

La política exterior de Néstor Kirchner y el diseño de un “Regional Core-State” suramericano

Daniel Efrén Morales Ruvalcaba*

Introducción

La transición histórica del Sistema Mundo-Moderno que declina al Sistema Mundo-Nuevo que emerge, vigente desde el colapso del Bloque Soviético y el fin de la Guerra Fría, ha venido a enfatizarse con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 al World Trade Center de Nueva York y las sucesivas “guerras preventivas” en contra de Afganistán (2001) e Irak (2003). Hoy, todavía no existe un nuevo orden geopolítico mundial definido, empero, está configurándose en función del Sistema Mundo-Nuevo que emerge y de complejos procesos de localización, posnacionalización, regionalización y globalización que lo acompañan.

En este Sistema Internacional que apenas emerge, tanto la superpotencia mundial (y antiguo hegemón) como las demás potencias importantes, buscan repositionarse estructuralmente. En este contexto, los Estados comienzan a desarrollar estrategias que distan de la polaridad entre el plegamiento irrestricto o la confrontación total con el ex-hegemón sino que despliegan una “una prudente y sofisticada amalgama de prácticas resistentes y conciliadoras [dirigidas] a contener suavemente el poder estadounidense, deslegitimar sus manifestaciones menos deseables y comprometer a Washington en soluciones más concertadas a problemas de naturaleza global”¹. En otras palabras, los Estados tratan de alcanzar una serie de objetivos –subordinados a intereses sociales y delimitados a partir de

* **Daniel Efrén Morales Ruvalcaba.** Maestro en Ciencias Sociales y Master en Estudios Contemporáneos de América Latina. Investigador del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara y profesor en la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. CE: demgdl@gmail.com

¹ TOKATLIÁN, Juan (2005). “Kirchner y la política exterior: entre Ibn Khaldun y Stephen Walt”, consultado a través del sitio web: http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3196-001_g.pdf (última consulta abril de 2009), página: 2

una agenda interna- a través estrategias que combinan resistencia y cooperación con respecto a otros Estados.

Al arribar Néstor Kirchner al poder, el 25 de mayo de 2003, se encuentra con un escenario sumamente complicado. En lo externo, se observa una potencia mundial que busca reposicionarse en el Sistema Internacional y reconquistar la hegemonía mundial exacerbando la competencia y rivalidad entre los Estados nacionales. En lo interno, se encuentra con una sociedad argentina que, a raíz de la crisis económico-financiera de 2001, había cambiado su eje político-deliberativo “tradicional” e institucional (Congreso, Poder Ejecutivo, sistema de partidos) por nuevos canales democráticos en el renacer de un movimiento popular.

1. MODELO INTEGRAL DE ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR

Para que una entidad sea tomada en cuenta como un Estado-nación, Mingst explica que son necesarias cuatro condiciones fundamentales: “en primer lugar, un Estado debe poseer una base territorial, es decir una frontera geográficamente definida. Segundo, una población estable deberá residir dentro de sus límites. En tercer término, debe haber un gobierno al cual la población deba obediencia. Por último, el Estado tendrá que recibir el reconocimiento diplomático por parte de otros”². En este sentido, y cumpliendo la cuarta condición, la política exterior es uno de los elementos característicos del Estado-nación moderno. Pero ¿qué es política exterior?

La política exterior puede ser concebida –de manera muy sucinta- como *una política pública que busca orientar el comportamiento del Estado-nación en el Sistema Internacional*. Si se considera que la política exterior es finalmente “una política pública y que como tal es susceptible de ser sometida a procesos de análisis que en muchos aspectos no difieren sustancialmente de los análisis de

² MINGST, Karen (2006). *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, CIDE, página: 216.

otras políticas públicas”³, sería posible enmarcarla dentro de modelos de análisis más amplios orientados por las teorías de toma de decisiones.

Para efectos del análisis de la política exterior argentina durante el gobierno del Néstor Kirchner, se recurrirá metodológicamente a aplicación *modelo integral de análisis de política exterior de un Estado-nación*.

El *modelo integral* está conformado por tres niveles o momentos de análisis y recupera las bases teórico-metodológicas de los modelos de Graham Allison⁴: el *primer momento* es orientado por el Modelo de Política Gubernamental, el *segundo momento* está inspirado en el Modelo del Proceso Organizacional y el *tercer momento* recupera las bases epistemológicas del Modelo del Actor Racional. De esta manera, para poder ser fructífero ante criterios de validación, el *modelo integral de análisis de política exterior* opta por la complementariedad entre las perspectivas unitaristas y pluralistas.

1.1. PRIMER MOMENTO DE ANÁLISIS: NIVEL SOCIETAL-NACIONAL

El *primer momento del modelo integral de análisis de política exterior de un Estado-nación*, se desenvolvería en el nivel societal-nacional bajo una concepción pluralista y difusa de la unidad de análisis, personificada en representantes de la sociedad-nacional provenientes de diversos sectores: el Congreso y los partidos políticos, medios de comunicación, universidades, instituciones religiosas, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, empresas y grupos de interés. Este *momento* de formulación de la política exterior sólo es posible en ausencia de crisis, es decir, cuando el tiempo de respuesta no es un factor y la importancia política del *issue* en cuestión es relativamente baja (asuntos económico-comerciales, sociales o culturales). Dado que hay el tiempo suficiente

³ PARTIDO ARI (2005), “Objetivos y contradicciones de la política exterior del presidente Kirchner”, consultado a través del sitio web: www.ari.org.ar/informes/Informe_PPEE_Kirchner_2005.doc (última abril de 2009).

⁴ ALLISON, Graham (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Grupo Editorial Latinoamericano.

para la negociación entre los actores subnacionales, la naturaleza de la decisión será “complacer” a la mayoría de los participantes.

Para este nivel de análisis es fundamental identificar perfectamente “al elenco de los principales actores públicos y privados que participan en la determinación de la política internacional de un cierto Estado, [ya que así] resulta mucho más fácil entender tanto las áreas de consenso como las de conflicto que estos asuntos plantean y es posible, también, discernir el alcance exacto del interés nacional frente a los más variados temas, como también las tendencias a una modificación de criterios respecto de este decisivo asunto”⁵.

1.2. SEGUNDO MOMENTO DE ANÁLISIS: NIVEL ESTATAL-NACIONAL

No se debe pasar por alto que, al referir al Estado-nación, se trata de “aparatos políticos distintos tanto de los gobernantes como de los gobernados, con suprema jurisdicción sobre un área territorial delimitada, basados en el monopolio del poder coercitivo, y dotados de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos”⁶. Es decir, aún cuando el Estado-nación es el “verdadero autor” y actor de las acciones en el Sistema Internacional, no deja de ser una construcción social compuesta por individuos que, jurídica y políticamente, han sido nombrados para representar a las colectividades bajo el supuesto de instrumentar las mejores estrategias de relacionamiento con el resto de los actores del Sistema Internacional. Pero, ¿quiénes son estos individuos con capacidad de autonomía en la toma de decisiones? ¿Cómo articulan y definen estos actores el “interés nacional”? ¿Qué determina el contenido de la política exterior?

⁵ MAIRA, Luis (1987). “Los escenarios internacionales y el proceso de formación de las políticas exteriores”, en: WILHELMY, Manfred (Editor). *El Sistema Internacional y América Latina. La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*, Grupo Editorial Latinoamericano, página: 413

⁶ HELD, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, página: 71

Para responder estas interrogantes es indispensable pasar a un *segundo momento analítico*, el cual correspondería al nivel estatal-nacional. Aquí la unidad de análisis es la élite gubernamental personificada en las instituciones nacionales de política exterior. Aunque en este momento de análisis, el tiempo de respuesta se vuelve apremiante de modo que las decisiones de la élite gubernamental –lejos de ser protocolarias y socialmente consensuadas- buscarán la maximización de valores en función de los intereses nacionales. La mayoría de los temas de alta política serían resueltos en este *momento*, pero también algunos temas de baja política a los que la élite gubernamental interesa dar un rápido resolutiveo.

Por su relativa autonomía en la toma de decisiones y por su capacidad para conducir la política internacional del Estado-nación, en este momento de análisis se encontrarían las principales *instituciones nacionales de política exterior* que frecuentemente operan en función de *principios doctrinarios* predefinidos.

1.2.1. PRINCIPIOS DOCTRINARIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Doctrina, del latín *doctrīna*, es la enseñanza que se da para instrucción de alguien. También puede ser entendida como un conjunto de conocimientos teóricos sobre un tema, es decir, el conjunto de ideas, opiniones o instrucciones sustentadas coherentemente por una persona o grupo. En el ámbito jurídico, la doctrina es un conjunto de trabajos que tienen por objeto exponer o interpretar el derecho; empero, la doctrina no es fuente de Derecho sino medio para conocerlo y estudiarlo. En este sentido, es preciso subrayar, que la doctrina sólo tiene fuerza obligatoria por vía indirecta, en los casos en que es recogida por los jueces para fundamentar sus fallos o bien cuando los legisladores la consideran en sus deliberaciones para fortalecer el proceso de elaboración de las leyes.

En materia de política exterior, los *principios doctrinarios* se refieren al conjunto de preceptos relativamente rígidos que los gobiernos transitorios de cada Estado-nación construyen con el transcurrir de la historia, brindando un marco referencial para el desenvolvimiento de su propio país en el Sistema

Internacional⁷. Así, los principios doctrinarios son definidos sólo en el mediano y largo plazo, en función de la historia y con base en los atributos propios del Estado-nación (tamaño y homogeneidad de su población; composición cultural, étnica o religiosa de su población; tamaño de su economía y nivel de riqueza; composición de sus clases sociales; capacidad militar; naturaleza de su sistema político; etc.). Aún sin ser reconocidos como política de Estado (o sea, como cuestión exenta de las paleas entre partidos), los principios doctrinarios de política exterior llegan a sedimentarse en el imaginario colectivo que la élite política guarda respecto a las potencialidades de su propio país.

Siguiendo a Friedrich, Panebianco sostiene que las doctrinas en política exterior en los regímenes democráticos, consisten en “formulas verbales que tienen la tarea de dar al público una sensación de continuidad y de coherencia en los asuntos internacionales. Estos mitos desempeñan la función de guías genéricas para la acción, sirven para catalizar la atención del público sobre unos pocos puntos esenciales, y, por ello mismo, una vez afirmados ejercen aunque sólo sea un vago condicionamiento sobre el líder, independientemente de los altos y bajos de la competición democrática”⁸. Así, a partir de los principios doctrinarios de política exterior será delimitada, en buena medida, la gama de opciones y posibilidades que caracterizarán el comportamiento de un Estado-nación en el Sistema Internacional.

