 2004, cinco acuerdos marco sobre cooperación espacial, turismo, actividades ferroviarias, educación y complementación económica y comercial, buscando consolidar una alianza estratégica. Unos 8.000 millones de dólares destinados a financiación de inversiones durante una década en

²⁶⁴ Ibidem

²⁶⁵ Ibidem

servicios ferroviarios urbanos e interurbanos, en tanto otros 5.000 millones serán aplicados en cinco años para actividades en el sector de hidrocarburos. Otros 6.000 millones de dólares serán destinados en cinco años para la construcción de 300.000 viviendas populares y obras de infraestructura en general, en tanto otros emprendimientos alcanzan a los 450 millones (comunicaciones) y 260 millones (tecnología satelital).²⁶⁶ Dentro de las áreas en las cuales los chinos manifestaron la intención de realizar inversiones se encontraban:

- Ferrocarriles: Las compañías China Beiya Escom International Limited y China Railway 20TH Bureau Group tienen voluntad de invertir 8 mil millones de dólares en 10 años. Su proyecto comprende la electrificación de las líneas Belgrano Norte, General San Martín y el empalme Bancalari; la extensión de la línea E del subterráneo porteño hasta el Aeropuerto de Ezeiza; la prolongación hasta Santa Fe del servicio Buenos Aires-Rosario-Córdoba, y la adquisición de material rodante.

- Hidrocarburos: La empresa del rubro es Sonangol. Plantea destinar 5 mil millones de dólares en un término de 5 años y trabajar con Enarsa en la prospección, exploración, explotación y producción petrolera. También está interesada en la recuperación secundaria de pozos petrolíferos y en el desarrollo de recursos gasíferos en terceros países en los que ambas partes pudieran participar en forma conjunta.

- Viviendas: Las firmas involucradas son New World y China Constructions expresaron su interés en construir 300 mil viviendas populares. Con ese objetivo ofreció invertir 6 mil millones de dólares, en un plazo de 5 años.

- Comunicaciones: El monto que se ofrece es de 450 millones de dólares para cooperación recíproca en materia de inversiones, desarrollos técnicos y expansión de los mercados en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las empresas que aparecen detrás de esa propuesta son China Beiya Escom, China Unicom y Hong Kong New World Group.

²⁶⁶ “Kirchner y Hu Jintao firmaron convenios”. La Nación, martes 16 de noviembre de 2004.

- Telecomunicaciones: Esas mismas empresas quieren participar en el desarrollo de las comunicaciones y la tecnología satelital. Ofrecen invertir un total de 260 millones de dólares con ese objetivo.²⁶⁷

En 2004 se suscribió durante la visita de Hu Jintao el “Acuerdo Marco de Cooperación Técnica para el Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre”, donde China expresa su disposición a proveernos servicios de lanzamiento, componentes satelitales y plataformas de comunicación, y en 2005 se avanzó con un convenio de asesoría técnica para la fabricación de satélites. En la misma línea se encuentra la promoción de cooperación entre China y la empresa Argentina INVAP, con un contrato preexistente que data de 2003 junto a empresas rusas, húngaras y alemanas. El mismo Hu Jintao en su viaje a Argentina en 2004 visitó la sede en San Carlos de Bariloche.²⁶⁸

Los acuerdos bilaterales alcanzados en noviembre de 2004 significaron según Cesarin, el rápido pasaje del entusiasmo a la decepción. En el marco de la visita del Presidente Hu Jintao, la Argentina efectuó diversas concesiones incluyendo el reconocimiento a China como “economía de mercado”, incluido en el Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre Cooperación en materia de Comercio e Inversiones. Los restantes acuerdos incluyeron compromisos sobre potenciales inversiones chinas hasta un monto de U\$S 20.000 millones en distintos sectores de mutuo interés. Sin embargo, evaluaciones no del todo correctas sobre el compromiso real del inversor chino, intentos gubernamentales por jugar “la carta China”, e ilusiones por lograr apoyo financiero chino por fuera del FMI, entre otros, ocasionaron una “reversión de expectativas” en la opinión pública, sobre las posibilidades reales de avance.²⁶⁹

²⁶⁷ “Una lluvia de palitos chinos (en 10 años)”. Página 12, miércoles 17 de noviembre de 2004.

²⁶⁸ Escudé, op. cit.

²⁶⁹ Cesarin, op. cit.

En este sentido, China no figuraba entre los principales inversores en Argentina, sumado a que necesitaba las inversiones en infraestructura para reconvertir su patrón de especialización, por lo que, en realidad sobrevino el desencanto.

5. La retórica del deseo

En ocasión de la visita de Estado del presidente de China Hu Jintao a Argentina, ambos mandatarios hablaron de "sociedad estratégica" y reafirmaron sus compromisos de profundizar las relaciones en todos los campos, sin excepción. Por su parte, el presidente Kirchner exhortó a "continuar recorriendo la senda que lleva a la profundización de la amistad y complementación de las economías de manera de contribuir al bienestar de los (dos) pueblos". Asimismo destacó las coincidencias en torno a los valores comunes "la necesidad de la paz, la resolución de controversias por medios pacíficos y la lucha contra el terrorismo", entre otros asuntos que consideró la base para la recíproca colaboración. Kirchner también expresó sus deseos de que las acciones de cooperación se extiendan a lo político, cultural, a la educación, la ciencia y la tecnología. "El desafío es incrementar fuertemente la integración, venciendo las distancias, y por lo tanto debe crecer el pleno conocimiento de las capacidades mutuas", indicaba también el mandatario argentino.²⁷⁰

Su colega chino expresó que este tipo de encuentros es un paso de avance hacia un mundo mejor que favorezca el progreso de los respectivos pueblos. "Reforzaremos la cooperación estratégica", dijo Hu Jintao y prometió seguir trabajando para ensanchar los terrenos y canales de cooperación en los sectores agropecuario, industrial, mineral, inversiones e infraestructura. Hu Jintao destacó las coincidencias en temas internacionales, por lo cual los dos gobernantes se comprometieron a "fortalecer las consultas entre ambos países en las organizaciones regionales e internacionales" como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial de Comercio (OMC).²⁷¹

²⁷⁰ "Kirchner y Hu Jintao firmaron convenios". La Nación, 16 de noviembre de 2004.

²⁷¹ Ibidem

En la visita a China, en junio de 2004, Kirchner fue acompañado por una delegación de más de 250 empresarios, en aquel viaje calificado de “exitoso”, subyacían los intereses de ambos países, como explica Miranda, el gobierno argentino pretendía superar la condición agroexportadoras del país mediante el ingreso al mercado chino de productos con valor agregado, un anhelo de Kirchner, que era consumir la re-industrialización.²⁷²

La retórica del deseo, pone de relieve que a los fines concretos, muchos de los anuncios quedaron solamente en buenas intenciones, ya que si bien hubo puntos de coincidencia entre los propósitos de ambos mandatarios, los beneficios de la relación bilateral fueron profusos respecto de las expectativas iniciales.

6. Las relaciones económicas bilaterales

En el marco de un acercamiento bilateral, se podía apreciar el interés del sector empresarial chino por diversificar su fuente de abastecimiento de materias primas.

Bouzas afirma que si bien en el campo comercial las relaciones entre Argentina y China han experimentado un gran desarrollo, no ocurrió lo mismo en el plano de inversiones, a pesar de los anuncios hechos. Como dato, el autor apunta que en los flujos de comercio bilateral se multiplicaron por cuatro pasando de 2 mil millones de dólares en 2000 a casi 9 mil millones en 2007. Este rápido crecimiento fue liderado por las exportaciones, que se expandieron a un ritmo más rápido que las importaciones. Como resultado en 2006 la participación de China en las exportaciones argentinas totales alcanzó el 7,5% transformando a China en el cuarto principal mercado de destino para las exportaciones argentinas. Por el lado de las importaciones China se

²⁷² En Shangai, Kirchner vio la posibilidad de una complementación comercial mediante las MOA y las MOI, de ahí el número de empresarios que llevó a China, justamente ligados a esas actividades. Lo cierto es que los objetivos chinos no estaban en sintonía dado que no tenían como propósito la compra de manufacturas argentinas, ni invertir en infraestructura en nuestro país. Miranda, op. cit.

convirtió en el tercer principal proveedor de Argentina, con una participación del 9% en las importaciones totales.²⁷³

El rápido crecimiento de las exportaciones de Argentina a China se ha concentrado en un puñado de productos primarios y manufacturas agropecuarias. En 2006 las ventas a China representaron un 18% de las exportaciones argentinas totales de productos primarios, en contraste con la elevada concentración en productos primarios que exhiben las exportaciones argentinas a China, las exportaciones chinas a Argentina se encuentran más diversificadas. En ese mismo año, las mismas se correspondían el 52% con maquinaria, aparatos eléctricos y mecánicos, seguidos por productos químicos con una participación del 14%.²⁷⁴

La participación de China en el total de las exportaciones argentinas creció de 3 a 8% durante el período 1998-2010 que se corresponde con una caída de Brasil (de 27 a 20%) de EU (de 10 a 6%). Por otro lado como origen de las importaciones, las compras provenientes de China aumentaron su participación de 4 a 13%. Brasil asimismo ha crecido hasta acaparar el 31% del mercado argentino. La estructura exportadora argentina hacia China está fuertemente concentrada en el complejo de la soja, entre grano y aceite se concentra el 76% de las exportaciones totales argentinas hacia ese mercado.²⁷⁵

Los productos manufacturados no ingresaron al mercado del país asiático como se esperaba que sucediera. Las exportaciones de MOI de Argentina hacia China representaron sólo el 1% del total de ventas de ese rubro para 2005-2006 (cuando en 1992-1993 había sido del 2%), siendo el único destino hacia el que las ventas externas de MOI cayeron en términos absolutos.²⁷⁶

²⁷³ Bouzas, Roberto. "China y Argentina: Relaciones Económicas Bilaterales e Interacciones Globales". Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

²⁷⁴ *Ibidem*

²⁷⁵ China ha crecido fuertemente como destino de las exportaciones de grano de soja, pasando a acaparar de 40 a 79%. Bekerman, op. cit.

²⁷⁶ Miranda, op. Cit.

7. Inversiones

En los últimos años China se convirtió en una fuente de inversión extranjera directa (IED) de creciente importancia, especialmente en los países en vías de desarrollo y transición (PED). Estos se han dirigido especialmente a los servicios empresariales, el comercio y los recursos naturales y más recientemente, a la manufactura y la minería (60% del total en 2005). Tradicionalmente, tres cuartas partes de la IED china se ha dirigido a Hong Kong y buena parte a otros países del sudeste de Asia. En este contexto los países de América Latina han sido receptores marginales (aunque crecientes) de IED, en ese contexto Argentina ha sido un destino relativamente marginal de la IED china y de menor importancia en comparación con otros países de la región.²⁷⁷

La mayor parte de las inversiones chinas a América Latina se han dirigido a sectores vinculados a los recursos naturales, como el hierro, acero y petróleo en el caso de Brasil, petróleo en el caso de Venezuela, la minería de cobre en el caso de Chile y el petróleo y cobre en Perú. En el caso de Argentina, las inversiones chinas han sido modestas y se concentran en telecomunicaciones, electrónica, motocicletas, transporte y comercialización internacional.

Sin embargo, algunos autores son positivos al analizar las potencialidades de crecimiento argentino gracias a las inversiones chinas. En tal caso se encuadra el acuerdo macro entre nuestra provincia de Río Negro y la provincia china de Heilongjiang. El objetivo es ampliar la superficie productiva por medio de inversiones en irrigación. A esto habría que sumarle el desembarco chino en el sector de hidrocarburos, con fuertes inversiones de las petroleras estatales chinas, Cnooc y Cinopec, donde en pocos meses China pasó de ser el nuestro inversor número 29 al tercer puesto.²⁷⁸

8. Vaivenes bilaterales

²⁷⁷ Bouzas, op. cit.

²⁷⁸ Escudé, op. cit.

Esta jugada emula los movimientos de los peones. Sin demasiado riesgo y con algunos frenos y contrapesos hubo un avance discreto de los intercambios bilaterales.

La sensibilidad a las importaciones chinas ya había sido anticipada por la elevada incidencia de investigaciones y derechos antidumping contra las importaciones provenientes de ese país, razón por la cual durante la visita del presidente chino a la Argentina, nuestro gobierno le otorgó al país asiático el reconocimiento como “economía de mercado”. Esta medida tenía el propósito de ofrecer una “salvaguarda” disfrazada contra las importaciones chinas, al permitir no utilizar los precios internos como parámetro para determinar la existencia de dumping por parte de importaciones provenientes de China. Esta decisión, cuestionada duramente por empresarios locales, fue justificada por el anuncio de compromisos de inversiones por 20 mil millones de dólares en un período de diez años, que nunca fuera ratificado por las autoridades chinas.²⁷⁹

Como afirma Miranda, en un principio China demandaba commodities de base agraria, pero también se transformó en abastecedor de bienes industriales, siendo que entre 2004 y 2008 las importaciones chinas crecieron un 69%. A tal punto que en 2007 la Unión Industrial Argentina presionó al gobierno para que aplicara medidas restrictivas a estas importaciones. Por otra parte, el gobierno argentino no podía eludir la importancia de la venta de soja a China, cuya rentabilidad era una gran fuente de ingresos para el Estado a través de las retenciones. La contracara de este rédito que obtenía Argentina, cuando el comercio bilateral se incrementó de 250 millones de dólares en 1990 a casi 7 mil millones en 2006²⁸⁰, fue la promesa de inversión china en infraestructura que nunca llegó.

Desde la visita del presidente chino en 2004 sólo se cerró un acuerdo con la empresa Sohne Hopefull para manejar el ferrocarril Belgrado Cargas (con una inversión proyectada de 200 millones de dólares (no materializada) y se anunció una inversión de la empresa china Ling

²⁷⁹ Entre 2001 y 2005, Argentina inició un promedio de casi 19 investigaciones antidumping por año en contra de bienes originarios de China, equivalentes a más del 20% de investigaciones iniciadas, es decir que China fue el principal destinatario de investigaciones antidumping iniciadas por nuestro país. En Bouzas, op. cit. p. 300.

²⁸⁰ Miranda, op. cit.

Cheng Mining de 21 millones de dólares para la reactivación del complejo minero de Hiparsa en Sierra Grande (Río Negro), que tampoco se materializó en el período que abarca nuestro estudio.²⁸¹

La partida con China tiene la característica de que ambos jugadores se movieron por el tablero impulsando poder blando, China desde la práctica del pragmatismo y la seducción de su mercado para nuestras exportaciones, promovió una atracción en términos womackianos. Por parte de Argentina la atracción que ejerció China fue interpretada como autonomía, nuevos mercados, diversificación comercial y la posibilidad de reindustrialización, de acuerdo a las expectativas que generaron los acuerdos comerciales. China también encontró seducción y atracción en tanto Argentina conformó un lugar de donde abastecerse de materias primas, la duda es, para quién fue más beneficiosa la relación bilateral. Los resultados oscilan según las miradas.

²⁸¹ Bouzas, op. cit.

Capítulo 7

América Latina: el mayor cuadrante

1. Las percepciones de ambos

Como introducción a este capítulo queremos caracterizar estos movimientos en el plano regional, y tratar de analizar si en los mismos hubo un uso de poder blando, y tomando por hipótesis que lo hubo, si el mismo reportó ganancias para nuestra política exterior, es decir si el mismo, puede considerarse como eficiente.

Los “caballos del rey” tienen como característica el poder moverse en diferentes direcciones, ya que son el brazo ejecutor de las decisiones del presidente, y son versátiles. Nos referimos a que llevan adelante desde tareas diplomáticas de cariz institucional, hasta negociaciones políticas, acuerdos económicos, es decir, conviven con varias agendas, con la particularidad de tener un eje de integración latinoamericano, y una visión anclada en los beneficios de la cooperación regional.

