

Argentina y su inserción internacional en un período de recuperación.

Los principales cursos de acción de la política exterior del gobierno de Kirchner

MIGUEL AGUSTÍN TORRES

Abogado. Doctorando por la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y

Técnicas de Argentina (Conicet). Profesor de la Universidad Católica de

Santiago del Estero (UCSE), Argentina.

miguel agutorresk@gmail.com

Argentina and its international insertion in a recovery period.

The main courses of action in the Foreign Policy of Kirchner's Presidency

Resumen

La presidencia de Duhalde había logrado contener los efectos inmediatos de la crisis de 2001 y, en consecuencia, había restaurado condiciones de estabilidad necesarias para asegurar la transición presidencial. Sin embargo, al empezar la gestión de Kirchner, aún carecían de resolución una serie de cuestiones que anticipaban aspectos de su agenda internacional y condicionaban su accionar externo. El objetivo de este trabajo consiste en caracterizar la inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Kirchner. Se sostiene en este aporte que la política exterior de administración se caracterizó por: i) una posición moderada en la relación con Estados Unidos; ii) una perspectiva política de la región; iii) la promoción internacional de los avances domésticos en derechos humanos; y iv) una posición, en el problema de la deuda, que combinó la crítica retórica contra los organismos multilaterales de crédito con el cumplimiento de los compromisos financieros importantes.

Palabras claves: política exterior argentina, administración Kirchner, cursos de acción.

Abstract

The Duhalde's presidency had contained the immediate effects of the crisis of 2001 and, therefore, had restored the stability conditions necessary to ensure the presidential transition. However when the Kirchner administration started, there were a number of problems without resolution, that anticipated topics of the international agenda and determined its external action. This paper try to characterize the international insertion of Argentina during the Kirchner's presidency. This contribution argues that the foreign policy of the Kirchner administration was characterized for: i) a moderate position in the relationship with the U.S.; ii) a political perspective of the region; iii) the international promotion of the domestic developments in the field of Human Rights; iv) a position, in the problem of debt, of critical rhetoric against the multilateral financial institutions and payment of financial commitments.

Keywords: Argentinean foreign policy, Kirchner administration, courses of action.

Primeras consideraciones

La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) debió desarrollarse en un complejo escenario, definido por rigurosos condicionamientos. El interinato de Eduardo Duhalde¹ había logrado contener los impactos inmediatos de la crisis y asegurar la transición presidencial. Sin embargo, una serie de cuestiones que dificultaban la recuperación del país aún se hallaban pendientes.

La convergencia de variables críticas, tanto domésticas como externas, condicionó el rumbo y los contenidos de la acción internacional de la administración Kirchner. El problema del *default* con los acreedores privados y la situación de profundo endeudamiento con los organismos multilaterales de crédito caracterizaba el frente externo de un país con una sociedad excluida y fragmentada, un elevado desempleo y una considerable pérdida del poder adquisitivo como resultado del abandono del plan de convertibilidad y la correspondiente devaluación monetaria dispuesta en el año 2002. Además, la dirigencia que había asumido aquel 25 de mayo de 2003 tuvo que sobrellevar el escaso porcentaje de votos obtenido en las elecciones presidenciales.

El objetivo de este trabajo consiste en caracterizar la inserción externa de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Por lo tanto se plantea el siguiente interrogante ¿Qué cursos de acción contribuyeron a definir la política exterior de la presidencia Kirchner? Para responder al problema introducido y sin desconocer la importancia de otros tópicos, se examinan, por su relevancia en este período, las relaciones del país con Estados Unidos y con los actores regionales, la política desplegada en el campo de los derechos humanos y el tema de la deuda externa.

A modo de hipótesis se argumenta en este aporte que la inserción internacional del gobierno de Kirchner se definió principalmente por: i) una posición moderada en la relación con Estados Unidos; ii) una perspectiva política del entorno regional que complementó la tradicional visión “comercialista” de años anteriores; iii) la promoción internacional de los avances domésticos en derechos humanos; y iv) por la adopción de una postura frente al problema del endeudamiento externo que albergó por igual la crítica a los organismos multilaterales de crédito y sus programas económicos, como el cumplimiento efectivo de algunos compromisos financieros relevantes.

1. Duhalde fue el quinto presidente que tuvo Argentina, en el lapso de un mes, con motivo de la crisis de diciembre de 2001. Véase: Castillo Argañarás (2007, 8).

Metodológicamente, esta investigación se ubica dentro de los estudios de tipo descriptivo. Sin embargo la cercanía temporal del tema analizado y la carencia de una abundante producción académica sobre algunos aspectos de la política externa del período también le añaden una faceta exploratoria. La articulación de fuentes comprende la revisión de literatura específica sobre el tópico abordado, la consulta a medios de prensa y el examen de declaraciones y discursos oficiales. El contacto con la retórica gubernamental de esta etapa permite rastrear orientaciones e identificar aspiraciones y objetivos, sobre todo aquellos formulados en el inicio del mandato kirchnerista y confrontarlos con lo efectivamente practicado en el terreno de los hechos.

La estructura de esta contribución comprende un punto de partida a través de una breve referencia al escenario que acompañó el ascenso y consolidación del kirchnerismo, con descripción de los condicionamientos domésticos iniciales, la retórica oficial, la orientación y el modo de entender la política que distinguió a la administración gobernante. Luego se analizan las relaciones desplegadas hacia Estados Unidos y la región, la política en materia de derechos humanos y la posición asumida frente al problema del endeudamiento externo. Por último se expresan las consideraciones finales.