1.2.2. INSTITUCIONES NACIONALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Las instituciones son una unión de conjuntos específicos de reglas, procedimientos y estructuras administrativas que los Estados establecen para regular las formas de intercambio social. Las instituciones que intervienen en la elaboración e implementación de la política exterior son aquellas que cuentan con

⁷ Como ejemplo de estudio de caso de los *principios doctrinarios* de política exterior se recomienda: COVARRUBIAS VELASCO, Ana (2006). “Los principios y la política exterior de México”, en: SCHIAVON, Jorge; Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (Eds.). *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE-SRE, páginas: 387-422.

⁸ PANEBIANCO, Angelo (1995). “La dimensión internacional de los procesos políticos”, en: PASQUINO, Gianfranco (Comp.). *Manual de ciencia política*, Alianza Editorial., página: 437.

cierta capacidad de autonomía en la toma de decisiones, tanto en el ámbito nacional como internacional, y fungen como articuladoras y sintetizadoras del interés nacional.

Aún cuando las *instituciones nacionales* de política exterior no son las mismas para todo régimen político y momento histórico, normalmente se encuentran personificadas en el Presidente (o Primer Ministro), el Ministro de Relaciones Exteriores (Canciller o Secretario de Estado), el Estado Mayor (oficiales de las fuerzas armadas con rango superior) y otros asesores de gobierno (Ministro de Economía, Vicepresidente, embajadores, diplomáticos de alto nivel, etc.).

Holsti –quien es referido por Gámez Vázquez- sugiere dos tipos de cambio en la política exterior relacionados directamente con el quehacer de las instituciones nacionales: “el primero se relaciona con la percepción –de quienes toman las decisiones- respecto a las condiciones externas e internas que causaron su desavenencia con la orientación de la política exterior original, y el deseo de reestructurar los contactos externos del país. Un segundo tipo de explicación se vincula con la respuesta a la pregunta de por qué fue aplicada una cierta orientación y no otra”⁹.

1.3. TERCER MOMENTO DE ANÁLISIS: NIVEL ESTATAL-INTERNACIONAL

El *tercer momento de análisis*, se desarrolla en el nivel Estatal pero hacia el exterior, es decir, hacia lo internacional. En éste *nivel estatal-internacional* es preciso considerar redefinir la base epistemológica con la que se concibe la política exterior, para concebir al Estado-nación como un actor unitario cuyos intereses han sido interna y socialmente definidos.

⁹ GÁMEZ VÁZQUEZ, Alba Eritrea (2005). “Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 69, consultado a través del sitio web: <http://www.cidob.org/es/content/download/1929/18445/file/69gamez.pdf> (última consulta abril de 2009); página: 129

En éste *momento de análisis* lo que se observa son el posicionamiento, roles y estrategias del Estado-nación en el Sistema Internacional. En otras palabras, el objeto de investigación deja de ser el proceso de formulación de la política exterior y pasa el comportamiento del Estado-nación frente al resto de los actores internacionales. Toda lectura que se hace del *comportamiento de la política exterior* está formulada a partir de éste nivel de análisis ya que, en el Sistema Internacional, el Estado-nación se desenvuelve como una unidad. Para Pearson y Rochester “el comportamiento de política exterior se relaciona con las decisiones que toman los Estados entre sí. La formación de alianzas es un tipo de comportamiento o conducta de la política exterior. Otros tipos incluyen el establecimiento o suspensión de relaciones diplomáticas, la amenaza o el uso de la fuerza militar, el otorgamiento o la suspensión de ayuda externa, el voto o posición que toma un país en las organizaciones internacionales, la terminación de acuerdos comerciales e innumerables actos de naturaleza similar”¹⁰.

2. APLICACIÓN DEL MODELO INTEGRAL DE ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR A LA ADMINISTRACIÓN DE NÉSTOR C. KIRCHNER

En un ejercicio de doble sometimiento –una dialéctica entre la *realidad* de la política exterior argentina y el *modelo integral de análisis de política exterior*- es posible señalar que, en el contexto internacional de post-Guerra Fría, las demandas político-económico internas han influido claramente en la formulación e instrumentación de la política exterior.

Después de que fuera restaurada la democracia en Argentina, algunos actores pertenecientes al *nivel societal-nacional* como los partidos políticos, las Madres de Plaza de Mayo, las universidades y “think tanks” y los medios de

¹⁰ PEARSON, Frederic y Martin Rochester (2000). *Relaciones internacionales: situación global en el siglo XXI*, McGraw-Hill, página: 113

comunicación, cobraron un peso significativo el proceso de formulación de políticas públicas en general y de la política exterior argentina en particular. No obstante, después de la crisis de 2001, hubo la emergencia de nuevos actores sociales (como las Asambleas barriales y los piqueteros) y la adaptación de otros (especialmente de los partidos políticos y medios de comunicación) a las nuevas circunstancias socio-políticas. Este momento de crisis vivido en el *nivel societal-nacional* llevó a una restructuración de los intereses socialmente construidos y a coadyuvó a una reforma de las políticas públicas del Estado argentino por medio de una nueva élite política en el poder.

El “adelgazamiento” del Estado argentino durante toda la década de los 90’s, fue complementado con una política exterior débil y de muy bajo perfil que comprometió a Argentina con los intereses de las potencias mundiales (principalmente con Estados Unidos). Incluso, a nivel regional, el MERCOSUR fue entendido como “un primer paso en dirección a una liberalización más amplia, a la ‘globalización’. En ese sentido, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el programa de integración hemisférica de libre comercio impulsado por el gobierno de George Bush, y después por el gobierno de Clinton, estaría en armonía con el MERCOSUR idealizado por los formuladores de la política del gobierno de Menem”¹¹.

En el contexto internacional de la post-Guerra Fría, Argentina contaba aún con capacidades materiales e inmateriales para instrumentar estrategias de *balancing*, *soft balancing*, *buffering* e, incluso, *baiting*. No obstante, una incorrecta lectura de las capacidades nacionales y la conformidad la élite político post-dictadura de situar a Argentina como Estado-nación débil en el Sistema Internacional (tal como lo sugería el realismo periférico de Carlos Escudé), llevó a la instrumentación de estrategias de *bandwagoning* y la adopción de intereses de otras potencias como propios.

¹¹ VADELL, Javier Alberto (2006). “A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, no. 001, página: 200

No obstante, la crisis de 2001 vino a repercutir negativamente la agenda de la política exterior de Argentina. Como explica Miranda, “ésta agenda se organizó en medio de dos realidades. Por un lado, la agenda argentina –como la de varios países latinoamericanos- estuvo afectada por la realidad norteamericana que era la del hegemon asumiendo conductas de neoimperio. Por otro lado, la agenda argentina quedó atada a la realidad brasileña que era la de precipitar el país hacia el proyecto de liderazgo regional”¹². En este sentido, cabe preguntarse: si prevalecieron los marcos político-institucionales internos, ¿de qué manera fueron reinterpretados los principios doctrinarios de la política exterior argentina? ¿Cuáles fueron los instrumentos jurídico-institucionales que reorientaron el comportamiento de la política exterior argentina después de la crisis de 2001? ¿Quiénes fueron los actores políticos o sociales que reestructuraron la política exterior argentina y en función de qué intereses? ¿Cuáles fueron las influencias “externas” que determinaron el comportamiento de la política exterior argentina después de la crisis económica de 2001?

2.1. NIVEL DE ANÁLISIS SOCIETAL-NACIONAL: LA CRISIS DEL 2001

El impacto social de la crisis económico-financiera de finales de 2001 fue, para la nación argentina, verdaderamente dramático. Vadell sostiene que “el desempleo abierto superó, en 2002, 20% de la población activa, el PIB había declinado en una tasa anual de 16.3% durante el primer trimestre económico de 2002, lo que representó un recorte. Los salarios reales bajaron 18% durante el transcurso de ese año. Las tasas de pobreza y de indigencia llegaron a niveles nunca antes vistos: los datos del gobierno indican que 53% de los argentinos vivían abajo del umbral de pobreza, siendo 25% de la población indigente (necesidades básicas no satisfechas). Entre 1998 y 2002, se elevó la pobreza extrema en 223% en Argentina. Un dato único en un espacio de tiempo tan reducido. En 2001, la participación de los trabajadores en el PIB cayó al nivel más bajo de la historia

¹² MIRANDA, Roberto (2004a). “Hegemon y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina”, en *Politikós*, no. 3, Universidad Católica de Santa Fe. página: 92

argentina”¹³. Es por ello que el malestar social ya no provenía sólo de las clases y grupos marginados, sino que ahora era generalizado.

Para finales del año 2002, las demandas de la sociedad argentina eran cada vez más profundas. Movimientos sociales como los piqueteros y asambleas barriales, comenzaron a exigir “una Asamblea Constituyente para dar una salida democrática a la crisis; el pedido de la renuncia de Duhalde y su gobierno; la devolución de los depósitos en la misma moneda en que fueron confiscados; la nacionalización de la banca; la nacionalización de las empresas privadas y del sistema privado de pensiones para quedar bajo control de los trabajadores, y la creación de un seguro universal de desocupados”¹⁴. Por su parte, centros de investigación y “think tanks” –en voz de la Universidad de Buenos Aires– comenzaron a considerar necesario “un mejor Estado, tecnológica y culturalmente más avanzado, que contemple el fortalecimiento de aquellas instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en los planos de la redistribución del ingreso y el poder social y que prioricen los necesarios cambios en las instancias subnacionales, incluyendo mecanismos de participación ciudadana en los distintos niveles, en el marco de un replanteo del rol y la agenda del Estado, así como de sus relaciones con la sociedad civil”¹⁵.

El deteriorado gobierno de Duhalde (a causa de la masacre de Avellaneda), tuvo que convocar a elecciones presidenciales el 27 de abril de 2003, es decir, casi seis meses antes de la fecha programada. No obstante, la situación política de Argentina con vistas a las elecciones presidenciales se presentaba sumamente confusa.