La relación con Brasil ha atravesado por diferentes etapas imbuidas siempre por las percepciones de los decisores de ambos países, de manera de que durante mucho tiempo las relaciones bilaterales estuvieron signadas por flujos de tensión bajo un contexto de rivalidad y competencia. Sin embargo, desde el retorno a la democracia hemos empezado a transitar una relación de cooperación y amistad con diferentes matices, pero sostenida, llegando al periodo que abordaremos, con una confluencia en materia de identidad latinoamericana no vista antes.

Entre las diferencias más destacadas en la política externa de ambos países durante la década del 90', la más importante está relacionada con la percepción que sus decisores desarrollaron del orden internacional que tiene lugar después del fin del bipolarismo, y de la posición que su país tiene en el mundo. Por un lado el gobierno argentino abandono la percepción tradicional que reservaba un lugar de privilegio para la Argentina en el mundo (como

participante privilegiado o como opositor de relieve), y por el lado de Brasil, se sostuvo la postura que pregona que Brasil ocupa un lugar especial en términos político estratégicos.²⁸²

Esta ‘auto percepción’ argentina se dio en paralelo con un proceso de desinserción internacional que tuvo su punto culmine con la entrada del país en default en la crisis de 2001.

Duarte Villa y Trinidad opinan que en el caso argentino es posible que exista un error de ‘misrepresentation’ en la visión diplomática presidencial y en la manera en que ese actor asume el peso relativo internacional de Brasil. Sin embargo es indudable que en las acciones concretas para adecuar los fines a los medios existen dos novedades en la política exterior brasileña actual, cada acto de diplomacia presidencial en el exterior evidenció la búsqueda de apoyo para su reivindicación logrando obtener respaldo de gran parte de los países suramericanos y de algunos actores medios importantes. Una de las innovaciones de la política exterior de Lula fue el uso del método diplomático de las coaliciones²⁸³.

Brasil ha hecho un despliegue importante de poder, siendo que algunos autores lo sitúan como potencia regional, o el interlocutor de la región. Más allá de las discusiones en torno a los atributos de volumen, demográfico o flujos de comercio internacional, lo concreto es que lideró por ejemplo la misión humanitaria a Haití de la región, siendo el candidato ‘natural’ a ocupar una banca permanente en el Consejo de Seguridad, entre otras cuestiones que hacen inobjetable su gravitación internacional.

La política activa brasileña frente a la región chocó con percepciones más nacionalistas en el interior de Argentina, que la identificaron con una imposición de un liderazgo individual de Brasil. Las políticas exteriores de Argentina y Brasil para América Latina mantienen entre sí diferencias en términos de percepciones y actuaciones. La posición actual del gobierno brasileño

²⁸² Gomes Saraiva, Miriam. “Brasil y Argentina: Política externa para América Latina en tiempos recientes”. En *América Latina Hoy*, abril 2007, número 045, Universidad de Salamanca, España pp. 127-140. La autora también observa que el gobierno argentino redefinió los conceptos de soberanía e interés nacional relacionándolos con los objetivos económicos domésticos.

²⁸³ Rafael Duarte Villa y Manuel Trinidad Viana. “Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur”. *Revista de Ciencia Política / volumen 28 / N° 2 / 2008 / 77 – 106*

es de construcción de un liderazgo en la región a través de un comportamiento proactivo. Este liderazgo en construcción tendría como base una revisión modesta en los patrones brasileños de no intervención, capacitando al país a dar respuestas concretas a situaciones de crisis que diversos países de la región experimentaron en los últimos años.

Argentina por su parte busca plantearse con menos énfasis como liderazgo alternativo a Brasil. Con este objetivo asume en los temas de mayor relieve vinculados a las discusiones de la OEA una posición de equilibrio entre Brasil y Estados Unidos. Siendo que la crisis brasileña abrió espacios para que Argentina ocupe posiciones de liderazgo como el acercamiento entre el gobierno argentino y el gobierno venezolano.²⁸⁴

En este sentido, mientras Brasil diseñaba y ejecutaba una política exterior en “clave sudamericana”, la Argentina pretendía una mirada más “latinoamericana”. La disparidad de poder entre Argentina y Brasil no tiene un carácter asimétrico. El principal actor regional de América del Sur no puede moldear la estructura de la relación bilateral y su poder relacional es muy limitado. Se trata de relaciones desiguales, cuyas implicancias para el actor más débil son en lo fundamental distintas a las de las relaciones asimétricas.²⁸⁵

Como señalan Russell y Tokatlian, para Argentina y Brasil la esfera de cooperación también constituye un mecanismo fundamental para la formación de una sociedad estratégica. En Argentina, porque disminuye el temor a la dominación brasileña; en Brasil, porque no deja espacio para estrategias de plegamiento a Washington por parte de la Argentina²⁸⁶. En este sentido es posible trazar una línea imaginaria que separe las percepciones en el idealismo, del pragmatismo puro. La relación estratégica entre ambos países no impidió que hubiese desacuerdos entre ambos gobiernos. Las divergencias giraron en torno a la cuestión de los subsidios agrícolas y a la reivindicación brasilera de asumir un asiento permanente en el Consejo

²⁸⁴ Miriam Gomes Saraiva, op. cit.

²⁸⁵ Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian. “Argentina, Brasil y Estados Unidos: El desafío de una esfera de cooperación”. En *Agenda Internacional* N° 2, p. 16-30.

²⁸⁶ *Ibidem*

de Seguridad de la ONU. Mientras, Argentina se mostraba contraria a tal pretensión y defendía la postura de un asiento rotativo entre los países de la región.²⁸⁷

Las visiones actuales sitúan a Brasil en el lugar de un socio estratégico, mientras que las del pasado estuvieron claramente marcadas por el signo de la rivalidad. Las visiones que apuntaban a fortalecer la cooperación bilateral para encarar con criterios comunes los temas internacionales y los problemas del subdesarrollo fueron superadas por los enfoques de políticas de poder que enfatizaban la competencia y la lucha por la influencia en el espacio sudamericano. La distribución del poder a favor de Brasil fue generando una situación de creciente asimetría para convertirse en un rasgo característico del vínculo entre los dos países.²⁸⁸

Es a partir de esta lectura que Argentina ha buscado reposicionarse en el tablero regional, y mundial, con esta impronta de socio estratégico de Brasil buscando proyectar hacia afuera una imagen de “poder abroquelado”, y es en esa proyección de imagen que descansa una parte de ‘soft power’.

Miriam Gomes Saraiva señala en un artículo que la corporación diplomática (brasileña) tiene una visión clara de Argentina como socio menor, e identifica dos factores que dificultan la construcción de una asociación más sólida en el campo de política exterior. Por un lado, los cambios frecuentes que tienen lugar en la política externa argentina generan desconfianza en tanto que, por otro, la utilización recurrente por parte de los medios políticos de temas de política exterior (incluyendo en relación a Brasil) para lograr resultados en la política interna hace que la diplomacia brasileña mantenga un bajo perfil frente a declaraciones noticiadas de la prensa argentina²⁸⁹.

En este punto queda claro que hay diferencias sustanciales, más allá de la identidad latinoamericana, las corporaciones diplomáticas de Brasil y Argentina presentan rasgos característicos de sus países, en el mismo plano se lee la relación con la prensa a la que hace

²⁸⁷ Cepik, Marco y Pergher Silva, Natasha. “A política de integração regional da Argentina na era Kirchner”. Revista Cojuntura Austral Vol. 3, n° 9-10, Dez 2011 – Mar 2012.

²⁸⁸ Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian. “Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas”. Working paper n° 19, Julio de 2011. En Plataforma Democrática.

²⁸⁹ Miriam Gomes Saraiva. Op. Cit.

mención la autora. Mientras que para Brasil pueda resultar ajeno, en Argentina el estilo y/o creencias ideológicas que son vertidas en declaraciones a la prensa (referidas a la política exterior) con fines domésticos, son moneda corriente.

1.2. Visiones

A pesar de una historia con visiones compartidas de rivalidad por ambos países, no es menos cierto que el contexto analizado pone de manifiesto la necesidad de llevar adelante acciones en conjunto que se traduzcan en mutuos beneficios, algo así como una “dependencia mutua asimétrica”. Para entender esta premisa Gullo grafica la situación de ambos países. Por un lado, la Argentina padece de una limitación estructural “consistente en su insuficiente masa crítica, en términos demográficos y productivos, y con un parque industrial semidestruido por la aplicación de una política neoliberal radicalizada al extremo”. En esa línea el autor argumenta que la alianza con Brasil compensa a la Argentina de esa insuficiencia, haciéndola participe de un mercado de 200 millones de personas.²⁹⁰

En referencia a Brasil Gullo explica que “Brasil aplicó un neoliberalismo suave, sin entregar los sectores estratégicos de su economía, como el petróleo, pero sin embargo su situación social (caracterizada por una profundísima desigualdad) no le permite un esfuerzo aislado de desarrollo y autonomía. En consecuencia, la alianza con Argentina es tan necesaria para Brasil, por motivos sociales, como lo es para Argentina respecto de Brasil, por motivo de insuficiencia de masa crítica”.²⁹¹

Lo que el autor grafica es una estrategia racional por parte de ambos países que busca potencializar una esfera de cooperación que si bien comprende distintas variables en el caso de cada país en particular, por otro lado también genera contrapesos y aporta un plus a la proyección de una imagen de cooperación consolidada entre ambos.

La imagen de los países carga un componente con un fuerte contenido simbólico para las relaciones internacionales, por lo que creemos que su valoración radica en su capacidad de

²⁹⁰ Marcelo Gullo. Argentina Brasil, la gran oportunidad. 1ª ed. Buenos Aires: Biblos, 2005. P. 158.

²⁹¹ *Ibidem*

generar fluctuaciones gracias al poder blando. En esta línea, entendemos que cuanto más aceptada y compartida es la imagen que una nación proyecta, mas incrementara su soft power, nos referimos claramente a la ‘capacidad de atracción’.

Aplicando las categorías de Womack que el autor utiliza respecto a los poderes regionales, en relación a la centralidad de la atención y la calidad del liderazgo, como factores neurálgicos de poder blando, es posible observar que en el caso de Argentina, el uso del poder blando en cuanto poder de atención, y de atracción solo pudo proyectarlo de manera conjunta en el plano regional. En cambio lo que refiere a persuasión y liderazgo solo Brasil pudo desarrollarlo de manera eficiente, en parte por lo que menciona Baldwin como dimensiones de alcance y peso, que es la influencia de un actor sobre otro.

1.3. El Brasil de Lula

A lo largo de la historia, la relación entre Argentina y Brasil ha sufrido vaivenes, recién hacia mediados de la década del 80’ ambos Estados abandonan las hipótesis de conflicto para asumir, paulatinamente, planes de integración.

La política exterior brasileña durante el período estudiado, mantiene las grandes líneas consolidadas durante los años de Fernando Enrique Cardoso (1994-2002). Las metas de inserción regional y global pasan a ser reajustadas, es decir, con un mayor grado de activismo. Esto último se evidencia claramente en dos aspectos importantes de la política externa brasileña: en los aspectos institucionales y en las relaciones con el Sur²⁹².

Desde el inicio de 2003 los contenidos de la política exterior brasileña parecen inclinarse hacia la orientación desarrollista del gobierno de Lula. El interés por ampliar el espacio geopolítico de Brasil a través de la institución de una Comunidad Sudamericana de Naciones, la preocupación por consolidar el proyecto del Mercosur como una unión aduanera, el

²⁹² Rafael Duarte Villa y Manuel Trinidad Viana. “Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur.” *Revista de Ciencia Política* / volumen 28 / N° 2 / 2008 / 77 – 106

endurecimiento en las negociaciones del ALCA y los posicionamientos asumidos en la reunión de la OMC en Cancún están asociados al proyecto de un Brasil industrialista y autónomo²⁹³.

El asesor presidencial Marco Aurelio García se preguntaba ¿por qué la gran prensa mundial comenzó a tratar a Brasil con elogios en las páginas de economía y política, cuando antes el país aparecía en la parte deportiva o policial de los noticieros? Entre las respuestas se ensayan grandes logros que no pueden ir separados de la personalidad carismática de Lula, ni de la calidad de la diplomacia brasileña, entre los factores gracias a los cuales, el país pasó a tener una mayor proyección en el mundo.²⁹⁴

Desde su ascensión, Lula ha enarbolado en materia de política exterior las banderas de la justicia social y el combate de la pobreza, algo que sus sucesores no habían realizado, y que es consecuencia de una *percepción ideológica* propia de la realidad por parte del presidente y del PT (Partido de los Trabajadores) en su conjunto. Las reivindicaciones de Lula a nivel internacional coinciden con las solicitadas por el PT desde su creación en los años 70'.²⁹⁵

Si bien la política exterior brasileña como política pública de gran envergadura y tradición, define su posicionamiento también, gracias a las características del líder que ha contribuido con la dirección y el estilo que imprimió al despliegue internacional de Brasil.

El mandatario, que puso en práctica la llamada “diplomacia presidencial”, visitó entre 2003 y 2010 un total de *85 países* (incluidos los territorios palestinos), algunos de ellos en repetidas ocasiones, como es el caso de **Argentina, donde estuvo 19 veces** por diversos motivos. Según datos del Gobierno brasileño durante sus dos mandatos Lula emprendió *252 viajes al exterior* para participar en 84 cumbres y efectuar 168 visitas a otros países. La “diplomacia presidencial” de Lula fue correspondida por sus interlocutores, pues durante su mandato recibió la visita de 232 jefes de Estado o de Gobierno, según notas periodísticas. Entre las preferencias internacionales de Lula también están Venezuela, país que visitó 13 veces, y

²⁹³ “Con Brasil, socios para crecer”. Clarín, 15 de octubre de 2003.

²⁹⁴ Emilio Sader y Marco Aurelio García (Comp.) Op. Cit.

²⁹⁵ Foglia, Vega y Comini. “Política Exterior del Brasil bajo la Administración Da Silva: ¿Campaña Electoral o Consolidación de la Integración Regional?”.

Estados Unidos, adonde hizo 12 viajes. Según el diario O Globo, Lula estuvo fuera de Brasil durante 477 días, lo que equivale a un año, tres meses y 22 días de sus ocho años de Gobierno²⁹⁶.

La capacidad de iniciativa de Brasil puesta de manifiesto a través de su protagonismo diplomático fue fundamental para la transición a la cooperación con liderazgo del pivot regional como menciona Miranda. Esta capacidad de iniciativa o de ‘protagonismo diplomático’ puede observarse por ejemplo en la participación de la Cumbre del G7 en Evian, en junio de 2003, siendo con México los dos únicos países latinoamericanos invitados, la alianza estratégica con España (2003), la propuesta de incorporar a Cuba al Grupo Rio (2004, aunque finalmente fracasó), entre otras iniciativas.²⁹⁷

Brasil responde a las características que Womack señala como poder regional, en tanto que es capaz de hacer uso de las capacidades de poder en cuanto a atención o centralidad, atracción y persuasión. También por su dimensión y peso tiene la impronta de poder influir en la agenda latinoamericana, miembro del G20, de BRIC.

Para Miranda, Brasil mutó de país latinoamericano muy importante a país sudamericano con liderazgo regional. Mientras que la Argentina en crisis se encontró conectada a esta mutación porque mientras tenía a Brasil como punto de apoyo para su política exterior, implementó acciones diplomáticas adaptativas a los nuevos escenarios que fue estableciendo Brasilia.²⁹⁸

En este punto, sirve a los fines de contrastar, como Brasil haciendo uso de recursos de poder simbólico, pudo de alguna manera impulsar poder blando, desde la atención, la atracción y con mayor o menor eficiencia, la persuasión. Si creemos, que a diferencia de Argentina, pudo sustentar una política de atracción.

1.4. Lula y Kirchner

²⁹⁶ “Lula pasó un año y tres meses de su Gobierno en viajes al exterior”.

