

Las orientaciones de la política exterior del gobierno de Kirchner y sus continuidades y rupturas con el pasado

- Miguel Agustín Torres

(Abogado,

Magistrando en Relaciones Internacionales (IDELA/UNT),

Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina)

PALABRAS CLAVE:

POLÍTICA EXTERIOR
ARGENTINA
KIRCHNER
ORIENTACIONES

KEY WORDS:

FOREIGN POLICY
ARGENTINA
KIRCHNER
GUIDELINES

Resumen

La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner debió desarrollarse en un complejo contexto, definido por fuertes condicionamientos. Además de las creencias propias de la dirigencia oficialista, diversos factores internos y externos influyeron sobre la dirección impresa a la inserción externa del período. Este trabajo se propone como objetivo analizar las orientaciones principales de la política exterior de la presidencia Kirchner y señalar sus convergencias y discontinuidades con respecto a algunos lineamientos desarrollados en las relaciones internacionales de Argentina por administraciones precedentes desde el retorno al ciclo democrático en el año 1983.

Abstract

The foreign policy of the government of Néstor Kirchner had developed in a complex contest, defined by strong constrains. In addition to the beliefs of the ruling party, internal and external factors influenced the address printed on the external insertion of the period. This paper seeks to analyze the main lines of foreign policy of Kirchner presidency and identify their convergences and discontinuities with some guidelines developed in international relations of Argentina by previous administrations since the return to democratic cycle in 1983.

Sumario

I. Introducción. II. El Perfil. III. El Discurso Kirchnerista. IV. Multilateralismo. V. Autonomía. VI. Concepción amplia de la región y MERCOSUR. VII. Los aportes del kirchnerismo. VIII. Conclusiones

I. Introducción

La política exterior de la gestión de Néstor Kirchner ha sido objeto de variados estudios a través de distintitos enfoques. Muchas de las indagaciones realizadas han comparado, de modo colateral al abordar otros aspectos de la inserción global del país en esta etapa, los rumbos externos descritos en el periodo con líneas desarrolladas en presidencias anteriores. Mientras algunas contribuciones resaltan coincidencias o similitudes con direcciones ya recorridas en las relaciones exteriores argentinas, por gobiernos precedentes, otros aportes identifican rupturas o discontinuidades. Así Escudé encuentra una línea de continuidad que se remonta al menemismo. Entiende el teórico principal del realismo periférico que *la sustancia de las reformas instrumentadas en la década de 1990 permaneció en pie*¹, lo cual lo conduce a sostener que las políticas exteriores de Eduardo Duhalde² y Néstor Kirchner *se parecen mucho más a la política exterior de Menem que a la de Alfonsín*³. Del mismo modo Cisneros⁴ destaca puntos en común, sobre algunos aspectos, con la política internacional menemista. Busso⁵ considera también que no se ha operado un quiebre absoluto con el pasado e interpreta la política exterior kirchnerista como un ajuste del accionar externo del duhaldismo. A su vez, en el parecer de Figari la posición asumida frente a la cuestión de la autonomía acerca a los gobiernos de Alfonsín, Duhalde y Kirchner distingue en los mismos un compromiso con políticas autonómicas y señala que *buscaban la autonomía, la identidad*⁶.

Este trabajo efectúa un análisis de las orientaciones⁷ de la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y sus aproximaciones y rupturas con res-

1. ESCUDÉ, Carlos: "Realismo periférico. Una filosofía de política exterior para estados débiles", en Documentos de Trabajo, Nº 406, Universidad del CEMA, Buenos Aires, 2009, p. 1.

2. Eduardo Duhalde fue el quinto presidente que tuvo Argentina en el lapso de un mes, con motivo de la crisis de Diciembre de 2001. Castillo Argañaras detalla esta anómala serie de sucesiones presidenciales como sigue "*De la Rúa resigned on December 20th, 2001, amidst the financial "little corral" (corralito) which affected all deposits and within a context of capital flight to foreign countries. After De la Rúa's resignation, Ramón Puerta took office as Interim President, in his capacity as Provisional Chairman of the Senate, as the vice-president was vacant due to the previous resignation of Carlos Alvarez. On December 23rd, the Legislative Assembly appointed Adolfo Rodríguez Saá, Governor of the Province of San Luis, as President. On that same day, he announced the suspension of payments of the public debt. He resigned shortly thereafter on December 31st, after the governors withdrew their support. Eduardo Camaño, Chairman of the House of Representatives, then took office and on January 1st, 2002, the Legislative Assembly elected Eduardo Duhalde as President.*" Cfr. Castillo Argañaras, Luis Fernando: "The State of Necessity as International Defense Raised by a State Undergoing a Financial Crisis. A Case Study", en *Transnational Dispute Management*, Volume 4, Issue 4, Scotland, 2007.

3. Ibidem.

4. Cisneros, Andrés: "Política Exteriores de Estado. Apostillas al artículo de Rafael Bielsa de Archivos del Presente número 37", en *Archivos del Presente*, año 10, Nº 39, 2006, pp. 59-71.

5. Busso, Anabella: "La persistencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos: más ajustes que rupturas", en Bologna, A. B., et al. (Eds.), *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Tomo IV, Vol. 2, 2006, pp.11-127.

6. Figari, Guillermo: "Los vaivenes de la Política Exterior Argentina ¿Autonomía o dependencia?", en *Relaciones Internacionales*, Nº 26, 2004, p. 113.

7. El término orientación se emplea en este trabajo con el significado de "posición o dirección de algo respecto a un punto cardinal", que le reconoce la Real Academia Española (Diccionario de la Lengua Española - Vigésima segunda edición).

pecto a algunos lineamientos desarrollados por administraciones argentinas anteriores, desde el retorno al ciclo democrático en el año 1983. Para ello se examinaron las siguientes áreas temáticas de la política exterior argentina en la etapa kirchnerista: el multilateralismo, la cuestión de la autonomía, las relaciones con la región (principalmente el entorno sudamericano) MERCOSUR y el vínculo bilateral con Brasil, los Derechos Humanos y el endeudamiento externo.

El problema que se plantea pretende determinar si la política exterior del kirchnerismo desarrolló orientaciones descritas en presidencias anteriores. Frente a tal interrogante, se argumenta, a manera de hipótesis, que la política internacional del gobierno de Kirchner combinó el despliegue de orientaciones propias con la reproducción de algunas posiciones desarrolladas con anterioridad en las relaciones exteriores argentinas por otras administraciones. Las orientaciones propias pudieron advertirse en el terreno de los Derechos Humanos y en la política ejercitada frente al endeudamiento externo. En virtud de ello, el trabajo no se circunscribe al detalle pormenorizado de los acontecimientos del ciclo, tan sólo se acude a la interpretación de algunos de ellos, en la consideración de la eventual utilidad que pueden revestir para la tarea de identificación de los rumbos de la política internacional del kirchnerismo. Tampoco pretende conformar un balance de la política externa de la gestión Kirchner ni pronunciarse críticamente sobre sus resultados.

Metodológicamente el estudio se inscribe en la tipología descriptiva. Las fuentes consultadas abarcan la recopilación y examen de literatura específica sobre el tópico profundizado, el análisis de las declaraciones oficiales y el relevamiento de datos secundarios pertinentes. En particular, el contacto con los discursos y manifestaciones de funcionarios del kirchnerismo permite apreciar la voluntad y el interés del gobierno por exteriorizar aquellos rumbos a los cuales se aferró en el propósito por adquirir una identidad propia y distinguirse de las dirigencias precedentes. Tentativa de diferenciación que configuró un ejercicio notorio y frecuente en el periodo. Asimismo la consideración de la retórica oficial posibilita también advertir la coherencia y la distancia que aquellas proyecciones y declaraciones guardaron con el curso definitivo de los acontecimientos.

Su estructura comprende un punto de partida a través de una breve referencia al perfil de la política kirchnerista, luego se detiene en el examen del discurso del kirchnerismo; a continuación profundiza en las remisiones a lineamientos anteriores y en los aportes del gobierno de Kirchner en materia de política exterior, y, a modo de cierre, se expresan las consideraciones finales en las cuales se profundiza en la respuesta, ya anticipada, al interrogante planteado. La finalidad que persigue este aporte consiste en contribuir al conocimiento de la política exterior del periodo y, en cierta medida, suministrar también elementos para analizar la vigencia o discontinuidad de determinadas visiones desde el retorno a la democracia.

II. El Perfil

El origen político del presidente Kirchner se ubica en la Juventud Peronista⁸ de los

⁸ Néstor Kirchner, su trayectoria. Siendo joven militó en la Juventud Peronista (JP). Entre fines de 1983 y julio de 1984 se desempeñó como Presidente de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Santa Cruz. De 1987 a 1991 fue Intendente de Río Gallegos, Capital de Santa Cruz. Entre 1991 a

años setenta. Precisamente, su orientación política refleja una fuerte influencia de la vertiente de centro izquierda del peronismo, de sólida y activa presencia en aquella década. En esta línea Portantiero⁹ describe que, a partir del ascenso de Néstor Kirchner, el peronismo se desplazó hacia una formación de centroizquierda o izquierda moderada. De esta manera, puede afirmarse, siguiendo a Gratius que *Kirchner representa un peronismo nacionalista de izquierda*¹⁰. Sin embargo por las medidas implementadas y por su comprensión del rol que debiera cumplir el Estado en la economía y en la sociedad, se ha pretendido encontrar otras ascendencias ideológicas. Atendiendo al origen político formativo, en años de joven militancia, suele mencionarse alguna cercanía con el gobierno del ex presidente peronista Héctor Cámpora, pero debido a determinadas concepciones en materia económica e inclinaciones en política internacional¹¹, algunos autores añaden una proximidad con el desarrollismo del ex jefe de Estado Arturo Frondizi, profesado a través del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID). Así, el proyecto kirchnerista, asentado en la reactivación industrial, es definido por Simonoff como *un modelo de industrialización, con fuerte tradición en el peronismo y también en el desarrollismo frondizista*¹². Al respecto expresa Halperín Donghi 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 Frondizi*¹³.

1999 ejerció la gobernación de la Provincia de Santa Cruz (reelección en 1995). En agosto de 1992 fue elegido Presidente de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI). Ese mismo año (1992) fue electo Presidente del Consejo Provincial del Partido Justicialista, habiendo asumido sus funciones en mayo de 1993. Fue Secretario de Acción Política del Consejo Nacional del Partido Justicialista. En 1994 y en 1998, Kirchner impulsó reformas en la constitución provincial, que permitieron su reelección en 1995 y en 1999. En 1994 fue elegido Convencional Constituyente para la reforma de la Constitución Nacional. En 1996 fue fundador de "La Corriente Peronista" como línea interna del Justicialismo. A partir del año 2000 lideró "La Corriente". En las elecciones presidenciales de 2003 obtuvo el segundo lugar en primera vuelta pero accedió a la presidencia tras el retiro del ballottage del ex -presidente Carlos S. Menem.