Al interior del Partido Justicialista había varios líderes con aspiraciones presidenciales: Carlos Menem (presidente de la República Argentina durante dos

¹³ VADELL, op. cit., página: 202

¹⁴ JOZAMI, Ángel (2003). *Argentina. La destrucción de una nación*, Mondadori, páginas: 80-81

¹⁵ UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (2001). “Hacia el Plan Fénix: diagnóstico y propuestas”, consultado a través del sitio web: <http://www.e-libro.net/E-libro-viejo/gratis/planfenix.pdf> (última consulta abril de 2009), página: 34

períodos: 1989-1995 y 1995-1999), José Manuel De la Sota (gobernador de la provincia de Córdoba), Carlos Reutemann (gobernador de la provincia de Santa Fe), Juan Carlos Romero (gobernador de la provincia de Salta), Adolfo Rodríguez Saá (presidente interino en el mes de diciembre de 2001 y gobernador de la provincia de San Luis) y Néstor Kirchner (gobernador de la provincia de Santa Cruz). Cuando se definieron las elecciones internas del Partido Justicialista para el mes de febrero de 2003, Duhalde –uno de los hombres más influyentes dentro del justicialismo no sólo por ser el entonces presidente de Argentina, sino además por mantener un control cuasi-hegemónico sobre la estructura partidaria en la populosa provincia de Buenos Aires- anunció su apoyo a Néstor Kirchner después de que Reutemann y De la Sota desertaron en sus candidaturas.

Con el apoyo de Duhalde, Kirchner se situó en una posición mucho más favorable. Sin embargo, la situación en el justicialismo aún no estaba resuelta y las fricciones internas fueron en aumento, a tal punto, que el 24 de enero de 2003 el congreso del Partido Justicialista tomó una decisión inédita en la historia argentina: suspender la elección interna y permitir que los precandidatos presentarse a la elección general, es decir, los enfrentarse como si perteneciesen a partidos distintos.

Los únicos precandidatos justicialistas que pudieron presentarse a las elecciones generales fueron Menem, Rodríguez Saá y Kirchner, siendo éste último quien contaba con la menor intensión de voto según primeras encuestas de opinión. No obstante, la popularidad de Kirchner comenzó a crecer al proponer un programa de gobierno con perfil socialdemócrata que buscaba –bajo los eslogans “un país serio” y “primero Argentina”- priorizar la producción, el trabajo, la justicia, la educación y la salud. Ésta campaña tuvo mucho eco en la sociedad, ya que más del 50% de la población se mantenía aún por debajo del umbral de la pobreza y poco más del 25% por debajo de la línea de indigencia.

En las elecciones del 27 de abril de 2003, el Frente para la Victoria (de Kirchner) obtuvo sólo un 22.24% de los votos, resultando superado la Alianza

Frente por la Lealtad-UCD (de Menem) que obtuvo el 24.45% de los votos; ver CUADRO. ESCRUTINIO DEFINITIVO DE LA ELECCIÓN NACIONAL ARGENTINA, 27 DE ABRIL DE 2003. Frente a ésta situación, la legislación electoral argentina prescribe que si ningún candidato alcanza el 45% de los votos válidos emitidos, los dos más votados deben disputar una segunda vuelta (ballotage).

CUADRO
ESCRUTINIO DEFINITIVO DE LA ELECCIÓN NACIONAL ARGENTINA,
27 DE ABRIL DE 2003

PARTIDO POLÍTICO	FORMULA PRESIDENCIAL	VOTOS	%
Alianza Frente por la Lealtad-Unión de Centro Democrático	Carlos Saúl Menem Juan Carlos Romero	4'740,907	24.45
Alianza Frente para la Victoria	Néstor C. Kirchner Daniel Scioli	4'312,517	22.24
Alianza Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento	Ricardo López Murphy Ricardo Gómez Díez	3'173,475	16.37
Alianza Frente Movimiento Popular-Unión y Libertad	Adolfo Rodríguez Saa Melchor Ángel Posse	2'735,829	14.11
Alianza Afirmación para una República Igualitaria (ARI)	Elisa María Avelina Carrió Gustavo Eduardo Gutiérrez	2'723,574	14.05
Unión Cívica Radical (UCR)	Leopoldo R. G. Moreau Mario A. Losada	453,360	2.34
Alianza Izquierda Unida	Patricia C. Walsh Marcelo Parrilli	332,863	1.72
Socialista	Alfredo P. Bravo Rubén H. Giustiniani	217,385	1.12
Obrero (PO)	Jorge Altamira Eduardo P. Salas	139,399	0.72
Confederación para que se Vayan Todos (CPVT)	Enrique C. Venturino Federico Pinto Kramer	129,764	0.67
Humanista (PH)	Guillermo Sullings Liliana Ambrosio	105,702	0.55
Alianza Tiempo de Cambios-Unión Popular	José Carlos Arcagni Marcelo D. Zenof	63,449	0.33
Socialista Auténtico	Mario F. Mazzitelli Adrian R. Camps	50,239	0.26
Movimiento de Integración y Desarrollo (MID)	Carlos A. Zaffore Elsa F. Perié	47,951	0.25
Demócrata Cristiano	Manuel E. Herrera	47,750	0.25

	Eduardo A. Cúneo		
Popular de la Reconstrucción	Gustavo Breide Obeid Ramiro E. Vasena	42,460	0.22
Alianza Unidos o Dominados	Juan R. Mussa Roberto N. Suárez	39,505	0.20
Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN)	Ricardo César Terán José Alejandro Bonacci	31,766	0.16
TOTAL DE VOTOS POSITIVOS		19'387,895	97.28

MINISTERIO DEL INTERIOR (2003). "Elecciones Nacionales, 27 de abril de 2003", consultado a través del sitio web: http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/archivos_doc_pdf/ResultTotPais2003.pdf (última consulta abril de 2009).

En la primera ronda, quedaron fuera López Murphy (de Alianza Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento) al obtener tan sólo el 16.37% de los votos, el candidato justicialista Rodríguez Saá (con la Alianza Frente Movimiento Popular-Unión y Libertad) al obtener el 14.11% de los votos, la candidata de centroizquierda Elisa Carrió (de la Alianza Afirmación para una República Igualitaria) con el 14.05% de los votos y el candidato de la Leopoldo Moreau (de la Unión Cívica Radical) quien ocupó el sexto puesto con un 2.34% en la peor elección de la historia de su partido.

Los resultados electorales del domingo 27 de abril fueron "atípicos" por muchas razones. En primer lugar ningún candidato consiguió llegar siquiera al 25% de los votos, esto como reflejo de un panorama político disperso y fragmentado. Además se observó un rediseño del mapa electoral argentino, donde el mapa "tradicional" sufrió de importantes realineamientos ideológicos a causa de la redefinición de las preferencias electorales tradicionales y el solapamiento de diferencias políticas de las clases sociales. Quizá la característica más significativa de éstas elecciones fue el rompimiento del tradicional "bipartidismo" en el sistema político argentino, ya que el Partido Justicialista debió presentarse con nombres de

partidos distintos (Frente por la Victoria, Frente por la Lealtad y Movimiento Nacional y Popular) ante la falta de consenso y cohesión.

Después de la primera ronda, Néstor Kirchner visitó a los presidentes de Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva) y de Chile (Ricardo Lagos Escobar) para ratificar sus intenciones de fortalecer el MERCOSUR, tal como lo había prometido en campaña.

La segunda vuelta debía llevarse a cabo el 18 de mayo de 2003. Semanas antes de los comicios electorales, los sondeos indicaban entre un 60 y 70% de intención de voto para el gobernador de Santa Cruz.

Menem había logrado obtener el primer puesto con el 24.45% de los votos, los cuales fueron insuficientes para ganar las elecciones en la primera vuelta. Por esta razón, se preparó una nueva elección en segunda vuelta para el 18 de mayo de 2003 entre las dos fórmulas más votadas: Menem-Romero y Kirchner-Scioli. Sin embargo, el *ballotage* no tendría lugar: el 14 de mayo de 2003, Néstor Kirchner ganó las elecciones después de que el ex-presidente Carlos Menem se retiró de la contienda.

Al ser acusado masivamente de haber llevado a la crisis el país cuando era presidente y considerar que la ventaja en votos de su rival era irreversible, Menem decidió abandonar la disputa electoral. Para algunos analistas, la maniobra de Menem tuvo como propósito evitar una derrota estrepitosa y, al mismo tiempo, condicionar el futuro gobierno de Néstor Kirchner quien accedió a la presidencia con el nivel más bajo de votos jamás registrado en la historia argentina.

Kirchner, quien había ocupado el segundo puesto en la primera vuelta, gana automáticamente las elecciones y es nombrado Presidente de la Nación Argentina el 25 de mayo de 2003.

2.2. NIVEL DE ANÁLISIS ESTATAL-NACIONAL: “ESTILO K”

Para Tini y Picazo, “la llegada al poder de Néstor Kirchner ilustra cómo dentro del mismo partido se dieron cambios en la política exterior, teniendo en cuenta la anterior administración justicialista de Carlos Menem. Dichos cambios se plasmaron en la orientación externa del país, siendo los mismos de tal magnitud que resulta imposible identificar la conducta externa con partido gobernante. Es que si la ideología que orienta al régimen se refleja en las decisiones de política exterior tomadas, deberíamos concluir que el cambio en política exterior no está asociado a la permanencia de uno u otro partido en el gobierno, sino a las diferencias ideológicas de las facciones *intrapartidarias* en el poder”¹⁶.

Es preciso considerar como telón de fondo para el análisis de la definición de la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner la realidad argentina: crisis económica interna y descrédito frente a los organismos financieros internacionales. Ésta situación, fue un importante condicionante para el diseño de estrategias de inserción internacional, al menos, hasta las elecciones legislativas de 2005.

2.2.1. PRESIDENTE DE LA NACIÓN: NÉSTOR CARLOS KIRCHNER OSTOIC

Néstor Carlos Kirchner participó tempranamente en el movimiento justicialista como miembro de la Juventud Peronista -sector juvenil radicalmente opuesto a la dictadura militar- y, luego, se recibió como abogado en la Universidad Nacional de La Plata (1976). En 1983, después de los gobiernos militares, Kirchner retoma su carrera política: en 1986 es electo como intendente municipal de la ciudad de Río Gallegos, cargo que desempeñó hasta 1991; en 1991 fue electo como gobernador de la provincia de Santa Cruz y reelecto para el mismo cargo en 1995 y en 1999. En el año 2003, después de la renuncia Menem a su candidatura en la

¹⁶ TINI, María Natalia y María Victoria Picazo (2007). “Política exterior y cambio partidario: decisiones internacionales comparadas”, consultado a través del sitio web: <http://www.caei.com.ar/es/programas/pea/12.pdf> (última consulta abril de 2009), página: 7.

segunda vuelta, Néstor Kirchner fue elegido presidente de Argentina para el cuatrienio 2003-2007.