²⁹⁷ Ver: Miranda R. “Hegemon y Pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina”. Politikós, ICP, Universidad Católica de Santa Fe, 2004.

²⁹⁸ R. Miranda. “Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner”. Anuario 2004 del Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.

La originalidad de la política exterior de Lula reside en dos cuestiones: su alto perfil y el contorno ideológico que le imprime, esta última no como contradicción con su histórico pragmatismo realista sino como un reaseguro y legitimación del mismo. Asimismo se desprende del accionar de Lula el objetivo de poner a la política exterior a disposición del desarrollo económico nacional con el mayor grado de autonomía posible, en un marco de políticas de liberalización e inserción económica internacional.²⁹⁹

En un interesante artículo de Mario Rapoport el autor analiza que a partir de la asunción de Lula y Kirchner como presidentes, se da un proceso de construcción tendiente a lograr un nuevo consenso entre ambos países. Mientras el gobierno brasileño intenta disminuir su vulnerabilidad estratégica y económica mediante la puesta en marcha de una política exterior activa, capaz de cambiar los patrones de conducta resultantes del modelo anterior de inserción internacional de Brasil; por su parte, Argentina, golpeada por la crisis se evidenció que la política de sumisión no produjo ningún beneficio ni reconocimiento internacional. Es decir, que ambos presidentes estuvieron en contra del Consenso de Washington, factor, entre otros, que logró una aproximación entre ambos países. A este factor se suma la sinergia personal construida entre ambos mandatarios, y de ellos mismos con los sectores populares, enfatizando esta voluntad en una agenda permanente y estratégica.³⁰⁰

Esta sinergia que podemos llamar “empatía” también resulta provechosa en la medida que actúa como potenciador de un liderazgo regional que promueve valores políticos, en términos de Nye, directamente vinculados con cuestiones identitarias regionales, e historias del subdesarrollo común.

La ascensión con poco tiempo de diferencia de Kirchner y Lula abrió, aparentemente, espacios para la construcción de una asociación más sólida entre los dos países en el campo

²⁹⁹ En adición, las estrategias de un universalismo selectivo, búsqueda de “parceiras” estratégicas y la auto-percepción y promoción de Brasil como una potencia media y por ende, con cierto margen de maniobra para influir en la toma de decisiones internacionales, continúan siendo los cursos de acción elegidos por Lula Da Silva e Itamaraty. Ver: Foglia, Vega y Comini. “Política Exterior del Brasil bajo la Administración Da Silva: ¿Campaña Electoral o Consolidación de la Integración Regional?”. Ponencia presentada en el VII Congreso de la SAAP, 2005.

³⁰⁰ Rapoport, Mario. “El viraje del siglo XXI. Deudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el mundo”. Buenos Aires: Ed. Grupo Norma, 2006. P. 392.

político. Se planteo la idea de que la coexistencia de gobiernos de izquierda volvería más fácil este acercamiento³⁰¹.

Lula le puso carne al concepto. "Kirchner y yo no tenemos que preocuparnos con cosas menores. Debemos usar nuestra sociedad para dar las grandes batallas", dijo en su discurso en la Casa de Gobierno. El canciller Amorim reforzó una idea: "La decisión de Lula es reafirmar el camino de un liderazgo compartido con Argentina. Se pretende consolidar la confianza mutua."³⁰²

Si bien Argentina y Brasil tenían demandas internas que respondían a las coyunturas domésticas particulares, también las mismas actuaban de alguna manera como condicionamientos que ejercían presión a la hora de jerarquizar una agenda de temas de política exterior.³⁰³ Por esta razón cobra especial relevancia el rol de ambos mandatarios como nexo entre las demandas de política interna y la actuación en el plano internacional, podemos decir que el liderazgo y el carisma actuaron como 'atracción' gracias a la empatía manifestada en una sintonía regional frente a temas que comprometían e interesaban tanto a Brasil como Argentina.

Esta empatía a la que hacemos mención es dable observarla en las acciones en el exterior contenidas en la diplomacia presidencial, ya fuere en visitas, declaraciones, participaciones, donde hubo un entendimiento más allá de las percepciones de cada actor.

Podemos afirmar que ha tomado impulso una variante en el estudio de las relaciones internacionales, que tiene que ver con los aspectos subjetivo-simbólicos. En este sentido, encontramos en primer lugar, una creciente valoración de las identidades nacionales y de los procesos actitudinales y cognitivos relacionados con ellas como motivaciones subyacentes en las conductas de política exterior.³⁰⁴

³⁰¹ Gomes Saraiva, Miriam. "Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes". En América Latina Hoy, abril, numero 45, Universidad de Salamanca, España, pp. 127-140.

³⁰² "El plan de Brasil y el rol argentino". Clarín, 17 de octubre de 2003.

³⁰³ Un claro ejemplo en el caso de Argentina es la negociación con el FMI.

³⁰⁴ Sagrario Ramirez y Jose Ramon Torregrosa. "Psicosociología de las relaciones internacionales". Psicología Social Aplicada. Capítulo 7, VVAA (1996), Madrid: Mc Graw-Hill.

Más allá de la “identidad sudamericana” o mejor dicho, gracias a este factor como punto de partida, puede plantearse la idea de que ambos mandatarios han generado las condiciones para construir agendas comunes, no solo por una realidad común, sino porque la visión sobre esa realidad descansa en que ambos mandatarios comparten más que la historia del subdesarrollo, tienen sistemas de creencias con puntos en común, lo que deviene en una visión conjunta sobre el abordaje de la política exterior, y se manifiesta en empatía. Lo que no quiera decir que cada uno mantenga una individualidad respecto de su propio país.

1.5. Cooperación argentino brasileña

Jaguaribe destaca la importancia de la alianza entre ambos países vecinos: “La alianza estratégica argentino-brasileña presenta innumerables ventajas para ambas partes que, desde luego, verán elevar significativamente su importancia relativa en el sistema internacional. Considérese que, sumados, los 40 millones de argentinos y los 180 millones de brasileños constituyen un mercado de 220 millones de habitantes, comparable con el mercado de los países del euro (299 millones de habitantes) y con el de los Estados Unidos (273 millones). El PIB argentino y brasileño representan en conjunto US\$ 1 billón; lo que significa poco menos de 1/6 del promedio del PIB de los países del euro y 1/9 del PIB estadounidense”³⁰⁵. De lo cual se desprenden las grandes potencialidades de crecimiento para sendos países, y la posibilidad de lograr un posicionamiento certero que acompañe las estrategias políticas.

El acercamiento argentino brasileño en su matiz más práctico, fue la firma del “Consenso de Buenos Aires” entre Lula y Kirchner en octubre de 2003, que expresaba una sintonía de visiones políticas y económicas. En el mismo se afirma la “creciente convergencia de visiones sobre temas fundamentales dentro de la temática regional y mundial, a la vez que era un llamado de atención para construir en la región del Cono Sur identidades de valores e instituciones

³⁰⁵ Jaguaribe, Helio. “Argentina-Brasil: Una Alianza Necesaria”. En: <http://www.asociacionag.org.ar/>

políticas y comerciales. Esto último, requería la incorporación de países suramericanos como nuevos miembros de una visión de regionalismo asociado.³⁰⁶

En el área de desarrollo social, ambos países mantuvieron interacciones importantes, principalmente a través del Instituto Social del Mercosur (ISM) y del Instituto Social Brasil-Argentina (ISBA). El ISBA creado en 2003 tiene por objetivo articular los programas sociales de los dos países e impulsar acciones conjuntas. Un ejemplo de cooperación es el programa Fome Zero “El Hambre Más Urgente” que promueve seminarios sobre Seguridad Alimentaria y Alimentación Escolar en ciudades de frontera.³⁰⁷

Para afianzar esta asociación estratégica, el 16 de octubre de 2003 fue firmado el llamado “Consenso de Buenos Aires”, con sus 22 puntos, el Consenso garantizó la recomposición de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil, comprometió al presidente Lula a no traicionarlo e hizo ver a Iltamaraty la posición insoslayable de Argentina en sus negociaciones internacionales. En respuesta a este pacto estratégico Argentina rompió su alianza histórica con el grupo Cairns y secundó, en la Cumbre de la OMC en Cancún (septiembre de 2003), la estrategia brasileña de defender la liberalización del sector agrícola para alcanzar acuerdos amplios a través del G22. Meses más tarde, el 16 de marzo de 2004, ambos presidentes ratificaron la asociación estratégica con la firma del acta de Copacabana, el puntapié para la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones.³⁰⁸

1.6. La agenda económica

Para Roberto Bouzas hubo una modificación en la influencia de los vínculos económicos bilaterales básicamente por dos razones, una de carácter político ideológico y otra material. La primera es la consolidación de regímenes democráticos en los que perdieron influencia las

³⁰⁶ Duarte Villa, Rafael y Trindade Viana, Manuela. “Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el sur”. Revista de Ciencia Política, volumen 28, n° 2, 2008, 77-106.

³⁰⁷ Marco Cepik y Natasha Pergher Silva, “A política de integração regional da Argentina na era Kirchner”. Revista Cojuntura Austral, Vol. 3, n° 9-10, dez 2011 – mar 2012.

³⁰⁸ Daniel Efrén Morales Ruvalcaba, “La política exterior de Néstor Kirchner y el diseño de un ‘Regional Core-State’ suramericano”. Revista Contextualizaciones Latinoamericanas, Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara. Año 2, N° 3, Julio-Diciembre de 2010.

visiones construidas a partir de un diagnóstico de competencia y desconfianza mutua y abrieron la puerta a enfoques más cooperativos. La segunda razón es la gradual pero sostenida modificación de dicho balance en detrimento de la Argentina.³⁰⁹

Durante este periodo los condicionantes económicos adquirieron un sesgo más negativo que en el pasado. Si bien las asimetrías de tamaño no se incrementaron, si lo hicieron notablemente los de participación en el mercado y especialización. Aunque en la actualidad predomina una visión según la cual Brasil continua siendo un socio económico fundamental para la Argentina, la agenda argentina se ha tornado esencialmente defensiva.³¹⁰

1.7. Mercosur, retórico

Para Miranda, Brasil ha sido un ferviente defensor de este bloque porque le ha permitido encapsular la relación con Argentina a través del mismo, siendo nuestro país un elemento prioritario de su política exterior en el plano regional. Desde el Consenso de Buenos Aires, de octubre de 2003, hasta el discurso de Kirchner en el Congreso brasileño en enero de 2006, pasando por las distintas cumbres del Mercosur, la Argentina procuró la concertación político-diplomática para sellar una mayor institucionalización del bloque y la multidimensionalidad de la integración. Pero lo que Argentina pretendía del Mercosur distaba de lo que quería Brasil.³¹¹ Argentina creyó que había una apuesta brasileña por dinamizar y profundizar el nivel de integración del bloque, sobre todo cuando este fue una pieza clave en la estrategia de oposición

³⁰⁹ Estos dos factores explicarían porque en la actualidad tiende a prevalecer en la Argentina una visión según la cual la competencia por la influencia y el liderazgo con Brasil está fuera de las opciones razonables de política. Es decir que la preocupación sobre el balance de las capacidades relativas sigue presente como telón de fondo de las relaciones bilaterales y reaparece cíclicamente bajo diversas formas, una de ellas es la búsqueda recurrente de “sociedades” que permitan balancear lo que se percibe como una creciente influencia de Brasil. Ver: Roberto Bouzas y Bernardo Kosacoff, “Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil”, Documento de Trabajo N° 8, Abril de 2010, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de San Andrés.

³¹⁰ *Ibidem*

³¹¹ Roberto Miranda, “Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional”. Revista Relaciones Internacionales N° 37, UNLP, 2009.

al ALCA. Sin embargo, el Mercosur fue una excusa política ante Washington, ya que Brasil no dependía estructuralmente de este grupo.³¹²

Tanto Brasil como Argentina han buscado el fortalecimiento institucional del Mercosur, solo que ambos países proyectaban o pretendían cosas diferentes a partir de la integración del bloque. De ahí que sin el consenso necesario sobre la dirección que el mismo debía tomar, fue más bien utilizado como un instrumento que como un fin en sí mismo.

Argentina quería optimizar los beneficios económicos y la potencialidad comercial del mismo a través de la integración. Pero Brasil veía al Mercosur como un pasaje hacia la consolidación política de la Comunidad Sudamericana de Naciones. De ahí que inferimos que el mismo ha sido utilizado más como instrumento que como fin.

La utilización del Mercosur como un elemento de autoafirmación de su identidad adquirió un sentido estratégico tanto para Brasil como para Argentina, aunque sus canales de proyección hayan sido diferentes.

La agenda de conflictos comerciales e incompatibilidades se ha manifestado en varias ocasiones, como el incumplimiento de los compromisos asumidos, sumado a la presión ejercida por los intereses proteccionistas nacionales. En adición, los dos socios menores del bloque, Paraguay y Uruguay, han acrecentado sus cuestionamientos debido a las grandes asimetrías existentes en los flujos y montos de los intercambios comerciales. Esta situación se ha visto agravada luego del reclamo presentado formalmente por el gobierno argentino el 7 de agosto de 2005 y la posterior presentación de la Cláusula de Adaptación Competitiva para la Promoción y la Expansión Equilibrada del Comercio, que procura defender a los sectores dañados por las importaciones masivas provenientes de Brasil en rubros como electrodomésticos y textiles, y también prevé la creación de un comité de monitoreo del intercambio bilateral.³¹³

³¹² Roberto Miranda, "Entre el principismo y el pragmatismo. La visión internacional de Argentina en relación a Brasil y Estados Unidos". Paper presentado en el IV Congreso de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata, 2008.

³¹³ Foglia y otros, op. cit.

Dentro de estas asimetrías podemos mencionar la puesta en vigencia del Mecanismo de Adaptación Competitiva a principios de 2006, como resultado de la propuesta que Lavagna le presento al gobierno de Lula en septiembre de 2004 referida a la armonización de las estructuras económicas de Argentina y Brasil. Desde Brasilia la respuesta se demoro y las medidas que se aplicaron estuvieron lejos del contenido de la propuesta de Lavagna. Asimismo otra de las asimetrías tiene que ver con el déficit comercial con Brasil.³¹⁴

Miranda sostiene que desde Buenos Aires se había imaginado un esquema de poder entre Argentina, Brasil y Venezuela a partir de la estructura institucional del Mercosur. El empeño para que el ingreso de Venezuela al bloque tuviera la mayor celeridad posible, fue uno de los objetivos diplomáticos que se propuso Kirchner contrastando con la prudencia de Lula que, si bien impulso la actitud integracionista, debió contemplar la resistencia domestica a tal incorporación.³¹⁵

Sin embargo observamos que la consolidación del Mercosur se encuentra en el plano de la utopía, al menos por ahora. Las asimetrías regionales, el descontento de los socios menores, junto a compromisos incumplidos, hacen ver que lo consolidado por el momento son las buenas intenciones. En el plano retórico hay coincidencias entre Brasil y Argentina sobre el protagonismo y la importancia en cuanto a la identidad regional, como plataforma y catapulta de proyectos conjuntos. Pero la realpolitik corre por un camino paralelo, cuando lo discursivo no logra plasmarse en la práctica.

Cuando hablamos de la retórica nos enmarcamos en los discursos tanto del presidente Kirchner (por el lado argentino) como de los Ministros. En ocasión del Día del Diplomático, Bielsa enfatizaba que “a partir de nuestra sociedad estratégica con Brasil y con Chile, y con el Mercosur como eje central de nuestra política exterior, la Argentina impulsa una agenda

³¹⁴ Como ejemplo Miranda menciona que en 2005 el déficit se duplico y llego al máximo histórico: 3.676 millones de dólares. Las importaciones argentinas de Brasil crecieron un 34% y las manufacturas industriales tuvieron que ver con ese incremento. Roberto Miranda (2008) op. cit.