La finalidad que motiva este trabajo es contribuir al conocimiento de la inserción internacional de Argentina en este período. Pero a la vez procura suministrar un aporte que colabore en la interpretación de la evolución de la política externa del país, luego de la crisis de fines de 2001 y principios del 2002.

El escenario interno. Condicionamientos, consolidación política y construcción de poder

Con el recuerdo aún fresco de las convulsionadas jornadas de aquel diciembre de 2001 y de las imágenes de la angustiante violencia popular que las caracterizaron aún ancladas en la retina colectiva y actualizadas por lamentables episodios² que anticiparon el desenlace del gobierno de Duhalde, se abría un nuevo capítulo institucional con las elecciones presidenciales de abril de 2003.

En esa cita electoral el binomio Kirchner-Scioli, impulsado por el oficialismo transitorio, accedió al poder al imponerse en las elecciones presidenciales de 2003 como consecuencia del retiro en la instancia del

2. El fallecimiento de los piqueteros Kosteki y Santillán como consecuencia de la represión estatal a una manifestación, ocasionó que el gobierno de Duhalde tuviera que enfrentar el descontento popular en el segundo año de su mandato.

ballotage de la fórmula Menem-Romero, que había obtenido el mejor resultado en la primera vuelta. El exiguo caudal de votos conseguido por la fórmula kirchnerista, que representaba tan sólo el 22,24%, constituyó un factor que marcó los primeros tramos de su mandato y que, en cierta medida, influyó en la intensidad de algunas medidas y en la posición asumida frente a determinados temas.

La dirigencia entrante pretendió imprimirle a su gestión un corte progresista. Esta tendencia coincidía con el conjunto de creencias de un buen número de funcionarios que integraban la nueva composición del gobierno y con las convicciones del propio presidente electo. En efecto, en su orientación política puede apreciarse la impronta de la vertiente de centro izquierda del peronismo de los años setenta. Teniendo en cuenta esta inclinación, puede afirmarse que desde la consolidación del kirchnerismo, el Partido Peronista se aproximó, al decir de Portantiero³, a una “formación de centroizquierda o izquierda moderada”.

Por cuestiones ideológicas y considerando la militancia “justicialista setentista” de algunos integrantes de la administración Kirchner, también se ha pretendido buscar remisiones en el breve período de Héctor Cámpora⁴. Por su parte, otras líneas de análisis, atendiendo a determinados criterios del kirchnerismo en materia económica, en especial al rol del Estado en la sociedad y a las convicciones oficialistas sobre las posibilidades que puede ofrecer la reactivación industrial, han señalado cierta cercanía con el “desarrollismo” de la presidencia de Frondizi. Así, el proyecto kirchnerista, asentado en la reactivación industrial, es definido por Simonoff (2008, 13) como “un modelo de industrialización, con fuerte tradición en el peronismo y también en el desarrollismo frondizista”. Al respecto expresa Halperín Donghi:

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. (*La Nación*, octubre 25 de 2003)

3. *La Nación*, junio 20 de 2004.

4. Precisamente una de las agrupaciones de jóvenes identificados con el kirchnerismo se denomina La Cámpora, en clara alusión al origen político de un conjunto de funcionarios de la administración Kirchner.

A pesar de consagrarse a escala nacional siendo prácticamente un *borderline* dentro del peronismo, las aspiraciones de Kirchner comenzaron a adquirir forma concreta durante la década del noventa. Precisamente en aquellos años, cuando el movimiento justicialista se encolumnaba detrás de la figura hegemónica de Carlos Menem, Kirchner buscó ofrecer una opción diferente dentro del mismo Partido Peronista.

Empero, algunos analistas de la política argentina de esta etapa resaltan 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... Entre 2003 y 2005, Kirchner se pareció mucho al Menem de 1989 a 1991, imponiendo candidatos en la capital, Misiones y otros lugares. (*La Nación*, enero 4 de 2006)

La frágil legitimidad con la cual había arribado a la presidencia, determinada por el escaso porcentaje de votos obtenidos en las elecciones, lo condujo al despliegue de una práctica de generación de consenso en la sociedad argentina y de consolidación y acrecentamiento de su poder político. Algunas decisiones de política económica ejecutadas en consonancia con ello y una postura progresista en determinados temas guardaron sintonía con un clima social de repudio extendido a las prácticas neoliberales asociadas, en el recuerdo colectivo, con los gobiernos de Menem y De la Rúa. Malestar que se había propagado a partir de la crisis de fines de 2001 y comienzos de 2002.

Justamente esta debilidad de origen y la aspiración de apartarse del abrigo del duhaldismo, que había respaldado su postulación al erigirlo como candidato oficialista, impulsaron al kirchnerismo al desenvolvimiento de un proceso de construcción de poder político. Esta compleja tarea debió ejercitarse en “el contexto de un sistema partidario en crisis, instituciones frágiles e inéditos niveles de fragmentación y protesta social” (De Riz, 2008:12). Para ello, la dirigencia gobernante apeló, entre otras estrategias y recursos, al despliegue de una iniciativa transversal, consistente en la incorporación a las filas del kirchnerismo de figuras políticas no enroladas en el oficialismo. En algunos casos implicó la cooptación de destacados protagonistas de la arena política

que no pertenecían al peronismo, incluso personajes que integraban líneas políticas antagónicas al movimiento justicialista.