Ya desde sus primeros actos como presidente, Kirchner demostró un estilo diferente de hacer política. El nuevo ocupante de la Casa Rosada manifestó: no tener mucha simpatía por las reuniones de Gabinete, rabia por apurar decisiones sin su consentimiento, silencio sobre la difusión de los actos del gobierno y preferencia por acercarse al público sin intermediarios. Vadell justifica éste nuevo estilo al apuntar que “dada la debilidad del mandato Kirchner, el presidente se vio obligado a dar claras señales de asertividad y de determinación”¹⁷.

El carácter presidencialista del mandato y éste nuevo estilo de hacer política, nombrado por la prensa “estilo K”¹⁸, sedujo al pueblo argentino quién fue brindando respaldo al gobierno.

Algunos otros elementos “post-crisis” que permitieron que Kirchner afianzara rápidamente su popularidad en la sociedad argentina y, con ello, su legitimidad política fueron: “1) la mejora sensible de la situación económica, resultado combinado de la reactivación del mercado interno a favor de un dólar caro que limitó las importaciones, del *shock* exportador encabezado por la soja y de una administración prudente que permitió mantener los precios bajo control y alcanzar un importante superávit fiscal; 2) el hecho de que su discurso sintonizara con amplios sectores progresistas que valoraron su labor como una reivindicación (por lo menos parcial) de las expectativas de cambio que se frustraron en los años setenta; y 3) la percepción por parte de la sociedad de que existía una voluntad de acción destinada a emerger de la crisis, modificando el rumbo económico seguido en la década de 1990”¹⁹.

¹⁷ VADELL, op. cit., página: 203

¹⁸ BLETA, Atilio (2004). “Las siete claves del estilo K”, en *Clarín.com*, consultado a través del sitio web: <http://www.clarin.com/diario/2004/01/05/p-00801.htm> (última consulta abril de 2009)

¹⁹ SABORIDO, Jorge y Luciano de Privitellio (2006). *Breve historia de la Argentina*, Alianza Editorial. página: 527

Néstor Kirchner fue enfático al acusar al Consenso de Washington y las reformas neoliberales como las principales causales de la crisis de 2001. En la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en enero de 2004, el presidente Kirchner declaró: “Hemos aprendido con sufrimiento que un programa económico no es sostenible si no incluye a la población. En ningún país ningún programa puede convivir mucho tiempo con altas tasas de pobreza, desempleo e informalidad. El mundo necesita un nuevo paradigma de desarrollo inclusivo, equitativo. En síntesis, más justo. Los 2,800 millones de pobres, más de la mitad de la población mundial, son la demanda más urgente que emerge ante los que tienen responsabilidad de gobierno. Debemos entender que los principios que fueron sostenidos a rajatabla en la década del 90, que van desde la apertura financiera indiscriminada y la desaparición del Estado a las privatizaciones a cualquier precio, fueron los que consolidaron un modelo de injusticia, de concentración económica, de quiebra de nuestras economías, profundizando hasta puntos extremos la injusta distribución del ingreso, la exclusión y la corrupción en nuestras naciones”²⁰.

Argentina, una de las principales potencias regionales del mundo, había sido degradada en su posicionamiento estructural a causa de las “reformas neoliberales” implementadas de manera ortodoxa en las últimas décadas. Frente a ello resultaba imperante ensayar nuevas estrategias de desarrollo y de reinserción internacional; era preciso sustituir el *paradigma de desarrollo neoliberal* por un nuevo paradigma desarrollista, distributivo e inclusivo.

Es por ello que el gobierno de Kirchner no sólo continuó los lineamientos macroeconómicos establecidos durante la presidencia de Duhalde (impulsando las exportaciones y manteniendo un tipo de cambio bajo mediante una fuerte participación del Banco Central en la compra de divisas), sino que buscó ir

²⁰ KIRCHNER, Néstor (2004a). “Discurso del presidente Néstor Kirchner en el cierre de la Cumbre Extraordinaria de las Américas”, consultado a través del sitio web: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4099&Itemid=120 (última consulta abril de 2009)

profundizando éstas políticas económicas. El nuevo inquilino de la Casa Rosada, dio claras señales de intentar revalorar el *paradigma keynesiano* como modelo de desarrollo –en sustitución del *paradigma neoliberal*- al buscar dotar de mayor poder al Estado para poder controlar la economía. En su primer mensaje a la Asamblea Legislativa, Néstor Kirchner dijo: “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. La industrialización en base a la sustitución de importaciones resultó un proyecto que puso al país en marcha tras ese objetivo y produjo sus frutos. Los proyectos que le siguieron sólo se abocaron al desguace del modelo de bienestar que había acompañado a aquella incipiente industrialización. Durante el siglo pasado hemos invertido más tiempo en destruir lo hecho y en enfrentarnos internamente que en la construcción de un proyecto que atendiera a nuestra situación particular así como a los fenómenos que caracterizan la realidad mundial”²¹. Ahora había un reconocimiento oficial de que Argentina debía re-industrializarse y dar contramarcha a las políticas públicas habían interrumpido y desmantelado la industria cuando ésta se encontraba en proceso de consolidación.

En un esfuerzo por comenzar a reparar dichos errores, el gobierno de Kirchner articuló, desde los primeros meses, programas sociales en torno a tres grandes ejes: la protección de las familias, la garantía de la seguridad alimentaria y promoción del desarrollo local y la economía social. Dichos programas tuvieron su expresión más clara en el “Plan Familia”, que buscaba propiciar el desarrollo de familias en situación de vulnerabilidad; en el plan “El Hambre Más Urgente”, que tenía por finalidad garantizar la alimentación de sectores sociales desfavorecidos; el “Plan Manos a la Obra” (o Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local) y el “Plan Integral para la Promoción del Empleo”, que se orientaron a la generación de empleos productivos asociativos comunitarios

²¹ KIRCHNER, Néstor (2004b). “Mensaje del presidente Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa”, consultado a través del sitio web: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3637&Itemid=120 (última consulta abril de 2009)

financiados por el Estado; el “Plan Federal de Salud” encauzado a promover un acceso universal a los servicios de salud; el “Programa Remediar” que otorgó miles de botiquines y tratamientos gratuitos a sectores socialmente marginados; el “Programa Federal de Reactivación de Obras Fonavi”, el “Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica” y el “Programa Mejoramiento de Barrios”, todos ellos enfocados en la renovación urbana.

Estos programas tuvieron un impacto muy favorable en la sociedad y la economía: los índices de pobreza y de desempleo disminuyeron notoriamente, Argentina alcanzó tasas de crecimiento superiores al 10% anual y el país pudo renegociar su deuda. El nuevo modelo de desarrollo primaba así el rol del Estado como interventor, regulador y “reparador” de las desigualdades socio-económicas generadas por el mercado. En 2005, durante la ceremonia de inauguración de la IV Cumbre de las Américas, Kirchner sostuvo frente a los Jefes de Estado y de Gobierno del continente americano: “Debemos hacer que el Estado ponga allí, donde el mercado fluye y abandona. Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad del acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno”²².

Casi al término de su gobierno, Néstor Kirchner presentó su “Plan Productivo Nacional, 2007-2016” (PPN) que sería continuado e implementado por su esposa y predecesora, Cristina Fernández de Kirchner. Este Plan buscaría contribuir estratégicamente a la formación de un tejido productivo denso a través de la promoción de cuatro ejes rectores: exportaciones, inversión, financiamiento y competitividad. Además promovería un cambio que orientaría la estructura de la economía argentina a favor de actividades con mayor innovación.

²² KIRCHNER, Néstor (2005a). “Palabras del Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, durante la ceremonia de inauguración de la IV Cumbre de las Américas, en el auditorio del Hotel Provincial, en la Ciudad de Mar del Plata”, consultado a través del sitio web: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4448&Itemid=120 (última consulta abril de 2009)

Como se puede observar, la periodicidad del PPN es del año 2007 hasta 2016, de tal modo que sería aplicado en dos etapas: la primera, de 2007 hasta 2010, establecería las bases del crecimiento económico junto con actores representativos de las distintas actividades y sectores económicos; y, la segunda etapa, de 2010 al 2016, buscaría consolidar el desarrollo económico y sostenerlo por media década. En otros términos, el objetivo final Néstor Kirchner fue definir –a través del Plan Productivo Nacional- políticas de Estado que promuevan y garanticen la industrialización de Argentina en el mediano y largo plazo.

2.2.2. LINEAMIENTOS Y PRINCIPIOS DOCTRINARIOS DE LA POLITICA EXTERIOR

Desde los primeros meses de gobierno, la política exterior kirchnerista fue instrumentada en función de la política doméstica, brindando preeminencia a la política interna sobre la externa. En 2004, Néstor Kirchner dijo frente a la Asamblea Legislativa: “En materia de relaciones exteriores, necesitamos reinsertar a la República Argentina en el mundo. Esto debe quedarnos claro, no se trata de una visión apocalíptica, es la cruda realidad que nos toca vivir. Por sus problemas nuestro país está prácticamente fuera del mundo de la globalización, sujeto a las más diversas presiones y en una débil situación, corriendo el riesgo de retrasarse de modo definitivo respecto de los países de mayor desarrollo”²³. En este sentido, las decisiones de política exterior serían generalmente instrumentadas en función de las necesidades y demandas de la sociedad-nacional argentina.

Una similitud que guardó la proyección de la política exterior kirchnerista con la menemista, fue el denso tinte presidencialista; es decir, tanto Menem como Kirchner tomaron en sus manos el manejo de las relaciones internacionales, ya sea por vía directa o por vía del nombramiento de adeptos para que se encarguen del diseño y ejecución de las mismas.

²³ KIRCHNER (2004b), op. cit., documento en versión electrónica.