⁹. "Juan Carlos Portantiero: 'Hay una vuelta al clima de los 70' ", en diario *La Nación*, edición del 20-06-2004, disponible en: https://www1.lanacion.com/nota.asp?nota_id=611610, fecha de consulta: 10-11-2008.

¹⁰. Gratius, Susanne: "La 'tercera ola populista' de América Latina", en *Working Paper*, N° 45, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, Octubre de 2007. Disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/281/la-tercera-ola-populista-de-america-latina>, fecha de consulta: 10-10-2008. En referencia al amplio espectro del peronismo. Gratius agrega que *los gobiernos de Carlos Menem y Néstor Kirchner señalan que el Peronismo aglutina proyectos de derechas e izquierdas, de modo que "ser peronista" parece más una convicción personal que una afiliación política o ideológica*. Cfr. *Ibidem*.

¹¹. En particular, las similitudes se buscaron a partir de la buena relación con Cuba que mantuvieron ambos gobiernos.

¹². Simonoff, Alejandro: "La Política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición", en *Revista Intellector*, Año IV, Volumen V, N° 9, Julho/desembro 2008, Brasil, 2008. Disponible en: <http://www.revistaintellector.cenegri.org.br/ed2008-09/alejandrosimonoff-site.pdf>, fecha de consulta: 07-09-2009.

¹³. "El clima en el país ha cambiado por completo", en diario *La Nación*, edición del 25-10-2003. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=539056&high=Tulio%20Halpern%EDn%20Donghi, fecha de consulta: 20-10-2008.

Durante la década de los noventa, en tiempos de alineamiento del partido justicialista en la figura y liderazgo de Carlos Saúl Menem, Kirchner buscó generar la apertura hacia una instancia que posibilitara una alternativa distinta. Desde la conducción de *La Corriente Peronista*¹⁴, que fundara en 1996, procuró aglutinar a los dirigentes justicialistas que discrepaban con el modelo neoliberal. Algunas disidencias relevantes con el gobierno de Carlos Menem versaron sobre la investigación del atentado a la mutual judía AMIA y a la posición del ejecutivo nacional en la cuestión de los hielos continentales. No obstante, algunos analistas indican la concurrencia de coincidencias con el menemismo, fundadas en la búsqueda de liderazgo y en la concentración de poder. En esta dirección Levitsky entiende que (...) *aunque hay obvias diferencias ideológicas con Menem, el gobierno de Kirchner muestra ciertos paralelismos en sus acciones. En cuanto a la actitud hacia el partido, muchos puntos son similares: como Menem, Kirchner era casi foráneo dentro del poder peronista, pero capturó la presidencia del país y sólo después cambió la dirección del partido de manera considerable, sin mucha interferencia del liderazgo partidario, al que tampoco le rindió cuentas (...) Menem llegó a la Presidencia en 1989 y concentró poder. Además, hasta 1991 buscó imponer su parecer en el PJ, con sus aliados, construyendo alianzas con la Ucedé y con gente como Palito Ortega, Carlos Reutemann y Avelino Porto (...) Entre 2003 y 2005, Kirchner se pareció mucho al Menem de 1989 a 1991, imponiendo candidatos en la Capital, en Misiones y otros lugares*¹⁵.

Kirchner observó una concepción amplia sobre el liderazgo político, y para concretarlo desplegó un mecanismo que partió de la condición con la cual había accedido a la presidencia. El reducido porcentaje de votos con el cual arribó al poder determinó, en algunos aspectos, el rumbo de su política. Se abocó a la generación de consenso en la sociedad a través de medidas de fuerte impacto y de políticas sociales reparadoras dirigidas a la contención y a la reinserción laboral de los sectores excluidos. Asimismo se dirigió a la construcción de poder, entre otras estrategias, mediante el despliegue de una iniciativa transversal, consistente en la incorporación a las filas del kirchnerismo de figuras políticas no enroladas en el peronismo gobernante. En su discurso de asunción, el presidente había anticipado su apertura transversal al manifestar que *la Argentina contemporánea se deberá reconocer y refundar en la integración de equipos y grupos orgánicos, con capacidad para la convocatoria transversal*¹⁶. La recurrencia al

¹⁴. “El patagónico que pegó el gran salto”, en diario *La Nación*, edición del 01-05-2003. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=492320, fecha de consulta: 08-09-2009.

¹⁵. “Hay similitudes entre Kirchner y Menem”, en diario *La Nación*, edición del 4-01-2006. En la misma nota Steven Levitsky continúa refiriéndose al tema en los siguientes términos: (...) *El ataque al duhaldismo, sin embargo, en la provincia, donde existía un caudillo establecido del PJ, fue algo nuevo: desafió a un jefe peronista provincial de un modo que Menem jamás lo hizo. Aún no sabemos si Kirchner seguirá a Menem y adoptará después la estrategia de vivir y dejar vivir con jefes como Romero, Rodríguez Saá, Busti, De la Sota y Reutemann, o si continuará con su ofensiva contra los jefes de la vieja guardia. Supongo que necesitará al partido detrás de él y, por lo tanto, no podrá asumir el riesgo de afrontar conflictos provinciales, aunque Buenos Aires quizá continúe por esa senda. Si lo hace, le traerá problemas.*

¹⁶. Discurso de Asunción del Presidente Néstor Kirchner, 25-05-2003. Disponible en: http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4020&Itemid=120, fecha de consulta: 12-10-2008.

transversalismo¹⁷ en las distintas provincias caracterizó esa tendencia a un liderazgo amplio.

III. El Discurso Kirchnerista

El kirchnerismo articuló un discurso frontal, directo, ajeno a las metáforas, provisto de un estilo agresivo y de alto impacto. Generador de reacciones, *transmisor de angustias*¹⁸ y con numerosas remisiones al pasado argentino reciente, configuró tanto un elemento de seducción como de provocación y confrontación. La retórica empleada combinó una interpretación crítica de las últimas presidencias argentinas con una perspectiva esperanzadora sobre las posibilidades del país de emerger de la difícil condición en la cual se encontraba al momento que la dirigencia kirchnerista accedió al poder. A tales efectos, proyectó la imagen de un país con una estructura institucional frágil, carente de estabilidad sociopolítica. Un actor desvalorizado en el plano internacional, pero con potencial dominio sobre su futuro y control sobre su destino, que se traduciría en una eventual capacidad de actuación independiente.

Esta concepción partía, en el discurso del presidente Kirchner, de la existencia de un país irredento, cuya ubicación en el escenario mundial era consecuencia de los desaciertos en que habían incurrido las conducciones precedentes, debido principalmente a las erróneas políticas económicas implementadas y a la inobservancia de pautas éticas en el sector público. Comprendiendo estos elementos, desde la palabra oficialista se procuró imprimir a la nueva política la idea de renovación y cambio. Explicó Kirchner el alcance y sentido de esta propuesta al decir que *cambio profundo significará dejar atrás la Argentina que cobijó en impunidad a genocidas, ladrones y corruptos mientras condenaba a la miseria y a la marginalidad a millones de nuestros compatriotas*¹⁹. Las menciones referidas a la ausencia, hasta entonces, de un proyecto para el país y la difusión de las finalidades y objetivos del programa de acción del kirchnerismo constituyeron contenidos frecuentes en su discurso. Afirmó Kirchner al respecto que *la Argentina no ha tenido desde hace demasiado tiempo un proyecto. Su proyecto de país que le garantice un crecimiento económico con equidad, sustentable, ese es nuestro primer problema (...) La Argentina de las últimas décadas no ha tenido un proyecto de país que integre socialmente a sus habitantes en un marco de equidad y desarrollo*²⁰.

Acompañó esta posición la frecuente evocación de sentimientos caros para la sociedad argentina y, consecuentemente, la necesidad de encarar la reparación de heridas abiertas en el pasado y atender demandas sociales insatisfechas. Esta apelación a la memoria de ciertos sectores sociales, además de conectar con el conjunto

¹⁷. La política transversal en muchas provincias se canalizó a través del Frente Para la Victoria (FPV), que aglutinaba según los casos, candidatos justicialistas, justicialistas distantes de la estructura peronista imperante a nivel provincial, radicales o hasta socialistas moderados.

¹⁸. González, Horacio: "La diferencia", en diario *Página 12*, edición del 25-05-2007. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-85513-2007-05-25.html>, fecha de consulta: 10-01-2009.

¹⁹. Discurso del presidente de Argentina, Néstor Kirchner, ante la Asamblea Legislativa, en la Apertura de las 122^ª Sesiones del Congreso de la Nación, 01-03- 2004. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3637, fecha de consulta: 07-11-2008.

²⁰. *Ibidem*.

de creencias del kirchnerismo, obedeció al propósito de irradiar la imagen de una dirigencia que asumía y enfrentaba tensiones irresueltas hasta entonces. También, contribuyó a generar convencimiento y acumular consenso en la sociedad sobre el proyecto de país a edificar. En su discurso de asunción, Kirchner anticipó la postura del gobierno frente a las violaciones a los Derechos Humanos cometidos durante la última dictadura al decir que *formó parte de una generación diezmada. Castigada con dolorosas ausencias (...) 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*²¹.

El discurso del oficialismo persiguió establecer una diferenciación entre su propio accionar y las políticas implementadas por las dirigencias que la precedieron. Como sostiene Miranda, *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*²². Principalmente, la retórica kirchnerista cuestionó los programas económicos enrolados en el neoliberalismo, que se aplicaron desde el advenimiento de Menem y continuaron durante la presidencia aliancista de Fernando De la Rúa. Corigliano rotula esta postura de distanciamiento con el pasado como la *demonización*²³ del modelo heredado de Carlos Menem y Fernando de la Rúa. Además agrega que esta práctica de diferenciación *permitió el incremento del margen de maniobra interno del gobierno, revirtiendo el problema de legitimidad de origen de Kirchner*²⁴.

Se condensaron acusaciones en un único repudio al neoliberalismo a ultranza. Se resaltó, desde el verbo gubernamental, el extendido reconocimiento que había en la región sobre la crisis en la cual se hallaba inmerso el sistema económico neoliberal y el desprestigio y fracaso de sus recetas en Sudamérica. A través de la crítica, el gobierno marcó distancia respecto a la corriente económica²⁵, a la cual adhirieron los sucesivos mandatos del menemismo y la Alianza. De esta manera, Néstor Kirchner se esforzó en asociar las desventuras argentinas con el neoliberalismo de los años noventa al plantear que *ocurre que tras la década del noventa, en que Argentina era exhibida como alumna destacada del Consenso de Washington, pues aplicaba a rajatabla los consejos de apertura indiscriminada y renunciaba a los principales instrumentos para defender su producción, culminó incendiándose y quedando en el más grande aislamiento internacional de que se tenga memoria. Es decir, procla-*

²¹. Discurso de Asunción del Presidente Néstor Kirchner, 25-05-2003. Cfr. Ibidem.

²². Miranda, Roberto: "Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner", en *Anuario 2004*, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) - CERPI, Argentina, 2004.

²³. Corigliano, Francisco: "Desafíos para la política exterior argentina a partir del 2008", en *Boletín ISIAE*, N° 43 - Octubre 2007, Argentina, 2007, p. 5.