³¹⁵ Roberto Miranda (2008) op. cit.

hemisférica e internacional basada en la lógica multilateral y el fortalecimiento de la paz, la seguridad y el estado de derecho a nivel global”.³¹⁶

Mencionábamos en el capítulo anterior (sobre gobernanza global) el desempeño de los Ministros como “alfiles” del presidente/rey. En este sentido, son ellos también quienes transiten en sus alocuciones y discursos los lineamientos y lógicas del gobierno, con una visión compartida sobre los perjuicios de la inequidad para nuestras sociedades, la concepción de los organismos multilaterales como perversos, y la necesidad de un orden internacional solidario y equilibrado, que pueda contrarrestar las asimetrías y procurar por medio de la cooperación el desarrollo de las países subdesarrollados.

2. El Rey mueve el Caballo a Bolivia

Kirchner y Lula decidieron ofrecer una virtual mediación de ambos países a las autoridades bolivianas y a la oposición. La propuesta fue aceptada por todas las partes. Luego de la orden de los presidentes, los cancilleres se comunicaron y obtuvieron el acuerdo del presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, del vicepresidente Carlos Mesa, de los líderes de la protesta Evo Morales y Felipe Quispe y del ex presidente y jefe del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Jaime Paz Zamora como así también de dirigentes de la Central Obrera Boliviana. La fórmula diplomática que se encontró es que Argentina y Brasil serian “observadores”.³¹⁷

Como afirma Roberto Miranda, esta decisión conjunta tomada en circunstancia de alto grado de cooperación política, resulto en el envío por parte de ambos mandatarios de Eduardo Sguiglia y Marco Aurelio García como “observadores” de la situación para contribuir a la salida institucional del conflicto boliviano. De algún modo, los mismos funcionaron como ‘garantes’

³¹⁶ Rafael Bielsa, 2004. Celebración del Día del Diplomático.

³¹⁷ “Argentina y Brasil se ofrecen como mediadores en la crisis de Bolivia”. Clarín, 17 de octubre de 2003.

del traspaso del gobierno de Sánchez de Lozada a Mesa para asegurar la democracia y la tranquilidad social.³¹⁸

El gobierno argentino también estaba preocupado por el suministro de gas boliviano, tanto para satisfacer el mercado interno como para asegurar la provisión a Chile, con quien había comenzado una tensión bilateral a raíz de este tema. El presidente Kirchner decidió reducir el nivel de involucramiento de Argentina en el conflicto boliviano sin dejar de sostener la institucionalidad democrática y para ello, creyó que en lugar de consolidar la participación diplomática a través de la relación entre Estados, era conveniente el entendimiento con Morales. Con este propósito envió a Isaac Rudnik, dirigente social que cumplía funciones en la Subsecretaría de Política Latinoamericana de la Cancillería, muy vinculado a Morales.³¹⁹

La decisión de Kirchner causó malestar en la Cancillería, en los diplomáticos de carrera, dado que vieron en esta iniciativa como se los relegaba a un segundo lugar, es decir lo político prima sobre lo institucional. Un intento desacertado, que fue visto como una intromisión en la política doméstica de otro estado, por lo que no se aceptó su visita como observador. Esta actuación descansa en la lógica del sistema de creencias del presidente, básicamente una forma pragmática de acción que buscaba sortear los ‘tiempos’ diplomáticos para arribar a un entendimiento.

Esta situación, pone de relieve la importancia de la resolución de cuestiones a través del poder blando, es decir, a través de las vías diplomáticas, de la cooperación, de la sinergia entre las políticas exteriores en tanto se promueven ideales políticos compartidos, una cultura sudamericana conjunta, y sobre todo el respeto y defensa del sistema democrático.

3. Venezuela

³¹⁸ Tanto a Kirchner como a Lula les interesaba enormemente la estabilidad política de Bolivia ya que de ella dependía la suerte de la estabilidad regional. En: Roberto Miranda (2009) “A responsabilidade da tomada de decisões no projeto de inserção da Argentina no mundo. Sua participação em conflitos intra-estatais regionais”, *Intellektor*, ISSN 1808-0529, Rio de Janeiro, Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais, 11:11-31.

³¹⁹ Rudnik debía informar al Palacio San Martín sobre la situación boliviana y abstenerse de intervenir en la misma. Miranda (2009) op. cit. Ver también “Piquetero será el representante argentino en Bolivia”. *Infobae*, 27 de mayo de 2005.

El nuevo escenario que inauguran el presidente Néstor Kirchner con su par venezolano Hugo Chávez Frías, incrementa la relevancia de las relaciones bilaterales en los lineamientos de la política exterior de Argentina. La buena sintonía política entre ambos gobiernos ha dado lugar a la apertura de un intenso proceso de estrechamiento de los lazos entre Argentina y Venezuela, cuyas características permiten afirmar que se trata de una etapa histórica sin precedentes en la relación bilateral. A modo de ejemplo, basta decir que en sólo 4 años, entre 2003 y 2007, ambas naciones suscribieron alrededor del 60% del total de los acuerdos bilaterales desde 1911, convirtiendo a Venezuela en el país con el que el gobierno argentino concretó el mayor número de convenios internacionales a nivel mundial.³²⁰

El discurso que ambos mandatarios sostienen en favor de una mayor integración sudamericana que supere las orientaciones comercialistas, sus críticas al modelo neoliberal y a su necesidad de transformación; y las aspiraciones de mayores márgenes de autonomía nacional y regional, constituyen algunos de los principios políticos centrales que han funcionado como catalizadores del acercamiento entre Buenos Aires y Caracas.³²¹

Ambos mandatarios inauguraron una estrecha relación que si bien tuvo mucho pragmatismo, lo cierto es que se estableció una sintonía con base en una identificación de creencias y visiones sustanciales sobre la conformación de un tablero de poder con responsabilidades para disminuir las brechas de desigualdad, exclusión como patologías del subdesarrollo. A partir de un diagnóstico compartido, también se fueron ensayando esquemas de cooperación que si bien mostraban resultados en áreas comerciales, lo cierto es que siempre hubo un acuerdo y coincidencias políticas entre ambos presidentes.

³²⁰ Roark, Mariano y Calvento, Mariana. “Condicionantes internos y externos de las relaciones de Argentina con Venezuela. La transformación del vínculo bilateral durante el gobierno de Néstor Kirchner” en Colombo, Sandra, La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner : un cambio de época . - 1a ed. - Tandil : CEIPIL/UNCPBA, 2011.

³²¹ Roark, Mariano y Giglio Antonela. “Las relaciones Argentina-Venezuela durante el gobierno de Néstor Kirchner”. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

Tras las reuniones que siguieron a la ceremonia de toma de posesión, Kirchner y Chávez se refirieron a los daños perversos que hicieron las políticas neoliberales en ambos países, a la necesidad de profundizar la integración política latinoamericana para cambiar dicho modelo, y a la posibilidad de incrementar el comercio bilateral a través de un acuerdo que incluyera la compra de alimentos.³²²

3.1. Cooperación energética

Como señala Roark uno de los temas fundamentales en la agenda bilateral lo constituyó la cooperación energética, piedra fundacional de esta nueva etapa de vinculación con Venezuela. En mayo de 2004, el gobierno argentino publicó el Plan Energético Nacional 2004-2008, cuyo primer punto menciona el establecimiento de un acuerdo bilateral con Venezuela, para el suministro de fuel-oil (combustible esencial para el funcionamiento de las usinas eléctricas), como una de las principales medidas pensadas para sostener la demanda energética requerida para el crecimiento industrial. En este marco, en 2004 se suscribió el Convenio Integral de Cooperación y Anexos, uno de los ejes fundamentales de las relaciones económicas bilaterales, cuyo origen preveía esencialmente el intercambio de combustibles por productos agroalimentarios.³²³

Asimismo, en Octubre de 2004, Petróleos de Venezuela (PDVSA) instaló oficinas comerciales en Buenos Aires (Interven o Filial PDVSA Argentina) e inmediatamente comenzaron a producirse contactos de asociación con la recién creada Energía Argentina S.A. (ENARSA).

A nivel multilateral, con el fin de garantizar una oferta de energía capaz de sustentar el crecimiento económico regional, Kirchner y Chávez motorizaron la creación de PETROSUR, como una instancia de coordinación para fomentar cooperación y alianzas estratégicas entre las compañías petroleras estatales de Brasil, Argentina (ENARSA), Uruguay (ANCAP) y Venezuela

³²² La Nación, 26/05/2003

³²³ Roark y Calvento, op. cit.

(PDVSA) para que desarrollen de manera integral negocios en toda la cadena de los hidrocarburos.

Entre 2002 y 2010 las exportaciones de Argentina a Venezuela se incrementaron a una tasa del 32,7% acumulativa anual, mientras que las importaciones lo hicieron a un ritmo inferior: 14,4%. El flujo de comercio en 2002 alcanzaba los US\$ 156 millones, mientras que en 2010 su valor fue de US\$ 1.445 millones, registrando un ritmo de crecimiento en dicho período del 36,6% acumulativo anual.³²⁴

3.2. Cooperación e integración

Argentina y Venezuela no sólo establecieron un vínculo económico con cooperación en materia energética sino que ambos países buscaban también cooperar en materia política regional.

En este sentido, es necesario señalar que ambos gobiernos asumieron un rol destacado en la construcción de un bloque sudamericano capaz de incrementar los márgenes de autonomía y estimular los lazos económicos, sociales y culturales de la región. De este modo, en abril de 2004 —luego de ocho meses de negociaciones— se concluyó un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el Mercosur; en diciembre, durante la cumbre presidencial en Cusco, se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones —rebautizada Unasur en 2007— orientada a —desarrollar un espacio integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura.³²⁵ Asimismo, en consonancia con dichos objetivos y en aras de consolidar un espacio de autonomía sudamericana, en noviembre de 2005 ambos gobiernos fueron claves para que se paralizaran las negociaciones del ALCA en la Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad de Mar del Plata. Otro paso decisivo en este sentido transcurrió en febrero de 2007,

³²⁴ Méndez, Ana y otros autores. “El comercio exterior bilateral entre Argentina y Venezuela”. Documento de trabajo, Junio de 2011. La publicación Comercio Exterior Bilateral Argentina y Venezuela pertenece a la Serie “Inserción Comercial”, realizado en colaboración por la Dirección de Información y Análisis Regional a cargo del Lic. Ariel Filadoro y la Dirección de Información y Análisis Sectorial a cargo del Lic. Juan Pablo Dicovski. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Económica.

³²⁵ «<http://www.comunidadandina.org/>».

cuando se decidió avanzar bilateralmente en la creación del Banco del Sur, un organismo para apuntalar la economía real, calificado por Kirchner como —un hecho histórico, de trascendencia estratégica, el paso más importante hacia la independencia de nuestros países.³²⁶

3.2.1. Venezuela en el Mercosur

El gobierno de Néstor Kirchner fue un importante promotor del ingreso de Venezuela al MERCOSUR, lo cual quedó reflejado en XXIX Reunión de Presidentes de diciembre de 2005, donde el mandatario argentino declaró que la incorporación de nuevos miembros al proceso de integración representan un hito para la ampliación del MERCOSUR a escala continental.

El interés argentino por incorporar a Venezuela como nuevo miembro del MERCOSUR, respondió a diferentes factores que van desde los potenciales beneficios que dicha incorporación representaría al bloque ya sea en el área económica-comercial, como en el ámbito social, energético y financiero.

Los gestos de entendimiento y cooperación entre Argentina y Venezuela demuestran la importancia y el interés que ambos gobiernos le otorgan al desarrollo y la consolidación de una alianza estratégica bilateral. De esta forma, en julio de 2006, en el marco de la firma del Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR, la República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina consolidaron sus relaciones bilaterales con la celebración de varios convenios, entre los cuales se destacó el Acuerdo para el Establecimiento de la Alianza Estratégica entre ambas naciones, que tuvo como objetivo garantizar la integración entre ambos y contribuir en el proceso de integración de América Latina y el Caribe.³²⁷

3.3. Relaciones económicas bilaterales

La conjunción de programas de gobierno y estrategias de desarrollo e inserción internacional complementarias, sumados al surgimiento de una serie de detonantes coyunturales

³²⁶ Roark y Calvento, op. cit.

³²⁷ Taborga, Rolando y Floro, “Argentina y el MERCOSUR: Alianzas estratégicas con Brasil y Venezuela (2003 - 2009)”. Presentado en el V Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, La Plata, noviembre de 2010.

internos (como la crisis energética argentina y la búsqueda de canales alternativos de financiamiento externo) hicieron posible una “simbiosis” bilateral sin precedentes con importantes consecuencias para el desarrollo económico nacional. A partir del 2003, los flujos de capitales sufrieron transformaciones relevantes respecto a los actores, destinos y modalidades. Por un lado, el sector privado argentino y las Inversiones Extranjeras Directas (IED) disminuyeron notablemente su protagonismo cediendo su lugar casi completamente a las negociaciones entre Estados a través de la compra-venta de bonos y títulos de deuda. Por otro lado, como consecuencia de la reducción de las colocaciones nacionales y del surgimiento de Venezuela como uno de los principales proveedores de capitales, gracias a la compra masiva de bonos del Estado argentino, la dirección de los flujos de capitales se revirtió en favor de nuestro país.³²⁸

Para Lorenzini, las relaciones bilaterales entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela se transformaron en áreas prioritarias de la política exterior de ambos países. La evolución que la relación entre Caracas y Buenos experimentó en el período 2003-2011 se observa con claridad en el contenido y en la cantidad de los acuerdos celebrados, en el establecimiento de distintos mecanismos institucionales que abren los canales de comunicación, en el inicio –aunque inconcluso- de construcción de una alianza estratégica, en el incremento de la densidad del intercambio comercial y de la cooperación técnica, entre los más significativos. La autora destaca que durante la presidencia de Kirchner, la característica fue que se desarrolló en un tempo de allegro. Esto significa, haciendo uso del paralelismo musical, que el vínculo experimentó un rápido ascenso, que se hizo más denso y profundo en un lapso de tiempo relativamente corto. Esta observación cobra relevancia cuando se la lee en términos comparados con otras relaciones bilaterales cuyo proceso de profundización llevó años construir como en los casos de Argentina/Chile y Argentina/Brasil, por ejemplo.³²⁹

³²⁸ Roark y Giglio, op. cit.

³²⁹ Lorenzini, Maria Elena. “La relación Argentina-Venezuela 2003-2010: ¿un vínculo de ritmos oscilantes?” Presentado en las Jornadas de Debate “La Agenda de la Política Exterior Argentina: Inserción Regional y Extra-regional a partir del escenario pos default” se desarrollaron el día Lunes 28 de mayo de 2012 en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. en el marco del Proyecto de Investigación “La Política

3.4. Sintonía fina

Argentina y Venezuela comparten, parcialmente, el alcance selectivo de su inserción internacional. En el primero, el foco está en Mercosur, Chile y Sudamérica. También reserva un lugar prioritario a EEUU, UE y China. En el segundo, se detecta una bidireccionalidad que apunta hacia América del Sur-Caribe y hacia otros actores claves en su propósito de construir un nuevo orden multipolar. En este último grupo se ubican países que son rivales o enemigos de EEUU en consonancia con el anti imperialismo de la política exterior.³³⁰

En el aspecto político-ideológico la sintonía entre ambos gobiernos se ve reflejado en el perfil sudamericanista, la profundización de la integración regional y los objetivos de carácter social como la lucha contra la pobreza y la inequidad social. En este sentido, Argentina y Venezuela han suscrito acuerdos en materias de interés común como la energética, comunicacional, salud, y agropecuaria.³³¹

El impulso de Kirchner y Chavez a UNASUR, como la oposición al ALCA³³², la creación del Banco del Sur, y la firma de ambos cuando suscribieron en 2006 al Acuerdo para el Establecimiento de la Alianza Estratégica Argentina-Venezuela, son alguno de los puntos sobresalientes que llevaron adelante los mandatarios en donde se otorgó un marco formal al fortalecimiento del vínculo bilateral.