Sin embargo, a diferencia de Menem, Néstor Kirchner demostró tener una percepción del mundo como perverso e injusto, haciendo referencia a los medios multilaterales de crédito y a la desventajosa situación que tienen los países subdesarrollados respecto a los desarrollados en materia agrícola y comercial. En este sentido, Kirchner se propuso marcar un punto particular de inflexión –con respecto a los gobiernos justicialistas anteriores- y volver a posicionar al país en la escena regional e internacional. No se trataba de reaccionar más ante un contexto internacional determinado, sino de reconocer los límites de acción de las principales potencias y comenzar a reposicionar a Argentina en el Sistema Internacional. En 2005, Kirchner declaró frente a la Asamblea Legislativa: “La política exterior está indisolublemente ligada al país que somos, al país que queremos ser, al proyecto de país que queremos construir. En este plano, hemos reafirmado la determinación de no renunciar a nuestra autonomía en las decisiones y participar de manera activa y constructiva a favor de un nuevo orden mundial que sea capaz de garantizar una estrategia de desarrollo sustentable con inclusión social. Un nuevo orden mundial que en el plano interno y latinoamericano nos permita incrementar la generación de empleo, aumentar los niveles de ingresos de los más pobres y darles acceso general a la educación, la salud, la vivienda y los servicios vitales”²⁴.

2.2.3. ACTORES RESPONSABLES DE LAS INSTITUCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR

Las instituciones que intervienen en la elaboración e implementación de la política exterior son aquellas que fungen como articuladoras y sintetizadoras del interés nacional y cuentan con cierta capacidad de autonomía en la toma de decisiones. En caso de Argentina, la institución responsable de la política exterior por excelencia es el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y

²⁴ KIRCHNER, Néstor (2005b). “Discurso del presidente Néstor C. Kirchner ante la Asamblea Legislativa en la apertura de las 123° Sesiones del Congreso”, consultado a través del sitio web: http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4305&Itemid=120 (última consulta abril de 2009).

Culto (MRECIC). Durante la presidencia de Néstor Kirchner, dos fueron los directores de la Cancillería: Rafael Bielsa (2003-2005) y Jorge Taiana (2005-2007).

Rafael Bielsa –quien es un abogado, político, escritor y poeta argentino- nació en 1953, por lo cual es contemporáneo de Néstor Kirchner (quien nació en 1950) y Cristina Fernández (1953). Ingresó a la “Juventud Universitaria Peronista” a la edad de 18 años. Posteriormente cursó Derecho en la Universidad Nacional de Rosario. Al igual que Kirchner, Bielsa fue detenido y puesto en prisión durante el Proceso de Reorganización Nacional. Al término de la Dictadura, Bielsa se abocó a la función pública, especializándose en el área de sistemas judiciales hasta llegar a desempeñarse como director académico honorario del Centro de Estudios Judiciales de la República Argentina.

Después de la crisis de 2001, Rafael Bielsa fundó el Partido GESTA (Gobierno, Estado, Sociedad, Todos Ahora) medio por el cual buscaba dar representación política a los diversos actores sociales surgidos durante la crisis. No obstante, en mayo de 2002, decide sumarse políticamente a la candidatura de Néstor Kirchner. Un año después, Bielsa es nombrado titular del MRECIC, cargo que ocuparía hasta el 1 de diciembre de 2005, cuando es electo Diputado de la Nación por la Capital Federal.

La tarea de Bielsa –como Canciller argentino- consistió, en buena medida, dar continuidad a la política exterior de Duhalde pero de manera distinta al comportamiento sedicioso de Ruckauf. Néstor Kirchner nombró a Bielsa titular del Ministerio de Relaciones Exteriores sabiendo que sería un excelente alfil en la conducción de la política internacional de Argentina. Bielsa se había adherido a lineamientos kirchneristas de política exterior trazados campaña, en los cuales se concebía a los organismos multilaterales bajo una lógica perversa y se rechazaban las acciones de Estados Unidos (y de las otras grandes potencias) en el mundo. En un discurso –pronunciado el 10 de agosto de 2004- Bielsa demandó: “por mucho

que nos esforcemos, no podremos avanzar solos en nuestro empeño por consolidar un proceso de crecimiento económico con equidad social y asegurar estándares de vida dignos para el conjunto de nuestros ciudadanos. Para realizar plenamente estos propósitos, para que nuestras capacidades puedan desplegar todo su potencial, necesitamos contar con un orden internacional equilibrado y solidario, que resuelva las asimetrías y promueva la cooperación para el desarrollo de los países más postergados”²⁵.

En la estrategia por lograr éste orden internacional más equilibrado y justo, la Cancillería priorizó al MERCOSUR y buscó a Brasil como socio estratégico. Bielsa dejó esto en claro cuando –con ocasión del Día del Diplomático- enfatizó que “a partir de nuestra sociedad estratégica con Brasil y con Chile y con el MERCOSUR como eje central de nuestra política exterior, la Argentina impulsa una agenda hemisférica e internacional basada en la lógica multilateral y el fortalecimiento de la paz, la seguridad y el estado de derecho a nivel global”²⁶.

Bielsa se desempeñaría al frente del MRECIC más como un coordinador gestor administrativo, que como un artífice de la política exterior argentina; éste rol vendría a ser más bien ejercido por el próximo Canciller. No obstante, el desempeño de Rafael Bielsa como Canciller argentino fue excelente, incluso llegando a ser condecorado por Chile, con la “Gran Cruz de la Orden al Mérito Bernardo O’Higgins”, y por Brasil, que le otorgó la “Orden Nacional do Cruzeiro do Sul”.

Finalmente, Bielsa tuvo que renunciar a la titularidad del MRECIC al ser electo Diputado.

²⁵ BIELSA, Rafael Antonio (2004a). “Argentina: de la recuperación a la consolidación económica”, consultado a través del sitio web: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/cancilleria/discursos/bielsa/d040810.html> (última consulta abril de 2009)

²⁶ BIELSA, Rafael Antonio (2004b). “Celebración del Día del Diplomático”, consultado a través del sitio web: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/cancilleria/discursos/bielsa/d040929.html> (última consulta abril de 2009)

Después de la elección de Bielsa como Diputado, Jorge Taiana pasó a ocupar la Cancillería el 10 de diciembre de 2005 (cargo aún continúa desempeñando bajo la presidencia de Cristina Fernández).

Jorge Taiana (quién nació en 1950) es otro contemporáneo de Néstor Kirchner. No obstante, a diferencia de Rafael Bielsa, Taiana ha estado más vinculado con el servicio exterior. Después de licenciarse en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (1972) y estudiar la Maestría en Ciencias Sociales en FLACSO (1983-1987), fue nombrado Subsecretario de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1989-1990), Director de Organismos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1990-1991), Embajador de Argentina en Guatemala (1992-1996), Secretario de Relaciones Exteriores del MRECIC (2003-2005) y, finalmente, titular del MRECIC (2005-actualidad).

Jorge Taiana fue colaborador cercano de Rafael Bielsa en el MRECIC al ser Secretario de Relaciones Exterior, es decir, responsable una de las instituciones clave en la conducción de la política exterior argentina. Ello, le permitió dar continuidad a la política internacional de Argentina en la segunda mitad de la presidencia de Néstor Kirchner.

Taiana continuó orientando la política exterior argentina “conforme a las prioridades y necesidades de la Nación en ejes de asociación que fortalecen nuestra vocación de integración y pone claramente de manifiesto las prioridades sobre las cuales transcurre nuestra visión exterior en la defensa de sus intereses esenciales. Esa visión, olvidada en tiempos no muy lejanos, ha reubicado en nuestra agenda adecuadamente reclamos históricos y necesidades presentes”²⁷.

A medida que Argentina fue recuperando su potencial económico y sus capacidades de actuación internacional, el gobierno argentino comenzó un camino

²⁷ TAIANA, Jorge (2006). “Día del Diplomático”, consultado a través del sitio web: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/cancilleria/discursos/taiana/d060929.html> (última consulta abril de 2009)

de fortalecimiento y expansión de los intereses nacionales a través de la proyección de una política exterior más autónoma. De ésta manera, Jorge Taiana fue el encargado de llevar la diplomacia argentina a otro nivel.

En un evidente reclamo por obtener nuevamente el reconocimiento de potencia regional, Taiana declaró: “nuestro país se ha transformado en un actor relevante en el foro económico multilateral, a través de su membresía en los grupos que representan los intereses de los países en desarrollo, como son el NAMA-11, relativo a productos industriales, Cairns y el G-20, estos dos últimos sobre el comercio agrícola”²⁸. Argentina, en su re-emergencia como potencia regional, exigía ahora estar presente en todos los ámbitos multilaterales para procurar reglas más equitativas y democráticas en el proceso de toma de decisiones.

2.3. NIVEL DE ANÁLISIS ESTATAL-INTERNACIONAL: RE-EMERGENCIA DE ARGENTINA COMO POTENCIA REGIONAL

Con Kirchner, existe un claro cambio de paradigma de la política exterior argentina con respecto a la década de los 90's. Miranda sugiere que, “para el análisis del proceso de estructuración de la política exterior del gobierno que asumió el 25 de mayo de 2003, es posible tener en cuenta tres ejes. Por un lado, tanto el nivel de sensibilidad como el de vulnerabilidad, teóricamente desarrollados por Robert Keohane y Joseph Nye y a los cuales un país está sometido en las relaciones de poder interdependiente, son considerados los dos ejes principales [...]. El tercero de los ejes en cuestión y que de algún modo cruza a los otros, es el manejo que habitualmente un gobierno hace de la adaptación del país a las situaciones del contexto externo y, sobre todo, a los cambios que se dan en este contexto”²⁹.

²⁸ TAIANA, Jorge (2007). “Rol de la Argentina en la región y en la economía global”, consultado a través del sitio oficial del *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/cancilleria/discursos/taiana/d070807.html> (última consulta abril de 2009)

²⁹ MIRANDA (2004a), op. cit., página: 92

Keohane y Nye plantean que en las relaciones de interdependencia se deben distinguir dos dimensiones: sensibilidad y vulnerabilidad. Para ellos, la sensibilidad supone “grados de respuesta dentro de una estructura política (¿con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país, y cuál es la magnitud de ese?). Puede medirse no meramente por el volumen de los flujos que transponen las fronteras, sino también por los efectos de costo de los cambios en las transacciones sobre las sociedades o los gobiernos. La sensibilidad de la interdependencia se crea mediante interacciones dentro de un marco de políticas”³⁰. Por su parte, la vulnerabilidad es entendida como por los autores como “el hecho de que un actor continúe experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aún después de haber modificado las políticas. Dado que es habitualmente difícil modificar con rapidez las políticas, los efectos inmediatos de los cambios externos generalmente reflejan sensibilidad ante la dependencia. La vulnerabilidad producida por la dependencia sólo puede medirse por el costo que implican durante cierto tiempo los ajustes efectivos ante un cambio”³¹.