²⁴. Ibidem, p. 5

²⁵. Algunos analistas cuestionan que se hallan abandonado completamente las tendencias neoliberales. Así, Borón, en el año 2005, describía el panorama económico de Argentina, entre otras características, como una *"salida de la convertibilidad sin salir del neoliberalismo"*. Véase Borón, A.: "Reflexiones en torno al Gobierno de Néstor Kirchner", en *Periferias*, N° 12, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISYP), Marzo de 2005, pp. 45-61. Disponible en: <http://www.fisyp.org.ar/docs/Periferias12.pdf>, fecha de consulta 22-11-2008.

*mando apertura y globalización caminábamos hacia el más grande aislamiento. Hoy, cuando defendemos lo nuestro y sostenemos contra viento y marea nuestra capacidad para decidir de manera argentina los problemas argentinos, estamos integrados al mundo, abrimos mercados y diversificamos nuestras exportaciones*²⁶.

Para expresar tal antinomia introdujo su “Teoría de las dos Naciones”. La fórmula implicaba la distinción entre dos imágenes de un mismo país. En un extremo se ubicaba la Argentina del pasado; en el otro se situaba, antagónicamente contrapuesta a esta, la Argentina posible, aquella que correspondería al futuro, a partir del proyecto de nación a ejecutar. La situación socioeconómica, que atravesaba el país al tiempo de la asunción del gobierno, fue anclada en la visión de la Argentina del pasado, la cual recogía los desaciertos de las medidas políticas implementadas y de las corrientes económicas auspiciadas por las dirigencias anteriores. En contra de la Argentina residual, inscrita en el pasado, sumida al neoliberalismo, se opuso, en el discurso kirchnerista, la Argentina de la alternativa, la nación de la oportunidad, del cambio, del futuro. Distinguía el presidente entre la existencia de *una Argentina residual, destruida por las huellas de lo que nos pasó. La que queremos superar. Y está la Argentina de nuestros sueños, la que queremos construir, la que estamos construyendo*²⁷.

La vinculación multilateral dentro de una coherente apreciación de las pautas rectoras del proceso de globalización, la estabilidad socioeconómica y la consolidación de la identidad nacional²⁸ fueron concebidas como funcionales a la reinserción internacional del país. Declaró Kirchner en esta dirección que *queremos construir una Argentina moderna, que crezca con equidad. Que se integre al mundo con dignidad. Que se sustente internamente para poder sumarse desde su identidad nacional a un mundo cada vez más interdependiente*²⁹. Se evitaron expresiones inscritas en el realismo mágico y se difundió una coherente lectura de la situación del país. Se efectuó un abordaje pragmático de la realidad, matizado con la incorporación de aspiraciones cercanas ideológicamente al ideario de las democracias de centroizquierda, en el sentido que *sabemos que estamos ante un final de época. Atrás quedó el tiempo de los líderes predestinados, los fundamentalistas, los mesiánicos. La Argentina contemporánea se deberá reconocer y refundar en la integración de equipos y grupos orgánicos, con capacidad para la convocatoria transversal, el respeto por la diversidad y el cumplimiento de objetivos comunes*³⁰. Las apelaciones subjetivas, como

²⁶ Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa en el acto de apertura de las 123^º Sesiones del Congreso de la Nación, 01-03-2005. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4305, fecha de consulta: 18-11-2008.

²⁷ Discurso del Presidente de la Nación Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa, en la Apertura de las 122^º Sesiones del Congreso de la Nación, 01-03- 2004. Cfr. Ibidem.

²⁸ Sobre la identidad nacional afirmó Bielsa, que *el punto central de la política exterior de este gobierno tiene que ver con la aceptación de cuál es nuestra raíz y dónde están nuestras semillas*. Entrevista al Canciller Rafael Bielsa realizada por Norberto Consani, Director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la La Plata (IRI), en *Relaciones Internacionales* - Nº 27/2004, Argentina, 2004, pp. 31-35.

²⁹ Discurso del Presidente de la Nación Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa, en la Apertura de las 122^º Sesiones del Congreso de la Nación, 01-03- 2004. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4305, fecha de consulta: 18-11-2008.

³⁰ Discurso de Asunción del Presidente Néstor Kirchner, 25-05-2003. Cfr. Ibidem.

mecanismo de conexión emotiva con la sociedad³¹, acompañaron, principalmente, las alusiones de reparación de las lesiones de la última dictadura militar y las referencias de ruptura y diferenciación con el pasado argentino reciente, es decir *los que vaciaron el país, los que saquearon al pueblo argentino, los que se llenaron los bolsillos con los negocios que para sí mismo se crearon, los que simplemente critican y creen que todo lo saben, los que diariamente nos presionan o simplemente mienten, no lograron vaciarnos el alma ni apagar nuestros sueños*³².

IV. Multilateralismo

De conformidad con una tendencia observada desde el retorno a la democracia, inscrita a su vez en lineamientos históricos de la Argentina, la administración Kirchner describió una política de respaldo, promoción y compromiso con el multilateralismo. Esta adhesión conectó con principios tradicionales de la política exterior argentina. Así, el canciller Taiana sostuvo que *desde que asumió la presidencia de la Nación el 25 de mayo de 2003, el Presidente Kirchner promovió la recuperación y reafirmación de aquellos principios sobre los que se fundamentó históricamente la política exterior argentina, que fueran ignorados ocasionalmente por algunos gobiernos constitucionales y violados durante las dictaduras. Estos principios fundamentales son el respeto y la promoción de los derechos humanos y la democracia, la vigencia del derecho internacional y el multilateralismo, la búsqueda de consensos en las organizaciones de la comunidad internacional, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados y la solución pacífica de los conflictos*³³.

La posición del gobierno se exteriorizó en una frecuente retórica de respaldo e impulso en distintas instancias internacionales, como así también a través de la actuación concreta en algunas iniciativas dispuestas por las instituciones multilaterales. En este período el Estado argentino participó en las operaciones para el mantenimiento de la paz en Haití dentro del sistema de Naciones Unidas. Por otra parte algunos analistas e integrantes de la oposición política discreparon con el perfil adoptado por el oficialismo en la XIV Cumbre del Movimiento de Países No-Alineados (NOAL), en la cual el Estado argentino asistió como invitado. Generó cuestionamientos la circunstancia que la administración Kirchner, continuando la práctica menemista, se haya mantenido al margen del NOAL. Precisamente, habiendo ingresado en el NOAL en el año 1973 durante el gobierno de Juan D. Perón, el país se apartaría de

³¹. La invocación emotiva, frecuente en el peronismo tradicional, constituyó una forma de atracción popular y a la vez una vía de aprehensión de la realidad desde la propia subjetividad. Hernández define este mecanismo como “*gnosis endocatóctica* [Endo (interioridad), *catexis* (sentimientos), *gnosis* (conocimiento)]”. Cfr. Hernández, Raúl Augusto: *El Silencio de los Engranajes*, Argentina, Arteciencia, 2004, p. 65. Sostiene además que *la modalidad cognoscitiva que calificamos como “gnosis endocatóctica”, sustituye el dominio histórico de la predicada racionalidad del mundo conservador. No será más eficiente que el patrón de orden del mundo conservador. Será afectiva, netamente afectiva*. Cfr. *Ibidem*.

³². Discurso del Presidente Néstor Kirchner en el acto de apertura de las 123^o Sesiones del Congreso de la Nación, 01-03-2005. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4305, fecha de consulta: 18-11-2008.

³³. TAIANA, Jorge: “Objetivos y desafíos de la política exterior argentina”, en *Diplomacia, Estrategia y Política (DEP)*, Brasil, Abril / Junio 2006, p. 5.

dicho movimiento bajo la presidencia de Menem, a pesar del antecedente inmediato de haber reafirmado su pertenencia al mismo en la administración Alfonsín. Desde el mandato justicialista de la década del noventa, la Argentina mantuvo esta misma línea frente a este foro³⁴.

En el verbo oficialista, la inclinación a favor del multilateralismo se fundamentó en la utilidad que la acción multilateral podía aportar para la óptima vinculación entre los miembros de la comunidad internacional. Al respecto la Cancillería argentina precisó que *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 concertada de la comunidad internacional podrá dar las respuestas adecuadas. 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*³⁵. Asimismo, *el multilateralismo es considerado por el gobierno argentino como el instrumento más eficaz para lograr la paz y la seguridad internacionales y para enfrentar desafíos tales como la pobreza, el terrorismo, la corrupción, la delincuencia organizada transnacional y el narcotráfico*³⁶.

El multilateralismo fue asumido con un criterio amplio que abarcó desde el fomento y perfeccionamiento de los mecanismos multilaterales hasta la crítica, en miras a la reformulación de determinadas políticas y posiciones de las instituciones internacionales. De manera continuada en los cuatro años de mandato, la administración Kirchner procuró difundir en el debate multilateral, su posición, principalmente, sobre los siguientes temas:

i) Questionamiento a los organismos multilaterales de crédito: se adoptó una posición crítica respecto del desempeño de los organismos multilaterales de crédito y se insistió en la reformulación del rol de los mismos. Principalmente, el presidente Kirchner embistió en sus discursos contra el Fondo Monetario Internacional, del cual se reclamó el reconocimiento de su corresponsabilidad en la crisis socioeconómica y política que estallara en Argentina en Diciembre de 2001. A criterio del primer mandatario la reestructuración de los organismos financieros multilaterales debía *incluir el cambio de sus paradigmas, de modo que el éxito o el fracaso de las políticas económicas se mida en términos de éxito o fracaso en la lucha por su crecimiento, la equidad distributiva, la*

³⁴. Sobre esta tendencia y su perduración en la política exterior kirchnerista Borón señaló que (...) *ni los insípidos "progres" de la Alianza, ni Duhalde ni Kirchner revirtieron tan estúpida actitud. Por eso la Argentina esta en Cuba como una simple invitada, sin voz ni voto, sin siquiera poder escuchar las deliberaciones (...) Con su actitud el gobierno de Kirchner le dará así la espalda a un foro que agrupa a gran parte de los verdaderos aliados de la Argentina (...). En su torpe soledad el gobierno argentino también se privará de compartir sus aspiraciones con quienes año tras año respaldan nuestros reclamos de soberanía sobre las Malvinas en la Asamblea General de la ONU.* Cfr. Borón, A.: "La soledad de Argentina en La Habana", Buenos Aires, IADE, 13-09-2006. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=894>, fecha de consulta: 10-10-2009.

³⁵. Bielsa, Rafael: "la política exterior argentina en el marco de la integración regional", en *Diplomacia, Estrategia y Política (DEP)*, Brasil, Octubre / Diciembre 2004, p. 10.

³⁶. TAIANA, Jorge: "Objetivos y desafíos...", op.cit.", p. 6.