Ambos países firmaron el Acuerdo de Complementación Económica que liberalizó el comercio bilateral en 2004. Hasta 2008, de acuerdo con datos de la Asociación Latinoamericana

Exterior Argentina: Enfoques, Actores y Temas de Agenda” aprobado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Rosario

³³⁰ Lorenzini, María Elena, “Las Políticas Exteriores de Argentina y Venezuela en el Siglo XXI. Una Primera Aproximación al análisis comparado (2003-2011)”. *Reflexión Política*, vol. 15, núm. 30, diciembre, 2013, pp. 38-52, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia

³³¹ Torga, Rolando y Floro, “Argentina y el MERCOSUR: Alianzas estratégicas con Brasil y Venezuela (2003 - 2009)”. Presentado en el V Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, La Plata, noviembre de 2010.

³³² Uno de los hitos que marcó también el cambio de época que se vivía a nivel político en la región, fue la Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad de Mar del Plata en 2005. Allí, y frente al entonces presidente estadounidense Geogre Bush, los mandatarios latinoamericanos firmaron, con Kirchner a la cabeza, el certificado de defunción del ALCA impulsado desde Washington.

de Integración, la Argentina multiplicó por 10 el volumen de exportaciones a Venezuela, pasando de 148 millones de dólares en 2002 a 1.397 millones en 2008. De esta manera Venezuela pasó de ocupar el puesto n°20 entre los principales países de destino de las exportaciones argentinas a posicionarse entre los 10 primeros a fines de 2007. Se convirtió además en el 4° mercado más importante para los productos argentinos en América latina, sólo por detrás de Brasil, Chile y Uruguay.

Asimismo Venezuela jugó un papel fundamental en la apertura de un canal alternativo de financiación al comprar miles de millones de dólares en bonos de deuda argentina.

8

Conclusión**La insuficiencia**

“La táctica es saber qué hacer cuando hay algo para hacer, mientras que la estrategia es saber qué hacer cuando no hay nada para hacer”³³³.

En este último tramo de nuestro trabajo intentaremos responder, o más bien poner de relieve aquellas cuestiones inconclusas en lo que atañe a nuestra hipótesis de partida, que es si existió por parte del gobierno de Néstor Kirchner, un uso de poder blando, es decir si se utilizaron recursos que impulsaban este poder, y si el uso del mismo fue efectivo. *La insuficiencia de nuestra política exterior tiene que ver con que la misma no ha cumplido con los objetivos propuestos referidos a la reinserción internacional de Argentina, como así también con que la misma debió ser una política exterior representativa del interés nacional.*

En cuanto a la utilización de estos medios que analizamos en los capítulos anteriores que son las variantes de poder blando, observamos la insuficiencia de los mismos para la consecución de los objetivos ut supra planteados. No fue un tablero homogéneo en tanto que cada capítulo plantea una partida diferente, al estar sometida a diferentes contextos ya sea regionales, internacionales, bilaterales o multilaterales. Es por ello que queremos detenernos en cuestiones particulares de estos escenarios para entender por qué, a pesar de los intentos de promover un poder blando en nuestra vinculación con el mundo, la misma ha manifestado variaciones en cuanto a la eficiencia y objetivos planteados.

³³³ Savielly Tartakower, destacado maestro internacional polaco y francés de ajedrez, nacido en Rusia (1887-1956).

Una cuestión que nos interesa plantear, tiene que ver con la política “de prestigio” que Argentina supo ostentar en su política exterior. Siguiendo ese lineamiento podemos pensar que nuestro país fue un adelantado en el desarrollo del poder blando. Sin embargo, la política exterior que planteó Kirchner, si bien buscaba impulsar poder blando, no tuvo los cimientos que había tenido la política de prestigio.

Para ordenar nuestras conclusiones, consideramos menester enumerar algunos vértices de nuestra política exterior, tratados anteriormente, que nos harán arribar a algunas argumentaciones. Nos referiremos a las partidas, los movimientos y los actores donde hubo atisbos de proyección de poder blando, y evaluaremos cuales fueron los resultados obtenidos.

1. El Enroque: Lavagna, Kirchner y el FMI

El enroque se introdujo en el ajedrez en el siglo XIV y consiste en mover el rey y la torre al mismo tiempo y cuenta como un solo movimiento. El mismo consiste en mover el rey dos casillas a lo largo de la primera fila hacia una torre y luego colocar la torre justo al otro lado del rey. Ahora bien, para que sirve el enroque? El enroque permite poner al Rey a refugio seguro en un flanco y detrás de los peones, y llevar una de sus poderosas torres a una buena posición, ya sea para atacar o para defenderse.

En este escenario, el Ministro de Economía Lavagna funcionó como una torre³³⁴, y en esta jugada movió a Kirchner del casillero donde estaba expuesto para llevar adelante las negociaciones, haciéndose cargo el mismo Ministro en persona de llevar adelante los acuerdos. Lo que supuso bajar la exposición del presidente y proveerle un resguardo.

En esta partida, que tuvo un cariz de urgencia y pragmatismo por el contexto interno que vivía la Argentina, no hubo matices que pudieran analizarse en términos de poder blando. Si bien Estados Unidos, a través del organismo multilateral de crédito seguía atento los movimientos de

³³⁴ La torre es una pieza defensiva que sirve para crear una fortaleza en torno al rey, en este caso el presidente Kirchner.

nuestro país, lo que podríamos encuadrar en una categoría de “atención”, no fue por las razones esperables. Sumado a la confrontación discursiva que emanaba del presidente, si bien hubo puntos de coincidencia en lo atinente a posturas como la lucha contra el terrorismo, lo cierto es que no hubo una proyección de soft power en ninguna de las dos direcciones.

Otra característica de este escenario entre ambos países, fue la permanente tensión que ambos manifestaron, anclada en una postura ideológica antagónica expuesta en reiteradas ocasiones (como la Cumbre de Mar del Plata) donde estaba a la vista el bajo nivel de entendimiento.

Womack estableció categorías por medio de las cuales un país puede impulsar poder blando. Las mismas responden a una gradualidad en la influencia que proyectan cuya finalidad es la persuasión, la primer categoría, es decir, la que por sí sola no genera ninguna influencia es la atención. Luego el autor considera como categoría intermedia la atracción, y por último la persuasión. Consideramos a los fines es este análisis, esbozar dos sub categorías referidas a la ‘atención’, y son la atención ‘positiva’, y la atención ‘negativa’. La atención positiva sería aquella que conduce a generar el ambiente propicio para escalar en la influencia del poder blando, es decir aquella que permite que pueda hacerse efectiva la aparición de la categoría ‘atracción’.

La sub categoría de atención ‘negativa’ ejerce el efecto contrario, es decir trunca las posibilidades de convertir una atención en atracción. Es decir, las motivaciones por las cuales un país centra su atención en otro responden a cuestiones disruptivas. Cuando decimos que las relaciones estuvieron enmarcadas en la tensión nos referimos a que ese fue el efecto y flujo que no hizo próspera otra vinculación. Desde la desconfianza, posturas contrarias, basadas para cada uno en la defensa de su sistema de valores y creencias, hicieron que la atención fuera negativa.

2. La relación con China: ensayo de aperturas

En definitiva, el despliegue de China con el impulso de poder blando en sus tres estándares o niveles de profundidad, puso de relieve que la asimetría condicionó fuertemente los

objetivos que proyectaba Argentina. La proyección de lo que Womack denomina atención, atracción y persuasión fue infringida por China con una política de seducción que llevó luego a aceptar las condiciones que imponía el actor más fuerte.

En este sentido resulta interesante el análisis de Miranda que describe como la demanda sojera impulsada por Beijing activó varios circuitos del bilateralismo, como vínculos políticos, militares y culturales, lo que llevó al establecimiento de una relación interdependiente fecunda, que sin embargo fue atravesada por etapas de fricción. De modo que, la interdependencia se fue desnaturalizando como esquema de vinculación en la medida que la relación se tornó desigual para Argentina. Ciertamente el país asiático se encontraba muy comprometido con el fortalecimiento del poder duro, es por ello que la política de inversión en territorio argentino fue tibia, y entraba en contradicción con las aspiraciones del gobierno kirchnerista.³³⁵

Los deseos de Argentina estaban puestos en que las inversiones extranjeras fueran destinadas a la reindustrialización de país, situación que no era considerada por el gobierno chino. Lo que sucedió, fue que Argentina no pudo diversificar sus ventas a China, siendo un interrogante cuan efectivo fue el intento de promover una política de seducción, que si bien cumplió (en parte) con las categorías de Womack de atención y atracción, no pudo obtener los beneficios que se esperaban, aunque sería incorrecto argumentar que no hubo ganancias. Solo que las mismas fueron menores a las esperadas.

En este caso particular, y a diferencia de lo que fueron las relaciones con Estados Unidos, ambos actores impulsaron un poder blando, quizá la balanza estuvo inclinada en términos de ganancias, hacia el actor más poderoso.

3. Venezuela: la “jugada intermedia”

Venezuela es otro actor con características particulares, tal como afirma Lorenzini ambos países comparten pautas identitarias. Según la autora, las mismas son en la autopercepción de los

³³⁵ Miranda, Roberto. “Argentina con China: el riesgo de la bonanza”. *Estudios Internacionales* 180 (2015), 91-113. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

gobiernos, *el carácter democrático y su pertenencia a América Latina*. Venezuela promueve un modelo de democracia protagónica y revolucionaria mientras que Argentina la concibe de un modo más tradicional, haciendo de su recuperación, una herramienta para gestionar su reinsertión internacional. La identificación latinoamericana es el otro atributo que comparten Argentina y Venezuela por razones geográficas, histórico-simbólicas y de memoria integracionista.³³⁶

Lorenzini argumenta que la política externa de los gobiernos del FPV (Frente para la Victoria), en nuestro caso, el de Néstor Kirchner, se caracteriza por: su corte autonomista, su perfil latinoamericanista y la definición del interés en términos de desarrollo. El perfil latinoamericanista se visualiza en la definición de la región como prioridad. El Mercosur, Brasil, Bolivia, Chile y Venezuela son ejemplos de esta impronta.³³⁷ En Argentina y, algo similar sucede en Venezuela, suele recurrirse a una encendida retórica para consumo doméstico que genera desconfianza en los actores internacionales y dificulta el cumplimiento de algunos objetivos claves. La sintonía en cuanto a esta “autopercepción” generó espacios de entendimiento y cooperación con un marcado tono integracionista donde el poder blando estuvo atravesado también por cierto pragmatismo coyuntural, pero que permitió avanzar casilleros en acuerdos bilaterales y regionales.

Como contrapunto con la ‘atención negativa’ que señalábamos respecto a las relaciones con Estados Unidos, con Venezuela ocurrió que la atención fue ‘positiva’ lo que indujo al afianzamiento y avance en cuestiones prácticas de la relación bilateral. Queremos marcar también la funcionalidad del dispositivo creencias e ideología como parte estructurante del poder blando. Es decir que el flujo del mismo fue más intenso y sostenido donde existieron creencias compartidas y una visión del mundo con más similitudes que diferencias.

La jugada intermedia se refiere a un truco impactante que se usa a menudo como una respuesta contra un ataque. Un movimiento intermedio es el que interrumpe una secuencia de

³³⁶ Las razones histórico-simbólicas están ligadas a la superación del pasado colonial a través de las luchas por la independencia. San Martín y Bolívar son los líderes que liberaron a Argentina y Venezuela de las amarras de la metrópoli. Lorenzini, María Elena, “Las Políticas Exteriores de Argentina y Venezuela en el Siglo XXI. Una Primera Aproximación al análisis comparado (2003-2011)”. *Reflexión Política*, vol. 15, núm. 30, diciembre, 2013, pp. 38-52, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia

³³⁷ Lorenzini, María Elena, op. cit.

movimientos de modo que el jugador gane una ventaja. En nuestro caso, pensamos (al igual que otros autores) que Argentina intentó balancear el constreñimiento de poder que sufrió frente a Brasil, integrando a Venezuela en el tablero, es decir, en esa jugada, Argentina puso a Venezuela “en el medio” para contrarrestar el avance brasileño.

4. El ascenso de Brasil y Argentina espectador

Las relaciones con nuestro socio más importante discurren entre las buenas intenciones, una retórica de seducción (que transita por los senderos de nuestro poder simbólico) y los resultados materiales que si bien muestran avances en términos de intercambio, subyacentemente existen tensiones producto de cuestiones estructurales que son más complejas y profundas.

Siguiendo a Keohane y Nye, que haya cooperación no implica que no haya conflicto, pero como afirma Gonçalves, formar una alianza implica una renuncia a la formulación de políticas nacionales a cambio de concertación. Por lo tanto, *una alianza sólo existe en lo discursivo cuando se encuentran comprometidos los intereses nacionales, a pesar que se compartan valores*, y se asemejen las capacidades y potencialidades entre ambos socios. Esto permite argumentar que todavía no hay una alianza estratégica entre Argentina y Brasil. La relación, si bien prioritaria para ambas naciones, debe fundarse en acciones de cooperación concretas que supere la instancia de compromisos enunciados, para crear un marco de confianza que ayude a profundizar la integración sin recelos.³³⁸

4.1. La sobrecarga

La táctica se diferencia por lo general de la estrategia, en la que las ventajas tardan más tiempo en realizarse, y el oponente tiene menos restricciones en la respuesta. Dentro de las tácticas de ajedrez, se encuentra la sobrecarga. Una pieza que realiza una tarea defensiva crítica es vulnerable a una combinación táctica. En caso de la sobrecarga, el defensor es cargado con demasiadas tareas defensivas. Cuando una pieza defiende piezas o casillas en direcciones diferentes, entonces éstas se convierten en vulnerables a una combinación táctica.

La “sobrecarga” fue, de alguna manera y trazando un paralelismo imaginario, la posición de Argentina ante los movimientos de Brasil, quien desplegó su liderazgo regional, evidenciando

³³⁸ Dussort, Maria Noel, “Las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil: Una Alianza Estratégica vacía de contenido”. Otro Sur Digital, Año: 1 | No 4 | Junio 2012

las asimetrías de poder existentes, a lo que Argentina respondió en varias oportunidades, con actitudes defensivas. Interesa remarcar algunos acontecimientos para ilustrar estos movimientos, que marcaron el liderazgo de uno y la adaptación de otro.

Para Miranda, siguiendo las modelizaciones de Hans Morgenthau sobre el equilibrio del poder, Brasil siempre estuvo cerca del esquema de competencia mientras que la Argentina lo estuvo del esquema de la política de prestigio. Otra de las situaciones en cuestión que merece señalarse fue en el momento de la creación, en Cuzco de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en diciembre de 2004. Como es sabido, este hecho tuvo la impronta del sesgo brasileño que arrancó con la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur de 2000, sin establecer previamente con la Argentina un papel diferente para ésta en relación al resto de los países de la subregión. Desde ese momento Brasil comenzó a enhebrar la noción de cooperación por liderazgo.

Por ello, no fue casual que en el acercamiento entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Brasilia buscara su predominio diplomático para ir dándole a la integración sudamericana un clima distinto. Este clima apuntaba a que tanto el Mercosur como la CAN debían ir diluyéndose en un nuevo espacio sudamericano de paz y desarrollo. La Argentina no sólo discrepó con este enfoque, sino que entendió que Brasil inauguraba una estructura subregional que lo tenía como eje excluyente para conducir la configuración de una zona de libre comercio y de integración física.³³⁹

En esta línea, Jaguaribe reflexiona sobre los liderazgos, y en punto encontramos algunas similitudes con el poder blando de Nye. El autor hace referencia a un liderazgo por seducción, solo que como contexto histórico al hablar de países europeos se centraba esa “seducción” básicamente en atributos culturales.

