

Between the crisis and the recovery. The main tendencies of the Argentinean foreign policy after the 2001-2002 crisis



MIGUEL AGUSTÍN TORRES

- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET)

Sociedad y Discurso
Número 18: 20-47
Universidad de Aalborg
www.discurso.aau.dk
ISSN 1601-1686

Resumen: El colapso social, económico e institucional de diciembre de 2001 implicó el abandono del modelo menemista. Hasta entonces la política exterior argentina había seguido las orientaciones impresas desde la década del noventa por la administración Menem y que habían presentado continuidad durante la presidencia 'aliancista'. A partir de la crisis de 2001 se asiste a una revisión del rumbo de la política internacional del país y del sentido asignado a determinados vínculos. En el presente aporte se propone como objetivo distinguir y caracterizar las tendencias principales que observó la política exterior argentina con posterioridad a la crisis del 2001-2002. Los parámetros temporales considerados comprenden el período que transcurre desde el colapso de diciembre del 2001 hasta el primer año y medio del gobierno de Cristina Fernández. Palabras Claves: Argentina - Política Exterior - Crisis del 2001 -2002 – Tendencias.

Abstract

The social, economic and institutional collapse of december 2001 involved the abandonment of the Menem model. Until then, Argentina's foreign policy had followed the directions printed from the nineties by the Menem administration and had continuity during the presidency of the "Alianza". Since the 2001 crisis occurs a review of the directions of the international policy and an exam of the sense assigned to some links. This paper tries to identify and characterize the main tendencies of the Argentina's foreign policy after the 2001-2002 crisis. The temporal parameters of this paper include the period elapsed since the collapse of December 2001 until the first year and a half of the government of Cristina Fernandez.

Key words: Argentina - Foreign Policy - 2001-2002 Crisis – Tendencias

1. Primeras Consideraciones

Los primeros años de este siglo representan en la historia argentina reciente una etapa marcada por la búsqueda de la recuperación. Los relevantes sucesos comprendidos en la crisis socioeconómica e institucional de fines de 2001 y comienzos de 2002 y las repuestas políticas y sociales que generaron le confieren al periodo profundos significados. Por tal motivo el colapso, sus secuelas y connotaciones constituyen un recuerdo aún vigente en la memoria colectiva del cuerpo social del país y un elemento útil para analizar e interpretar su realidad política e institucional, en esta década.

Luego de la crisis las definiciones de la política exterior recogieron orientaciones y criterios que guardaron distancia del patrón de vinculación externa vigente desde la presidencia de Menem. Estas nuevas posiciones respondieron a la convergencia entre los impactos y diagnósticos de la difícil situación que atravesaba el país y la identidad y pertenencia ideológico-política de las administraciones que transitaron por la presidencia. De esta manera el cuestionamiento al modelo de desarrollo, imperante hasta entonces, trajo aparejada la revisión del paradigma de inserción que lo complementó y, en consecuencia, la apertura de una nueva instancia en el modo de relacionarse con el mundo.

La inserción internacional de Argentina con posterioridad a la crisis ha recibido distintos y útiles enfoques. Algunos de ellos se circunscriben al ambiente de crisis (Escudé, 2002) o a las repuestas que ofreció la administración Duhalde (Torres, 2003). Otras contribuciones han abordado los rasgos generales de la política exterior Argentina durante periodos de análisis que abarcan hasta la gestión kirchnerista (Diamint, 2003). La proyección externa del país en la etapa Kirchner motivó variados estudios, algunos de ellos procuran caracterizarla de manera general (Simonoff; 2009) otros la comparan con el desempeño internacional de administraciones anteriores (Cisneros, 2006), la cotejan con la política internacional de otros países (Morandé Lavin, 2007), se limitan a unos temas precisos o al estudio de vínculos bilaterales del país (Saraiva, 2004, Russell R. y Tokatlián, 2004; Busso, 2006; Cortez, 2006; Colacrai y Lorenzini, 2006; Milet García, 2007 etc), a su inserción regional (Miranda, 2004; Corigliano, 2004; Bernal- Meza, 2008). Del mismo modo los primeros años de la presidencia Fernández recogen también colaboraciones de relevancia (Miranda, 2008).

En el presente aporte se propone como objetivo distinguir y caracterizar las tendencias principales que observó la política exterior Argentina con posterioridad a la crisis del 2001-2002. Los parámetros temporales considerados comprenden el período que transcurre desde el colapso de diciembre del 2001 hasta el primer año y medio del gobierno de Cristina Fernández.

El trabajo no pretende agotar el examen de los distintos temas que integraron la abundante agenda externa de los años del periodo de crisis y post-crisis. Se analizan tres áreas de las relaciones exteriores que, debido a la relevancia de los acontecimientos englobados y los actores involucrados en las mismas, constituyen tópicos de ineludible estudio en toda investigación sobre la política exterior Argentina contemporánea. De esta manera, se indaga en los lazos con los países de la región, principalmente el entorno sudamericano y dentro del

mismo el vínculo con Brasil, la política adoptada en materia de endeudamiento externo y la relación con los Estados Unidos.

Teniendo en cuenta lo expresado se plantea el siguiente interrogante ¿Cuáles fueron las tendencias principales que observó la política exterior de Argentina en sus relaciones con la región, los EEUU y el problema del endeudamiento externo, luego de la crisis del 2001-2002?

Como argumento central de este aporte y respuesta al interrogante expuesto, se sostiene que luego de la crisis del 2001 la política exterior argentina dirigida a las áreas temáticas consideradas, se caracterizó por: i) un re-posicionamiento hacia la región sobre la base de una ponderación política de los lazos con los actores del entorno, especialmente Brasil; ii) el abandono de la estrategia de adhesión irrestricta y, en consecuencia, el despliegue de enfoques más moderados y equilibrados en la relación bilateral con los EEUU; iii) la adopción de una postura revisionista frente a las políticas neoliberales y el vínculo con los organismos multilaterales de crédito y en especial el FMI y la ejecución, a partir del gobierno de Néstor Kirchner, de relevantes medidas de cancelación y reestructuración de deuda externa.

El desarrollo del objetivo propuesto implica profundizar en determinadas caracteres y aspectos relevantes de las tres presidencias que se sucedieron luego del colapso de 2001. La considerable vulnerabilidad e inestabilidad del país, como rasgo dimensionado por los efectos de la crisis, determinaron que el accionar externo de los gobiernos sucesivos recogiera la influencia de los contextos que los acompañaron. Por lo tanto una incursión por la etapa permite apreciar el tratamiento que estas administraciones le confirieron a algunos factores restrictivos del obrar externo y, en consecuencia, las alternativas articuladas para enfrentarlos y superarlos. Pero también posibilita advertir como variaron las expectativas sobre la proyección internacional del país entre una gestión y otra, a medida que algunos condicionamientos relevantes fueron encauzados o la incidencia de los mismos contenida.

De esta forma, la presidencia de emergencia de Eduardo Duhalde coincide con el momento mismo de instalación de la crisis y por lo tanto su abordaje supone tomar contacto con las variables propias del ambiente tenso que caracterizó al estallido. La etapa de la gestión Kirchner se halla definida por la continuidad de algunos factores restrictivos del accionar exterior que definieron el ciclo provisorio y que, también operaron como condicionantes en el periodo de la administración Kirchner. Mientras los impactos de algunos de estos condicionamientos se encontraban, en cierta medida, controlados al iniciarse el mandato

kirchnerista, otros conservaban aún toda su vigencia y reclamaban un imperioso afrontamiento. Por su parte, el gobierno de Fernández se inició con expectativas favorables sobre el probable desempeño externo del país en virtud de la profundización que había exhibido el proceso de recuperación durante el ciclo precedente.

El diseño metodológico de este estudio pertenece, esencialmente, a la modalidad descriptiva. Sin embargo la ausencia de una abundante producción académica sobre algunos tópicos de la política externa del período, le añaden un matiz exploratorio. Sus fuentes comprenden la recopilación y análisis de literatura específica sobre el tema, la consulta a los medios de prensa y el examen de declaraciones oficiales de esta etapa. En particular el contacto con los discursos oficiales permite apreciar las posiciones oficiales cotejarlas a su vez con el curso de los hechos.

La estructura de esta contribución comprende una descripción del escenario político interno de Argentina con posterioridad a la crisis del 2001-2002, el examen de las relaciones de Argentina con los actores regionales, con los EEUU y la política adoptada frente al problema del endeudamiento público. A modo de cierre se expresen unos comentarios finales.