En el proceso de formulación de la política exterior, la vulnerabilidad de un Estado-nación resulta más relevante que la sensibilidad. Keohane y Nye sugieren que “la pregunta clave para determinar la vulnerabilidad consiste en saber con cuánta eficacia las nuevas políticas podrán aportar suficientes existencias de las materias primas necesarias (o similares) y a que costo”³². Bien entendido, la reestructuración de las vulnerabilidades por parte de un Estado-nación implica algunos riesgos ya que, muy frecuentemente, producen el surgimiento de contraestrategias de terceros.

2.3.1. RECUPERACIÓN DE LA LEGITIMIDAD, 2003-2005: AUTONOMÍA HETERODOXA

³⁰ KEOHANE, Robert O. y Joseph S. Nye (2005). “La interdependencia en la política mundial”, en: BORJA, Arturo (Comp.). *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*. CIDE, página: 107

³¹ *Ibíd.*, página: 109

³² *Ibíd.*, página: 113

En los primeros meses de gestión, Néstor Kirchner buscó mantener “la continuidad en ciertos terrenos con la gestión de Duhalde –la más significativa fue el mantenimiento de Lavagna como ministro de Economía- sin embargo inició la ardua tarea de construir su propio liderazgo, tomando distancia respecto de la influencia de Duhalde”³³. En la opinión de Sebrelí, “la profunda crisis del 2001 acabó con el frágil intento del peronismo de integrarse al sistema democrático de partidos. El kirchnerismo fue el producto de ese momento crítico y a la vez encarnó una nueva versión del peronismo. A pesar de su confeso pragmatismo sin ideología, Kirchner ha intentado ocupar el lugar del centroizquierda, y logró así convencer a una parte del progresismo”³⁴.

En lo que respecta a su política exterior, las primeras medidas articuladas por el nuevo gobierno se orientaron hacia la solución del problema de la deuda externa y la superación del descrédito internacional de Argentina. La superación de estos problemas se traduciría en la recuperación de niveles mínimos de autonomía para la actuación internacional.

Autonomía es la potestad que tiene un Estado-nación para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, es decir, tener control de los asuntos propios. Tokatlián y Pardo consideran que “para ser autónomo se requiere: contar con un autodesarrollo, una autoconciencia de que se actúa con referencia a metas y propósitos propios; y una libertad de acción frente a los condicionamientos externos, con lo cual no se es autónomo cuando se está manipulado por otros o se está forzado a realizar algo contra la voluntad propia”³⁵. La carencia de autonomía se traduce en subordinación y/o dependencia.

³³ SABORIDO y DE PRIVITELLIO, op. cit., página: 527

³⁴ SEBRELI, Juan José (2008). “La crisis del último modelo de peronismo”, en *El País*, consultado a través del sitio web: http://www.elpais.com/articulo/opinion/crisis/ultimo/modelo/peronismo/elpepiopi/20081227elpepiopi_13/Tes (última consulta abril de 2009)

³⁵ TOKATLIAN, Juan Gabriel y Leonardo Carvajal (1995). “Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 28, página: 8

El objetivo era consolidar una autonomía heterodoxa, es decir, niveles de autonomía que permitirán dotar un mayor margen de maniobra internacional sin romper con la potencia hegemónica (Estados Unidos) y la principal potencia regional (Brasil). En un cambio de paradigma –con respecto al realismo periférico- el gobierno de Kirchner buscó una política exterior que no confrontara abiertamente a los Estados Unidos y, a la vez, gozara de ciertos consensos básicos con Brasil, su nuevo socio estratégico. Como explica Miranda, “en lugar de caer en la falsa de opción de hacer seguidismo internacional con Estados Unidos o de confrontar a Washington, el gobierno argentino prefirió regular las respuestas que le daba a la Administración Bush refugiándose en la relación con Brasil y en la reivindicación del MERCOSUR. En otras palabras, el presidente Kirchner eligió padecer los efectos del costo de la vulnerabilidad acompañando el liderazgo brasileño que, indirectamente, le fue dando a la Argentina algunas capacidades perdidas como consecuencia de la crisis internacional del país”³⁶.

2.3.2. ARGENTINA Y SU NUEVA RELACIÓN CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

El gobierno de Néstor Kirchner mantuvo una relación tensa con el Fondo Monetario Internacional. Al igual que Brasil, una de las principales medidas para ganar autonomía fue cancelar anticipadamente la totalidad de la deuda con dicho organismo multilateral.

El 15 de diciembre de 2005, Kirchner anunció el plan desendeudamiento con el Fondo Monetario Internacional. En el acto, dijo: “La República Argentina abonará anticipadamente al Fondo Monetario Internacional, a fin de año, la suma total adeudada de capital de 9,810 millones de dólares. [...]La deuda que cancelamos con el Fondo Monetario Internacional, similar a la suma que ese

³⁶ MIRANDA, Roberto (2004b). “Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner”, en *Anuario 2004 en Relaciones Internacionales*, consultado a través del sitio web: <http://www.catedrapia.com.ar/Trabajos%20Roberto/IMAGEN%20DE%20CAMBIO,%20LOS%20PRIMEROS%20MESES%20DE%20LA%20POLITICA%20INTERNACIONAL.pdf> (última consulta abril de 2009), página: 10

organismo prestó para sostener un régimen de convertibilidad, condenado al fracaso, ha resultado lejos la más condicionante, aún cuando a diferencias de otros países que experimentaron situaciones críticas no recibimos ayuda del Fondo para superar la difícil situación que enfrentamos. Esta deuda ha sido constante vehículo de intromisiones, porque está sujeta a revisiones periódicas y ha sido fuente de exigencias y más exigencias, que resultan contradictorias entre sí y opuestas al objetivo del crecimiento sustentable. Además, desnaturalizado como está en sus fines el Fondo Monetario Internacional ha actuado, respecto de nuestro país, como promotor y vehículo de políticas que provocaron pobreza y dolor en el pueblo argentino”³⁷. Con ello, el gobierno argentino buscaba terminar con la sujeción de su política macroeconómica a las indicaciones del FMI y obtener mayores márgenes de autonomía.

Un año más tarde, incluso, Kirchner declararía frente al Consejo de las Américas en Nueva York: “Nosotros no encontramos respuestas en el Fondo Monetario Internacional y tuvimos que recrear nuestras propias ideas, nuestras propias acciones y así se hizo el proceso de reestructuración de la deuda externa privada, donde pudimos tener un ahorro para el país de 70,000 millones de dólares. Por primera vez la Argentina tenía una negociación a la altura de las circunstancias. También decidimos cancelar al Fondo Monetario Internacional, porque era imposible llevar la economía con la intervención de funcionarios burocráticos del Fondo, que no tenían una comprensión real del país, le abonamos 10,800 millones de dólares y terminamos con un problema importante para el desarrollo de las acciones que debíamos llevar adelante”³⁸. Evidentemente, la estrategia de disensión con el FMI respondía a un interés genuino argentino. Se

³⁷ KIRCHNER, Néstor (2005c). “Palabras del Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, en el acto de anuncio del plan de desendeudamiento con el Fondo Monetario Internacional”, consultado a través del sitio web: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4468&Itemid=120 (última consulta abril de 2009)

³⁸ KIRCHNER, Néstor (2006). “Palabras del Presidente Néstor Kirchner en la cena con el Consejo de las Américas en Nueva York”, consultado a través del sitio web: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4583&Itemid=120 (última consulta abril de 2009).

trató pues, de una estrategia que podría ser nombrada como *geoeconomic buffering* (amortiguamiento geoeconómico) contra el FMI, es decir, la reducción de la influencia de las potencias mundiales en espacios geoeconómicos regionales, gracias al apoyo y sustento financiero brindado por Brasil y Venezuela.

2.3.3. INTERDEPENDENCIA CON BRASIL Y REGIONALISMO ESTRATÉGICO

El objetivo final de la administración kirchnerista era ensanchar los márgenes de autonomía. Con Estados Unidos, por ejemplo, no interrumpen relaciones sino que se limitan a temas económicos y comerciales sin enfrentarla abiertamente en temas estratégicos. En este sentido, la autonomía pudiera ser entendida como la máxima capacidad de decisión propia que se puede alcanzar teniendo en cuenta los condicionamientos estructurales impuestos los intereses y capacidades del resto de los actores estatales del Sistema Internacional. La postura frente los organismos multilaterales (FMI y Banco Mundial, principalmente) y las potencias mundiales (como Estados Unidos) fue así de relativa autonomía pero no de enfrentamiento abierto, es decir, una clara relación de autonomía heterodoxa.

Para aumentar los márgenes de maniobra de Argentina en el Sistema Internacional, Kirchner brindó especial importancia a las relaciones con sus pares sudamericanos, especialmente a los socios del MERCOSUR. En su discurso de asunción al poder, el nuevo presidente ya vaticinaba: “Nuestra prioridad en política exterior será la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera y unida con base en los ideales de democracia y justicia social [...]. El MERCOSUR y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional. Nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional”³⁹. Un par de meses después, durante la Cumbre de Jefes de Estado del

³⁹ KIRCHNER (2003a), op. cit., documento en versión electrónica

MERCOSUR, Néstor Kirchner reafirmó su compromiso integracionista frente a sus socios regionales cuando dijo: “Tengo la profunda convicción de que el MERCOSUR constituye el hecho más relevante de nuestras políticas exteriores del siglo XX. El proceso de integración registra hoy una amplitud y profundidad que lo distingue de otros emprendimientos anteriores dado que constituye un factor innegable de estabilidad regional, convirtiendo a nuestros países en interlocutores válidos y confiables en la comunidad internacional”⁴⁰.

El vínculo que la administración kirchnerista buscó con Brasilia, desde la perspectiva de Tini y Picazo, “fue sin dudas en beneficio de recuperar su imagen en el escenario internacional, reconociendo el liderazgo de Brasil, y no confrontando con la potencia regional, marcando un punto de inflexión con las anteriores políticas exteriores”⁴¹.