*lucha contra la pobreza y el mantenimiento de niveles adecuados de empleo*³⁷. También se pregonó por una mayor democratización en el funcionamiento y composición de los organismos multilaterales. En esta línea el jefe de Estado argentino expresó que *el sistema internacional requiere de una adaptación de las Naciones Unidas al nuevo contexto mundial, dotando a sus organismos de mayor democracia y transparencia para que avance el multilateralismo*³⁸. Este argumento integró también la posición de Buenos Aires respecto de la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Partidaria de una solución consensuada, la dirigencia argentina se inclinó, en esta etapa, por la idea de una representación regional dividida y rotativa, en una suerte de banca semi-permanente³⁹. En este sentido Bielsa resaltó que debía *haber rotación en la participación, y que, en la medida que haya rotación, así se va a discutir mucho más democráticamente*⁴⁰. A su vez Taiana destacó que el Estado argentino defiende la idea de un mayor número de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad y el derecho limitado de veto⁴¹.

ii) Lucha contra el Terrorismo: se adhirió a la lucha contra el terrorismo internacional desde la propia comprensión de este flagelo, aportada por trágicos episodios en la historia reciente del país, expresando que *repudiamos aquí con firmeza las acciones del terrorismo. Sabemos lo que estamos diciendo, nosotros hemos sufrido en carne propia en los años 1992 y 1994 nuestras propias Torres Gemelas, los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA significaron la pérdida de más de 100 compatriotas. Podemos dar testimonio de la necesidad de luchar con efectividad contra la existencia de las nuevas amenazas que constituyen el terrorismo internacional*⁴². En esta postura activa frente al problema del terrorismo puede advertirse la voluntad de sintonizar con la posición de la administración estadounidense, pero, por otra parte, la inclinación de la dirigencia argentina sobre la necesidad de reconocer y respetar la autoridad del Consejo de Seguridad en el uso legítimo de la fuerza en el sistema internacional, puede interpretarse como un cuestionamiento indirecto a la política de seguridad de los EEUU. Así lo manifestó el presidente Kirchner al señalar que *estamos convencidos de que no existe alternativa aceptable a la acción multilateral. Sólo el debate colec-*

³⁷. Discurso del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 25-09-2003. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4060, fecha de consulta: 10-07-2009.

³⁸. Palabras del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en el acto de firma de acuerdos con la República Bolivariana de Venezuela, en fecha 01-02-2005. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4295, fecha de consulta: 28-06-2009.

³⁹. Bernal-Meza, Raúl: "Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51 n°.2, Brasil, July/Dec. 2008, pp. 154-178.

⁴⁰. Entrevista al Canciller Rafael Bielsa.

⁴¹. Taiana, Jorge: "Argentina: Pulling Out of Economic Difficulties", en *International Affairs: A Russian Journal of World Politics, Diplomacy & International Relations*, Vol. 50 Issue 1, 2004, p. 146.

⁴². Discurso del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 25-09-2003. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4060, fecha de consulta: 10-07-2009.

*tivo y el consenso de una mayoría de países pueden asegurar una acción genuina. La única legitimidad para el uso de la fuerza debe provenir de las decisiones del Consejo de Seguridad*⁴³. Asimismo el gobierno argentino trasladó a la Asamblea de Naciones Unidas el reclamo contra Irán por la falta de cooperación, para el esclarecimiento del atentado a la AMIA en 1994. El presidente resaltó esta situación en el citado foro que *quiero dejar sentado aquí, en la sede de las Naciones Unidas y ante el resto de los países del mundo, que hasta hoy, lamentablemente, la República Islámica de Irán no ha brindado toda la colaboración requerida por la Justicia argentina para el esclarecimiento de los hechos. Apelamos al señor Secretario General y a todas las naciones del mundo que intercedan ante la República Islámica de Irán para que dé trámite a la rogatoria judicial [...] Estamos pidiendo que la República Islámica de Irán colabore en la aplicación de las normas del Derecho Internacional, para posibilitar arribar a la verdad, nada más pero tampoco nada menos*⁴⁴.

iii) Reivindicación de la Soberanía sobre Malvinas: el reclamo por la soberanía argentina sobre las islas Malvinas también se insertó dentro de la política multilateral. En referencia a la elección de esta vía para reivindicar los derechos argentinos sobre los territorios isleños del Atlántico Sur el Canciller Taiana expresó, a principios de 2006, que *la comunidad internacional apoya la justicia y firmeza del reclamo argentino. De allí la importancia que la Argentina asigna a la continuada acción de la ONU, la OEA, el MERCOSUR, entre otros foros internacionales y regionales*⁴⁵. En el período, el Estado argentino solicitó a Gran Bretaña la reanudación de las negociaciones sobre este tema puesto que *Las Naciones Unidas han reconocido que es ésta 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 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*⁴⁶. Y, en este sentido, *no podemos dejar de manifestar que el Gobierno británico sigue haciendo caso omiso de las resoluciones de esta Asamblea. No obstante, debemos reafirmar una vez más la permanente disposición de nuestro país a un diálogo constructivo con el*

⁴³ Palabras del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 21-09-2004. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4254, fecha de consulta: 18-07-2009.

⁴⁴ Discurso del Ex presidente Kirchner ante la 62ª Asamblea General de la ONU, en fecha 25-09-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=1231, fecha de consulta: 18-07-2009.

⁴⁵ "El Gobierno exhortó al Reino Unido a reiniciar las negociaciones por Malvinas", en diario *Clarín*, edición del 02-01-2006.

⁴⁶ Discurso del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la 58ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 25-09-2003. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4060, fecha de consulta: 10-07-2009.

*Reino Unido y exhortar a ese país a dar pronto cumplimiento al pedido de la comunidad internacional de reanudar las negociaciones*⁴⁷.

iv) Defensa de los Derechos Humanos: se resaltó persistentemente el compromiso activo con el amparo de los Derechos Humanos y se identificó a esta posición como un elemento definitorio de la política exterior argentina. A los pocos meses de iniciado su mandato, el presidente Kirchner destacó la relevancia que se intentaría asignarle a la defensa de los Derechos Humanos al señalar que *ocupa un lugar central en la nueva agenda de la República Argentina*⁴⁸. En línea con ello, se exteriorizaron los avances domésticos en este campo y se reconoció y respaldó la figura y la labor del Consejo de Derechos Humanos. Afirmó el jefe de Estado argentino que *la acción internacional de la República Argentina se inspira en los valores de la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos fundamentales y de la defensa activa de la paz y la seguridad internacional. Estos principios compartidos por la inmensa mayoría del pueblo argentino, orientan nuestra gestión de gobierno y fundamentan las decisiones que la Argentina toma en el ámbito de su política exterior*⁴⁹. Pretendiendo resaltar su orientación en este tema el presidente Kirchner acudió a una expresión de profundo significado y que despertó, igualmente, cierta polémica en algunos sectores de la sociedad argentina cuando dijo *somos los hijos de las Madres y las Abuelas de Plaza de Mayo, y por ello insistimos en apoyar en forma permanente el fortalecimiento del sistema de protección de los derechos humanos y el juzgamiento y condena de quienes lo violen*⁵⁰. Precisamente el analista Mariano Grondona, desde una mirada crítica respecto del accionar del oficialismo, entiende que *en el campo retórico, nunca Kirchner llegó tan lejos como cuando agregó de puño y letra esta oración a su discurso en las Naciones Unidas. En el campo puramente dialéctico, su afirmación es fácilmente refutable desde la perspectiva de todos aquellos argentinos que no sienten una relación filial con Hebe de Bonafini, con su alegría cuando volaron las Torres Gemelas (...)*⁵¹.

V. Autonomía

El gobierno de Néstor Kirchner retomó el discurso de la autonomía en las relaciones internacionales. Pretendió así reintroducir en las perspectivas de la política exterior aquel viejo anhelo referido a la concreción de márgenes de maniobra más

⁴⁷. Discurso del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 20-09-2006. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4582. fecha de consulta: 12-07-2009.

⁴⁸. Discurso del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas, en: fecha 25-09-2003. Cfr. Ibidem.

⁴⁹. Discurso del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 20-09-2006. Cfr. Ibidem.

⁵⁰. Discurso del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 25-09-2003. Cfr. Ibidem..

⁵¹. Grondona, Mariano: "El tablero donde juegan Bush, Kirchner y Lula", en diario *La Nación*, edición del 28-09-2003. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=531035, fecha de consulta: 08-07-2009.

amplios. En esta inclinación hacia una lectura autonomista puede advertirse la interpretación que el oficialismo efectuó de la situación en la cual se encontraba el país y de las circunstancias contextuales, como así también la presencia de sus orientaciones políticas e ideológicas. Pero además en esta postura, reflejada a menudo en el verbo y en el conjunto de gestos y también en menor medida, en algunas decisiones oficiales, puede distinguirse una aproximación a la concepción de la administración Alfonsín e identificarse, a su vez, en la presidencia duhaldista un precursor inmediato de esta postura. La cuestión de la autonomía lejos está de constituir un tópico novedoso en el ámbito de las relaciones exteriores argentinas. El tema se introdujo progresivamente en el debate a medida que el país fue experimentando la disminución de sus márgenes de acción. Comprendida implícitamente dentro de los fines de la "Tercera Posición"⁵², integró el conjunto de ideas del peronismo desde sus inicios. Configuró desde entonces un ideal que estimuló el accionar externo, principalmente de los gobiernos democráticos.

En el retorno a la democracia y con la guerra fría como marco contextual, la concepción autonomista de la presidencia Alfonsín se acercó a algunos lineamientos del modelo de la autonomía heterodoxa de Puig. En efecto, entre otras semejanzas puede mencionarse que el propósito de la administración radical *de separar los intereses y valores comunes del mundo occidental de los intereses y valores nacionales de los Estados Unidos*⁵³ armonizaba con el *deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque*⁵⁴ que la propuesta heterodoxa de Puig admitía como una de las posibilidades de discrepancia con la potencia dominante. Sin embargo las contingencias políticas y los agobiantes problemas económicos de la difícil coyuntura que enfrentó el radicalismo desbarataron esta predisposición autónoma inicial.

Desde finales de la década del ochenta la aspiración autonomista pasó a ocupar un segundo plano en la agenda exterior argentina, en sintonía con una suerte de tendencia extendido también en otros países de Latinoamérica. Justamente Drekonja vincula esta pérdida de relevancia del móvil autonomista a la situación económica de los países de la región en los años ochenta cuando refiere que *el ideario de la autonomía periférica quedó convertido en un montón de escombros. Como resultado, perdió su lógica la activa gestión de los latinoamericanos para establecer relaciones diagonales con Europa. Como consecuencia directa de la crisis de la deuda se tuvo que abandonar en el curso de la década del 80 el nacionalismo económico, de tradición cepalina. En su lugar apareció el neoliberalismo que obligó a Latinoamérica a*

⁵² Puede decirse que dentro de la "Tercera Posición" la autonomía se aproximó a la idea de independencia. Sostiene Paradiso que *la confusión entre conceptos tales como tercera posición, neutralismo, no alineación y política exterior independiente no ha facilitado la comprensión de las ideas y las prácticas diplomáticas del primer peronismo. Lo que se intentó en esos años fue una política exterior independiente que se correspondía, al menos en el plano de los conceptos y conforme a los valores y percepciones de la época, con los propósitos de independencia económica y, en general, con las posiciones del nacionalismo desarrollista*. Cfr. Paradiso, José: *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo editor latinoamericano, 1993, p. 134.