2. Un escenario interno dominado por la búsqueda de estabilidad

El torvo y desconsolador paisaje social e institucional, que la crisis había instaurado, incidió, en buena medida, en el rumbo que siguieron las respectivas gestiones de Duhalde y Kirchner. Sin pretender explicar la totalidad de los actos de gobierno de ambas presidencias a partir de los resabios del estallido, lo cierto es que los lamentables rasgos societarios duramente impresos desde aquel suceso, reducían las alternativas del accionar político y por esa misma razón, sugerían, en alguna proporción, las direcciones que debían observarse. Precisamente, sin intención de atribuirle a las difíciles circunstancias de ese momento la virtualidad de un determinismo absoluto, algunas orientaciones e iniciativas políticas pueden interpretarse un poco mejor si no se pierde de la consideración aquel complejo panorama en el cual tuvieron que desplegarse y aplicarse.

El hastío y el desencanto de las clases medias con respecto a la elite dirigente, sumado al repudio a las tendencias neoliberales, asociadas en el imaginario colectivo con el estilo y la práctica política que describieron las administraciones de Menem y De la Rúa, insinuaban el

nivel de resistencia que podían generar determinadas medidas. Asimismo, los desequilibrios sociales que habían provocado los desaciertos de los programas económicos implementados con anterioridad, testimoniaban sobre la necesidad de activar desde el Estado una amplia cobertura social.

De esta forma la necesidad una aproximación del Estado hacia algunas facetas de la dinámica social y económica, respecto a las cuales había observado una presencia solapada en consonancia con el retraimiento observado desde la década del noventa, encuadró en el conjunto de convicciones de las presidencias Duhalde y Kirchner. Con distintos enfoques y con diferentes orígenes ideológicos, ambas dirigencias, desde el inicio de sus respectivos mandatos, comulgaron con la idea de que el Estado debía desempeñar un rol más activo en la actividad económica.

El verbo oficial reflejó, a partir de entonces, una frecuente remisión al complejo circunstancial distintivo de la crisis y, por lo tanto, a las limitadas alternativas del país en el concierto mundial. Se pretendió despojar a la retórica de aquellas alusiones desmedidas y, en algunos supuestos, desconectadas de la real factura de los hechos, que habían esgrimido las dirigencias de la etapa neoliberal, y ofrecer, en cambio, una lectura coherente con la difícil situación; una visión más próxima al sentido común.

Los gestos y tonos excesivos utilizados en los años precedentes para calificar las posibilidades internacionales del país cedieron ante la contundencia de los acontecimientos y, en consecuencia, el discurso de la post-crisis se limitó a resaltar las secuelas desfavorables que había irradiado el modelo neoliberal y la ardua tarea que suponía la contención y superación de las mismas. De una década a otra las manifestaciones gubernamentales se deslizaron desde la frecuente apelación “al ingreso en el primer mundo”¹, como recurso discursivo de los años noventa, hacia el mensaje de comprensión y consideración para con la Argentina quebrada, para con el país fundido.

Recayó sobre la gestión provisoria de Duhalde la tarea de enfrentar las consecuencias inmediatas de la crisis y también atemperar sus impactos sociales más notorios y alarmantes. Duhalde fue designado presidente por la Asamblea Legislativa el 1º de enero de 2002. Su gobierno fue precedido por la conducción estatal de tan sólo un día de Eduardo Camaño, por entonces presidente de la Cámara de Diputados, quien había asumido como Jefe de Estado ante la renuncia de Alfredo Rodríguez Saá. Este último, representó la primera opción de la

¹ Argumento frecuente del discurso menemista.

Asamblea Legislativa luego de la dimisión de Fernando De la Rúa y de la gestión nacional de mero trámite de un día de duración del senador justicialista Ramón Puerta. Sin embargo Rodríguez Saá renunció a los pocos días de su designación, ante la pérdida de apoyo por parte de los gobernadores justicialistas (Castillo Arañaras, 2007).

De este modo Duhalde debió también conducir la transición que habría de permitir el retorno al circuito normal de sucesión presidencial. Desde el inicio de su gestión, el mandatario provisorio destacó la preocupante realidad que impactaba al Estado argentino y el sombrío panorama que la naturaleza y envergaduras de las contingencias anticipaban. Pero también se ocupó de definir el papel que, a su criterio, le correspondía desempeñar a su gobierno. De esta manera el propio administrador del período de transición especificó su rol, al calificarse como “el presidente de la emergencia; más un bombero que un presidente” (Arce, 2004).

En su mensaje de asunción desnudaba el drama que abatía al país sin escatimar las diatribas para el modelo neoliberal aplicado desde la década, al cual identificaba como fuente de los condicionamientos del momento:

Quiero decirles que estamos en una situación límite. Lo sabemos. No tenemos crédito externo ni crédito interno (...) No es momento, creo, de echar culpas. Es momento de decir la verdad. La Argentina está quebrada. La Argentina está fundida. Este modelo en su agonía arrasó con todo. La propia esencia de este modelo perverso terminó con la convertibilidad, arrojó a la indigencia a 2 millones de compatriotas, destruyó a la clase media argentina, quebró a nuestras industrias, pulverizó el trabajo de los argentinos. Hoy, la producción y el comercio están, como ustedes saben, parados; la cadena de pagos está rota y no hay circulante que sea capaz de poner en marcha la economía. Hay, por tanto, que sincerar esta situación, hay que explicar seriamente a nuestro pueblo dónde hemos caído y qué debemos hacer para levantarnos (Duhalde, 2002).

Señalaba también la finalidad y los objetivos de la gestión provisoria:

Esta gestión que hoy mismo comienza su tarea, se propone lograr pocos objetivos básicos: primero, reconstruir la autoridad política e institucional de la Argentina; segundo, garantizar la paz en Argentina; tercero, sentar las bases para el cambio del modelo económico y social (...) Reconstruir la autoridad política e institucional, significa predicar con el ejemplo, en primer lugar; significa recuperar la patria sus instituciones y la fe del pueblo en ellas; significa que debemos empezar por cambiar nosotros mismos ejecutando, sólo para empezar y de inmediato, las medidas de austeridad y sacrificio que el pueblo nos reclama (...) Quiero hacer de mi gobierno un espejo en el cual mirarse y no un vidrio empañado por la sospecha, la insensibilidad o la cobardía. Quiero energía para acometer esta tarea; coraje para no temer a lo nuevo, para no tener que enfrentar gravísimas contingencias; severidad para juzgarme a mí mismo; perseverancia para no abandonar la lucha y firmeza para jamás traicionar los principios (Ídem).

En sus declaraciones puede apreciarse la alusión a algunas de sus convicciones políticas, ya exteriorizadas con anterioridad durante la campaña que lo condujo a la vicepresidencia en 1989 y también en su retórica electoral de 1999, cuando se postuló a presidente. Entre otros postulados se advierte la confianza depositada en el estímulo al comercio y a la actividad productiva ya presente en la obra que publicara junto a Carlos Menem, titulada “La Revolución Productiva”².

En su mandato se abandonó el Plan de Convertibilidad, eje central de la política económica del menemismo y de la Alianza y que se había aplicado de manera ininterrumpida durante once años. Por lo tanto se desistió de la paridad cambiaria, que desde la administración Menem había anclado el peso al valor del dólar. Se inició un proceso de devaluación monetaria que en un momento del período provisorio alcanzó una depreciación del 300 %. Esta medida de la política monetaria si bien favoreció la ubicación en los mercados externos de algunos rubros exportables, agravó aún más la situación de los segmentos económicamente empobrecidos, al contribuir con el deterioro de su poder adquisitivo. Como consecuencia de la incidencia negativa de la devaluación sobre las condiciones de vida de los estratos inferiores de la sociedad se profundizó la brecha entre extremos de la estructura social y con ello la incongruencia de status.

Para contener los desbordes de un escenario de profunda exclusión social originado, en parte, en los errores de las políticas económicas aplicadas por las dirigencias anteriores, el duhaldismo desplegó una amplia política social de tipo asistencial. El elevado desempleo y la preocupante marginalidad que afectaban a extensos sectores de la población indicaban que el modelo neoliberal había prodigado sus últimos estertores en la presidencia aliancista y que el colapso era la prueba definitiva de su inviabilidad. Los segmentos de la comunidad depositados en el margen justificaban un imperioso obrar social por parte del Estado. Uno de los programas distintivos de estas iniciativas lo constituyó el denominado “plan jefes y jefas de hogar”.