El historiador Moniz Bandeira, haciendo una recapitulación de la relaciones argentino-brasileñas en los albores del siglo XIX, expone que “si bien Brasil y Argentina disputaban la hegemonía en América del Sur, la *vive rivalité* existente era, en realidad, más táctica que real, según consideró el representante de Francia en Río de la Plata, al señalar que no creía en la posibilidad de guerra, puesto que los dos países estaban suficientemente absorbidos por los intereses internos, sin demostrar la necesidad de extenderse más allá de sus fronteras”⁴².

Los presidentes Néstor Kirchner y Lula da Silva, apostaron por desarrollar más aún los lazos de interdependencia entre Argentina y Brasil. Interdependencia, en política internacional se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre Estados-nacionales. Si bien las relaciones interdependientes no se limitan a situaciones de beneficio mutuo sino que implican costos, los

⁴⁰ KIRCHNER, Néstor (2003b). “Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, consultado a través del sitio web: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3979&Itemid=120 (última consulta abril de 2009)

⁴¹ TINI y PICAZO, página: 9.

⁴² MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2004). *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Grupo Editorial Norma, página: 95

presidentes sudamericanos buscaron potenciar las capacidades de acción para ambos en el Sistema Internacional.

Como garantía de ésta nueva asociación estratégica, el 16 de octubre de 2003 fue firmado el llamado “Consenso de Buenos Aires”. En sus palabras dirigidas a Lula Da Silva con motivo de los acuerdos firmados con Brasil, Néstor Kirchner declaró: “Nosotros apostamos seriamente a la integración con el Brasil, apostamos seriamente a la integración Latinoamericana, apostamos a abrir fuertemente el MERCOSUR, apostamos con mucha fuerza la relación interbloque con el resto del mundo, llámese Comunidad Económica Europea y otras regiones del mundo. Y el tema de la relación con Brasil -estoy convencido que para usted, señor Presidente y querido amigo, significa lo mismo- ha pasado a ser una cuestión de Estado seria y responsable. Nuestras generaciones futuras no se van a tener que avergonzar de nosotros debido a que por pequeñas mezquindades o por pequeñas disputas cortas de visión histórica y liderazgo hayamos impedido la integración que es central y fundamental para nuestra región y para el fortalecimiento de nuestros pueblos. Creo que en un gran nivel de madurez tenemos muy claros los objetivos, y en este tiempo cortito de la historia que nos toca gobernar trataremos de generar el punto de inflexión que nuestra región necesita”⁴³. Con sus 22 puntos, el Consenso de Buenos Aires garantizó la recomposición de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil, comprometió al presidente Lula Da Silva a no traicionar el Consenso (aún a pesar de las presiones políticas y económicas internas) e hizo ver al Itamaraty la posición insoslayable de Argentina en sus negociaciones internacionales.

En respuesta a éste pacto estratégico, Argentina rompió su alianza histórica con el Grupo Cairns⁴⁴ y secundó –en la Cumbre de la OMC celebrada en

⁴³ KIRCHNER, Néstor (2003c). “Palabras del Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, en el acto de firma de acuerdos con la República Federativa del Brasil”, consultado a través del sitio web: http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4072&Itemid=120 (última consulta abril de 2009)

⁴⁴ El Grupo Cairns fue creado en 1986 y reúne la mayor parte de los países en vías de desarrollo que son agroexportadoras. Éste Grupo está compuesto por 19 países: Australia, Argentina, Brasil,

Cancún el mes de septiembre de 2003- la estrategia brasileña de defender la liberalización del sector agrícola para alcanzar acuerdos amplios a través del G-22⁴⁵.

Meses más tarde, el 16 de marzo de 2004, los presidentes Néstor Kirchner y Lula Da Silva ratificaron la asociación estratégica argentino-brasileña con la firma del Acta de Copacabana. En ésta ocasión, los pares sudamericanos decidieron continuar en la definición de una posición convergente en los grandes temas comunes, avanzar en un sistema de intercambio de funcionarios diplomáticos entre las Cancillerías de ambos países y lanzar, conjuntamente, la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Bajo este nuevo liderazgo argentino-brasileño, el 8 y 9 de diciembre de 2004 es creada la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Con la creación y evolución de la CSN, Argentina –al igual que el resto de los países sudamericanos- venido consolidando márgenes de autonomía importantes de negociación frente a las potencias mundiales y los organismos financieros internacionales.

2.3.4. CONSOLIDACIÓN DEL PODER, 2005-2007: AUTONOMÍA RELACIONAL

Con las elecciones legislativas del 23 de octubre de 2005, el kirchnernismo – liderado por la esposa del presidente, Cristina Fernández- se consolida en el

Colombia, Costa Rica, Bolivia, Chile, Filipinas, Indonesia, Malasia, Guatemala, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

⁴⁵ El G-22 es el grupo de países en desarrollo que se enfrentó a los países desarrollados (Estados Unidos, UE y Japón) en la reunión ministerial celebrada en Cancún. Este grupo internacional está conformado por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Guatemala, India, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Venezuela. El G-22 se negó a discutir los llamados “asuntos de Singapur” (referente a inversiones, mayor acceso a los mercados por parte de firmas multinacionales, transparencia en los contratos gubernamentales y regulación de la competencia) con los países desarrollados, si no había antes un consenso sobre comercio agrícola.

poder⁴⁶. Éste hecho tuvo una implicación directa tanto en la política interna como en la política exterior de Argentina. Según Tokatlián “una legitimidad robustecida permite suponer que es menos necesario el personalismo y más urgente la institucionalización. Una legitimidad asentada permite conjeturar que la lógica de la política electoral ya no consumirá tantas energías y que el ejecutivo se abocará a concretar un perfil internacional más nítido y afirmativo. Una legitimidad afianzada permite inferir que los vaivenes tácticos –tanto en la política interna como externa- serán remplazados por la claridad estratégica en el frente doméstico y el exterior”⁴⁷.

Con las elecciones de 2005, Néstor Kirchner se legitima en el poder. Gracias a ello, en política interna, pudo comenzar a hacer un uso más amplio de las facultades legislativas con las que cuenta poder ejecutivo, emitiendo decretos presidenciales –calificados de necesarios y urgentes- en vez de seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de leyes por el Congreso. Con la derogación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, el Indulto presidencial de 1990 y la constitución de una nueva Corte Suprema de Justicia de la Nación, la República Argentina iniciaba su caminar en el siglo XXI con un nuevo rumbo.

Asimismo, Kirchner comenzó a consolidar grados de autonomía relacional en la política exterior argentina, esto es, niveles de capacidad para tomar decisiones por voluntad propia y para hacer frente –junto con socios estratégicos- a otros Estados-nación o a procesos externos. Alcanzados estos niveles de autonomía relacional, la diplomacia kirchnerista se enfocaría en la disminución de las asimetrías de poder y contrapeso relaciones de dominación.

⁴⁶ CALVO, Ernesto (2005). “Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, páginas: 153-160

⁴⁷ TOKATLIÁN, Juan (2005). “Kirchner y la política exterior: entre Ibn Khaldun y Stephen Walt”, consultado a través del sitio web: http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3196-001_g.pdf (última consulta abril de 2009); página: 1

De esta manera, el gobierno argentino se abocó al tema de la deuda con el FMI y decidió cancelar de manera anticipada los pasivos. Con esta medida, eliminó acabó por eliminar fuertes condicionamientos que impedían llevar adelante una política de gobierno autónoma sin comprometer el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los argentinos.

Después de los experimentos neoliberales de las décadas pasadas, los países latinoamericanos en su conjunto comenzaron a desmarcarse de las políticas condicionantes promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La concreción del ALCSA a finales de 2004, representó un avance sustantivo en la integración comercial. Luego, como segundo paso la autonomía económico-financiera, Brasil y Argentina cancelan sus deudas con el FMI en el 2005, Uruguay paga su deuda en el 2006 y Venezuela y Ecuador hacen lo mismo en 2007.

Paralelamente, en el lapso de estos años, el Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera de la Comisión Estratégica de Reflexión recomendó la creación del Banco del Sur, como parte de la institucionalidad de un Sistema de Integración Financiera de Sudamérica. En 2007, los Ministros de Economía y Finanzas de algunos países sudamericanos, se reúnen en Quito (3 de mayo), Asunción (22 de mayo) y Río de Janeiro (8 de octubre) para dar prioridad a la creación del Banco del Sur como Banca de Desarrollo, estudiar la posibilidad de un sistema monetario regional, avanzar en la firma del documento de fundación del Banco del Sur e invitar a todos los gobiernos de la UNASUR a formar parte de dicha institución.

Finalmente, gracias al decidido apoyo del presidente Néstor Kirchner, el 9 de diciembre de 2007 es creado en la ciudad de Buenos Aires el Banco del Sur, con una reserva inicial de US\$7,000 millones (el aporte de capital se divide en tres franjas: Argentina, Brasil y Venezuela suscriben, en la primer franja, un capital de US\$2,000 millones cada uno; Uruguay y Ecuador, en la segunda franja, aportan

US\$400 millones cada uno; mientras que, en la tercer franja, Paraguay y Bolivia, participan con US\$100 millones cada uno). La nueva institución financiera de América del Sur (que tiene sede en Caracas y subsedes en Buenos Aires y La Paz) mantendría –a diferencia del FMI- una representación igualitaria para cada uno de los socios bajo un sistema democrático. Así nacería el Banco del Sur, principal órgano de financiamiento para la integración sudamericana.

Para diversificar sus relaciones en la región –y al mismo tiempo hacer una suerte de *soft balancing* a Brasil- Argentina firma con Venezuela 11 acuerdos bilaterales en marzo de 2006. Con ello nacería un nuevo eje geopolítico y geoeconómico, un nuevo eje de la integración sudamericana: Buenos Aires-Brasilia-Caracas.

Argentina había resurgido como protagonista regional.

3. REGIONAL CORE-STATE SURAMERICANO: ARGENTINA-BRASIL

El incremento del geopoder argentino resulta sumamente relevante de cara a un orden internacional emergente caracterizado el llamado Consenso de Beijing.

En los últimos años, el modelo de desarrollo chino ha sido objeto especial atención. China rechazó explícitamente el Consenso de Washington⁴⁸ para encarnar un modelo de desarrollo basado en un gobierno autoritario que mantiene un fuerte intervencionismo en la economía y una gran preocupación por conjugar crecimiento económico y estabilidad social. Beijing da prioridad a la estabilidad, considerada como condición previa al desarrollo y a las reformas económicas⁴⁹. Pero, ¿qué es el Consenso de Beijing?