Para Jaguaribe la historia nos muestra tres modalidades de liderazgo de un país sobre otro. La más usual es la que contiene un elemento coercitivo: el liderazgo romano era coercitivo, el británico, el español, etc. El segundo ejemplo es muy raro, pero es necesario tenerlo en cuenta: el liderazgo que se ejerce por seducción. Un ejemplo de esto es el liderazgo de Florencia, que era

³³⁹ Miranda, Roberto. “El lado áspero de la relación de Argentina con Brasil”, Revista de Relaciones Internacionales N 31, Segmento Digital, Instituto de Relaciones Internacionales, segundo semestre de 2006.

una pequeña ciudad de peso económico modesto y militar nulo, y que sin embargo sedujo al mundo por el Renacimiento, las obras de arte, etc. Otro ejemplo fue la Francia del siglo XVIII, que perdió todas las guerras pero hizo del francés la lengua universal. Inglaterra derrotaba a Francia militarmente, pero los ingleses celebraban con vivas en francés. La tercera forma de liderazgo, que es cada vez más la única posible en el mundo, con excepción de la ejercida por los Estados Unidos, es el liderazgo por cooptación. Se trata del liderazgo en que el país líder les propone a los demás algo que les interesa a los liderados. Liderar es proponer algo que le convenga al liderado.³⁴⁰

En este sentido, las categorías de Jaguaribe respecto a los tipos de liderazgo presentan semejanzas con los tipos de poder que define Nye. El liderazgo por coerción representaría al poder duro, la política del garrote. El liderazgo por seducción sería el alter ego del poder blando, del poder simbólico, mientras el liderazgo por cooptación (aunque con base pragmática) sería una combinación que nos lleva a lo que Nye definió como *smart power*.

La Argentina es un país mucho más homogéneo desde el punto de vista sociocultural, mientras que Brasil tiene una heterogeneidad enorme. Por otro lado, a pesar de que la Argentina tiene un alto grado de integración social que subsiste a pesar de la crisis provocada por el gobierno de Carlos Menem, el país tiene un grado de integración nacional inferior al brasileño. Eso es muy curioso. Brasil tiene un grado de integración social bajo, pero sobrevive como país porque tiene un alto grado de integración nacional, que resiste a la crisis social. Integración nacional entendida como cohesión en torno de los mismos intereses como Estado y nación.³⁴¹

Si bien ambos países han transitado caminos paralelos y la toma de decisiones tiene criterios comunes, los orígenes pueden ser distintos. Tal como lo afirma Julio Burdman, “Brasil

³⁴⁰ La única forma de liderazgo que Brasil puede ejercer es por cooptación: proponer algo que le convenga a la Argentina. Brasil puede tomar la iniciativa de la propuesta, pero debe ejercerla en constante consulta. Brasil podrá tener un cierto liderazgo por su tamaño o su masa crítica, pero sólo podrá ejercerlo si es permanentemente consensuado. "No hay destino para una Argentina y un Brasil aislados". Entrevista a Helio Jaguaribe en La Nación, Cultura, 3 de marzo de 2004.

³⁴¹ *Ibidem*

también toma distancia del FMI y se ha lanzado a vivir sin acuerdo de financiamiento con el organismo. Pero ello no es simétrico con el caso argentino: Brasil aspira a vivir sin el Fondo pero no por los motivos que esgrime la Argentina –la responsabilización del FMI y del neoliberalismo por la crisis–, sino porque los países grandes e importantes del mundo no tienen estos acuerdos. Y Brasil ya dice formar parte de este grupo”.³⁴²

Ambos países atravesaban realidades diferentes. Kirchner definió el núcleo de las diferencias que lo separan del Brasil: “Argentina tiene que estar dedicada a reconstruir el país, sería irresponsable de mi parte dedicarme a ponerme a discutir liderazgos con nadie”, declaró en Brasilia. Mientras tanto, en el Brasil de Lula se ejecutaba el plan de expansión internacional que Itamaraty ya había diseñado en los años sesentas. Sin embargo, aunque Kirchner reconoce la brecha creciente que se produce en el rol mundial de ambos países, no parece dispuesto a obrar en consecuencia. La distancia que toma Kirchner de la Comunidad Sudamericana, o el rechazo a las aspiraciones de Brasil de integrar el Consejo de Seguridad de la ONU, forman parte de ello.³⁴³

Para Miranda, la dominación que impulso Brasil entre 2000 y 2007 fue decisiva. Su particularidad fue el haber transitado a través de un liderazgo por cooptación. En ocasión de la V Conferencia Ministerial de la Ronda de Doha de la OMC, llevada a cabo en Cancún en 2003, Brasil lideró junto a China, India y Sudáfrica, una coalición de países no desarrollados destinada a negociar la eliminación de los subsidios agrícolas de la protección de las economías del norte. De esta manera se constituyó el G20 y Brasil comenzó a ser considerado un ‘jugador global’ al

³⁴² Los organismos multilaterales de crédito son para que los países desarrollados, que suelen adoptar las políticas monetarias y fiscales ortodoxas, financien los problemas de los tercermundistas. Por ello, se despide del FMI pero nombra a Murilo Portugal –un ex técnico del organismo– como viceministro de Economía: abandona el paraguas financiero del Fondo, pero no las políticas ortodoxas que éste le proponía. Argentina, mientras tanto, siente que el “Consenso de Buenos Aires” que Lula y Kirchner firmaron en 2003, queda vaciado de contenidos. Julio Burdman. Argentina, Brasil: Roces de la nueva asimetría.

³⁴³ *Ibidem*

participar en la mesa “chica” de las negociaciones junto a Estados Unidos, la Unión Europea e India³⁴⁴.

Frente a situaciones como la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Argentina no pudo modificar el dominio de poder brasileño, y no tuvo otra forma de resistir más que las relacionadas con actitudes, gestos y estilos, es decir un poder de persuasión que finalmente no tuvo resultados trascendentes. Las insinuaciones políticas fueron perdiendo peso, la diplomacia presidencial tampoco fue eficaz en determinadas situaciones.³⁴⁵

Para Peixoto y Loza, la relación con Brasil presenta algunas características de una cultura de condominio aunque, en términos generales, es visto como un socio necesario antes que como un amigo, en una relación no desprovista de situaciones conflictivas. La relación entre ambos países en la OMC sufrió de sub-coordinación. De hecho, en materia agrícola, Brasil encabezó el llamado G-20; en los llamados temas de Singapur, donde persistieron las divergencias con Argentina. Asimismo, en la elección del Secretario de la OMC a principios del 2005 mientras Brasil lanzó sin consulta su propio candidato Luiz Felipe Seixas Corrêa, la Argentina había dado su apoyo al candidato de Uruguay, Carlos Pérez De Castillo.³⁴⁶

Los ejemplos traídos a colación ponen de manifiesto que en plano regional, en los organismos multilaterales Brasil tuvo un poder real que Argentina no, es decir un liderazgo con poder real. Ambos países tuvieron diferencias desde la relación con el FMI hasta el lugar por la banca en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Brasil, considerado jugador global, con

³⁴⁴ Roberto Miranda, “Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el Nuevo tablero regional”. Revista Relaciones Internacionales; no. 37 IRI, 2009. p. 169-186

³⁴⁵ *Ibidem*

³⁴⁶ En el caso de la inversión extranjera directa (IED) (que es la columna vertebral del MERCOSUR) durante la primera mitad de los 90, como resultado del proceso de privatizaciones, Argentina fue la principal receptora de la IED que se destinó al MERCOSUR alcanzando, en 1994, un pico de 54% de toda la IED destinada al MERCOSUR. Sin embargo, durante la segunda mitad de esa década, el flujo viró hacia Brasil. El proceso se consolidó en años sucesivos, escenario que tocó su punto crítico en 2001, cuando el 88% de la IED destinada al MERCOSUR fue a Brasil mientras sólo un 8% a Argentina. Juliana Peixoto y Jorgelina Loza. “La relación Argentina – Brasil: entre la administración de conflictos y las políticas de cooperación”. Revista Estudios N° 18 Centro de Estudios Avanzados Universidad Nacional de Córdoba.

gran poder de iniciativa, y Argentina intentando una reinserción internacional con una fuerte dosis de latinoamericanismo, pero acotada por la asimetría entre ambos. Es decir que partiendo de una afirmación respecto a la “atención” que ambos países se propiciaron por las razones expuestas, Brasil tuvo un flujo de atracción hacia toda la región, ejerciendo persuasión en su grado máximo en los organismos multilaterales. Mientras Argentina tuvo un poder de atracción mucho más limitado, al igual que en la fase persuasiva.

Lo enunciado nos lleva al punto de analizar que si bien hubo un intento de promover un poder blando, el mismo fue insuficiente por varios motivos. En primer lugar Argentina intentó promover una política de poder sin poder real. Más allá de la colaboración a todos los procesos de integración regional de los que participó activamente, nuestro país demostró tener insuficiencia respecto a poder influir en la política de la región. No logro articular poder de atracción y persuasión, a diferencia de Brasil, no tuvo poder de cooptación, políticas de poder que Brasil si desplegó, por lo tanto la no articulación, ni logro de resultados tangibles muestran la insuficiencia no del poder blando, sino del uso que Argentina pretendió hacer de él. La política de Argentina en la región fue una política sin poder limitada en cuanto a concepción e instrumento.

5. Una política exterior desinstitucionalizada

La relación orgánica entre la Presidencia y la Cancillería ha sido escasa y prácticamente nula con respecto al Legislativo y a los actores no estatales, lo cual constriñó el abanico de opciones y alternativas en la toma de decisiones frente a situaciones internacionales en las que el país estuvo involucrado. Como afirma Miranda el vínculo entre la política doméstica y la agenda externa no paso por cuestiones relacionadas con la participación institucional y el consenso

interpartidario, sino por la necesidad de que el discurso internacional del gobierno argentino le fuera funcional para su legitimación interna.³⁴⁷

Un claro ejemplo de la falta de sintonía entre el ejecutivo y el legislativo fue la suspensión del Ejercicio Militar Águila II, de manera conjunta con Estado Unidos. En esa ocasión el Congreso argentino no autorizó la inmunidad para las tropas norteamericanas en los ejercicios que iban a llevarse a cabo en Mendoza.

Roger Noriega, secretario de Estado norteamericano para América Latina afirmaba entonces: "No estamos pidiendo nada irregular sobre la cuestión de la inmunidad. Es algo normal y queremos mantener y profundizar nuestro contacto con los militares de la Argentina y otros participantes en esos ejercicios militares...Pero la única manera en que podemos hacerlo es con una aprobación del Congreso sobre inmunidad". A la vista estaba que más allá de las presiones, el Congreso no aprobó las operaciones.³⁴⁸

Para Tini y Picazo hubo una fuerte impronta presidencialista dada la conducción del andar internacional del país, Kirchner tomó en sus manos el manejo de las relaciones internacionales, ya sea por vía directa o por vía del nombramiento de personas de su confianza en los puestos más importantes.³⁴⁹

También en el caso de las negociaciones con el FMI Kirchner tuvo un rol activo, siendo el mismo un virtual Ministro de Economía. No se puede dejar de lado que esta "desinstitucionalización" también encuentra un paralelo en la política doméstica. Mientras en el plano de las relaciones exteriores nos referimos principalmente a una cuestión de estilo, también

³⁴⁷ Roberto Miranda (2009) "La responsabilidad de la toma de decisiones en el proyecto de inserción de Argentina en el mundo. Su participación en conflictos intraestatales regionales", Intellector, ISSN 1808-0529, Rio de Janeiro, Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais, 11:11-31.

³⁴⁸ En este ejercicio participarían además de la Fuerza Aérea argentina, tropas de Estados Unidos, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Bolivia. "Presión de EE.UU. por el ejercicio militar". En La Nación, 3 de octubre de 2003.

³⁴⁹ Tini, María Natalia y Picazo, María Victoria. "Argentina, 2007. Reflexiones sobre el Modelo de inserción". Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Política Exterior Argentina.

en materia de política interna hubo un proceso de fuerte cuestionamiento al que varios analistas llamaron “crisis institucional”.

Este estilo al que nos referimos es uno de los canales por los cuales se pretendió generar poder de persuasión que en definitiva no fue lo que aconteció, situación que se observa desde el manejo de la crisis bilateral con Uruguay que solo produjo un distanciamiento entre ambos mandatarios, como en el caso de la negociación con el FMI donde las negociaciones prosperaron en gran parte por el apoyo de Brasil y Estados Unidos, dejando a la vista que Argentina por sí sola no era portadora de un poder de “persuasión” en los términos de Womack. El continuo deterioro de la relación entre los gobiernos de la Argentina y Uruguay, llevó al presidente Néstor Kirchner a solicitarle al rey Juan Carlos I, de España, como último recurso, que sea el “facilitador” de un acuerdo entre ambos países, enfrentados por la instalación de las papeleras.³⁵⁰

En este sentido observamos que la expresión de valores fue fragmentada, ya que si bien hubo un fuerte impulso a la política de Derechos Humanos (en el plano interno e internacional) no se condice con una política que revalorice la calidad institucional, como el caso de la poca participación de Cancillería en la planificación y conducción de la política exterior.

6. Y como corolario: la estabilización de la desinserción

Para Roberto Miranda, por distintas razones la búsqueda de la inclusión del país en los ámbitos y cuestiones más relevantes de los procesos internacionales, es planteada como una necesidad política para la diplomacia y los negocios. Para la Argentina la inserción no significa otra cosa más que una condición: la de ser tenida en cuenta por la política y la economía mundiales. La inestabilidad político-institucional también es un elemento clave del problema de la continuidad de la política exterior argentina, esta inestabilidad genera fluctuaciones de política exterior y al mismo tiempo crea las condiciones necesarias para el desarrollo de una diplomacia díscola. Una y otra derivación afectan directamente a la inserción externa.

³⁵⁰ “El rey de España terciará en la crisis por las papeleras”. La Nación, 5 de noviembre de 2006.

No es justo vaticinar que la desinserción argentina fue un efecto de la crisis de 2001, más bien corresponde afirmar que la misma fue un proceso sostenido, ya que la Argentina no ha logrado posicionarse como un jugador estable. Con la cancelación de la deuda al FMI logramos reducir márgenes de dependencia pero sería irreal pensar que Argentina no es un país dependiente. Solo que en esta periodo de análisis es posible hablar de una “*dependencia soslayada*”.

Dependencia soslayada porque Argentina no logro reinsertarse en el plano internacional, solo busco insertarse en la región, con algunos matices. A través de Brasil, en un principio Argentina busco proyectar un liderazgo “compartido”, que no fue tal, justamente por los factores analizados desde el poder blando, como la incapacidad Argentina de generar un poder de atracción y persuasión, poderes relacionales que sí pudo desplegar Brasil. Y este fracaso se ve en la conducción de la Minustah de Haití, y las decisiones políticas de Brasil como en la cumbre energética.

Descartado el “liderazgo regional compartido” Argentina busco contrabalancear el peso de Brasil con una fuerte diplomacia presidencial dirigida a Venezuela.³⁵¹ El resultado fue una *inserción limitada* en la región y una dependencia para lograr equilibrio, entre Brasil y Venezuela. En cuanto a Uruguay, país con el que Argentina históricamente mantuvo una relación fraternal, observamos la disputa por la instalación de dos plantas de celulosa sobre el margen oriental del Río Uruguay, que se intensificó a partir de 2004, provocando una crisis sin precedentes.