² Su título completo es *La Revolución productiva. De la Argentina especuladora a la Argentina del Trabajo*. (MENEM, C. S. y DUHALDE, E. (1989). *La Revolución productiva. De la Argentina especuladora a la Argentina del Trabajo*. Buenos Aires: Fundación Lealtad. 1989). Este trabajo ofició como una suerte de programa y difusión más profunda de la propuesta política del justicialismo de aquellos años. Sin embargo la obra de gobierno de la gestión Menem presentó escasas semejanzas con la propuesta contenida en la referida obra. El propio Duhalde efectuó una crítica sobre el alejamiento menemista de aquel discurso cercano al complejo tradicional de ideas del peronismo, que lo había conducido a la primera magistratura. De este modo expresó Duhalde: “De aquella revolución productiva, al cabo de una década, sólo quedaron algunos ejemplares en mesas de saldos de librerías porteñas y una burla que fue creciendo a medida que el modelo neocolonial comenzó a agotarse” (Duhalde: 2007, p. 65)

Si la gestión de emergencia de Eduardo Duhalde tuvo que sobrellevar el desencanto y la indiferencia que la población había almacenado con respecto a la clase dirigente, el kirchnerismo no estuvo exento de dificultades en este terreno. Pues el sucesor del duhaldismo debió afrontar una frágil legitimidad de origen que, desde el comienzo de su mandato, se erigió como un factor determinante, que influyó en el estilo y la práctica política que caracterizó a la dirigencia kirchnerista.

En efecto, en las elecciones presidenciales de Abril de 2003, el binomio Kirchner-Scioli, apoyado por el oficialismo, obtuvo el segundo lugar en la primera vuelta con tan sólo el 22,24 % de los votos y se ubicó debajo de la fórmula Menem–Romero. No obstante la diferencia en los resultados conseguidos por ambos contendientes no fue tan amplia y, de esta forma, aquel reducido volumen de votos sirvió para habilitar el proceso de ballottage, instancia en la cual la fórmula menemista no se presentó, lo cual permitió que Kirchner accediera a la primera magistratura.

Justamente esta escasa legitimidad con la cual Kirchner había arribado al poder lo impulsó al desenvolvimiento de un proceso de construcción de consenso en la sociedad civil argentina y al desarrollo de una estrategia para incrementar su poder político. La generación de consenso se fue canalizando progresivamente a través de la adopción y ejecución de políticas de fuerte impacto en la comunidad. Algunas de estas medidas presentaron un corte progresista y guardaron armonía con un clima prevaleciente de resistencia en la comunidad respecto de las corrientes neoliberales; malestar social que se había ahondado a partir de la crisis del 2001-2002.

Entre otros actos de su obra de gobierno en el orden interno se destacan:

- La modificación de las cúpulas de la Policía Federal y de las Fuerzas Armadas;
- La conformación de una nueva composición de la Corte de Suprema de Justicia de la Nación;
- El impulso a la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final;
- La derogación del decreto que prohibía la extradición de militares;
- La detención y condena de represores del autodenominado ‘Proceso de Reorganización Nacional’, sospechados de haber incurrido en violaciones a los Derechos Humanos;
- La revisión de las privatizaciones;

En parte por su debilitado arribo a la presidencia y en parte también por la aspiración de acrecentar su poder, el kirchnerismo concentró sus esfuerzos en “la formación, posterior al proceso electoral, de una autoridad política” (Cheresky, 2004:12). Esta pretensión, a su vez, implicaba dar curso a la posibilidad de apartarse del resguardo del duhaldismo. Pero la ardua y persistente tarea implicada en el propósito de extender su hegemonía debía ejecutarse en “el contexto de un sistema partidario en crisis, instituciones frágiles e inéditos niveles de fragmentación y protesta social” (De Riz, 2008:12).

Para ello la conducción kirchnerista acudió, entre otras tácticas, al despliegue de una iniciativa transversal, consistente en lograr la adhesión a la propuesta del kirchnerismo, de figuras políticas no enroladas en el oficialismo. En determinados supuestos ello implicó la cooptación de destacados dirigentes que no pertenecían al peronismo; incluso personajes que integraban líneas políticas antagónicas al movimiento justicialista.

Pero esta estrategia no sólo aportó un beneficio electoral al oficialismo sino que ocasionó también una considerable repercusión en las estructuras partidarias a escala provincial, cuyos efectos definitivos sólo podrán apreciarse acabadamente en el largo plazo. Pues la dinámica transversal al atraer protagonistas de líneas políticas provinciales, opositoras o no³, desarticuló sus respectivas organizaciones y menoscabó su fuerza de influencia. A partir de entonces, muchas ramas provinciales de los partidos políticos tradicionales, se dividieron en vertientes afines y variantes opositoras al gobierno nacional. Además este proceso ocasionó en algunos casos que las bases partidarias así mermadas debieran promover, forzosamente, un recambio generacional.

Desde el comienzo de su gestión, la dirigencia kirchnerista se posicionó en la ‘centro izquierda’ del abanico político argentino. La retórica oficial se nutrió del recuerdo del peronismo *setentista* de línea ‘camporista’, en el cual el propio Kirchner reconoció su origen político. La orientación del gobierno coincidió con la aparición, en el período, de una tendencia regional. En la mayoría de los países de la región se produjo en esta instancia el ascenso de líderes identificados con el pensamiento de izquierda, sin perjuicio de advertirse una diversidad de matices entre las respectivas inclinaciones de cada uno de ellos⁴.

³ Resulta conveniente mencionar que en algunas provincias este mecanismo trasversal coincidió con la intervención al partido peronista.

⁴ En opinión de Mires (2005) pueden distinguirse diversas tendencias: socialistas (Michelle Bachelet y Tabaré Vázquez); movimientistas (Lula en Brasil); etnicistas (movimientos indígenas de Ecuador y algunos de Bolivia); etno-nacionalistas (Evo Morales, en Bolivia); populistas institucionales (Kirchner en Argentina); nacionalistas democráticas (López Obrador, en México) y “fascistas” o “facistoides” (Castro, Chávez, Humala en Perú). Por

Las medidas adoptadas, la pertenencia partidaria y las orientaciones del presidente y su equipo y la convicción oficialista sobre el papel del Estado en la actividad económica y en las tensiones sociales, motivaron diferentes interpretaciones sobre la adscripción ideológico-política del gobierno de Kirchner. Así, a partir del arribo de Kirchner el partido justicialista se trasladó, en el parecer de Portantiero⁵, a una “formación de centroizquierda o izquierda moderada”. Panizza por su parte considera que Kirchner se acerca al populismo, en atención a su origen partidario. Al respecto sostiene que:

Es difícil ver si Kirchner es más Chávez o más Bachelet, y representa un fenómeno de mucha ambigüedad. El viene de una clave que domina la política argentina desde hace 50 años, que es la clave peronista, y creo que ésa es la mejor manera de interpretarlo. En ese sentido estaría claramente más cerca del campo populista⁶.

Otros especialistas descubren en el accionar de la presidencia Kirchner la presencia de componentes propios del desarrollismo. En este sentido Simonoff (2008:13) califica al proyecto kirchnerista como “un modelo de industrialización, con fuerte tradición en el peronismo y también en el desarrollismo frondizista”. De manera similar Halperín Donghi interpreta que:

La visión sobre el país de Kirchner se parece a la de Frondizi, es a él a quien más se parece, en el sentido de que cree que la Argentina debe ser un país capitalista maduro, aunque esa visión de ninguna manera define al Presidente como político. Kirchner tiene una enorme ventaja: tiene acceso al movimiento político dominante en el país en este momento, con lo que no contaba Frondizi⁷.

Uno de los puntos sobresalientes de la administración Kirchner lo constituyó su política de reivindicación de los Derechos Humanos (DDHH). En el período el ejecutivo nacional erogó el decreto 1581/2001 dictado durante la presidencia de la Alianza, que prohibía la extradición de los ex represores militares y promovió la anulación por el Congreso Nacional de las Leyes de ‘Punto Final’ (Ley 23.492 del año 1986) y ‘Obediencia Debida’ (Ley 23.521 del año 1987) que impedían el procesamiento de los militares involucrados en lesiones y ultrajes a los

tal motivo el autor citado considera más apropiado referirse a “las izquierdas” para comprender las modalidades que presenta esta orientación en el escenario político sudamericano.

⁵ Véase “Juan Carlos Portantiero: ‘Hay una vuelta al clima de los 70’”, en *La Nación*, Buenos Aires, junio 20 de 2004, En https://www1.lanacion.com/nota.asp?nota_id=611610 Fecha de consulta: 11 de marzo de 2010.

⁶ Véase: “Francisco Panizza: ‘Volvió a la región el populismo clásico’”, en: *La Nación*, Buenos Aires, 25 de junio de 2006. En http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=817591 Fecha de consulta: 22-07-2010.

⁷ Véase: “El clima en el país ha cambiado por completo”, en: *La Nación*, Buenos Aires, octubre 25 de 2003. En: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=539056&high=Tulio%20Halper%EDn%20Donghi Fecha de Consulta: 21 de octubre de 2008.