⁴⁸ WILLIAMSON, John (2002). “Did de Washington Consensus Fail?”, consultado a través del sitio web: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=488> (Última consulta abril de 2009)

⁴⁹ LOITRON, Matthieu (2007). “Développement: du « consensus de Washington » au « consensus de Pékin »?”, consultado a través del sitio web: <http://www.capafrrique.org/cappub.php?id=110> (última consulta abril de 2009).

Para Cooper Ramo, el Consenso de Beijing se sintetiza, simplemente, bajo tres teoremas que versan sobre la organización del lugar que ocupa un país en vías de desarrollo en el mundo: “El primer teorema reposiciona el valor de la innovación. Más que el argumento de la ‘vieja-física’ de que los países en vías de desarrollo deben comenzar su desarrollo con la tecnología de salida (alambres de cobre), se insiste en la necesidad de la innovación (fibra óptica), para crear un cambio que se mueva más rápido que los problemas que el cambio crea [...]. El segundo teorema del Consenso de Beijing dice que el caos es imposible de controlar desde lo alto por lo que se necesita toda una serie de herramientas nuevas. Mirar más allá de medidas como el PIB per capita y enfocarse en vez en la calidad de vida, es la única manera de manejar las contradicciones masivas del desarrollo chino. Este segundo teorema exige un modelo de desarrollo donde la sustentabilidad y la equidad sean primeras consideraciones, no lujos [...]. Finalmente el Consenso de Beijing contiene una teoría de autodeterminación, una que presiona haciendo palanca para mover grandes poderes hegemónicos”⁵⁰.

Argentina y Brasil han se han sumado al Consenso de Beijing a través del G-20⁵¹ en el intento de configurar un nuevo orden geopolítico mundial o de constituir un polo. En palabras de M. Kong, se trata de “salir de la mentalidad de la Guerra Fría; yo prefiero hablar de un ‘desarrollo compartido’. Debemos

⁵⁰ COOPER RAMO, Joshua (2004). *The Beijing Consensus*, The Foreign Policy Centre, Londres-Reino Unido, libro consultado a través de sitio web: <http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf> (última consulta abril de 2009); páginas: 11-12

⁵¹ El Grupo de los 20 o G-20, es un foro de cooperación y consulta integrado por el G-7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) más Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Corea, China, India, Indonesia, México, Rusia, Sudáfrica y Turquía, así como la Unión Europea que es representada por el presidente del Consejo y el Banco Central Europeo; igualmente, participan representantes del FMI y del Banco Mundial. El G-22 fue creado formalmente establecido en la Reunión de Ministros de Finanzas del G-7 que tuvo lugar en Colonia (Alemania) el 26 de septiembre de 1999. El objetivo del G-20 es discutir temas relacionados con la estabilidad económico-financiera internacional y el desarrollo sustentable.

instaurar una mentalidad de negociación, que supone concesiones recíprocas. Con el aumento de los intercambios comerciales, los diferendos se van a multiplicar⁵².

Los presidentes Néstor Kirchner y Lula Da Silva apostaron por ese “desarrollo compartido” en el nuevo orden geopolítico mundial, por una “hegemonía dual”⁵³ o por ser, como personalmente lo denominaría, *regional-core states* suramericanos.

Argentina y Brasil son las dos principales potencias regionales de América del Sur. Ambas potencias son concientes tanto de su posicionamiento en el Sistema Internacional, como de su posicionamiento frente al resto de los actores en la región.

Su posicionamiento relativo en la región –sumado a sus *capacidades materiales* y *capacidades inmateriales*- determina la posibilidad de influencia de Argentina y Brasil en los distintos temas de *alta política* y *baja política* de la agenda regional. No obstante, paradójicamente, ambas potencias han venido participando de un mismo sistema de integración regional (MERCOSUR) y cooperando estratégicamente para su consolidación, en vez de liderar dos sistemas de integración distintos. Ante la confluencia de liderazgos, éstas potencias regionales podrían ser nombradas *regional-core states* o *estados núcleo-regional*.

Los *regional-core states* modulan y flexibilizan sus estrategias para desempeñar roles específicos de liderazgo compartido y hegemonía cooperativa en un determinado sistema de integración regional. Asimismo, los *regional-core states* sería proclives a la creación y desarrollo de instituciones regionales que eviten la monopolización del poder a través de instituciones regionales y

⁵² BULARD, Martine (2005). “La Chine bouscule l’ordre mondial”, consultado a través del sitio web: <http://www.monde-diplomatique.fr/2005/08/BULARD/12426#nb4> (última consulta abril de 2009).

⁵³ SCENNA, Miguel Ángel (1975). *Argentina-Brasil: cuatro siglos de rivalidad*, La Bastilla

coadyuven en la distribución de los beneficios generados a través de la coordinación internacional entre los socios.

El modelo de desarrollo y las estrategias de inserción internacional instrumentadas por la alianza argentino-brasileña, parecen distanciarse de Washington y congeniar con el nuevo modelo propuesto bajo el Consenso de Beijing, el cual “es conducido por un deseo de tener un crecimiento pacífico de alta calidad, equitativo, crítico, que saque de sus cabezas ideas tradicionales como la privatización y el libre mercado. Éste es tan flexible que es apenas clasificable como doctrina. No cree en soluciones uniformes para cada situación. Es definido por la despiadada buena voluntad de innovar y experimentar, por una defensa animada de fronteras nacionales y de intereses, y por la acumulación cada vez más pensativa de herramientas de la proyección asimétrica del poder. Es pragmático e ideológico al mismo tiempo, una reflexión de una antigua perspectiva filosófica china que hace poca distinción entre la teoría y la práctica”⁵⁴.

De cara al siglo XXI, el ideario de éstos *regional-core state* suramericanos, debe orientarse en articular la idea de utopía y de proyecto, con base a la conjunción de dos tipos de valores: los fundamentales (libertad, dignidad, felicidad) y los contingentes (debidos a la historia actual). En este sentido, es fundamental el gobierno argentino –y la política exterior que instrumente- no vuelva a perder de vista que “el Estado no puede ser un ente, sistema, organización o institución cuyo sentido pueda ser otro que el de *bien estar* de todos los miembros de una sociedad. Sólo si el Estado es social, es decir, de la sociedad y al servicio de ella, puede recuperar su razón de ser”⁵⁵.

La “Era K” inaugurada por el Néstor Kirchner parece apuntar en esa dirección.

⁵⁴ COOPER RAMO, op. cit., páginas: 4

⁵⁵ AGUILAR SAHAGÚN, Luis Armando (2002). “La búsqueda de alternativas de un Estado social como esperanza y disposición para un nuevo modo de convivencia planetaria”, en: ALONSO, Jorge; Luis Armando Aguilar y Richard Lang (Coordinadores). *El futuro del Estado social*, UdeG/ITESO/Goethe Institut-Guadalajara, página: 360.

CONCLUSIONES

Las estrategias en materia de política exterior puestas en marcha por Argentina en las últimas dos décadas, han sido sustancialmente distintas y, en ocasiones, hasta opuestas.

Néstor Kirchner asume la presidencia de Argentina en un momento de descrédito popular generalizado hacia las instituciones políticas del país. No obstante, desde su primer día como titular del poder Ejecutivo, Kirchner sentó las bases de un nuevo gobierno: "Sabemos que el mercado organiza económicamente pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona. Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales"⁵⁶.

Al promover un nuevo Estado fuerte y robusto, era preciso distanciarse del *realismo periférico* como paradigma de inserción internacional y dejar de lado estrategias de *bandwagoning* o seguidismo. Mientras la administración de Carlos Menem apostó por una estrategia de *seguidismo* con Estados Unidos y Occidente, Néstor Kirchner se vio más influido por actores sociales que resultaron empoderados a raíz de la crisis de 2001.

Néstor Kirchner inaugura en Argentina, una nueva corriente política conocida como *kirchnerismo*. El kirchnerismo tendría como principales postulados ideológicos:

- sus raíces de "izquierda peronista";
- impulso de políticas progresistas en materia laboral, educativa y de salud;
- respeto a los derechos humanos e impuso al enjuiciamiento de los responsables de crímenes de lesa humanidad cometidos durante la Dictadura argentina;

⁵⁶ KIRCHNER (2003a), documento en versión electrónica.

- rechazo al neoliberalismo como modelo de desarrollo económico;
- impulso de políticas económicas estatistas-industrialistas y actualización del modelo de industrialización por sustitución de importaciones;
- defensa del MERCOSUR y rechazo de tratados de libre comercio (principalmente el ALCA);
- redefinición de socios estratégicos (distanciándose de Estados Unidos y privilegiando la alianza con Brasil);

Para el nuevo modelo de desarrollo kirchnerista, se tornó indispensable la búsqueda de mayores niveles de independencia económica y, consecuentemente, una política exterior autónoma que brindara “condiciones para el ejercicio real de la democracia y la expresión de la voluntad popular”⁵⁷.

El gobierno de Néstor Kirchner supo rediseñar la política exterior en función de un nuevo modelo de desarrollo. Meses antes de terminar su gestión como Presidente de Argentina, Kirchner ya hablaba de los logros alcanzados: “la economía argentina está transitando su 5° año consecutivo de crecimiento a un fuerte ritmo que ronda entre el 8 y el 9 por ciento anual, sin mostrar signos de desaceleración y con firmes expectativas de que en el año 2007 continuará el proceso de crecimiento a una tasa todavía elevada. Se confirma que, luego de la crisis económica y financiera más grave de la que se tenga memoria, lejos de experimentar un rebote, como decían los especialistas, la economía experimentó un cambio decisivo en su modo de funcionamiento. Los resultados son elocuentes en todos los frentes”⁵⁸.

⁵⁷ RAPOPORT, Mario y Claudio Spiguel (2003). “Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina”, en: SOMBRA SARAIVA, José Flávio (Ed.). *Foreign policy and political regime*, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, página: 235

⁵⁸ KIRCHNER, Néstor (2007). “Palabras del Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, en el acto de apertura del 125° periodo ordinario de sesiones del Honorable Congreso de la Nación”, consultado a través del sitio web: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4637&Itemid=120 (última consulta abril de 2009).

Actualmente, Argentina viene recuperando sus fueros de potencia regional, todo gracias su alianza estratégica con el MERCOSUR (principalmente con Brasil) y al nuevo modelo de desarrollo económico-social inaugurado en la “era K”.