Una característica cultural de la Argentina es que muchas veces la política y la economía se mueven por sensaciones. Las formulaciones de política exterior, o bien, más concretamente las acciones externas, suelen ser el resultado de las impresiones que se tienen en torno a lo que

³⁵¹ Desde la llegada de Kirchner a la presidencia se firmaron alrededor de 40 tratados con Venezuela. Tini y Picazo, op. cit.

sucede en el mundo. En teoría no es equivocado absorber sensaciones porque éstas forman parte de la percepción que, desde el país, se construye sobre las relaciones internacionales. Por otra parte, sería imposible concebir decisiones políticas vinculadas al contexto externo sin una cuota de impresiones acerca de este contexto. Pero la dificultad que la realidad pone en evidencia es que las especulaciones sobre la inserción externa del país suelen apoyarse mayormente en sensaciones. Una política de inserción basada en sensaciones es una inserción súbita, sobre todo en escenarios de cambio. Una derivación de la inserción súbita ante situaciones de cambio es la recurrencia a la diplomacia condicionada.³⁵²

Este análisis de Miranda se encuentra en concordancia con la lectura del escenario donde se proyecta la política exterior vista desde el poder blando, que es a través de las percepciones y de los márgenes de error que puede acarrear una lectura poco fidedigna del mapa de los actores. Y esto se refleja en lo que mencionábamos anteriormente como la “desinstitucionalización” es decir, la poca participación de la Cancillería en el armado de nuestra política exterior. Como Miranda lo llama “diplomacia condicionada” o diplomacia desinstitucionalizada, lo que ocurre es un desbalanceo, como sobredosis de diplomacia presidencial, frente a la imposibilidad de generar poder de “atención” en términos womackianos. Esto es producto de la desconfianza pero también de los errores de “percepción”.

La desconfianza también se refleja y es devuelta por la comunidad internacional tal como si fuera un espejo. La desvinculación con el FMI tras el pago de la deuda que mantenía con el mismo -ello también en concordancia con la decisión adoptada por Brasil-, significó un aumento de la desconfianza de los inversores, quienes veían en el organismo una garantía para sus transacciones. Por otro lado, el abandono del activismo internacional llevado adelante durante los 90 en los conflictos internacionales y la consecuente irrelevancia de nuestro país para las potencias, sumada a la mencionada falta de credibilidad, actuaron en detrimento de la inserción internacional argentina, reduciendo así su margen de acción. Respecto de los fundamentos de la

³⁵² *Ibidem*

relación, se puede sostener que la adhesión de la Argentina a la diplomacia brasileña marca la carencia de alternativas ante el estado de vulnerabilidad de nuestro país.³⁵³

Argentina tampoco ha tenido un rol relevante en el plano de la cooperación internacional. El Estado argentino estuvo ausente desde 2002 en ámbitos notables para la construcción de la denominada “nueva agenda de cooperación internacional” como los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2003, 2005, 2008) y, en otros casos, sólo participó el Ministerio de Economía y no el de Relaciones Exteriores (en la adhesión a la Declaración de París por iniciativa del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE).³⁵⁴

La imposibilidad de sostener una política exterior de carácter público, entendida como una política de estado que trascienda las diferentes administraciones nacionales, las contradicciones en los alineamientos internacionales y el cambio de intereses políticos entre las diferentes gestiones, no ha hecho más que debilitar la inserción internacional del país, restando relevancia a la Argentina en el contexto mundial. Esto, sumado a la falta de visión estratégica más allá de sus vecinos del MERCOSUR, la carencia de profundización de las relaciones que históricamente tuviera con aliados naturales como España dentro de la Unión Europea y la exigua participación de Argentina en los foros multilaterales, contribuyen a la mencionada irrelevancia internacional.³⁵⁵

³⁵³ Miranda, R. (2004) Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Kirchner, en Anuario 2004 de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.

³⁵⁴ Germán Soprano. Reseña del libro: Análisis de los lineamientos principales de la Política Exterior Argentina reciente, a través de la Cooperación Regional y la Agenda de Seguridad. Alejandro Simonoff, Javier Surasky y Juan Alberto Rial. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata. Serie Libros N° 4. La Plata, 2009. 123 páginas.

³⁵⁵ Un rasgo más de la actual política exterior, es la imprevisibilidad en el proceso de toma de decisiones, por ejemplo en la Minustah dado que fue la presión de sus vecinos lo que impulsó la participación argentina, que finalmente obtuvo en la misión un rol subordinado al mando político y militar que obtuvieron Chile y Brasil, respectivamente. Tini, María Natalia y Picazo, María Victoria, op. cit.

La estabilización de la desinserción viene a corroborar porqué el poder blando fue insuficiente en los objetivos de nuestra política exterior, algunos ensayos, improvisaciones y la incapacidad de avanzar en la atracción y persuasión tanto a nivel regional como internacional, mostraron que sin poder real, el impulso de poder blando fue una cuestión de forma y no de fondo.

7. El Laberinto

La insuficiencia radica entonces en una serie de sucesos que vistos a través de casos pragmáticos como los analizados anteriormente nos hacen concluir que ante la imposibilidad de contar con recursos de poder duro, desde lo militar hasta lo económico por la irrelevancia argentina sumado al default, y ante el ensayo de un despliegue de poder relacional blando como la cultura, los valores, el respeto por el sistema democrático y la defensa del derecho internacional, el multilateralismo y los derechos humanos, los mismos fueron insuficientes.

En realidad se trató de una política exterior sin poder que fue insuficiente al no poder hacer un uso eficiente de poder en sus variables capacidades. No hubo capacidad de atención, ya que como actor no adquirimos 'centralidad'. Tampoco existió atracción salvo casos puntuales en los que Argentina no participaba como actor individual sino que las propuestas que se ejecutaban eran de índole regional, bajo la aprobación de Brasil.

Y lo que definitivamente no sucedió fue el despliegue de un poder con capacidad de persuasión, en parte por la inserción limitada, el liderazgo de Brasil, la escasa participación de Cancillería en el entramado de la política exterior. Como el poder relacional se basa en la capacidad de producir cambios, a nuestro entender, el intento de generar cambios a través de este poder fue insuficiente.

Más allá del pragmatismo y la coyuntura el impulso de poder blando no fue suficiente para reposicionar a Argentina en el tablero mundial. Como actor menor, su proyección tuvo como sustento distintas asimetrías, su reinsertión quedó sujeta a vaivenes

y péndulos externos infligidos por países que moldearon la relación, al tiempo que no hubo una clara estrategia respecto al rol de Argentina, y hacia donde directora el poder blando.

La política exterior de un país depende en gran parte de la construcción de una concepción de poder, *el ensayo de producir poder en clave blanda resulto insuficiente para darle sustentabilidad a nuestra política exterior.*

Bibliografía :

Abeles, Martin y Esteban Kiper, “El G20 y el rol de la Argentina”. En Serie Aportes N° 9, Fundación Friedrich Ebert.

Albanese, Pascual, Jorge Castro y Jorge Raventos, “La Argentina después de Kirchner”, Buenos Aires: Segundo Centenario, 2008.

Arguello, Jorge “La república Argentina y la ONU: La fuerza de las ideas, el resto de las acciones”. En Boletín ISIAE del CARI, año 11 número 45 abril de 2008.

Baldwin, David, (2002). “Power and International Relations”, en Carlsnaes W, Risse-Kappen T, Simmons B: Handbook of international relations, SAGE publications ltd, London.

Bekerman, Marta y otros autores, “La emergencia de China y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil”. Revista Problemas del Desarrollo, 176 (45), enero-marzo 2014

Bembi, Mariela y Nemiña Pablo. “Neoliberalismo y Desendeudamiento. La relación Argentina – FMI, Bs. As.”, Capital Intelectual, 2007.

Bielsa, Rafael “La política exterior argentina en el marco de la integración regional”, en DEP, Diplomacia, Estrategia y Política - Octubre/Diciembre 2004.

Bielsa, Rafael “Un lugar en el mundo”. Revista Mundo Sur. Bs As, agosto de 2004.

Bologna, Bruno. “Un límite efectivo al despojo”, en Miradas al Sur, Edición Impresa del 25 de septiembre de 2011.

Botto, Mercedes Isabel. “El g-20 y la gobernanza global: ¿un cambio en la arquitectura o en los procedimientos? Una mirada desde América Latina”. Publicado en la revista Nueva Sociedad No 229, septiembre-octubre de 2010.

Bouzas, Roberto. “China y Argentina: Relaciones Económicas Bilaterales e Interacciones Globales”. Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Bouzas, Roberto y Bernardo Kosacoff, “Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil”, Documento de Trabajo N° 8, Abril de 2010, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de San Andrés.

Bravi, Bárbara, “Soft power en la política exterior kirchnerista”, Politikós, ICP- Universidad Católica de Santa Fe, 2007, n° 9:69-105.

Burdman, Julio “Argentina, Brasil: Roces de la nueva asimetría”. En Nueva Mayoría, 8 de junio de 2005.

Busso Anabella: “La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas”, 2006. En: Bologna, Alfredo B. “La política exterior del gobierno de Kirchner” T IV VII, Rosario, CERIR, 2006.

Busso, Anabella y Nora Luzi. “De Duhalde a Kirchner: los vínculos Argentino-Americanos en el tránsito de la crisis”. Anuario 2003 Instituto de Relaciones Internacionales.

Calcagno Eric y Calcagno Alfredo Eric, “Del teorema de Baglini al de Néstor Kirchner”. En: Miradas al Sur, Año 3. Edición número 137, 2011.

Cárdenas, Emilio. “La Reforma del Consejo de Seguridad”. Debate, en Agenda Internacional, Año 1, Número 4, Marzo/Abril/Mayo 2005.

Cepik, Marco y Natasha Pergher Silva, “A política de integração regional da Argentina na era Kirchner”. Revista Cojuntura Austral, Vol. 3, n° 9-10, dez 2011 – mar 2012.

Cesarin, Sergio, “China y Argentina: enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral”. Serie Aportes, CEPES y Fundación Friedrich Ebert, marzo de 2010.

Escudé, Carlos, “China y la inserción internacional de Argentina”, 1a. ed. - Buenos Aires: Universidad del CEMA, 2011.

Cisneros, Emiliano. Agenda Internacional, Año 1, Número 4, Marzo/Abril/Mayo 2005.

Colombo Sierra, Agustín. “Nueva Etapa: Relaciones serias y maduras”. En: Relaciones Bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente. Compilado por Cynthia J. Arnson. CELS & Woodrow Wilson International Center, Washington, 2004.

Corigliano, Francisco “Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner”. En: Boletín ISIAE N° 47.

Creuss, Nicolás, “La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner: dilemas y contradicciones a la hora de pensar el poder en clave internacional”. Presentado en V Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, La Plata, 2010.

Crocker, Chester A , Fen Osler Hampson, Pamela R. Aall, “Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World”, US Institute of Peace Press (2007).

Deciancio, Melisa “Argentina en el G20: La construcción de su agenda”. G20 Observatorio, Área de Relaciones Internacionales, Flacso.

Demarchi, Paula. “Acciones y reacciones en el marco de las relaciones argentino-británicas por el conflicto sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur desde mayo de 2003 hasta septiembre de 2011”. En Aportes de PIA N 4. Documento de Cátedra, Diciembre 2011.

De la Balze, Felipe. “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”. En Revista Agenda Internacional N° 21.

De la Balze, Felipe. “Entre los ‘cuentos chinos’ y la realidad. El surgimiento de China: un dilema central en la política exterior argentina”. Texto revisado de la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, diciembre de 2013. CARI, Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el Mundo.

Deutsch, Karl (1993). “Política y Gobierno”. México: Fondo de Cultura Económica.

Easton, David (1976), “Esquema para el análisis político”. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Diamint, Rut. Agenda Internacional, Año 1, Número 4, Marzo/Abril/Mayo 2005.

Duarte Villa, Rafael y Manuel Trinidad Viana. “Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur”. Revista de Ciencia Política / volumen 28 / N° 2 / 2008

Dussort, Maria Noel, “Las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil: Una Alianza Estratégica vacía de contenido”. Otro Sur Digital, Año: 1 | No 4 | Junio 2012

Fidanza, Eduardo, “La ‘sociodicea’ de Néstor Kirchner”. En: Revista Criterio, N° 2292, Abril 2004.

Foglia, Vega y Comini. “Política Exterior del Brasil bajo la Administración Da Silva: ¿Campaña Electoral o Consolidación de la Integración Regional?”. Ponencia presentada en el VII Congreso de la SAAP, 2005.

George, Alexander “La decisión presidencial en política exterior”, Buenos Aires: GEL, 1991.

George, Alexander “The Operational Code”: A Neglected Approach to the study of Political Leaders and Decision-Making, EE.UU., International Studies Association, 1969.

Giuliano, Héctor Luis “Problemática de la Deuda Pública Argentina: Megacanje y Crisis de la Deuda 2001”, Buenos Aires, Grupo Editor del Encuentro, 2007.

Godio, Julio, “El tiempo de Kirchner. El devenir de una revolución desde arriba”. Buenos Aires: Ediciones Letra Grifa, 2006.

Gomes Saraiva, Miriam. “Brasil y Argentina: Política externa para América Latina en tiempos recientes”. En América Latina Hoy, abril 2007, numero 045, Universidad de Salamanca, España.

Gullo, Marcelo. “Argentina Brasil, la gran oportunidad”. 1ª ed. Buenos Aires: Biblos, 2005.

Gutierrez Bróndolo, Ignacio. “Malvinas: la política exterior argentina 2003-2011”, 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2013.

Herrero, Luciano. “La ‘Cuestión Malvinas’ en la política exterior kirchnerista”. En Revista Contexto Internacional N 36 Abril-Julio 2013.

Huntington, Samuel “La superpotencia solitaria”. En *Política Exterior* N°71 – 1999.

Jaguaribe, Helio. “Argentina-Brasil: Una Alianza Necesaria”. En: <http://www.asociacionag.org.ar/>

Jervis, Robert “Signaling and Perception”, in Kristen Monroe ed., *Political Psychology* (Earlbaum, 2002).

Jervis, Robert “Perception and Misperception in International Politics”. Princeton: Princeton University Press, 1976.

Jung, Carl G., “El Hombre y Sus Símbolos” (1964), Barcelona Ediciones Paidós, 2008.

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1998). “La interdependencia en la política mundial” en *Poder e Interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Lascano y Vedia, Julio Ramón. “Política y Diplomacia. Una política institucional hacia el mundo”. Ediciones Tu llave, Buenos Aires, 2007.

Lengyel, Miguel y Bernabé Malacalza. “Argentina - Haití: El desafío de la Cooperación Sur-Sur y la promoción al desarrollo”. En *Revista Española de Cooperación Internacional*, Nro.27, IUDC Madrid: 2011.

Lengyel, M. “Argentina’s Participation in Haiti: Trends and Prospects”, 2006, en www.flasco.org.ar

Levy Yeyati, Eduardo y Diego Valenzuela, “La Resurrección. Historia de la poscrisis argentina”, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2007.

Lorenzini, María Elena. “La relación Argentina-Venezuela 2003-2010: ¿Un vínculo de ritmos oscilantes?” Presentado en las Jornadas de Debate “La Agenda de la Política Exterior Argentina: Inserción Regional y Extra-regional a partir del escenario pos default”, mayo de 2012, UNR.

Lorenzini, María Elena, “Las Políticas Exteriores de Argentina y Venezuela en el Siglo XXI. Una Primera Aproximación al análisis comparado (2003-2011)”. *Reflexión Política*, vol. 15, núm. 30, diciembre, 2013, pp. 38-52, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

Llenderozas, Elsa. “La política exterior de Kirchner 2003-2006”. Ponencia presentada en el 8° Congreso Chileno de Ciencia Política. *Democracia & Igualdad: Desafíos políticos, institucionales e internacionales*. Santiago 15 al 17 de noviembre de 2006. Campus San Joaquín, PUC.

Llenderozas, Elsa. “La política exterior de los gobiernos kirchneristas”. En: *La política en tiempos de los Kirchner*. AAVV, Bs. As.: Eudeba, 2011.

Malamud, Carlos. “La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones” (DT), 17/05/2007. Real Instituto Elcano.

Mangone, Carlos y Warley, Jorge. “El discurso político”. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1994.

Marcellesi, Jean Baptiste. “Contribución de la sociolingüística al estudio del discurso político”, en M. Monteforte Toledo (ed.), El discurso político. Teoría y Análisis, México, UNAM- Nueva Imagen, 1980.

Méndez, Ana y otros autores. “El comercio exterior bilateral entre Argentina y Venezuela”. Documento de trabajo, Junio de 2011.