DDHH cometidos durante la última dictadura (Proceso Reorganización Nacional). A tales propósitos obedeció la sanción en el año 2003 de la Ley 25.779 que disponía la anulación de las referidas normas.

Pero debido a que el Congreso de la Nación carece de facultades para derogar retroactivamente las normas resultó necesario el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para esclarecer la cuestión. En la sentencia conocida como fallo “Poblete” el máximo tribunal declaró la inconstitucionalidad de las Leyes 23.492 y 23.521 y la validez de la Ley 25.779. El Estado argentino se colocaba así en armonía con la legislación internacional específica, a la cual previamente había adherido y confería coherencia interna a su discurso internacional de promoción de los DDHH. A modo de evaluación sobre la política de DDHH de su gestión, el presidente expresó: “nos acercamos al imperio de la justicia y el castigo a los genocidas”⁸.

La postura en la materia trazó un puente con las convicciones ideológicas, el origen político y la experiencia personal de muchos miembros del gabinete e incluso del propio presidente. El primer mandatario en su discurso de asunción afirmaba en este sentido:

Formo parte de una generación diezmada, castigada con dolorosas ausencias; me sumé a las luchas políticas creyendo en valores y convicciones a las que no pienso dejar en la puerta de entrada de la Casa Rosada (...) Llegamos sin rencores, pero con memoria. Memoria no sólo de los errores y horrores del otro, sino también es memoria sobre nuestras propias equivocaciones. Memoria sin rencor que es aprendizaje político, balance histórico y desafío actual de gestión (Kirchner, 2003).

El kirchnerismo profundizó en el uso de un discurso de ruptura con el pasado y de distinción con respecto a las dirigencias que, a criterio del oficialismo, representaban aquella historia reciente del país. Para ello acudió a su ‘Teoría de las Dos Naciones’, figura retórica que permitía diferenciar, en la inteligencia de la dirigencia kirchnerista, el país del pasado, sumido al neoliberalismo del proyecto de nación a edificarse a partir de la propuesta del oficialismo. Sobre este aspecto entiende Miranda que “el gobierno de Kirchner arrancó con mensajes y gestos que buscaron sepultar el pasado argentino y mostrar que la nueva administración iba a estar desvinculada de este pasado” (2004:2).

⁸ Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa en el acto de apertura de las 125° sesiones del Congreso de la Nación, marzo 01 de 2007. En: http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4638 Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2008.

En las declaraciones oficiales proliferaron los cuestionamientos a los programas económicos neoliberales y a las administraciones que las implementaron. Este énfasis en trazar distancia con los pretéritos años fue caratulada por Corigliano (2007:5) como la ‘demonización’ del ‘modelo’ heredado de Carlos Menem y Fernando de la Rúa. Demonización que, en la opinión del autor citado, permitió el incremento “del margen de maniobra interno del gobierno, revirtiendo el problema de legitimidad de origen de Kirchner” (Ídem).

Con el objetivo de contener y reinsertar socialmente a los sectores social y económicamente vulnerables de la población se intensificaron y diversificaron las respuestas sociales desplegadas en la etapa duhaldista. Los programas oficiales de tipo asistencial se combinaron con aquellas modalidades de planes impulsoras del propio desarrollo de los excluidos, a través del fomento de denominados ‘micro-emprendimientos productivos’. Enmarcada en la recuperación del país, “la generación de empleo y el descenso paulatino de la tasa de desocupación” (Svampa, 2007: 43) significaron unos de los méritos de la gestión kirchnerista. Sin embargo la concreción de una mejora sustancial en la redistribución de la riqueza constituiría aún un desafío pendiente al finalizar el período.

Cristina Fernández, por su parte, asumió con un contexto interno diferente. El país había acumulado varios años de concreta recuperación y la eficacia de algunas políticas, acreditada durante los dos gobiernos precedentes, indicaban los lineamientos y el rumbo que debían seguirse en muchos asuntos que integraban el temario público. Este horizonte despejado de contingencias críticas auspiciaba la posibilidad de consolidar el proceso de crecimiento y de definir posiciones en algunas temáticas. Además las propias cualidades personales de la esposa de Néstor Kirchner y la ausencia de relevantes condicionamientos externos insinuaban que asignaría un capítulo destacado a la inserción internacional del país.

La candidata oficialista del ‘Frente Para la Victoria’ accedió a la presidencia al obtener una cómoda victoria en la primera ronda de las elecciones de Octubre de 2007. Fernández supo usufructuar en la instancia electoral los logros de la gestión precedente (Onuki, 2008) y la ausencia de una alternativa que congregara a los distintos sectores opositores que, de esta forma, arribaron a los comicios fragmentados. El triunfo garantizaba la continuidad del proyecto político del kirchnerismo (Gratius, 2007: p. 18) que la sociedad había avalado en la cita electoral.

Si bien Fernández asumió con una mayoría parlamentaria y con una imagen favorable en la sociedad, en estos primeros meses de su mandato no se concretó la consolidación política que las circunstancias existentes al inicio de la gestión insinuaban. Al contrario, este lapso reflejó una imagen ambigua. Mientras algunas medidas del gobierno sirvieron para definir ciertos lineamientos y posiciones del kirchnerismo, también se asistió en esta etapa a un proceso de tensiones internas que desgastó, en cierta medida, el capital político del sector dirigente que dominaba la escena nacional desde el año 2003.

Además de las consecuencias de la crisis financiera global, el gobierno de Fernández debió soportar, en el ámbito interno, la resistencia política y social que generaron algunas de sus medidas e iniciativas. El conflicto con el sector rural con motivo de las retenciones a las exportaciones agrícolas y el segundo lugar obtenido por Néstor Kirchner en las elecciones legislativas de mediados del año 2009, representaron algunos de los puntos que concentraron los esfuerzos del oficialismo. De este modo las dificultades domésticas se convirtieron en un condicionamiento relevante de la política externa de la administración Fernández.

3. Los vínculos regionales

A partir de la crisis de Diciembre de 2001 y en particular desde el interinato duhaldista comenzó a cultivarse una perspectiva sobre la región diferente a la visión que predominó desde los años noventa. La nueva percepción significó un cambio de orientación motivado en parte por las propias circunstancias imperantes en el contexto de crisis y en parte también por la propia convicción de las administraciones que se sucedieron luego del colapso. Sin duda la suerte que observó la relación con Brasil sirve como criterio a la hora de analizar el proceso que siguieron los nexos del país con los actores regionales, debido a la relevancia que presenta la vinculación bilateral.

A pesar del proclamado relanzamiento de la política hacia MERCOSUR, durante la presidencia aliancista, a través del cual se proyectaba impulsar el proceso integrador, el estado de cosas no distó en demasía de lo alcanzado en el período menemista. Más allá de algunos matices, la dirección impresa a la política exterior supuso una continuidad de la diplomacia menemista, puesto que “entre 1999 y 2001 Argentina no vivió un viraje ideológico y material notable” (Tokatlián, 2002: 19 y 20)

En esta etapa la política hacia la región presentó una fase de tensión. Así, el desencuentro y la tirantez definieron la relación bilateral con Brasil en el último tramo del gobierno de la Alianza. Las dificultades se enraizaron en las críticas sobre la política cambiaria brasilera que efectuó un sector de la dirigencia argentina de ese momento. Se esgrimió, por entonces, un discurso combativo respecto de la devaluación del real que había realizado Brasil y se pretendió asociar a la misma buena parte de las dificultades, que atravesaba por entonces Argentina y que culminarían en el desenlace dramático del verano de 2001.

Los cuestionamientos a la política monetaria brasilera provenían mayoritariamente del ministerio de economía argentino. En ese ambiente de rispidez se distinguió una fragmentación de opiniones en el oficialismo argentino, en la cual la cartera de economía lideraba la retórica de choque contra Brasil, mientras que el palacio San Martín asumía una posición más superadora. Pero en definitiva este episodio reflejó la concurrencia de visiones disímiles, en el seno de la administración aliancista, sobre el significado que se asignaba a la relación bilateral con el Estado brasilero.

Correspondió al gobierno provisional de Eduardo Duhalde la tarea de reactivar la política hacia el entorno y, dentro de ella, la labor de recomponer la relación con Brasil, comprendida dentro de los esfuerzos de reinserción y reconexión con el mundo en el periplo de la crisis. Se asignó un valor relevante a los lazos con los actores latinoamericanos y en especial a la relación con Brasil. Además de las propias convicciones y orientaciones ideológicas de la administración duhaldista, la ponderación de la región obedeció a una interpretación de la situación del país, en la cual se estimaba como conveniente la consolidación de los nexos con la región y el perfeccionamiento de los lazos con Brasil⁹.

El propio Duhalde reconoció, con posterioridad, la presencia en aquel periodo del propósito de restauración de la relación con Brasil y del encauzamiento de la política regional.