Pero esta estrategia transversal no sólo redundó en beneficio del proyecto kirchnerista, ya que también atentó contra la supervivencia de algunos partidos tradicionales, sobre todo en la escena política de muchas provincias. Así, el reclutamiento transversal en los distritos provinciales, produjo la merma de dirigentes, algunos experimentados, tanto en el radicalismo y en el peronismo, como en otros partidos locales con trayectoria.

En consecuencia obligó a una renovación de la clase dirigente, además que generó, en ciertos supuestos, la reestructuración de líneas partidarias ya existentes y, en otros, la aparición de nuevas formaciones o alianzas. Algunas de ellas adoptaron, como muestra de la “nueva lealtad” asumida, denominaciones representativas de la novísima orientación. Proliferaron de este modo rotulaciones como “radicales K”. 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”⁵.

Por otra parte, el kirchnerismo se encontró con un país asediado por tensiones sociales y con una preocupante exclusión que arrinconaba en el margen a amplios sectores de su población. Por tal motivo debió dar continuidad a la necesaria tarea de contención que había desarrollado la gestión Duhalde a través de la activación de programas sociales. Una modalidad difundida de estas prácticas asistenciales del duhaldismo lo configuró su plan “jefes y jefas de hogar”.

Pero además de la profundización de estos programas que perseguían principalmente la contención de los segmentos más desfavorecidos, también se buscó su reinserción social y laboral a través del otorgamiento de subsidios que impulsaban la auto-organización productiva y comercial de los pobres (Svampa, 2007:45). Una variante de estos estímulos la constituyeron los subsidios, implementados en muchas provincias, para el desarrollo de los denominados microemprendimientos productivos.

Su modo de hacer política se revistió de una retórica de confrontación compuesta de dialécticas y reivindicaciones. Con un estilo directo y desprovisto de metáforas, constituyó un recurso para sumar adeptos

5. Discurso de asunción del presidente Néstor Kirchner, mayo 25 de 2003. Tomado de // www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4020&Itemid=120. Fecha de consulta: octubre 12 de 2008

y plantear antinomias. Es decir, un elemento para generar atracción, desencadenar reacciones y repercusiones en el cuerpo social y en la opinión pública, reforzar identidades e introducir y destacar diferencias respecto de posiciones y figuras de la oposición.

El verbo oficial adoptó como punto de partida un coherente reconocimiento de la compleja situación que atravesaba el país. Esta apreciación de la coyuntura del momento estuvo acompañada por la asignación de responsabilidades. De esta forma, la gestión Kirchner pretendió arraigar los orígenes de las desventuras nacionales en el desempeño de las presidencias anteriores, fundamentalmente en el accionar de las administraciones Menem y De la Rúa.

En este sentido, señala Miranda que “el gobierno de Kirchner arrancó con mensajes y gestos que buscaron sepultar el pasado argentino y mostrar que la nueva administración iba a estar desvinculada de este pasado” (2004a, 2). Esta postura de ruptura con el pasado reciente fue calificada por Corigliano (2007, 5) como la “demonización” del “modelo” heredado de Carlos Menem y Fernando de la Rúa. Además agrega que “esta ‘demonización’ permitió el incremento del margen de maniobra interno del gobierno, revirtiendo el problema de legitimidad de origen de Kirchner”.

Una crítica recurrente a los lineamientos económicos desplegados por las dirigencias menemistas y aliancistas predominó en la argumentación oficialista. La formulación de una dialéctica respecto a las políticas de corte neoliberal le permitió trazar distancias y diferenciarse de aquellas gestiones, y se inscribió en una suerte de mecanismo que contribuyó a la conformación de la identidad y del perfil del oficialismo.

De este modo resultaron frecuentes los cuestionamientos a los programas económicos enrolados en la corriente neoliberal que se aplicaron desde la década del noventa. Así, vinculando las contingencias del país con aquella tendencia económica observada en esos años, el expresidente Kirchner expresó:

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, proclamando apertura y globalización caminábamos hacia el más grande aislamiento.⁶

6. Discurso del presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa en el acto de apertura de las 123^o Sesiones del Congreso de la Nación, marzo 1 de 2005.

La búsqueda de la moderación en la relación con Estados Unidos

La relación con Estados Unidos reflejó en el período la confirmación del cambio de rumbo iniciado incipientemente por el gobierno de Duhalde. Sin embargo, esta variación que experimentó la política hacia la gran potencia occidental no se tradujo en avances significativos en la relación. Más aún, la etapa ofreció una imagen ambigua en la cual convergieron la escasa importancia que el país presentaba en la agenda estadounidense y el empeño kirchnerista por obtener algún tipo de apoyo de Washington en las negociaciones enmarcadas en el endeudamiento externo.

Desde el discurso oficial se resaltó la intención de desarrollar el vínculo bilateral a partir de una posición equilibrada que no oscilara entre posturas aislacionistas o de confrontación, y opciones de alineamiento. Además, al tiempo de comenzar el mandato kirchnerista, la coyuntura que atravesaba el país, las circunstancias del contexto internacional y los objetivos preferentes para Estados Unidos anticipaban la ausencia de fricciones de envergadura. Por entonces, los intereses del Departamento de Estado en la subregión transcurrían por el mantenimiento de la estabilidad democrática, el combate al narcotráfico, los tópicos de seguridad y la lucha contra el terrorismo.