⁵³ Russell, Roberto: "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate", *Serie: Documentos e Informes de investigación*, N° 158, Buenos Aires, FLACSO, 1994.

⁵⁴ Colacrai, M.: "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina", en Perina, Rubén M. y Russell, Roberto: *Argentina en el mundo*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 1988, p. 35.

*liquidar varias décadas de estrategia orientada por el Estado y le asignó a la región el papel de proveedor digno de confianza y socio menor de EEUU*⁵⁵.

En el decenio siguiente, la autonomía al igual que otras aspiraciones e ideales que usualmente habían nutrido el debate sobre la dirección internacional del país quedaron sumidos en el enfoque mercantilista y pragmático, a partir del cual el menemismo orientó su política externa. De esta manera, la administración Menem, comprendiendo el interés nacional en términos preferentemente económicos, se apartó de los tradicionales postulados autonomistas del peronismo y escogió el alineamiento con los EEUU. El período aliancista, a pesar de insinuaciones iniciales de reimpulso y revalorización de la integración, no se apartó de los lineamientos externos sentados desde la presidencia Menem, ya que *entre 1999 y 2001 Argentina no vivió un viraje ideológico y material notable*⁵⁶.

La retórica del kirchnerismo instaló nuevamente en el centro de la discusión la búsqueda de mayores márgenes de maniobra. En la perspectiva de la presidencia Kirchner confluyeron inclinaciones políticas e ideológicas y una comprensión del sistema internacional y de las posibilidades que le asistían, dentro del mismo, al país. De este modo las convicciones del kirchnerismo, en este terreno, se sustentaban en la búsqueda del desarrollo económico autárquico con reactivación industrial y en las alternativas que podían ofrecer los lazos regionales y el proceso de integración. Las iniciativas por coordinar posiciones, en foros internacionales, con otros actores de la región, frente a desafíos comunes, pueden interpretarse en ésta última dirección.

Un antecedente cercano de la recuperación de una retórica con reminiscencias autonomistas y de sus nexos con la integración regional se advierte ya en las convicciones de la administración Duhalde, exteriorizadas a través de declaraciones oficiales realizadas en medio del escenario de crisis. En la argumentación duhaldista sobresale la eficacia que la conducción transitoria reconocía a los lazos regionales y en especial al vínculo con Brasil para reforzar los proyectos de expansión del espacio internacional. Expresaba Duhalde que *es importante que tengamos siempre presente que nuestro esfuerzo, antes y ahora, se inspira en concepciones y metas que van más allá del mero objetivo de generar más y mejor comercio. Tenemos, argentinos y brasileños, ambiciones mayores, porque nuestra visión es política, institucional y a largo plazo [...] Nuestra unidad será, entonces, condición de un proyecto estratégico que nos permita ganar espacios y presencia en el mundo. En eso consiste, en suma, nuestra sociedad profunda: pensar juntos nuestro lugar en el mundo, defender juntos nuestros intereses comunes y solventar, también juntos, nuestras ocasionales diferencias*⁵⁷. En las proyecciones autonomistas, el kirchnerismo encontró nuevos argumentos para trazar distancia del neoliberalismo y especialmente de los períodos de Menem y de De la Rúa. En la concepción kirchnerista, el neoliberalismo aplicado desde la era Menem había atentado contra el desarrollo autónomo del país. Como

⁵⁵. Drekonja, Gerhard: "Más allá de la autonomía periférica", en *Nueva Sociedad*, , Nº 137, Mayo-Junio 1995, pp. 82-93.

⁵⁶. Tokatlián, Juan Gabriel: "Hacia la definición de una política exterior", en *Síntesis*, Fundación Argentina para la Libertad de la Información (FUALI), año 10 Nº 25, Marzo 2002, pp. 19 y 20.

⁵⁷. DUHALDE, Eduardo: *Palabras del Presidente de Argentina, Eduardo Duhalde, en el Almuerzo Ofrecido por el Presidente de la Republica Federativa Del Brasil, Fernando Henrique Cardoso*, en fecha 26-09-2002.

colorario de este alejamiento del modelo neoconservador, interpreta Simonoff que ya en la campaña electoral del año 2003 puede advertirse en la retórica kirchnerista un *nuevo acercamiento hacia el autonomismo puigiano*⁵⁸. En este sentido entiende Corigliano que *las decisiones de política exterior del gobierno de Néstor Kirchner han estado más cerca de la concepción de la autonomía en términos de Puig que de la autonomía relacional o de la vigente en el realismo periférico*⁵⁹.

Resulta conveniente señalar que la posición autonomista de la administración Kirchner no dispuso de una formulación oficial, y sus únicas referencias surgen de una retórica pro autonómica y de la asociación con determinados actos y medidas de gobierno, efectuada por la propia conducción argentina. Esta perspectiva resultó catalogada por el propio Kirchner como *autonomía en la globalización*, según la cual *queremos construir la Argentina estratégica, la Argentina con autonomía en la globalización, la Argentina integrada (...)*⁶⁰. *Hoy no tenemos que construir un país subordinado a la globalización sino con autonomía, entendiendo las reglas de la globalización y empujando fuertemente todos los procesos integradores latinoamericanos y las conversaciones en bloque con los otros bloques del mundo que existen*⁶¹. *Y, (...) en cuatro años y medio pudimos bajar el 37 por ciento la pobreza, generando políticas que tiendan al desarrollo, con autonomía en la globalización, la construcción de un proyecto nacional, la construcción de un modelo nacional, integrado al mundo por supuesto, pero con sus perspectivas, con políticas de inclusión social, con políticas de redistribución del ingreso, teniendo en claro que hay un modelo neoliberal y la pobreza no es un problema de eficiencia o ineficiencia, o falta de políticas sociales, es un problema de modelos*⁶².

No obstante la falta de expresa enunciación de una estrategia autonomista, puede señalarse una serie de notas que contribuyen a caracterizar la posición del kirchnerismo en este terreno:

1.- Esencialmente material: Se trata de una lectura predominantemente económica, en la cual la independencia en la adopción de decisiones en el plano económico y financiero, fundamentalmente internacional, constituye el componente nuclear de la retórica autonomista del kirchnerismo. Por consiguiente,

⁵⁸ Simonoff, Alejandro: "La Política exterior...", op.cit." En referencia a Juan Carlos Puig, quien además de haberse desempeñado como canciller del gobierno de Héctor Cámpora, fue uno de los principales teóricos de la autonomía en las relaciones internacionales desde una perspectiva latinoamericana.

⁵⁹ Corigliano, Francisco: "Política exterior argentina 1973-2008: debates teóricos", en *Revista Criterio*, Nº 2336, Abril 2008. Disponible en: <http://www.revistacriterio.com.ar/politica-economia/politica-exterior-argentina-1973-2008-debates-teoricos/>, fecha de consulta: 08-07-2009.

⁶⁰ Palabras del presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la Reunión con Diputados del Bloque del Frente para La Victoria, en fecha 27-11-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3942, fecha de consulta: 22-07-2009.

⁶¹ Palabras del presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en el Acto de Entrega de Libretas de Capacitación de Trabajadores de la Construcción, en fecha 28-04-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4661, fecha de consulta: 24-07-2009.

⁶² Palabras del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en fecha 09-11-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3936, fecha de consulta: 20-07-2009.

la negociación de determinados rubros de la deuda externa, principalmente el débito con el FMI, configuró el destino frecuente de las alusiones autonomistas. En el ocaso de su mandato y a modo de balance gestión, sostenía el presidente Kirchner que *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*⁶³. *Nos hemos desendeudado en 67 mil millones de dólares. Hemos pagado la deuda del Fondo para terminar con la ignominia que los argentinos no podíamos gobernar porque teníamos al Fondo Monetario Internacional arriba nuestro. Le dijimos "chau, hasta luego", los argentinos vamos llevando adelante, con toda nuestras fuerzas, un proyecto con autonomía en la globalización*⁶⁴.

2.- Carente de una definición precisa de las causas generadoras de dependencia: presentó una imagen ambigua y difusa de los actores y de los condicionamientos que someten a la dependencia. Fueron comprendidos de manera amplia diversos factores internos y externos. En referencia a las circunstancias domésticas resultaron frecuentes las menciones a la necesidad de alcanzar un desarrollo industrial y tecnológico y los cuestionamientos a las recetas económicas neoliberales implementadas con anterioridad. La extensión de las críticas del gobierno a las administraciones que aplicaron este tipo de política económica puede interpretarse como una alusión a la ausencia de una elite dirigente con voluntad autónoma. Manifestaba el presidente Kirchner que, en lo atinente a los agentes externos, predominaron los argumentos de disconformidad con el funcionamiento de los organismos financieros internacionales y también aquellos que imputaban al FMI, por haber auspiciado y alentado el modelo neoliberal cierto de grado de responsabilidad en la situación caótica del país a comienzo de siglo. La política exterior del período se orientó en al búsqueda de relaciones armónicas y de cooperación con el mundo desarrollado, principalmente con los EEUU. En la retórica oficialista no prevalecieron los términos de confrontación hacia la principal potencia occidental. Tan sólo promediando el período el gobierno cambió el tono del diálogo en oportunidad de pronunciarse en contra de la conformación del ALCA. Sin embargo hubo cuestionamientos directos al neoliberalismo económico y a los organismos multilaterales de crédito, principalmente al FMI, en los cuales los países centrales concentran los intereses mayoritarios. De esta manera, en el discurso gubernamental no se planteó, como argumento clave, la búsqueda de autonomía respecto de los países centrales pero, paradójicamente, se dirigió contra los organismos financieros internacionales, en los cuales las grandes potencias tienen una injerencia decisiva y también contra las políticas económicas, promovidas, la mayoría de las veces, por aquellos mismos Estados desarrollados.

⁶³. Discurso del Ex presidente Kirchner ante la 62ª Asamblea General de la ONU, en fecha 25-09-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4582, fecha de consulta: 12-07-2009.

⁶⁴. Palabras del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la ciudad de Bolívar, provincia de Buenos Aires, en fecha 22-10-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3927, fecha de consulta: 10-07-2009.

3.- Consideración de diversas opciones y variantes: la visión autonomista se asentó en el propósito por articular distintas vinculaciones, con diferente grado de relevancia, tanto en el ámbito regional como en el mundo desarrollado. Más aún, esta voluntad por generar alternativas no sólo implicó la alternancia en el despliegue de relaciones diversificadas, sino también la fluctuación entre la intensidad y la dirección conferida a determinados vínculos. Así, la relación bilateral con los EEUU osciló entre momentos de sintonía con instancias de distanciamiento y, en algunos casos, Buenos Aires pretendió asignarle un sentido pragmático al vínculo con la gran potencia, y usufructuarlo para el avance en determinados temas. En este caso la negociación con el FMI y la salida del Default reflejaron este significado que la dirigencia argentina asignó al vínculo con Washington. Mientras tanto, en el ámbito regional la relación preferente con Venezuela se erigió en un lazo estratégico para el proyecto kirchnerista, que contribuyó para que el gobierno argentino concretara algunas metas que se había propuesto y que le permitió alcanzar estabilidad y consolidar su poder político.