⁹ En la última parte del mandato provisorio, en concordancia con su posición sobre la región, la administración Duhalde expresó su reconocimiento al respaldo brindado por los países vecinos en los meses en los cuales el país enfrentaba los impactos de la crisis. Manifestó Duhalde por entonces: "Ustedes saben que Argentina se caía del mundo, algunas voces hirientes se alzaban pregonando nuestra insignificancia y preanunciando nuestra desaparición, por supuesto que esas voces no surgían de los ámbitos de integración latinoamericana, sí venían del norte y de Europa pero por suerte no de todos los países de allí. Hubo voces que nos recomfortaron, y aquí precisamente se encuentran representados quienes más nos apoyaron: nuestros hermanos latinoamericanos. Actuaron en forma generosa y tenaz, nos apuntalaron en momentos realmente muy difíciles y por eso he querido venir a darles las gracias a ustedes, que han venido en nombre de los presidentes latinoamericanos. Quiero agradecer todos los gestos de comprensión y solidaridad que en épocas tremendas tuvimos prácticamente al unísono. Gracias por el fraterno acompañamiento que fue sustancial para arribar al punto en que hoy nos encontramos" (Duhalde, 2003).

Asimismo describió el estado que evidenciaban los vínculos con la región y lo atribuyó a las orientaciones vigentes en la política exterior argentina de los años precedentes:

La primera decisión que tomé fue comenzar a trabajar la relación con Brasil y recomponer los lazos con nuestros socios y vecinos (...) Debemos recordar que no pasábamos por un buen momento con nuestros vecinos del Mercosur, en virtud de una política exterior que miraba con más atención hacia los Estados Unidos que hacia nuestro socios del mercado común. En aquel momento la estupidez intelectual de algunos analistas quería hacernos creer que no debíamos “juntarnos” con los pobres del barrio, sino con los ricos del norte. Por lo demás, se había incentivado una desconfianza inexplicable hacia Brasil y, como si eso fuera poco, las cuestiones macroeconómicas dificultaban el comercio y mantenían al Mercosur estancado (Duhalde, 2007: 297).

De este modo en el enfoque y en las iniciativas ejecutadas por la gestión Duhalde pueden rastrearse esbozos de cambios respecto de la lectura que había dominado, desde la década del noventa y hasta el fin del ciclo aliancista, la posición del país frente a los acontecimientos latinoamericanos. Igualmente estas acciones y posturas insinuaron remisiones al sentido y a la finalidad almacenada en los pactos argentino-brasileros, en tiempos de los presidentes Alfonsín y Sarney, que describieron un rol generador del proceso integrador. El duhaldismo significó en cierta forma, y desde luego dentro de un contexto diferente, una suerte de primer e incipiente retorno a aquel espíritu impulsor de la integración de mediados de la década del 80.

El gobierno de Néstor Kirchner continuó y profundizó muchos de los criterios inscriptos en esta tendencia. La región receptó una mirada alentadora y se la erigió desde la retórica oficial en destinataria de un mensaje esperanzador, que apeló a las alternativas y a las respuestas que la integración podía ofrecer frente a las contingencias que marcaban el panorama de los países latinoamericanos.

La relación con Brasil fue abordada con el ánimo de vislumbrar en ella un recurso político y atribuirle un valor estratégico. El escenario del momento revelaba la proximidad ideológica y política entre los líderes argentino y brasilero; así también como la concurrencia, en las agendas de ambos gobiernos, de cuestiones que con diferentes niveles de injerencia, constituían desafíos para sendos Estados. Estas coincidencias configuraban elementos favorables que, a priori, sugerían la posibilidad de conformar posturas comunes y efectuar acciones cooperativas.

En la agenda latinoamericana del kirchnerismo ocuparon también un lugar relevante otros vínculos que terminaron por conformar definiciones distintivas de la política

internacional del período. Dentro de esta enunciación se ubican los lazos con Cuba y con Venezuela. La relación con la “isla” revistió, sobretudo al comienzo del mandato kirchnerista, un componente ideológico al cual el oficialismo recurrió en el proceso de delineamiento de su perfil y de construcción de su imagen progresista. A pesar de esta simpatía hacia la Isla, la prohibición para viajar a la Argentina que el régimen de Castro impuso a la médica cubana Hilda Molina Morejón suscitó una situación conflictiva¹⁰.

Por su parte, la relevancia que se confirió al vínculo con Venezuela constituyó uno de los aspectos que caracterizaron la política exterior del kirchnerismo. La relación con el Estado Venezolano atravesó por distintas dimensiones:

- i) Se situó en el espacio de las referencias y afinidades ideológico-políticas del gobierno;
- ii) Se insertó en el marco de las iniciativas regionales y principalmente;
- iii) Desempeñó un rol destacado en el terreno económico y financiero.

Precisamente además de una serie de emprendimientos comerciales bilaterales, el gobierno de Hugo Chávez representó una fuente de financiación para el Estado argentino. En particular, este último aspecto de la relación se apreció en la cancelación que el Estado argentino efectuó de su deuda con el FMI; oportunidad en la cual Venezuela suministró un respaldo crediticio para su concreción.

Durante el primer año y medio de la presidencia de Cristina Fernández se pudo advertir una confirmación de los términos en los cuales se desarrolló la política regional del kirchnerismo. La consolidación del vínculo con Venezuela significó un reflejo de la continuidad y profundización del proyecto del kirchnerismo.

¹⁰ Frente a este hecho, el gobierno argentino desplegó una serie de negociaciones que incluyeron una triple oferta. El objetivo primario fue que Hilda Molina Morejón viajara temporalmente a la Argentina con su madre; en segundo lugar que el encuentro se efectuara en un tercer país, para lo cual se pensó en Venezuela y España. Por último se ofreció a Cuba la posibilidad de que Quiñónez, hijo de Hilda Molina, viajara a la Isla junto a una personalidad de Derechos Humanos, barajándose el nombre de Estela Carloto, propuesta, esta última, que el gobierno cubano consideró ofensiva. En el medio hubo incluso intercambio epistolar entre el presidente Kirchner y Fidel Castro. Recién durante la presidencia de Cristina Fernández, Hilda molina pudo viajar a Argentina.

4. La relación con los Estados Unidos

El agotamiento del modelo expresado en los acontecimientos de diciembre de 2001, estuvo acompañado por la adopción de una nueva posición frente a los EEUU. Desde entonces las administraciones presidenciales sucesivas se alejaron de los actos y gestos inscriptos en posturas reducidas a una identificación o conformidad absoluta con la política internacional de los EEUU. De esta manera fueron abandonadas algunas prácticas y criterios comprendidos en el denominado “alineamiento automático” que estigmatizó la diplomacia del país desde los años noventa.

Sin duda las contingencias y los desafíos que definían el panorama político y económico externo del país, espacialmente en los períodos Duhalde y Kirchner, ocuparon un lugar de consideración en su relación con la principal potencia. En efecto, las dos presidencias pretendieron insertar en sus respectivas agendas con los EEUU las cuestiones prioritarias que debieron enfrentar. En este sentido las tratativas para encaminar el endeudamiento con el FMI, el problema del default y, en su órbita, las negociaciones con los bonistas concentraron la política hacia la potencia en los años siguientes al colapso del 2001.

Este cambio de visión sobre el vínculo con los EEUU encontraba respaldo en una opinión de rechazo en determinados sectores sociales con respecto a las políticas neoliberales de los noventa y, en consecuencia, también con relación al modelo de proyección internacional de las dirigencias que implementaron aquellas recetas económicas. A su vez, esta tendencia de desencanto colectivo convergió con la posición de las administraciones del post- default, que además de situarse en líneas de pensamiento y reconocer pertenencias ideológicas distantes de las recetas neoliberales, supieron leer la sintomatología social. No obstante, esta perspectiva no derivó en la adopción, por parte de las gestiones sucesivas, de actitudes de confrontación en el desarrollo del vínculo con los EEUU. Al respecto Russell señala que:

Las percepciones predominantemente negativas sobre las políticas económicas y exterior implementadas en los noventa no derivarán, sin embargo, en la preponderancia de actitudes y políticas antiglobalistas y antiestadounidenses, pero tampoco dejan espacio para una adhesión a libro cerrado al así llamado “modelo económico neoliberal” ni para una nueva estrategia de plegamiento a Washington. En este último caso, se trata de construir un vínculo positivo con EE.UU. orientado al logro de objetivos específicos (Russell, 2004: 72 y 73)

El gobierno provisional de Duhalde introdujo los primeros atisbos en el viraje de la política exterior hacia los EEUU. Se procuró re-definir el patrón de relacionamiento con la gran potencia occidental sobre la conveniencia que significaba el establecimiento de una ‘relación seria’, que persiguiera el equilibrio antes que los excesos o las actitudes absolutas. El diseño que se procuró imprimir a la relación respondió a una estrategia de inserción con pluralidad de puntos de apoyo en los nexos con los países desarrollados. De este modo, se intentó encuadrar la relación con los EEUU en una política dirigida a una vinculación diversificada, dentro de la cual los lazos con los Estados europeos conformaban también un objetivo destacado.