En el enfoque de la relación puede advertirse el predominio de un criterio pragmático. La colaboración y la cooperación prevalecieron sobre las actitudes de confrontación y oposición. A pesar de las críticas a las corrientes neoliberales y al rol y funcionamiento de los organismos multilaterales de crédito, la dirigencia kirchnerista articuló una retórica mesurada y abandonó, en consecuencia, aquel estilo ofensivo que utilizó, con frecuencia, en otras áreas. Sólo al final del período, la intensificación de la relación bilateral con Venezuela desató percepciones negativas en la administración Bush.

La presidencia Kirchner calificó su estrategia de vinculación con la superpotencia como una “relación madura”, en donde la expresión “cooperación sin cohabitación” (Granovsky, 2003) sirvió para trazar diferencias con los criterios desplegados por administraciones precedentes. La orientación observada significó el abandono del alineamiento incondicional que definiera la política exterior argentina en la etapa menemista y que, en líneas generales, se mantuvo durante la presidencia de la Alianza. En este sentido precisaba el expresidente Kirchner:

Partidarios hacia la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen... Una relación seria, amplia y madura con los

Estados Unidos de América y los Estados que componen la Unión Europea es lo que debe esperarse de nosotros.⁷

Se descartaron así los gestos y posturas inscriptas en aquella adhesión irrestricta de los años anteriores, pero tampoco se efectuaron mayores cuestionamientos a los objetivos centrales de la política internacional de los Estados Unidos. De esta forma, el gobierno de Kirchner “aceptó los lineamientos estratégicos prioritarios de los Estados Unidos, sin buscar la exageración ni la sobreactuación de las ‘relaciones carnales’” (Tussie, 2004:85). Un antecedente cercano de este rumbo se puede rastrear en algunos pasajes del obrar externo de la gestión Duhalde, la cual se apartó de Washington en lo referente al golpe de Estado en Venezuela (2002), en la votación en ONU por la cuestión de derechos humanos en Cuba (2003) y al no apoyar su incursión bélica en Irak (marzo de 2003).

A partir de la calificación de Estados Unidos como un país amigo, la relación fue percibida por el oficialismo argentino como un vínculo útil para afrontar los difíciles objetivos que poblaban la compleja agenda externa. Expresaba por entonces el excanciller Bielsa:

Estados Unidos es un país amigo, con el que tenemos un intercambio comercial importante para nosotros, y además tenemos un severo problema de deuda y en todas las instancias la voz de Estados Unidos es una voz no trivial. (Granovsky, 2003)

Desde una interpretación coherente, que reflejaba una elevada cuota de sentido común, se reconoció el carácter asimétrico que presentaba la bilateralidad, que partía de la consideración del predominio estadounidense en el sistema internacional y de la apreciación de la reducida relevancia de Argentina en el orden mundial. En concordancia con ello, Bielsa declaró:

Logramos establecer con los Estados Unidos una relación donde, por un lado, nos hacemos cargo de la relativa indiferencia que les suscitamos y, por otro, se logró convivir con respeto de las diferencias que son insalvables, con una maximización de las cosas en las que estamos de acuerdo. (Aizen, 2004)

Sobre esta indiferencia de la Casa Blanca en el periodo, sostiene Russell:

Argentina es, a los ojos de Washington, un país ambiguo, en

7. Ver nota 6.

estado de observación. Su modelo político y económico no encaja en la categoría de los “populismos radicales” latinoamericanos, pero deja lugar a dudas, incertidumbres y confusión... Al mismo tiempo, la cantinela hueca contra el neoliberalismo y las desmesuras de Néstor Kirchner vis a vis el gobierno de George W. Bush derivaron en el hartazgo o en la indiferencia de Washington. (Russell, 2008:94)

Uno de los aspectos más significativos del vínculo bilateral lo configuró el respaldo que Estados Unidos confirió a Argentina en las negociaciones de la deuda externa. Por entonces, argumentaba Bielsa:

En ese sentido, no podemos menos que reconocer el papel determinante que en su momento el gobierno norteamericano supo desempeñar en el marco de las complejas negociaciones financieras con el Fondo Monetario Internacional, que resultaron de la grave crisis económica y social. (Bielsa, 2004b)

Destaco la importante relación con Estados Unidos. Y reconocemos el papel determinante que supo desempeñar (la Casa Blanca) en el marco de las negociaciones con el Fondo ... confiamos en que la actual coyuntura sea percibida con la misma comprensión por nuestros “amigos” estadounidenses. (*Clarín*, agosto 10 de 2004)

Sin desconocer otros acontecimientos, las fricciones más “sensibles” acaecidas en la etapa se originaron en torno a las siguientes cuestiones:

1. El rechazo a la inmunidad plena que Estados Unidos gestionaban para sus tropas, lo cual condujo a que se descartara la ejecución de los ejercicios militares Águila III (Tussie, 2004:86).
2. La relación bilateral con Cuba. En particular, el desagrado de Washington se asentó en la cercanía entre las dos administraciones latinoamericanas, evidenciada, entre otros acontecimientos, en la visita del líder cubano a la asunción presidencial de Kirchner y en la gira del canciller Bielsa a la isla, ocasión en la cual no recibió a los sectores disidentes del gobierno de Castro “para gran disgusto del entorno cubano y latino anticastrista que rodea al presidente Bush” (ídem).
3. Una serie de declaraciones críticas de algunos funcionarios estadounidenses. Entre otras, pueden mencionarse los comentarios de Roger Noriega, en 2004, referentes a los conflictos sociales en Argentina y al modo en que el kirchnerismo afrontaba el problema de la delincuencia y los reclamos piqueteros. También generó molestias a la cancillería argentina la difusión en el año 2007 de un reporte del gobierno de Estados Unidos en el cual aconsejaba