Micha, Luciana. “Una visión integrada de la participación argentina en MINUSTAH”, Security and Defense Studies Review, Vol. 5 N. 1, Spring 2005

Miranda, Roberto “El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina”. En revista Relaciones Internacionales N 21, 2001.

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

Miranda, Roberto “Hegemonía y Pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina”. Politikós, ICP, Universidad Católica de Santa Fe, 2004.

Miranda, Roberto. “El lado áspero de la relación de Argentina con Brasil”, Revista de Relaciones Internacionales N 31, Segmento Digital, Instituto de Relaciones Internacionales, segundo semestre de 2006.

Miranda, Roberto. “Entre el principismo y el pragmatismo. La visión internacional de Argentina en relación a Brasil y Estados Unidos”. Paper presentado en el IV Congreso de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata, 2008.

Miranda, Roberto. “Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional”. Revista Relaciones Internacionales N° 37, UNLP, 2009.

Miranda, Roberto. “A responsabilidade da tomada de decisões no projeto de inserção da Argentina no mundo. Sua participação em conflitos intra-estatais regionais”, Intellector, Rio de Janeiro, Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais, 2009.

Miranda, Roberto y otros. “Una clave en el análisis de la política exterior argentina: su sustentabilidad”. Política exterior: conceptos y enfoques en torno a Argentina. – 1ª ed. – Rosario: Pia, 2011.

Miranda, Roberto. “Argentina con China: el riesgo de la bonanza”. Estudios Internacionales 180 (2015), 91-113. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

Morgenthau, Hans J. (1986). “Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz”, Grupo Editor Latinoamericano - GEL.

Nemiña, Pablo. “Argentina: Camino del desendeudamiento (1991-2011)”. Análisis, Mayo-Agosto 2012.

Noya, Javier “El poder simbólico de las naciones”. En Real Instituto Elcano. Área: Imagen Exterior de España y Opinión Pública – DT N° 35/2005, julio 2005.

Nye, Joseph (2004) “Soft Power, The Means to Success in World Politics”, Public Affairs, New Hampshire, 2004.

Nye, Joseph S. “In Mideast, the goal is 'smart power'”, Boston Globe, agosto 19 de 2006.

Nye Jr. Joseph “The Paradox of American Power: Why the World’s only Superpower can't Go It Alone”. Oxford 2002.

Palacio de Oteyza, Vicente. “La imagen imperial del nuevo orden internacional: es esto realismo político?”, revista Cidob d’afers internacionals, 64, diciembre 2003-enero 2004.

Peixoto, Juliana y Jorgelina Loza. “La relación Argentina – Brasil: entre la administración de conflictos y las políticas de cooperación”. Revista Estudios N° 18 Centro de Estudios Avanzados Universidad Nacional de Córdoba.

Petrella, Fernando “Argentina: gobernanza global y participación en el G20”. En <http://www.cari.org.ar/>

Ramírez, Sagrario y José Ramón Torregrosa. “Psicosociología de las relaciones internacionales”. Psicología Social Aplicada. Capítulo 7, VVAA (1996), Madrid: Mc Graw-Hill.

Rapoport, Mario. “El viraje del siglo XXI. Deudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el mundo”. Buenos Aires: Ed. Grupo Norma, 2006.

Riorda, Mario y Marcela Farré (coordinadores). “¡Ey, las ideologías existen!: comunicación política y campañas electorales en América Latina”. Buenos Aires: Biblos, 2012.

Roark, Mariano y Calvento, Mariana. “Condicionantes internos y externos de las relaciones de Argentina con Venezuela. La transformación del vínculo bilateral durante el gobierno de Néstor Kirchner” en Colombo, Sandra, La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner : un cambio de época . - 1a ed. - Tandil : CEIPIL/UNCPBA, 2011.

Roark, Mariano y Giglio Antonela. “Las relaciones Argentina-Venezuela durante el gobierno de Néstor Kirchner”. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

Rojas Aravena, Francisco y Paz Milet, “Diplomacia de cumbre: el multilateralismo emergente en el siglo XXI”, Flacso, Santiago de Chile, 1998.

Ruggie, J.G., “Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization”, Routledge, Londres, 1998.

Russell, Roberto, “Sistema de creencias y Política Exterior Argentina 1976-1989”, Bs. As., FLACSO, 1996.

Russell, Roberto; Tokatlian, Juan Gabriel, “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, Perfiles Latinoamericanos, núm. 21, diciembre, 2003. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Distrito Federal, México

Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, “Argentina, Brasil y EE.UU.: El desafío de una esfera de cooperación” en Agenda Internacional Año 1, Número 2, Septiembre/Octubre/Noviembre 2004

Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. “Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas”. Working paper n° 19, Julio de 2011. En Plataforma Democrática.

Ruvalcaba, Daniel Efrén Morales “La política exterior de Néstor Kirchner y el diseño de un ‘Regional Core-State’ suramericano”. Revista Contextualizaciones Latinoamericanas, Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara. Año 2, N° 3, Julio-Diciembre de 2010.

Sagot, Jacques “Ajedrez y voluntad de poder”. En: Revista Matemáticas, Educación e Internet, <http://tecdigital.tec.ac.cr/>

Sanahuja, José Antonio “¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea”. En VV AA, Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

Soprano, Germán. Reseña del libro: Análisis de los lineamientos principales de la Política Exterior Argentina reciente, a través de la Cooperación Regional y la Agenda de Seguridad. Alejandro Simonoff, Javier Surasky y Juan Alberto Rial. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata. Serie Libros N° 4. La Plata, 2009.

Simonoff, Alejandro “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner”. En CONfines 5/10 agosto-diciembre 2009.

Simonoff, Alejandro “El triángulo Buenos Aires-Brasilia-Washington como eje para la interpretación de la política exterior argentina reciente”. En: Pablo Whebe, “El presente internacional de Argentina. Cuestiones de su agenda de política exterior”. Río Cuarto: Ed. UNRC, 2008.

Simonoff, Alejandro “Envío de Tropas y Política Exterior (1989-2005)” en: Revista de Relaciones Internacionales –Nº 28/2005. IRI. La Plata.

Taborga, Rolando y Floro, “Argentina y el MERCOSUR: Alianzas estratégicas con Brasil y Venezuela (2003 - 2009)”. Presentado en el V Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, La Plata, noviembre de 2010.

Taiana, Jorge “América Latina y la Diplomacia de Cumbres”. Carlos M. Jarque, María Salvadora Ortiz y Carlos Quenan Editores, Editado por: Secretaría General Iberoamericana. Fecha: Octubre de 2009.

Tini, María Natalia y Picazo, María Victoria. “Argentina, 2007. Reflexiones sobre el Modelo de inserción”. Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Política Exterior Argentina.

Tini, Natalia, “El proceso de percepción en la política exterior argentina (2003-2009)”. En Política Exterior. Conceptos y Enfoques en torno a Argentina. Roberto Miranda (comp.) y otros. – 1º ed. – Rosario: Pia, 2011.

Tomz, Michael “Democratic Default: Domestic Audiences and Compliance with International Agreements”, Stanford University, august 2002. Prepared for delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, August 29 September 1.

Torres, Miguel Agustín. “Política exterior y deuda externa en Argentina. La posición del gobierno de Cristina Fernández”. En Reflexión Política Año 11 N 22, Diciembre de 2009, IEP – UNAB (Colombia).

Tussie, Diana “Argentina y EEUU bajo el signo de la era K. Relaciones Bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente”. Compilado por Cynthia J. Arnson. CELS & Woodrow Wilson International Center, Washington, 2004.

Verón, Eliseo, “La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política”, en AA. VV., El discurso político. Lenguajes y acontecimientos. Buenos Aires: Hachette, 1987.

Verón, Eliseo. “La semiosis social: Fragmentos de una teoría de la discursividad”, Ed. GEDISA, México, 2004.

Villagra Delgado, Pedro. Agenda Internacional, Año 1, Número 4, Marzo/Abril/Mayo 2005.

Waltz, Kenneth “El hombre, el Estado y la guerra”, Editorial Nova, Buenos Aires, 1959.

Waltz, Kenneth “Teoría de la política internacional”. Bs. As.: GEL, 1988.

Wendt, Alexander, (1999) “Social Theory of International Politics”, Cambridge University Press.

Womack, Brantley “India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales”, Juan Tokatlian (Compilador), Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007.

Womack, Brantley “Dancing Alone: A Hard Look at Soft Power”, Japan Focus, November, 2005.

Zawels, Estanislao. Debate. Agenda Internacional, Año 1, Número 4, Marzo/Abril/Mayo 2005.

Zbigniew Brzezinski, “El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos”, Editorial Paidós, 1998.

2. Artículos periodísticos

- Bielsa, Rafael. “¿Volver a salir de Haití? En: Página 12, 08 de enero de 2005.
- Bologna, Alfredo Bruno. “El Canciller Bielsa perdió la paciencia”. Publicado en el diario "La Capital". Rosario, 29 de junio de 2005.
- Capriata, Laura. “Un discurso directo y confrontativo”. En La Nación, sección política, 24 de mayo de 2005.
- Entrevista a José Nun, “¿Por qué no convivirían Kirchner y Lavagna?”, en Página 12, 26 de diciembre de 2004.
- O’Donell, Guillermo. “El poder tiende a olvidar su origen”. En La Nación, 19 de febrero de 2006.
- Palermo, Vicente. “Sal en las heridas. Las Malvinas en la cultura argentina contemporánea”. Clarín, 10 de marzo de 2006.
- Pérez Llana, Carlos. "Este gobierno carece de política exterior". La Nación, 2/9/2006.
- Tello, Angel. “Haití, escenario nada sencillo”. En: Página 12, 28 de mayo de 2004.
- Tokatlian, Juan Gabriel “Un triángulo prometedor” en La Nación, 1 de diciembre de 2006.
- Tokatlian, Juan Gabriel. “Reportaje a Juan G. Tokatlian sobre la política exterior”. En Página 12, 15 de abril de 2004.
- Nota a Daniel Filmus, “Gran Bretaña siempre votó en contra de los plebiscitos sobre autodeterminación, salvo en el caso de Malvinas”, 17 de marzo de 2014

- “No hay destino para una Argentina y un Brasil aislados”. Entrevista a Helio Jaguaribe en La Nación, Cultura, 3 de marzo de 2004.
- “Argentina y Brasil se ofrecen como mediadores en la crisis de Bolivia”. Clarín, 17 de octubre de 2003.
- “En la ONU, Kirchner criticó al Fondo y condenó al terrorismo”, en Clarín, 15 de septiembre de 2005.
- “Kirchner trató de ‘patrones de estancia’ a los organismos internacionales de crédito”. En: Diario Hoy, 1 de octubre de 2004.
- “La Argentina incrementó su superávit con Washington”, Clarín, El Mundo, 11 de febrero de 2006.
- “Los EEUU elogiaron al país por su política antiterrorista”. En Infobae, 2 de mayo de 2007.
- “Mejor la cooperación que el poder”. Por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian. La Nación, 28 de febrero de 2005.
- “Los nuevos bonos”, Infobae, 11 de enero de 2005.
- “El lobbista italiano Nicola Stock dijo que la oferta de canje es "unilateral e inaceptable". La Nación, miércoles 12 de enero de 2005.
- “Histórico: el país saldará en un solo pago la deuda con el FMI” en La Nación, viernes 16 de diciembre de 2005.
- “Argentina-Estados Unidos: opciones estratégicas”. Por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián. La Nación, Opinión, miércoles 14 de septiembre de 2005.
- “Bielsa Poeta, setentista, futbolero y candidato delfín del peronismo”, Clarín, Domingo 15 de julio de 2007.
- “Taiana, un diplomático de modos y trayectoria”. La Nación, viernes 18 de julio de 2010.
- “Taiana, la búsqueda de una continuidad”, Diario Página 12, martes 29 de noviembre de 2005.
- “Taiana, un "hombre del Presidente". La Nación, lunes 28 de noviembre de 2005.
- “Argentina empieza el año en el Consejo de Seguridad”, Diario Página 12, viernes, 31 de diciembre de 2004.

- “En la mesa del Consejo, Kirchner condenó el terrorismo y sus causas”. Diario Página 12, 15 de septiembre de 2005.
- “Bielsa presentó en la ONU el plan argentino de ayuda para Haití”. En Clarín, 12 de enero de 2005.
- “Argentina rechazó una contrapropuesta de Gran Bretaña por los vuelos a Malvinas”. Clarín, 3 de marzo de 2004.
- “El Gobierno autorizó a Lafsa a volar a Malvinas”. La Nación, 1 de junio de 2004.
- “La política de la paciencia infinita “, La Nación, sábado 02 de abril de 2005.
- “Los Kirchner y las Malvinas”, Clarín 17 de febrero de 2010.
- “El Instituto Confucio eligió la Argentina para abrir una sede”. La Nación, 24 de julio de 2008.
- “China: el socio que hay que seducir”. La Nación, 24 de mayo de 2007.
- “Kirchner y Hu Jintao firmaron convenios”. La Nación, martes 16 de noviembre de 2004.
- “Una lluvia de palitos chinos (en 10 años)”. Página 12, miércoles 17 de noviembre de 2004.
- “Con Brasil, socios para crecer”. Clarín, 15 de octubre de 2003.
- “El plan de Brasil y el rol argentino”. Clarín, 17 de octubre de 2003.
- “Argentina y Brasil se ofrecen como mediadores en la crisis de Bolivia”. Clarín, 17 de octubre de 2003.
- “Los acuerdos con Venezuela, todo un récord”. La Nación, 6 de enero de 2008.
- “Presión de EE.UU. por el ejercicio militar”. En La Nación, 3 de octubre de 2003.
- “El rey de España terciará en la crisis por las papeleras”. La Nación, 5 de noviembre de 2006.
- “AMIA: Kirchner criticó a Irán por no colaborar”. Por Jorge Rosales, La Nación, Miércoles 26 de septiembre de 2007.
- “Los ejes de la política exterior argentina”. Entrevista a Jorge Taiana realizada por Rodrigo Conde Garrido y Santiago Alles, mayo de 2007.
- Alicia Caballero, “La Inversión Extranjera Directa a nivel mundial y en Argentina”, 2009. Link: <http://argentina.diariocritico.com/>
- “Emilio de Ipola, Sociólogo, y el estilo de Kirchner”. En: <http://www.clubsocialista.com.ar>

- “Los principales acontecimientos en la vida de Néstor Kirchner”. En: <http://m24digital.com/>
- “Una gobernanza global no es lo mismo que un “gobierno global” o un “gobierno mundial”. Discurso de Jorge Argüello en la Universidad de Bologna, 1 de noviembre de 2011, en: <http://www.embajadaabierta.com/>
- “Taiana toma la posta de Bielsa con sugerencias de tener un perfil bajo”. En: <https://notife.com/>
- “Malvinas, una causa latinoamericana”. En: www.portaldelsur.info
- “El reclamo por Malvinas: una política de Estado sostenida en el tiempo”. En: www.infojusnoticias.gov.ar
- Biografía de Néstor Kirchner, en “Biografías líderes políticos de América del Sur”. En: <http://www.cidob.org>

3. Discursos

- Discurso del presidente Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003.
- Intervención del Dr. Néstor Carlos Kirchner, Presidente de la República Argentina. 58° Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York, 25 de Septiembre de 2003.
- Palabras del Presidente Néstor Kirchner en la 59° Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2004.
- Palabras del Presidente Néstor Kirchner, en el Acto de Conmemoración del Día de la Fuerza Aérea Argentina, en la Provincia de Córdoba, 10 de agosto de 2004.
- Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, Nueva York, 12 de enero de 2005.
- Discurso pronunciado por el presidente Néstor Kirchner en ocasión de la 62° Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007.
- Discursos: www.presidencia.gov.ar / www.un.org
- Comunicados de Cancillería: www.cancilleria.gov.ar
- Comunicados Ministerio de Defensa