Justamente esta orientación del gobierno duhaldista frente a los EEUU fue sintetizada con la metáfora de la ‘poligamia’, que se pretendió contraponer a la expresión ‘relaciones carnales’, con la cual se simplificó la definición de la relación con los EEUU en tiempos del menemismo. De esta manera el canciller Ruckauf manifestó:

No veo por qué no podemos ser polígamos, al menos en política exterior y política económica (...) el camino desde el Mercosur al ALCA, la relación con Europa, Asia y África son todos caminos que se pueden transitar en forma simultánea (...) Ningún país del mundo puede encerrarse en una sola relación”¹¹. En concordancia con esta perspectiva ponderó de “central” los lazos con la Unión Europea por sobre el vínculo bilateral con los Estados Unidos¹².

El problema del endeudamiento ocupó un espacio preferente en la política duhaldista hacia los EEUU. Para evitar el naufragio del proyecto de reparación institucional y recuperación económica la administración argentina acudió a Washington en búsqueda de cooperación y respaldo en las negociaciones con el FMI y el tratamiento de la deuda en default. Pero esta iniciativa se enfrentó con una actitud distante de la gran potencia del Norte. En esta tesitura del gobierno estadounidense influyó tanto su posición sobre el comportamiento de Argentina en el marco del colapso como así también su estrategia hacia Latinoamérica. Recién en el último tramo del 2002 la gestión Duhalde recibió el apoyo de la administración Bush, en una decisión que, probablemente, ponderó las eventuales repercusiones e impactos regionales que podía acarrear la situación de crisis del país.

¹¹ Véase “Ruckauf propone una ‘poligamia’ en política exterior”, diario La Nación, edición del 03-01-2002. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=363842 Consultado en fecha 20-05-2009

¹² Ibidem.

En esta dirección entiende Tussie que:

Más allá de los gestos y promesas iniciales de la administración Bush hacia la región, tras el 11 de septiembre, EE.UU. literalmente se olvidó de la región (salvo las puntuales y obvias excepciones de Colombia, México y Cuba, que por razones de distinto orden permanecieron siempre dentro la agenda). Este olvido por parte de EE.UU. fue claramente perceptible en el caso argentino, sobre todo en el período entre septiembre de 2001 y fines de 2002. La percepción por parte de algunas agencias norteamericanas que dejar a la Argentina librada a su suerte podía ser disfuncional en muchos aspectos a EE.UU., en conjunción con las mayores perspectivas de normalización institucional y económica que en ese momento mostraba al país, llevaron a que finalmente la administración Bush sacara al país del ostracismo al cual estaba condenado (Tussie, 2004: 83)

En la misma sintonía, Russell considera que:

Recién a partir de fines de 2002, EE.UU. ejerció su poder para facilitar las negociaciones de la Argentina con el Fondo Monetario Internacional. Como es fácil de comprender, este apoyo no fue una recompensa tardía por más de diez años de plegamiento sino el producto de su interés estratégico de preservar la estabilidad de América Latina, evitando otra caída de la Argentina y su efecto derrame sobre Brasil y otros países de la región (Russell, 2004: 72)

En una decisión que no estuvo desprovista de polémica en el ámbito de la opinión pública argentina, el gobierno duhaldista impulsó el otorgamiento de un status jurídico preferencial, casi diplomático, al ejército estadounidense para la realización de ejercicios militares en suelo argentino. En el mismo rumbo puede mencionarse la propuesta efectuada a EEUU en el marco del conflicto colombiano, consistente en el entrenamiento en bases argentinas de pilotos colombianos. Como puntos de divergencia pueden resaltarse el rechazo y los cuestionamientos a la intervención militar en Irak y la abstención¹³ de votar la moción de condena a Cuba en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (Diamint, 2003) .

Durante la gestión Kirchner la relación con los EEUU también se asentó sobre el propósito de encontrar un equilibrio. La estrategia de la dirigencia argentina, que apuntó al establecimiento de una 'relación madura', adoptó referencias provenientes de una lectura del sistema internacional y sus relaciones de poder próxima al sentido común. Así, el canciller Bielsa reconoció:

¹³ El gobierno de Duhalde cambió su posición del año 2002, oportunidad en la cual había expresado, en materia de derechos humanos, un voto de condena contra el régimen de la Isla.

Vamos a hacernos cargo de que la Argentina es un país poco interesante para Estados Unidos. Es lo primero que tenemos que tener en claro, porque a partir de ahí terminamos con esta manía que tenemos los argentinos de llamar a los funcionarios norteamericanos 'Jim' o George W. La actitud es tener una relación madura¹⁴.

La cuestión del endeudamiento constituyó un tema que la dirigencia Kirchner intentó introducir en la bilateralidad. En este aspecto se buscó el respaldo político de Washington a las operaciones del Estado argentino dirigidas a resolver el problema del default y cancelar la deuda con el FMI. Por su parte la consolidación del vínculo con el gobierno chavista, al igual que la posición argentina en la conformación del ALCA configuraron puntos de tirantez en la relación con la administración Bush.

La dirección impresa durante el kirchnerismo a las relaciones con los EEUU evidenció continuidad y vigencia en los primeros dieciocho meses del mandato de Fernández. En las relaciones con la principal potencia occidental se mantuvieron las mismas tonalidades y los mismos criterios. El vínculo del país con Venezuela, con motivo del cual se reiteraron las diferencias con motivo del 'affaire de la valija'¹⁵, continuó alimentando percepciones desfavorables en el seno de la dirigencia republicana sobre la incertidumbre del accionar internacional argentino. Todo ello dentro de un cuadro definido por la ausencia de puntos en común entre ambas administraciones y la escasa mención que mereció el país en los objetivos considerados relevantes por el gobierno estadounidense. Como sostiene Russell

Por su desarrollo relativo y el bajo nivel de amenazas a la seguridad estadounidense, Washington no incluye a Argentina entre los principales países de América Latina que demandan o requieren asistencia económica de Estados Unidos (...) Argentina es, a los ojos de Washington, un país ambiguo, en estado de observación. Su modelo político y económico no encaja en la categoría de los "populismos radicales" latinoamericanos, pero deja lugar a dudas, incertidumbres y confusión. Por lo tanto, se le asigna un papel cada vez menor en la estabilización en América del Sur y en la contención de los aspectos más irritantes para Estados Unidos del "socialismo del siglo XXI" que promueve el presidente Hugo Chávez (Russell, 2008: 94)

¹⁴ Véase: "Somos poco interesantes para EEUU", diario La Nación, edición del 16-11-2003. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=545478 . Consultado en fecha 12-07-2009.

¹⁵ Se denominó 'affaire de la valija' o 'caso de la valija' al episodio en el cual un ciudadano venezolano, que había arribado a Buenos Aires procedente de Venezuela en un vuelo privado, fue descubierto en la aduana argentina cuando pretendía ingresar una valija que contenía una suma cercana a los ochocientos mil dólares (u\$s 800.000) que no habían sido declarados. La valija fue incautada en el Aeropuerto Metropolitano de Buenos Aires. En el avión viajaban ejecutivos de la petrolera estatal venezolana PDVSA y tres funcionarios argentinos (el presidente de Enarsa, el titular del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI) y secretaria. Véase: Enarsa emitió un comunicado por el caso del venezolano que intentó ingresar US\$ 800 mil. (2007, Agosto 8). *Clarín*. Consultado en fecha 20-02-2008. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2007/08/08/um/m-01474153.htm>

5. La posición frente al endeudamiento externo

El período que se inicia con el estallido de la crisis de 2001 se encuentra definido por el profundo endeudamiento externo del país. Por su propia dimensión este problema se impuso como uno de los tópicos principales de la agenda externa de los años posteriores al colapso político y socioeconómico.

El gobierno de Duhalde procuró que el problema de la deuda externa no perjudicara la recuperación de niveles suficientes de estabilidad para encaminar la transición presidencial. Por ello la búsqueda de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional se convirtió a la vez en un objetivo y en una estrategia para la dirigencia provisoria. Sobre un escenario turbulento e incierto, en el cual las consecuencias del default afectaban los vínculos con diversos actores, la dirigencia duhaldista instaló la cuestión del endeudamiento en el temario de las relaciones con los Estados desarrollados. En particular, se buscó el respaldo de EEUU y de los países europeos en las negociaciones con el FMI¹⁶.