- a sus ciudadanos que planeaban viajar a Argentina considerar la situación de inseguridad reinante en el país.
4. El respaldo a la candidatura presidencial del líder cocalero Evo Morales, quien en definitiva se impondría en las elecciones de Bolivia.
 5. La preocupación de Washington y el intercambio de opiniones entre funcionarios de los dos Estados con motivo del descubrimiento, en septiembre de 2004, en el aeropuerto de Barajas (Madrid), de cuatro valijas con aproximadamente 60 kg clorhidrato de cocaína, procedentes de Argentina en un vuelo de Southern Winds (Piqué y Veiras, 2005). Las valijas, estaban identificadas con el membrete “Embajada Argentina en España” (*La Nación*, junio 9 de 2009). El episodio fue difundido públicamente en febrero de 2005.
 6. La estrecha relación desarrollada en el período con el gobierno venezolano de Hugo Chávez y, dentro de este rumbo, la afinidad con algunas visiones del mandatario venezolano inscriptas en el proyecto del socialismo del siglo XXI.
 7. La perspectiva argentina en la conformación del Alca. Pero además de la posición de la administración Kirchner, algunos de cuyos aspectos podían delinear con anticipación, generaron especial irritación en los funcionarios estadounidenses el tono y el ambiente que acompañaron la actitud del ejecutivo argentino en la IV Cumbre de Mar del Plata.
 8. La polémica desatada con motivo de la venta de la empresa Transener. En aquella oportunidad, la gestión Kirchner consideró como una intromisión en los asuntos internos la pretensión de algunos sectores del gobierno estadounidense de que se favoreciera al grupo inversor Eton Park.

En particular, la vinculación con Caracas se transformó en uno de los rasgos que “estigmatizó” el período. La afinidad ideológica y la estrecha relación económica y política entre los gobiernos de Argentina y Venezuela alimentaron inquietudes y especulaciones en algunos sectores de la administración Bush. Justamente esta percepción negativa se reforzó con motivo de la Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Mar del Plata en noviembre de 2005. En aquella oportunidad, además de los cuestionamientos que formuló el ejecutivo argentino a la política internacional de la gran potencia, despertaron el malestar en los funcionarios estadounidenses los espacios de expresión conferidos a Hugo Chávez.

Nuevamente, en marzo de 2007, coincidiendo con la visita del presidente Bush a Montevideo, el gobierno argentino permitió otro acto del mandatario de Venezuela. Frente a las críticas de la administración estadounidense por este episodio, la gestión Kirchner rechazó los cuestionamientos y negó responsabilidades.

Una lectura política del entorno regional

La administración Kirchner procuró rescatar del escenario regional un signifi-co político que complementara el enfoque comercial que había caracterizado en los últimos años la visión de los gobiernos argentinos sobre la zona. En concordancia, el entorno latinoamericano y, principalmente, el sudamericano fueron asimilados como un espacio funcional al proyecto político del kirchnerismo. En definitiva, un ámbito que podía suministrar tanto recursos financieros para la concreción de algunas metas u objetivos a través de determinados vínculos, como así también afinidades ideológicas o posiciones semejantes frente a cuestiones regionales o globales.

Sin embargo, a pesar del enfoque de tipo político y estratégico sobre el área y de la convergencia de voluntarismos y aspiraciones con otros actores, muchas de las iniciativas no lograron concretarse en el período. Si bien se registraron episodios en los cuales pudo apreciarse la unificación de posturas junto con algunas administraciones sudamericanas, los desencuentros y la inacción superaron a las expectativas iniciales.

A partir de esta visión política se trató de concebir al Mercosur con un sentido amplio, que no se redujera a una ponderación económica y comercial. En virtud de ello puede afirmarse que la posición kirchnerista hacia la región, en especial hacia Sudamérica y Brasil, se aproximaron a la visión y al espíritu con los cuales el gobierno de Alfonsín había proyectado, en el regreso a la democracia, una eventual integración. Esta tendencia a la cual conectó la política regional del kirchnerismo, en cierta medida, ya podía atisbarse desde el período de Duhalde.

Durante la presidencia de Alfonsín, la relación bilateral con Brasil y la idea de una futura integración fueron interpretadas con un sentido político y un significado estratégico. Como sostiene Miranda (2004:135), la administración radical “quiso iniciar un proceso de cooperación política a nivel regional”. En cambio, en los años noventa, el recién institucionalizado Mercosur fue concebido por el menemismo como un proceso de integración predominantemente comercial, en consonancia con su proyecto de alineamiento con Estados Unidos de

apertura comercial y desregulación económica. De esta forma, en los dos periodos consecutivos de Menem “hubo desinterés por desarrollar con Brasil otras agendas, puesto que sus prioridades de política exterior estaban en la alianza con Estados Unidos” (Bernal-Meza, 2008:164). Esta dirección, con algunas insinuaciones iniciales de cambio, continuó en sus lineamientos generales durante la presidencia de De la Rúa.

En el ambiente del colapso, el gobierno de Duhalde promovió una visión sobre el proceso de integración y el vínculo con Brasil que distó de la perspectiva predominante en los años precedentes. El país comenzó a reorientar paulatinamente su política “mercosureña” en una orientación próxima a la perspectiva integradora compartida por las democracias argentina y brasileras de mediados de los años ochenta.