VI. Concepción amplia de la región y MERCOSUR

La administración Kirchner pretendió interpretar la inserción del país en el espacio sudamericano, al igual que su actuación en el proceso de integración MERCOSUR con un sentido amplio, sin procurar limitarla a los aspectos económicos y comerciales. La política hacia la región y especialmente la dirigida a MERCOSUR y al vínculo con Brasil, recuperaron parte de la visión y del espíritu con los cuales el gobierno de Alfonsín había proyectado, en el regreso a la democracia, una futura integración. Algunos esbozos de esta tendencia a la cual conectó la política regional del kirchnerismo, en cierta medida, ya podían atisbarse desde el período provisional de Eduardo Duhalde.

Históricamente las relaciones recíprocas entre Argentina y Brasil oscilaron entre instancias de antagonismo y etapas de cooperación⁶⁵. Empero a mediados de los años ochenta, a partir del retorno a la democracia en ambos países, el vínculo comenzó a reflejar un sentido diferente que confirió un rumbo preciso a los atisbos de cooperación de la década de los 70⁶⁶ que simbolizaban el inicio de la erradicación de la rivalidad⁶⁷. Durante la presidencia de Alfonsín, el Estado argentino empezó a desplegar una política regional que comprendió el nuevo patrón que caracterizaría, desde entonces, la relación con Brasil.

⁶⁵ Gardini, Gian Luca: "The Hidden Diplomatic History of Argentine-Brazilian Bilateral Integration: Implications for Historiography and Theory", en *The Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 30, Nº 60, July 2005, pp. 63-92.

⁶⁶ Una referencia concreta a esta tendencia lo constituyen el "Acuerdo Tripartito" sobre Corpus-Itaipú (1979) y otros convenios, principalmente en el campo de la cooperación nuclear.

⁶⁷ Considera Russell que desde comienzos de los años 70, 'el milagro económico' de Brasil y el estancamiento de Argentina contribuyeron a desplazar progresivamente el viejo esquema geopolítico de la rivalidad bilateral en beneficio –siempre del lado argentino– de concepciones que ponían el acento en el peligro de la hegemonía brasileña sobre una débil e indecisa Argentina. Cfr. Russell, Roberto: "Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983)", en Perina, Rubén M. y Russell, Roberto: *Argentina...*, op.cit., p. 18.

En el contexto del renacimiento de las democracias sudamericanas concurrió una finalidad estratégica y un sentido político que sirvió de impulso generador y antecedente causal de la ulterior integración. En esta instancia, al decir de Escudé *se inauguró la era de los protocolos de integración con Brasil, que sentó las bases para una más amplia cooperación entre ambos Estados*⁶⁸. El propio Alfonsín resaltaría este objetivo político a partir del cual se concibieron, durante su gestión, los términos y alcances de una futura la integración, *cuando junto al Presidente José Sarney iniciamos el proceso de integración, estaba claro el sentido político del proyecto y en todo momento se buscó incorporar a la sociedad y sus representantes como parte del mismo. Era una visión de sociedad subregional. Imaginábamos un espacio amplio donde nuestras naciones encontrarán el equilibrio solidario para hacer frente a los nuevos desafíos de una globalización insolidaria, desafíos que se acrecentarían al final de la confrontación Este-Oeste*⁶⁹.

Esa voluntad cooperativa inicial entre los países vecinos se fue aproximando a la colaboración política y a la integración. Entiende Miranda que *la administración radical no sólo quiso terminar con las rivalidades diplomáticas y militares que la Argentina tenía con países vecinos, despejando la fuertes influencias geopolitizantes que la Guerra Fría ancló en América Latina. También quiso iniciar un proceso de cooperación política a nivel regional*⁷⁰. A partir de entonces, se inicia una etapa en la cual ambos Estados comprendieron el vínculo bilateral como el punto de partida hacia la integración regional. Como sostiene Jorge José Torres, *Argentina y Brasil estaban en condiciones de dar una respuesta conjunta, global y profunda, con una acción inmediata de carácter bilateral, pero impregnada de una definida voluntad integradora regional, en un esquema superador de carácter fundacional de una nueva alianza*⁷¹.

En los inicios de la década del noventa, el gobierno menemista interpretó al recién creado MERCOSUR como un proceso de integración preferentemente comercial. De este modo, se apartó de aquel ideario compartido por las administraciones Alfonsín (Argentina) y Sarney (Brasil), reflejado en los acuerdos fomentadores de la cooperación y la amistad entre los países vecinos. La lógica económica y comercial que definió la visión de Buenos Aires sobre el proceso de integración en aquel período se ajustaba al proyecto menemista, caracterizado por la apertura comercial, la desregulación económica y el alineamiento automático con los EEUU. Al respecto Bernal-Meza enseña que *bajo las presidencias de Carlos Menem (1989-1999), que al igual que Collor y Cardoso, llevaría a su país por una política de apertura y desregulación*

⁶⁸. Escudé, C.: "La Argentina, Brasil y la paz nuclear", en diario *La Nación*, edición del 12-03-2008. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=994802, fecha de consulta: 14-08-2008.

⁶⁹. Alfonsín, Raúl Ricardo: "La integración sudamericana. Una cuestión política", en *Síntesis*, Fundación Argentina para la Libertad de la Información (FUALI), Año 9, N° 24, Diciembre de 2001, p. 3.

⁷⁰. Miranda, Roberto: "Argentina y la política latinoamericana: la cuestión de las diferencias", en *Relaciones Internacionales* - N° 27/2004, Argentina, 2004, p. 135.

⁷¹. Torres, Jorge José: "MERCOSUR: Objetivos, Avances y Asignaturas Pendientes", en *Integración en Ideas*, Instituto para la integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT), Argentina, Septiembre de 1997. Disponible en: <http://www.idela.org/contenidos/ii/idea11.pdf>, fecha de consulta: 28-11-2008.

*económica, el MERCOSUR fue concebido bajo un enfoque esencialmente comercialista, y en sus dos administraciones hubo desinterés por desarrollar con Brasil otras agendas, puesto que sus prioridades de política exterior estaban en la alianza con Estados Unidos*⁷².

En el último tramo del ciclo menemista la dinámica integradora experimentó ciertas complicaciones como consecuencia de la devaluación monetaria brasilera. La tensión se incrementó debido a las dificultades económicas que comenzaba a atravesar Argentina por aquellos días. Durante el gobierno de De la Rúa, a pesar de una declarada voluntad inicial de reimpulsar el proceso integrador, el clima no se revirtió. Con un panorama cercano de ineludible crisis, la relación con Brasil adquirió la mayor tirantez registrada en los últimos años, cuando funcionarios del gobierno de la Alianza señalaron a la política monetaria de Brasil como uno de los principales factores de la situación argentina. Esta circunstancia no sólo dio cuenta de las dificultades que afrontaba el vínculo bilateral, sino que reveló también que el mismo era objeto, simultáneamente, de interpretaciones fragmentadas en el seno de la conducción aliancista.

Luego de la crisis institucional, social y económica que afectara al país en Diciembre de 2001, la dirigencia transitoria intentó introducir una visión sobre la región, el proceso de integración y el vínculo con Brasil que distaba de la perspectiva menemista. A partir del gobierno provisional de Eduardo Duhalde, el país comenzó a reorientar progresivamente su política para MERCOSUR en una dirección cercana a aquel espíritu de las renacientes democracias argentina y brasilera de los años ochenta. Esta modificación del rumbo se fundamentó en la necesidad de respaldarse no sólo económica sino también políticamente en MERCOSUR, de cara a los desafíos que debía enfrentar el país para alcanzar estabilidad y asegurar la transición presidencial⁷³. De este modo, la conducción interina de los meses de crisis y post-crisis argentina inyectó un nuevo ritmo a MERCOSUR y al vínculo con Brasil, luego del desgaste ocurrido bajo la presidencia de De la Rúa.

El ámbito sudamericano, y dentro de él fundamentalmente MERCOSUR y el vínculo bilateral con Brasil, ocupó un lugar preponderante en los propósitos y convicciones del gobierno de Kirchner. La relevancia que se asignó en las iniciales proyecciones externas del kirchnerismo al proceso de integración y al lazo con el socio tradicional, se sustentaba al decir de Sguiglia en (...) *la convicción de que el Mercosur (concebido como un proyecto de vasto alcance que trasciende el plano meramente comercial) y -dentro de él la asociación estratégica con Brasil- constituye el eje central de la política exterior argentina y la mejor opción para integrarse al mundo*⁷⁴. Dentro de las perspectivas primigenias del kirchnerismo sobre la inserción regional, el perfeccionamiento de MERCOSUR fue con-

⁷² Bernal-Meza, Raúl: "Argentina y Brasil...", op. cit., p.163-164.

⁷³ El propio Duhalde describe esta dirección en los siguientes términos: *la primera decisión que tomé fue comenzar a trabajar la relación con Brasil y recomponer los lazos con nuestros socios vecinos*. Cfr. DUHALDE, Eduardo: *Memorias del Incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 2007, p. 297.

⁷⁴ Sguiglia, Eduardo: "Política Latinoamericana: Visión y Perspectiva", en *Serie Temas*, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung, 004.

cebido como un mecanismo funcional a la recuperación del país. La consulta a la retórica oficialista permite apreciar la intención de asignar a MERCOSUR un sentido político y un valor estratégico. En este sentido el primer canciller de la era Kirchner precisó que *no es sólo un bloque comercial lo que buscamos; aspiramos a conformar un espacio económico, político y cultural unificado que – al generar un renovado sentido de pertenencia – nos permita crecer como sociedades integradas y modernas. El Mercosur adquirirá su valor sociocultural cuando sus efectos se hagan sentir en la vida cotidiana de los ciudadanos. No se trata de aspirar a conformar un pueblo común, sino una ciudadanía común*⁷⁵. *El Mercosur debe ser funcional a la necesidad de aumentar la capacidad de negociación internacional de cada uno de los países miembros, permitiendo una mayor autonomía de decisión (...) Tener una voz común en los foros y organismos internacionales es un recurso de poder que nos permitirá aumentar nuestras capacidades de negociación y acción*⁷⁶. No obstante este voluntarismo de la dirigencia kirchnerista por asignarle un rol político a su inserción regional que complementara la visión económica y comercial, las relaciones con el entorno debieron sobrellevar ciertas contingencias, algunas de ellas de elevada tensión. En esta etapa, los lazos con Brasil, Chile, Cuba, Venezuela y principalmente Uruguay recogieron episodios de desencuentro y fricción.