La posición del duhaldismo frente al tema de la deuda pública incluyó un discurso crítico con respecto a los errores de las políticas económicas aplicadas con anterioridad y que habían conducido al complejo panorama que atravesaba el país. Sin embargo y a pesar de la complejidad y las dificultades que experimentó el trato con el FMI, la gestión Duhalde evitó que la relación con el organismo de crédito se embarcara en alternativas que pudieran derivar en el resquebrajamiento del diálogo o afectar el curso de las negociaciones.

En parte como resultado a las gestiones del ministerio de economía en el ámbito del G7, la administración duhaldista celebró con el FMI, a comienzo de 2003 el denominado ‘acuerdo transitorio’¹⁷ que contribuyó a despejar la tensión durante el período electoral y los primeros

¹⁶ La cesación de pagos y las negociaciones con el FMI determinaron buena parte del contenido de las relaciones con las potencias europeas. El tema ofreció una doble dimensión. Por un lado los Estados europeos confirmaron su apoyo al proyecto del duhaldismo para restablecer la estabilidad y contener los efectos perjudiciales del colapso. Pero por otra parte los intereses de algunos países, que resultaron seriamente afectados por los efectos de la crisis, en particular por la devaluación monetaria, suministraron simultáneamente otra tonalidad al diálogo. A su vez los reclamos de la masa de tenedores europeos de deuda argentina comprendida en el default, movilizaban a algunos gobiernos del viejo continente, a ejercer presión y peticionar una solución en representación de sus ciudadanos.

¹⁷ El denominado ‘acuerdo transitorio’, cuya vigencia se extendió desde el 1° de enero hasta el 31 de agosto de 2003 constituyó un programa stand-by, de corto plazo, de refinanciamiento, destinado a prorrogar por un período de entre uno y cinco años vencimientos. Con su suscripción el país no recibió fondos frescos pero en el marco del mismo se refinanciaron las obligaciones con el Banco Mundial y el BID. Entre otras metas, el Estado argentino, en dicho convenio, se comprometió a: i) un superávit primario del 2,7 del PBI; ii), un crecimiento del producto del 3% y iii) una inflación no mayor al 35%.

meses del gobierno entrante. Empero, la oportunidad para resolver el problema del default se postergaría al período presidencial siguiente.

El salto de diferencia que abrió un nuevo capítulo en el tratamiento dispensado al endeudamiento público y en la relación con el FMI tuvo lugar durante la presidencia Kirchner. En esta etapa se profundizó la actitud crítica con relación a las políticas de corte neoliberal implementadas desde el advenimiento del menemismo. Desde la voz oficial se asoció causalmente el desacierto de las medidas económicas aplicadas a partir de la década del noventa con el endeudamiento público del país y se ubicó, también en dicha instancia, el origen del proceso de deterioro societario que habría de desembocar en el cuadro de desigualdad, marginalidad y exclusión social. Estos argumentos se inscribieron en la tentativa kirchnerista de plantear la construcción de la propia imagen del oficialismo a través de la diferenciación con las orientaciones y programas de las presidencias anteriores, en especial de las gestiones menemista y aliancista.

Pero además el discurso crítico del oficialismo hacia el FMI resaltó la necesidad de que el organismo crediticio modificara los criterios que orientaban sus políticas. En este sentido Sostiene que Néstor Kirchner:

Crítica las políticas del FMI desde una perspectiva de que se debería dar más énfasis en aspectos éticos de las relaciones internacionales con la finalidad de promover el desarrollo económico y social de los países periféricos. Por ejemplo Kirchner explícitamente defendió la idea en la ONU de que el FMI necesita cambiar de actitud para no ser una barrera en la búsqueda de desarrollo económico y social (Steen Fryba Christensen: 2005, 9)

Debido al acuerdo celebrado por la administración Duhalde, el contacto con el FMI transcurrió sin rispidez durante los primeros meses del mandato kirchnerista. Pero a partir de la aproximación de su fecha de vencimiento en septiembre de 2003, la relación empezó a adquirir progresivamente una cuota de fricción que, en definitiva, terminó definiendo el vínculo entre el gobierno y el organismo de crédito. Los cuestionamientos argentinos giraron fundamentalmente en torno a los reclamos al Fondo por su corresponsabilidad en la debacle del 2001.

De este modo en el plano discursivo el vínculo con el organismo estuvo dominado por la confrontación. En directa imputación al FMI de las causas del colapso, expresaba Kirchner en el último año de su gestión:

Nos encontrábamos ante un Estado vaciado por la aplicación rígida de las recetas del Fondo Monetario Internacional y, como corolario, se veía violencia en las calles y se vivía una crisis institucional en la que los presidentes duraban días. La Argentina, por primera vez, expulsaba a sus propios hijos a un exilio económico inédito (Kirchner, 2007).

Las cuestiones implicadas en la cesación de pagos dificultaron la vinculación con algunos miembros de la Unión Europea. En su condición de heredero del default, el gobierno de Kirchner se convirtió en destinatario de las reclamaciones efectuadas por los gobiernos europeos, que perseguían, al igual que en la etapa provisional, el mantenimiento de los niveles de rentabilidad de sus inversiones y el cumplimiento de los contratos. A ello se agregaban las peticiones, realizadas en nombre de sus ciudadanos, en búsqueda de una respuesta para la situación de default¹⁸.

El primer paso rutilante en materia de desendeudamiento lo constituyó la superación del default, que al tiempo de asumir Néstor Kirchner se había convertido en una consigna ineludible. Cualquier tentativa de recuperación y reinserción internacional debía enfrentarse al desprestigio de la imagen externa del país que la cesación de pagos había ocasionado. Además, el desarrollo de los vínculos con algunos actores resultaba entorpecido como consecuencia del default. Luego del fracaso de la primera oferta a los bonistas, conocida como “oferta de Dubai”, el gobierno concretó el canje de deuda a través de la “propuesta de Buenos Aires”, la cual significó una quita del 60 % del capital total de la deuda *defaulteada*. Sin la participación del FMI, la administración argentina superó uno de los tópicos fundamentales en su panorama de acción.

En enero de 2006 la administración Kirchner canceló la deuda con el FMI. La medida implicó el pago total y se concretó mediante el empleo de reservas del Banco Central de la República Argentina. La oportunidad y el modo de cancelación generaron cuestionamientos por parte de los sectores políticos opositores. Vinculada a la visión crítica sobre el rol del FMI, la medida se convirtió en un componente frecuente en el discurso de balance de gestión del kirchnerismo:

Nuestra capacidad de recuperación posibilitó que, aún sin recibir fondos, comenzáramos a cancelar deuda neta con los organismos internacionales hasta llegar a pagar, aún por anticipado, toda la

¹⁸ Además algunas medidas adoptadas por la gestión Kirchner incorporaron mayores elementos de fricción. En particular la renegociación, en algunos supuestos, de los convenios celebrados con empresas europeas prestatarias de servicios públicos en el país; o la rescisión de los contratos, en otros, arrimaron diferencias y desencuentros con las administraciones europeas.

deuda con Fondo Monetario Internacional, un Fondo Monetario Internacional que apoyó y promovió los gobiernos que se sostenían ajustando y emparchando las cuentas públicas al costo de aumentar la pobreza de la gente provocando la desindustrialización y endeudando irresponsablemente al país¹⁹.

La gestión de Cristina Fernández observó una posición frente al endeudamiento público semejante a la desarrollada en el período presidencial precedente. Dentro del primer año de mandato y en un clima de tensiones internas, que conformaron el momento más difícil desde el comienzo de su gestión, se anunció la cancelación de la deuda que el país mantenía con el 'Club de París'. Para la concreción de la medida se proyectó una estrategia y una metodología similar a la utilizada en la operación con el FMI. Sin embargo la incertidumbre sobre la dimensión que podía alcanzar la crisis financiera mundial determinó que el oficialismo argentino replanteara sus proyecciones en este tema. En la etapa se concretó la refinanciación de los denominados 'préstamos garantizados' y se ofreció el pago anticipado de los Bodem 2012.

6. Consideraciones Finales

Víctima del escaso margen para improvisar drásticos cambios de rumbo, el accionar internacional del gobierno provisorio de Eduardo Duhalde se desplegó dentro de las infranqueables limitaciones del escenario de crisis. Sin embargo algunas iniciativas y determinados cursos de acción lo suficientemente definidos permiten distinguir en la gestión interina rasgos de un estilo propio.

El duhaldismo asumió como punto de partida la insuficiencia de los postulados y bases del modelo de desarrollo, hasta entonces vigente, para ofrecer alternativas de cara al torvo panorama del 2002. De esta manera la dirección que observaron las relaciones exteriores durante los meses que duró el mandato interino reconoció su inicio en una suerte de revisión de los ejes y orientaciones del proyecto imperante desde los años noventa.