Mediante esta posición, la administración duhaldista procuró respaldarse no sólo económica sino también políticamente en Mercosur frente a las complejas contingencias que comprometían la estabilidad socioeconómica del país⁸. La conducción interina inyectó un nuevo ritmo a Mercosur y al lazo con Brasil, luego del deterioro que experimentarían estos vínculos en los últimos tramos de la presidencia Menem y la gestión de la Alianza.

Esta tarea de restauración de los vínculos regionales fue continuada por la presidencia de Kirchner. El fortalecimiento de las relaciones con Brasil y el perfeccionamiento de Mercosur fueron asumidos como mecanismos conducentes a la recuperación del país. Desde el comienzo del ciclo se acentuó el significado que se pretendía asignar a Mercosur. En este sentido, el excanciller Bielsa (2004, 19) afirmó:

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.

De manera similar a lo acontecido durante el período de Duhalde, la relación bilateral con Brasil fue definida como “estratégica”. La sintonía existente entre las presidencias de Lula y Kirchner generaban *a priori* expectativas sobre posibles concertaciones. La concurrencia de

8. 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”. Duhalde (2007, 297).

puntos comunes en las agendas externas de los dos Estados sugería la posibilidad de aunar posiciones y diseñar estrategias comunes.

La consolidación del proceso de integración Mercosur, las gestiones para la celebración de un acuerdo entre este último bloque y la Unión Europea, las negociaciones para la conformación del Alca, los temas de seguridad en la triple frontera que involucraban también a Paraguay, el problema del endeudamiento externo y las relaciones con el FMI (Arce Suárez, 2004:112) constituían algunos de los tópicos externos que asomaban, por igual, en el horizonte de ambas dirigencias.

Sin embargo y más allá de algunos documentos bilaterales como el Consenso de Buenos Aires, que reflejaron ese voluntarismo inicial de actuación conjunta, no se establecieron mayores estrategias frente a contingencias comunes. Como ejemplos de esta reducida coordinación, ambos gobiernos cancelaron sus débitos de modo semejante pero separadamente con el FMI; igualmente, sendas administraciones firmaron cada una de ellas respectivos acuerdos con la República Popular China.

El contexto regional configuró también un espacio en el cual el gobierno pudo canalizar sus orientaciones ideológico-políticas. La convergencia de criterios y discursos con otras administraciones contribuyó para su consolidación política e igualmente para la concreción de algunas medidas que caracterizaron el mandato. Por ello y a pesar de las variedades de la izquierda latinoamericana, la ascendencia que se produjo durante esos años, en la mayoría de los países de la zona, de líderes adscriptos a esa tendencia constituye un dato que no se puede soslayar. En aquel proceso de búsqueda de afinidades se destacaron las aproximaciones a Cuba y a Venezuela.

La relación con Cuba representó para la gestión de Kirchner un reservorio ideológico, que trazó un puente con las convicciones políticas de aquellos funcionarios kirchneristas formados en el “setentismo justicialista” y que contribuyó a la construcción del perfil progresista del kirchnerismo. Además, el acercamiento favoreció, en cierta medida, a la generación de consenso en aquellos sectores de la sociedad argentina afines a las tendencias de izquierda y también en quienes comulgaban con ese sentimiento extendido de repudio respecto de las corrientes neoliberales. Esta postura respecto al gobierno de Castro implicó un cambio en el patrón que guió la vinculación con la “isla” a partir de la presidencia menemista. Esta modificación de rumbo ya registraba un primer antecedente en la posición observada en materia de derechos humanos en Cuba, por la gestión Duhalde en su segundo año.

Por su parte, el vínculo con Venezuela presentó componentes ideológicos y pragmáticos. La proximidad entre las orientaciones de

ambas administraciones configuró un elemento que allanó el diálogo bilateral. No obstante, resulta conveniente precisar que no asistió una coincidencia absoluta entre la postura “chavista” y la argentina. En efecto, si bien la gestión de Kirchner desplegó una visión crítica sobre el neoliberalismo económico y el funcionamiento de los organismos multilaterales de crédito, especialmente el FM, no articuló una retórica de tipo antiimperialista y de ruptura con Estados Unidos como aquella que definió la discursiva externa del chavismo. Igualmente, la vinculación reservó una instancia para el intercambio comercial y la celebración de instrumentos jurídicos bilaterales.

Pero además, la relación con el Estado venezolano resultó útil para que el kirchnerismo pudiera llevar adelante algunas medidas relevantes de su obra política. De esta manera, el gobierno de Hugo Chávez representó una fuente alternativa de crédito para Argentina en tiempos en que el país tenía restringido su acceso en el mercado financiero internacional. La profundización de la relación bilateral constituyó, indiscutidamente, uno de los aspectos más destacados del periodo y una de las características distintivas de la política exterior del kirchnerismo.

Pero las relaciones con los actores regionales en este periodo también registraron episodios de fricciones y desavenencias:

1. La denominada “crisis del gas” constituyó un tema que se introdujo en el vínculo bilateral con Chile⁹. El episodio se originó con motivo de la decisión del gobierno argentino de suspender, a fines de marzo de 2004, las exportaciones de gas a Chile. Los sectores dirigentes chilenos interpretaron la “racionalización” dispuesta por el Estado argentino como una violación del “tratado gasífero” (*La Nación*, marzo 15 de 2004) que regulaba lo atinente al suministro de gas de Argentina a Chile. La administración Kirchner rechazó los argumentos de violación del citado tratado e invocó, en justificación de la medida, la situación de crisis que atravesaba el sector energético nacional. La situación se resolvió con la decisión del Estado argentino de dejar sin efecto los recortes del suministro de gas a Chile.
2. La relación con Cuba experimentó un desacuerdo con motivo de la prohibición que el gobierno de fidel Castro impuso a la médica

9. Una columna escrita por el Ignacio Walker, cuando todavía no revestía la condición de canciller chileno, también motivó un intercambio de declaraciones entre las cancillerías vecinas. En la nota, el funcionario criticaba al peronismo y resaltaba, a su criterio, aspectos fascistas, autoritarios y corporativistas del movimiento justicialista.