Asimismo, no puede dejar de resaltarse el acercamiento a Venezuela. La relevancia que se confirió a este vínculo constituyó uno de los aspectos que caracterizaron la política exterior del kirchnerismo. La relación con el Estado Venezolano atravesó por distintas dimensiones. Se situó en el espacio de las referencias y afinidades ideológico-políticas del gobierno; se insertó en el marco de las iniciativas regionales, y principalmente desempeñó un rol destacado en el terreno económico y financiero. Precisamente, además de la concertación de una serie de emprendimientos comerciales bilaterales, el gobierno de Hugo Chávez representó una fuente de financiación para el Estado argentino. Uno de los acontecimientos que permitieron apreciar con mayor nitidez este aspecto de la relación fue el respaldo crediticio brindado por Venezuela en la cancelación que el Estado argentino efectuó de su deuda con el FMI.

Durante la reinstauración democrática en la década del ochenta, las variables que condicionaban la situación del país, al igual que las circunstancias contextuales eran evidentemente diferentes del panorama que acompañó a la dirigencia que se hizo cargo del poder aquel 25 de mayo de 2003. Sin embargo, puede afirmarse que la gestión Kirchner albergó una concepción de la región, de MERCOSUR (y del vínculo con Brasil) que remitió a la imagen que la administración radical había proyectado sobre una futura integración. De esta manera, la concurrencia de expectativas semejantes, aunque en diversa intensidad y en épocas distintas, sobre la funcionalidad política y estratégica de los vínculos sudamericanos, aproxima, en cierta medida, las visiones regionales de ambas dirigencias. Como se anticipara, este retorno a una lectura asentada en convicciones principalmente políticas registró un primer indicio en la interacción del transitorio gobierno duhaldista con su entorno continental.

⁷⁵. Bielsa, Rafael: "la política exterior argentina...", op.cit.", p. 19.

⁷⁶. Ibidem, p. 18.

VII. Los aportes del kirchnerismo

Sin duda la política exterior argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner presentó puntos de contacto con líneas desplegadas y estrategias trazadas con anterioridad por dirigencias precedentes. Sin embargo, es posible señalar, en la política internacional del kirchnerismo, algunas medidas que constituyeron aportes concretos en el ámbito de las vinculaciones de Argentina con el mundo y que, a su vez, contribuyeron a definir el perfil internacional del gobierno en el ámbito de las relaciones exteriores.

La situación de profundo endeudamiento externo y la política de derechos humanos configuraron los campos de acción que suministraron lo más distintivo y, también, lo más destacable de la política externa del gobierno kirchnerista. El tratamiento que la administración Kirchner confirió a estos temas permite apreciar sus orientaciones, su comprensión del sistema internacional y su percepción de las posibilidades que el mismo ofrecía al país. Pues, los dos tópicos constituyeron áreas en las cuales las medidas adoptadas reflejaron con mayor nitidez, a diferencia de lo que aconteció con otras materias, las convicciones y el conjunto de creencias de la presidencia Kirchner.

Si bien en el enfoque del kirchnerismo sobre estos temas pueden detectarse ciertas semejanzas con algunas posturas y criterios de administraciones anteriores, la resolución de ambas cuestiones, durante este período, representaron aportes propios de la política exterior kirchnerista. Además de la promoción internacional de la defensa de los derechos humanos, que remite a principios clásicos de la política exterior argentina, el kirchnerismo decidió afrontar la reparación de lesiones sensibles para el núcleo social argentino. Así, se procesó y condenó a los ex represores de la dictadura impuesta por el golpe de Estado de 1976, autodenominada por sus autores como proceso de reorganización nacional. El oficialismo definió a los ex represores como verdaderos genocidas. Evaluando su política de derechos humanos Kirchner expresaba que *nos acercamos al imperio de la justicia y el castigo a los genocidas*⁷⁷. Para ello, el ejecutivo nacional derogó el decreto dictado por Fernando De la Rúa que prohibía la extradición de los ex represores militares, e impulsó la anulación por el Congreso Nacional de las leyes de “obediencia debida” y “punto final”⁷⁸, que, sancionadas durante la presidencia de Ricardo Alfonsín, impedían el juzgamiento y condena de los militares incurso en hechos de represión. Sobre esas leyes Kirchner manifestó que habían sido sancionadas bajo la amenaza de un golpe⁷⁹.

La política de derechos humanos se encuadró en la orientación progresista que la conducción kirchnerista pretendió imprimirle a su gestión, y se conectó, a la vez, con sus convicciones político-ideológicas. De esta manera, el movimiento de reparación y reivindicación de los derechos humanos tendió un puente con los orígenes políti-

⁷⁷. Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa en el acto de apertura de las 125^ª sesiones del Congreso de la Nación, 01-03-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4638, fecha de consulta: 20-11-2008.

⁷⁸. Conocidas como “leyes del perdón”.

⁷⁹. Amato Alberto, Calvo Pablo y Savoia Claudio: “Los 100 días de Kirchner”, en diario *Clarín*, edición del 31-08-2003. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2003/08/31/p-614560.htm>, fecha de consulta: 20-01-2009.

cos de muchos integrantes del kirchnerismo. Pues miembros de la generación de peronistas de la década del setenta, que habían militado en aquellos difíciles años, constituyeron las filas del kirchnerismo. La posición oficialista en la materia encontró la resistencia de ciertos sectores de la sociedad argentina y de determinadas corrientes políticas. En este sentido, Kirchner aclaró que *se dice que este Gobierno no quiere la reconciliación, que este Gobierno busca venganza, que este Gobierno debe olvidar el pasado para que la Argentina pueda funcionar y que lo que debería hacer este Gobierno es trabajar para el olvido, para no dividir a los argentinos. Y yo les quiero decir a todos los argentinos, a las Madres, a las Abuelas, a los Hijos de desaparecidos, a los perseguidos, cualquiera fuera su idea y cualquiera pueda ser la diferencia que tengamos, que este Gobierno no está contra la reconciliación ni busca la venganza, este Gobierno desea lo que quiere la mayoría del pueblo argentino: reconciliación con justicia, con memoria y con verdad*⁸⁰.

La defensa de los derechos humanos integró, tradicionalmente, el discurso internacional del país, especialmente desde el retorno a la democracia. No obstante, el Estado argentino no había avanzado en la penalización de los ex represores. Con las medidas de política interna promovidas y adoptadas, el gobierno potenció aquella labor de difusión. De este modo, la política de derechos humanos comprendió la presencia internacional y también un nivel de acción hacia el interior del Estado argentino. Mediante la actuación en los dos ámbitos, el ejecutivo nacional buscó generar efectos favorables sobre la imagen externa del país. Como sostuvo el presidente Kirchner, *el respeto y la defensa de los derechos humanos en nuestro país también guían nuestras acciones en el ámbito internacional. Nuestra bandera está muy alta en los foros internacionales donde se trata el tema tan caro para nuestra historia y para la historia de la humanidad*⁸¹.

El problema del endeudamiento externo del país representó uno de los aspectos que concentró mayores esfuerzos de la política exterior del gobierno. Configuró, asimismo, uno de los objetivos de la agenda externa de Argentina, que impuso la coyuntura imperante al tiempo que Néstor Kirchner asumió la presidencia. En efecto, la situación de default (cesación de pagos) con los acreedores privados tenedores de títulos (bonos) de deuda pública argentina y la condición de crítico endeudamiento con el FMI condicionaron, en buena medida, el diseño de la política exterior. Desde el comienzo de la gestión Kirchner se observó una postura crítica con relación al FMI, al cual identificó como co-responsable de la crisis argentina de 2001. En su discurso de asunción, Néstor Kirchner intentó fijar la posición oficial al declarar que *no se puede volver a pagar deuda a costa del hambre de los argentinos*⁸². La relación con el FMI, dominada por la confrontación, y en menor medida los contactos con los bonistas permitieron apreciar el estilo negociador del gobierno argentino.

Se afrontó el endeudamiento externo a través de una suerte de diplomacia económica que ya había presentado manifestaciones similares en las relaciones exteriores argentinas. Tanto en las tratativas con los bonistas por la salí-

⁸⁰. Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa en el acto de apertura de las 125^ª sesiones del Congreso de la Nación, 01-03-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4582, fecha de consulta: 12-07-2009.

⁸¹. Ibidem.

⁸². Amato Alberto, Calvo Pablo y Savoia Claudio: Los 100 días..., op.cit.”.

da del default como en las relaciones con el FMI, las negociaciones estuvieron encabezadas por el ministerio de economía y complementadas con una intensa presencia retórica del presidente Kirchner. Se trataba de una suerte de diplomacia paralela en lo referente a los asuntos financieros, en manos del titular de la cartera de hacienda. Esta segmentación para el tratamiento de estas cuestiones consistía, al decir de Jorge José Torres, *en un mecanismo de negociación que impuso el Ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz en el gobierno del Proceso Militar y que se había acentuado en a gestión del ministros Caballo*⁸³.

Apenas iniciado el período presidencial en el año 2003, la reestructuración de la deuda con los acreedores privados, tenedores de deuda argentina, asomaba como el objetivo ineludible en el panorama político. Las consecuencias perniciosas implicadas en la situación de cesación de pagos no sólo resultaban apreciables desde el orden económico y financiero. Tal condición del Estado argentino había menoscabado su imagen externa y deteriorado sus vinculaciones con el contexto. Además del descrédito y del desprestigio que acarrearaba, el default había tensionado concretamente las relaciones del país con otros actores.

El gobierno efectuó dos ofertas de canje de deuda a los bonistas. Por la primera de ellas, conocida como “Oferta de Dubai”, que se anunció unos cuantos días después de suscribirse el acuerdo con el FMI, el Estado argentino pretendió obtener la más relevante quita de deuda soberana de la historia económica contemporánea. La oferta implicaba una quita del 75 % del valor nominal de la deuda de capital en cesación de pagos y la emisión de tres nuevos bonos de libre elección –“Par”, “Cuasi Par” y “Discount”-. El bono “Par” no sufría quitas pero tenía una tasa de interés menor que los otros dos restantes, que si experimentaban quitas, principalmente el “Discount” que presentaba la mayor reducción. Esta propuesta fue rechazada por la mayoría de los acreedores, quienes entendían que Argentina se encontraba en condiciones de efectuar una mejor oferta. Los bonistas pretendían una quita que no superara el 35 %. A través de la segunda oferta denominada “Propuesta de Buenos Aires” (2005), que contempló una quita promedio del 60 % y, por lo tanto una mejora respecto a la “Oferta de Dubai”, el Estado argentino concretó la reestructuración de la deuda. La propuesta, con un volumen de aceptación del 76,07 %⁸⁴, superó el nivel requerido por el FMI. Logrando la mayor reestructuración de deuda de la historia, el país emergía del default. Sin colaboración significativa del FMI, la administración Kirchner había afrontado uno de los desafíos que se presentaban a su gestión y que, en buena medida, dificultaba cualquier estrategia de inserción. La cancelación total de la deuda que el país mantenía con el FMI constituyó la segunda medida significativa de desendeudamiento ejecutada durante la presidencia de Kirchner. La extinción del débito con el organismo de crédito configuró una de las decisiones políticas de mayor trascendencia del gobierno y también, en cierta medida, una de las más destacadas de las últimas décadas en el ciclo institucional argentino.

⁸³ TORRES, Jorge José: *Informe Sobre la Argentina Contemporánea. Crisis, Transición Política y Económica*, Tucumán, IDELA /UNT, 2003, 94.