Así, se comenzó con los intentos por imprimir una mayor flexibilidad a la relación con los EEUU. En consecuencia se trató de diversificar las vinculaciones con el mundo desarrollado, dentro de las reducidas posibilidades que ofrecía el ambiente de crisis. La región, especialmente los países vecinos, recobraron relevancia en el modo de percibir el

¹⁹ Ibidem.

mundo y el lugar del país dentro de él. En especial, se buscó reactivar la bilateralidad con Brasil y se efectuó una lectura política funcional de MERCOSUR, como complemento de su rol económico y comercial. El abordaje del endeudamiento público en un clima inestable con pocos recursos al alcance, si bien no presentó grandes diferencias con posturas anteriores, estuvo acompañado por el abandono de algunas medidas características de los años de la convertibilidad.

La dirigencia kirchnerista dispuso de un margen relativamente más cómodo para adoptar posiciones más elaboradas. El período estuvo definido por el abandono de aspectos que caracterizaron el paradigma de inserción internacional ejercitado por el menemismo y que perduró, sin mayores divergencias, durante la presidencia aliancista. Se incorporaron nuevos rasgos en la relación con el FMI, entre los cuales se destacó la retórica oficial ofensiva y frontal que giró en torno del cuestionamiento a los avales que brindó el organismo financiero a las medidas económicas neoliberales implementadas desde la década del noventa. De este modo las imputaciones al fondo resultaron una constante en el discurso del kirchnerismo. La superación del problema del default y la cancelación del débito con el FMI configuraron los datos sobresalientes de la etapa.

La concepción de los vínculos con los actores regionales, en especial con Brasil, se asentó también en este lapso sobre una visión política que complementó el tradicional enfoque ‘comercialista’. La consolidación progresiva de la relación con Venezuela, constituyó un elemento distintivo de los lazos con la región. Por su parte en la relación con los EEUU el gobierno argentino procuró no apartarse de una posición equilibrada y buscó funcionalmente extraer del vínculo una cuota de respaldo para afrontar las negociaciones de la deuda externa.

Durante el primer año y medio de mandato de Cristina Fernández, caracterizado por tensiones domésticas, predominaron las continuidades del proyecto del kirchnerismo. Las orientaciones y los criterios a partir de los cuales se afrontaron algunas cuestiones que se suscitaban en este lapso, reflejaron remisiones directas a las líneas perfiladas en la presidencia precedente.

Bibliografía

- ARCE, A. (2004). La crisis del 2003 en las relaciones hispano-argentinas: Néstor Kirchner y su modo de neutralizar las posibles respuestas del gobierno español. En *Agenda Internacional*, 1, 1.
- BERNAL – MEZA, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). En *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51, 2, 154-178.
- BUSSO, A. (2006). La persistencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos: más ajustes que rupturas. En Alfredo Bruno Bologna et al. (Eds.), *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Tomo IV, Vol. 2. Rosario: UNL, 11-127.
- CASTILLO ARGAÑARÁS, L. F. (2007). The State of Necessity as International Defense Raised By a State Undergoing a Financial Crisis. A Case Study. En *Transnational Dispute Management*, 4, 4.
- CISNEROS, A. (2006). Política Exteriores de Estado. Apostillas al artículo de Rafael Bielsa de Archivos del Presente número 37. En *Archivos del Presente*, 10, 39, 59-71.
- COLACRAI, M. O. y LORENZINI M. E. (2006). La relación bilateral Argentina-Chile. El tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales. En Alfredo Bruno Bologna et al. (Eds.), *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Tomo IV, Vol. 2. Rosario: UNL, 181-218.
- CORIGLIANO, F. (2007). Desafíos para la política exterior argentina a partir del 2008. En *Boletín ISIAE*, 43, . 5
- CORTES, M. J. (2006). Argentina-Brasil. ¿Alianza, Sociedad, o Asociación Estratégica. En Alfredo Bruno Bologna et al. (Eds.), *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Tomo IV, Vol. 2. Rosario: UNL, 121-149.
- CHERESKY, I. (2004). Argentina. Cambio de rumbo y recomposición política. Néstor Kirchner cumple un año de gobierno. En *Nueva Sociedad*, 193, 2004, 4-16.
- DE RIZ, L. (2008). Argentina, una vez más en la encrucijada. En *Temas y Debates*, 12, 9-27.
- DIAMINT, R. (2003). Diez años de la política exterior Argentina: de Menem a Kirchner. En *Colombia Internacional*, Nº 56 –57, 13-27.
- DUHALDE, E. (2002) *Palabras del presidente de la Nación, doctor Eduardo Duhalde, ante la Asamblea Legislativa* , 01-01-2002.

- DUHALDE, E. (2003). Discurso del ex - presidente de la Nación, Eduardo Duhalde, en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En fecha 15-05-03
- DUHALDE, E. (2007). *Memorias del Incendio*. Buenos Aires, Sudamericana, 2007.
- ESCODÉ, C. (2002). Argentina, a 'Parasite State' on the Verge of Disintegration. En *Cambridge Review of International Affairs*, 15, 3, 453-467
- GRATIUS, S. (2007). *La 'tercera ola populista' de América Latina*. Working Paper N° 45. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Consultado en fecha: 08-06-2008. Disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/281/la-tercera-ola-populista-de-america-latina>.
- KIRCHNER, N. (2003). Discurso de Asunción del Presidente Néstor Kirchner, 25-05-2003.
- KIRCHNER, N. (2007). Discurso del ex presidente Néstor Kirchner ante la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas. En fecha 25-09-2007.
- MENEM C. S. y DUHALDE, E. (1989). *La Revolución productiva. De la Argentina especuladora a la Argentina del Trabajo*. Buenos Aires: Fundación Lealtad. 1989
- MILET GARCIA, P. V. (2007). Argentina-Chile: ¿una relación afectada por la crisis del gas? En *Pensamiento Propio*, 12, 26, 85-116.
- MIRANDA R (2004). Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner. En *Anuario 2004*.
- MIRANDA R (2008). El retorno de Argentina al mundo. En *Agenda Internacional*, 15, 54-67
- MIRES, F. (2005). Año electoral 2006. América Latina y sus tendencias políticas. En *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 27, 195-205
- MORANDÉ LAVIN, J. A. (2007). Política Exterior de Chile y Argentina: Dos opciones Contemporáneas de Inserción Regional. En Artaza Rouxel M. y Milet García P. (comp.) *Nuestros Vecinos*. Santiago de Chile: Ril Editores, 33 –50.
- ONUJ, J. (2008). A nova Argentina e o futuro da integração. En *PONTES*, 4 (1), 22-24. Consultado en fecha 20-08-2008. Disponible en http://www.direitogv.com.br/subportais/publicaçõe/PB_4-1.pdf
- RUSSELL, R. (2004). Relaciones bilaterales entre Argentina y EE.UU.: Consecuencias de la crisis argentina". En *Relaciones Bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente*. Washington D.C, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 71-76.

- RUSSELL R. Y TOKATLIÁN J. G. (2004). A Crise na Argentina e as Relações com o Brasil e os Estados Unidos: Continuidade e Mudança nas Relações Triangulares. En *Contexto Internacional* , 26, 1, 107-148.
- RUSSELL, R. (2008). La relación Argentina-Estados Unidos. Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington. En *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8, 4, 92-98.
- SIMONOFF, A. (2008). La Política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición. En *Revista Intellector*, IV, V, 9.
- SIMONOFF, A. (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. En *CONfines*, v. 5 N° 10, 71-86.
- SARAIVA, J. F. (2004). Argentina e Brasil: um novo ensaio estratégico. En *Relaciones Internacionales*, N° 26, 141-148.
- CHRISTENSEN S. F. (2005), La Muerte de la Idea de que no hay Alternativa a la política neoliberal: Argentina 2001-2004. En *Sociedad y Discurso*, 4, 7, 1-16.
- SVAMPA, M. (2007). Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo. En *Cuadernos del Cendes*, Año 24 N° 65, 39-61.
- TOKATLIÁN, J. G. (2002). Hacia la definición de una política exterior. En *Síntesis*, Fundación Argentina para la Libertad de la Información (FUALI), marzo 2002, año 10 N° 25, 16-21.
- TORRES, J. J. (2003). *Informe Sobre la Argentina Contemporánea. Crisis, Transición Política y Económica*. Tucumán: IDELA /UNT.
- TUSSIE, D. (2004). Argentina y EE.UU. bajo el signo de la era K. En *Relaciones Bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente*. Washington D.C, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004, 81-87.