- cubana Hilda Molina Morejón para viajar a Argentina para visitar a su hijo y a sus nietos.
3. En la dinámica del intercambio comercial bilateral con Brasil se generaron ciertas diferencias. Las controversias se originaron en la composición de la balanza comercial entre ambos países. El nivel de las importaciones de productos industrializados procedentes de Brasil impulsó la decisión del oficialismo argentino de aplicar medidas para proteger la industria nacional e instar negociaciones para resolver las discrepancias al respecto.
 4. El acercamiento a Venezuela también presentó acontecimientos que despertaron polémica. En este sentido pueden mencionarse los cuestionamientos de la administración Kirchner al accionar del embajador venezolano en Argentina, Roger Capella. En particular, su supuesto apoyo a sectores de izquierda opositores al oficialismo y las también supuestas incitaciones a funcionarios argentinos para que apoyaran al gobierno iraní. Del mismo modo, los hechos implicados en el llamado “*affaire* de la valija”, ocurrido durante el tramo final del mandato de Kirchner, alimentaron conjeturas y auspiciaron críticas de los sectores opositores al gobierno argentino.
 5. El suceso de mayor tensión y complejidad registrado lo constituyó el conflicto con Uruguay por la instalación de fábricas de planta de celulosa con capitales europeos (Botnia-Ence) sobre la margen oriental río Uruguay, en la localidad de Fray Bentos. Ante la falta de solución por vía diplomática, el Estado argentino sometió la cuestión a conocimiento de la Corte Internacional de Justicia de la Haya.

Promoción internacional de la política de derechos humanos

La difusión internacional de los avances domésticos alcanzados en el área de los derechos humanos configuró otro de los aspectos destacables del obrar externo de la presidencia de Kirchner. De esta forma, además de la promoción global de la defensa de los derechos humanos, que integra los 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 exrepresores de la dictadura impuesta por el golpe de Estado de 1976, autodenominada por sus autores como Proceso de Reorganización Nacional. Como una definición de su posición, la administración Kirchner calificó a los represores como verdaderos genocidas. Evaluando su política en este

terreno, el expresidente expresaba: “nos acercamos al imperio de la justicia y el castigo a los genocidas”¹⁰.

Para ello, el ejecutivo nacional derogó el decreto 1581/2001 dictado por Fernando de la Rúa, que prohibía la extradición de los exrepresores militares, e impulsó la anulación por el Congreso Nacional de las leyes de Punto final (Ley 23.492 del año 1986) y Obediencia Debida (Ley 23.521 del año 1987)¹¹ que, sancionadas durante la presidencia de Ricardo Alfonsín, constituían un valladar que 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 golpe (Amato, Calvo y Savoia, 2003).

Con esa finalidad se sancionó en 2003 la Ley 25.779, que dispuso la anulación de las referidas normas. Aquel dispositivo legal que perseguía allanar el camino para investigar los ultrajes a los derechos humanos cometidos en los “años de plomo” motivó el debate y la discusión técnico-jurídica, ya que no se encuentran comprendidas entre las facultades del Congreso la anulación retroactiva de una ley (Ventura, 2005).

Por ello, el fallo de la Corte Suprema de Justicia del año 2005 en el caso Poblete vino a esclarecer la cuestión al declarar la inconstitucionalidad de las Leyes 23.492 y 23.521 y la validez de la Ley 25.779. Con motivo de la sentencia del máximo tribunal, el expresidente manifestó:

La Corte Suprema de nuestro país ha emitido un fallo que nos devuelve la fe y la justicia, ha declarado la inconstitucionalidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, que nos llenaban de vergüenza a los argentinos.¹²

La política de derechos humanos se inscribió en el perfil progresista que la conducción de Kirchner pretendió imprimirle a su gestión y se conectó, a su vez, con sus convicciones político-ideológicas. De esta manera, este movimiento de reparación y reivindicación tendió un puente con los orígenes políticos de muchos integrantes del kirchnerismo, pues un buen número de funcionarios militó en la izquierda justicialista en la convulsionada década del setenta. Destacando su conocida adscripción y pertenencia a esa línea del peronismo, el expresidente mencionaba en su discurso de asunción:

10. Discurso del presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa en el acto de apertura de las 125^o sesiones del Congreso de la Nación, marzo 1 de 2007.

11. Conocidas como “leyes del perdón”.

12. Palabras del presidente Néstor Kirchner en la ciudad de Villa María, Córdoba, junio 14 de 2005. Tomado de [//www.casarasada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4342&Itemid=120](http://www.casarasada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4342&Itemid=120). Fecha de consulta: febrero 12 de 2009.