⁸⁴ Véase “Kirchner y la superación de un gran escollo que afianza su gestión y su poder”, en diario *Clarín*, edición del 4-3-2005. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2005/03/04/elpais/p-00402.html>, consultado en fecha 12-08-2008.

Kirchner inició su gestión con un acuerdo vigente con el FMI. Justamente por esta circunstancia, el vínculo con el organismo durante los primeros meses de su mandato se mantuvo alejado de los niveles de convulsión que, en definitiva, habría de caracterizar a la etapa. En esa instancia el oficialismo argentino observó las condicionalidades fijadas por el Fondo. No obstante, aquella tranquilidad de los primeros meses progresivamente fue diluyéndose a medida que se acercaba el término de conclusión del acuerdo por entonces vigente. En la víspera del vencimiento del acuerdo que celebrara la administración Duhalde, la relación con el FMI comenzó a exhibir su verdadera fisonomía. La dirigencia kirchnerista intensificó entonces su retórica agresiva en la cual sindicaba al Fondo como copartícipe de la situación socioeconómica e institucional que había desembocado en los días críticos de diciembre de 2001. El gobierno moldeaba su perfil y definía su posición respecto a los organismos multilaterales de crédito y al endeudamiento externo. Como una forma de fijar su posición el presidente Kirchner había anticipado que *no se volverá a pagar la deuda con el hambre de los argentinos*⁸⁵.

La tensión que dificultaba la suscripción del nuevo acuerdo se centró en las pretensiones del Fondo sobre tres cuestiones, respecto a las cuales el oficialismo argentino opuso resistencia. Precisamente el FMI había supeditado la celebración de un acuerdo al compromiso del Estado argentino sobre tres temas:

- Un aumento del superávit primario.
- Un aumento de las tarifas de las empresas concesionarias de los servicios públicos.
- Una oferta a los bonistas.

No obstante la falta de coincidencias, el gobierno y el Fondo pudieron acordar en el mes de septiembre de 2003. La dirigencia argentina mantuvo su postura de un superávit primario que no excediera los 3 puntos; evitó un aumento de las tarifas en los servicios públicos y se comprometió a efectuar una oferta a los acreedores, tenedores de deuda pública, para emerger del default. Sin embargo, al tiempo de operarse la revisión de las metas del acuerdo, la administración Kirchner decidió desistir de la misma con lo cual dejó *virtualmente suspendido el acuerdo con el Organismo*⁸⁶. En enero de 2006, y recurriendo a las reservas del Banco Central, el gobierno canceló la deuda con el FMI⁸⁷. La liberación del compromiso financiero con el organismo de

⁸⁵. Véase “Una larga historia de desencuentros”, en diario *La Nación*, edición del 16-12-2005. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=765334, consultado en fecha 12-08-2008.

⁸⁶. Bembí, Mariela y Nemiña, Pablo: *Neoliberalismo y Desendeudamiento*, Buenos Aires, Capital Intelectual-Colección Claves para Todos, 2007, p. 85

⁸⁷. El pago total del débito comprendió dos tipos de operaciones. *Por un lado fue necesaria una transferencia de las reservas del Banco Central depositadas en el Banco Internacional de Pagos (Basilea) por casi 5.000 Millones. El monto restante provino de las reservas que el Banco Central había depositado en el mismo FMI, en la época del default, a los fines de sustraerlos a los eventuales embargos de los acreedores privados. Por usar las reservas del Banco Central, el Tesoro le otorgaba una letra en dólares a 10 años, intransferible, con un interés similar al que recibía por esas reservas.* Cfr. Torres, Miguel Agustín: “Soltando las Amarras. Algunas consideraciones sobre la cancelación de la deuda con el FMI”, en *Working Paper*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Mayo de 2006, Argentina. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/programas/pea/04.pdf>, fecha de consulta: 02-12-2008. Técnicamente la instrumentación supuso el reemplazo de un acreedor por otro. Desde luego, resulta más que evidente la diferencia entre uno y otro titular del crédito en términos de costos

crédito configuró una de las medidas políticas más relevantes de los últimos años de la experiencia institucional del país. A pesar que el monto adeudado al FMI no superaba, en ese momento, el 9 % del total de la deuda externa argentina⁸⁸, la administración Kirchner supo usufructuar políticamente los resultados de la medida. En el discurso del kirchnerismo, el desendeudamiento se incorporó como un elemento más de diferenciación respecto a las presidencias anteriores y a la vez se lo asoció con la búsqueda de autonomía. En el mes de diciembre de 2005, en el periodo de difusión oficial de la determinación de extinguir el débito con el FMI, había expresado el presidente Kirchner que el Estado argentino *se libera y construye su destino*⁸⁹.

VIII. Conclusiones

A pesar de recurrir a una retórica frontal y, en algunos supuestos, de confrontación, que incorporó componentes de la izquierda justicialista, el gobierno de Néstor Kirchner desplegó una política exterior ajustada a los hechos. Sin incurrir en desmedidas valoraciones del rol del país en el sistema internacional, su estrategia de vinculación externa se asentó, fundamentalmente, en una lectura de la difícil situación que atravesaba Argentina. La misma evolución de los acontecimientos, el modo en que el gobierno abordó los condicionamientos principales y los resultados que fue obteniendo en el trayecto, contribuyeron para que fuera construyendo su perfil internacional y desarrollara, también en menor medida, un particular estilo negociador en determinados asuntos.

Su política internacional presentó puntos de contacto con algunos lineamientos y criterios ya conocidos en las relaciones exteriores argentinas. En el examen del multilateralismo, la perspectiva autonomista y la política regional del kirchnerismo se pueden apreciar remisiones a líneas y rumbos abiertos y transitados en presidencias anteriores:

- Con una posición activa, el gobierno adhirió a la tradicional vocación multilateral del Estado argentino, en el convencimiento tanto de los beneficios que el multilateralismo puede generar para el sistema global, como de las mayores posibilidades que puede proporcionar al país, en cuanto actor periférico. Pero además de estos argumentos, el gobierno persiguió, a través de su participación en el escenario multilateral, concretar un anclaje consistente en el sistema internacional y revertir, así, el desprestigio ocasionado por la crisis del 2001.
- Pretendió reintroducir en el discurso oficial, la aspiración de una inserción autónoma. Su visión autonomista presentó algunos elementos comunes con las lecturas de la administración Alfonsín y de la dirigencia duhaldista, sobre

políticos. Al respecto señala Cibils que *en términos netos, la deuda pública argentina no disminuye. Lo que ha propuesto el Gobierno es canjear dólares de las reservas por Letras Intransferibles a 10 años*. Cfr. Cibils, Alan: "¿Desendeudaqué?", en diario *Página 12*, edición del 26-01-2008. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/suplementos/cash/17-2239-2006-01-08.html>, fecha de consulta: 08-07-2008.

⁸⁸. Véase: "Histórico: el país saldará en un solo pago la deuda con el FMI. (2005, diciembre 16)", en *La Nación*, consultado en fecha: 08-10-2008 y disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=765314

⁸⁹. "Basta de deuda, Argentina paga, se libera y construye su destino", en diario *Página 12*, edición del 19-12-2005. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-60678-2005-12-19.html>, fecha de consulta: 08-10-2008.

todo la inclinación a reconocerle un sentido funcional a los vínculos regionales. No obstante también exhibió sus diferencias con las posturas anteriores. En la política exterior del radicalismo, en los años del retorno a la democracia, la idea que se cultivó de la autonomía se aproximó a los postulados teóricos de Puig. En la etapa duhaldista las propias circunstancias del momento crítico impulsaron la búsqueda de vínculos alternativos dentro del mundo desarrollado. Se asistió al inicio del cambio de paradigma. Las propias convicciones del duhaldismo sumada a la irrelevancia del país en la agenda de los EEUU, condujeron a una redefinición y abandono del esquema del alineamiento automático. Empero la relación con los organismos multilaterales de crédito y el abordaje de la deuda externa, si bien incorporó algunos antecedentes útiles para el período siguiente, no se apartó en demasía de los canales transitados hasta entonces. El kirchnerismo, en cambio, asumió la problemática del endeudamiento externo y fundamentalmente la relación con el FMI como temas principales de su estrategia de inserción internacional y a medida que el tratamiento de la cuestión se fue encauzando, se convirtieron en el eje de su discurso autonomista. El tópico de la autonomía resultó absorbido, al igual que otros temas del frente externo, por esta suerte de politización hacia el ámbito doméstico, que efectuó el oficialismo en su objetivo por ampliar el exiguo nivel de legitimidad con el cual había arribado al poder. Sin embargo y más allá que el móvil autonomista perteneció más al orden retórico, no puede soslayarse que el espacio de maniobra al concluir el mandato presidencial a fines de 2007 superó a aquel reducido margen de acción que había caracterizado la situación del país cuando el kirchnerismo asumió la conducción del Estado.

- La relevancia otorgada a la región, a MERCOSUR y a la relación bilateral con Brasil, no se limitó a una ponderación de las posibilidades económicas y comerciales que estos vínculos podían ofrecer. Se pretendió revestir de un sentido político y de un valor estratégico los lazos con el entorno regional. Por ello, la amplitud de su enfoque se aproximó a aquel espíritu con el cual la administración radical, a mediados de los años ochenta, había proyectado la integración. Un antecedente cercano del retorno a esta concepción puede rastrearse en algunas iniciativas y propósitos de la presidencia provisional de Eduardo Duhalde. Sin embargo este énfasis colocado en la dimensión política de la inserción regional a menudo no superó los límites del discurso. A pesar de algunas concertaciones en temas puntuales (ALCA, Comunidad Sudamericana de Naciones, luego UNASUR y Banco del Sur), y de la proximidad ideológica de los mandatarios sudamericanos, esta visión político-estratégica ofreció discontinuidad. Así, en determinadas cuestiones que se presentaron en la agenda, no se concretó una coordinación política con otros actores sudamericanos que podría haber resultado útil; por ejemplo el tratamiento de la deuda con el FMI, la negociación con China, etc. Pero el gobierno de Néstor Kirchner también incorporó sus propios rasgos al período. La política observada frente a la deuda externa, que en un principio se interpretó como una medida reactiva, frente a uno de los desafíos ineludibles que debía enfrentar el gobierno, se transformó, luego, en uno de los objetivos externos principales y en uno de los componentes frecuentes del discurso oficial al momento de efectuar un balance de su gestión.

La administración Kirchner procuró reforzar la posición internacional del país en materia de Derechos Humanos a través de la exteriorización de los avances de su política doméstica en ese campo. En ese sentido, la reparación de las heridas de la última dictadura, que el gobierno llevó a cabo contra la oposición de algunos sectores sociales, presentó un significado y una finalidad interna pero también observó un propósito externo. De esta manera la política exterior del kirchnerismo combinó rupturas, armonías y continuidades con el pasado. En sus principales definiciones incidieron tanto orientaciones ideológicas y pertenencias políticas, como la valoración de la situación de hecho en la cual se hallaba el país y la ponderación de la escasa legitimidad inicial de la dirigencia kirchnerista.