Formo 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.¹³

La postura de la administración Kirchner en materia derechos humanos encontró la resistencia de ciertos sectores de la sociedad argentina y de determinadas corrientes políticas. En este sentido, Kirchner aclaró:

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.¹⁴

La defensa de los derechos humanos integró, tradicionalmente, el discurso internacional de Argentina, especialmente desde el retorno a la democracia. No obstante, el Estado argentino no había avanzado en la penalización de los exrepresores. Con las medidas de política interna promovidas y adoptadas, el gobierno intentó potenciar aquella tarea 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.

Mediante la actuación en los dos ámbitos se buscó generar efectos favorables sobre la imagen externa del país. Como sostuvo el expresidente 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.¹⁵

La posición que el oficialismo fijó en esta materia también incluyó una interpretación crítica sobre la efectividad de las instancias multilaterales específicas en aquellos años de sangrientas violaciones

13. Ver nota 5.

14. Ver nota 10.

15. Ver nota 10.

a los derechos humanos en el país. Precisamente, en este sentido, el expresidente expresó:

La Argentina, las madres y abuelas de plaza de Mayo, en la monumental dignidad de su lucha, y el pueblo argentino sufrieron en su momento en carne propia la ineficacia de un sistema multilateral de derechos humanos inoperante, sólo acompañados por gestos humanitarios muy valorables de personas, organizaciones y países. Mientras en mi patria se secuestraba, se torturaba y se mataba, los mecanismos creados precisamente para condenar y evitar dichos atropellos permanecieron silenciosos.¹⁶

Sin embargo, durante el último tramo del mandato, la política en esta materia tuvo que sobrellevar dificultades que remitieron a torvas imágenes del pasado, con la desaparición de Julio López, testigo en un caso de violación de derechos humanos en los años de la última dictadura argentina (1976-1983). Los testigos revisten especial importancia en los procesos contra los represores, “ya que las principales pruebas para su juzgamiento provienen de los relatos y testimonios de quienes estuvieron detenidos y fueron perseguidos durante el último gobierno militar” (Bonvecchi y Giraudy, 2007:33).

La política desplegada frente al endeudamiento externo

El problema del endeudamiento externo del país representó uno de los aspectos que concentró mayores esfuerzos de la dirigencia kirchnerista en el frente internacional, ya que determinó algunas direcciones e imprimió ciertos términos en las vinculaciones del país. Así, 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 Fondo Monetario Internacional (FMI) condicionaron, en buena medida, el diseño de la agenda externa.

Además, la cuestión de la deuda constituyó un ámbito en el cual el oficialismo procuró diferenciarse de las administraciones precedentes y de esta manera incorporó su postura en esta materia dentro de su retórica de distanciamiento con el pasado cercano. En su discurso de asunción, el expresidente fijó la posición de su gabinete al declarar que “no se puede volver a pagar deuda a costa del hambre de los argentinos” (Amato, Calvo y Savoia, 2003).

El gobierno afrontó el endeudamiento externo ejercitando una

16. Discurso del presidente Néstor Kirchner ante la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas, septiembre 25 de 2007.

especie de “diplomacia económica” que ya reconocía precedentes en las relaciones exteriores argentinas. En todos los capítulos comprendidos en la negociación de la deuda, las gestiones estuvieron encabezadas por el ministro de economía, Roberto Lavagna, y complementadas con una activa retórica del propio presidente.

Las tratativas de la reestructuración de la deuda en default se desarrollaron en medio de un clima enturbiado por la acción de una diversidad de actores heterogéneos:

1. Titulares individuales de bonos en *default*, muchos de los cuales se habían organizado y conformado las agrupaciones de bonistas, al estilo de la asociación italiana Task Force Argentina, cuya presidencia era ejercida por Nicola Stock.
2. Dirigentes y funcionarios de los gobiernos de aquellos países que actuaban en nombre y representación de sus nacionales que habían adquirido títulos de la deuda impaga.
3. Fondos de inversión como fidelity, Gramercy, BNP y de importantes bancos de Wall Street, algunos de los cuales habían adquirido títulos a través de transferencias efectuadas por bonistas individuales.
4. Los denominados “fondos buitres”, categoría que incluía a fondos más ambiciosos con experiencia en la adquisición y ejecución de deuda de países en cesación de pago. Estas firmas, como Light Water Corp., Old Castle, NML¹⁷, NM¹⁸, Aurelius y Blue Angel, al momento de perseguir el cobro de sus acreencias negocian directamente con los gobiernos, suelen evitar las llamadas acciones de clase¹⁹ y, por lo tanto, inician juicios aparte del resto de los acreedores.

En ese complejo marco, el gobierno argentino presentó a la masa de acreedores dos alternativas de “canje”:

1. Mediante la primera de ellas, conocida como Oferta de Dubai y anunciada unos cuantos días después de suscribirse el acuerdo con el FMI, el Estado argentino pretendió concretar una propuesta de quita de deuda soberana sumamente ambiciosa. La oferta implicaba una quita del 75% del valor nominal de la deuda de capital

17. Fondo perteneciente a Elliot.

18. Fondo buitre del magnate Kenneth Dart.

19. Los juicios de “acción de clase” agrupan a numerosos y dispersos demandantes en contra de un demandado poderoso. En estos procesos, los resultados a los cuales se arribe en el curso del mismo alcanzan a los integrantes de la clase respectiva que han optado por formar parte de la misma.

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 (el Discount presentaba la mayor quita). Esta opción fue rechazada por la mayoría de los acreedores, quienes entendían que el país se encontraba en condiciones de efectuar un ofrecimiento mejor.

2. 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%, superó el nivel requerido por el FMI.

La relación con el FMI inauguró en esta etapa uno de sus ciclos de mayor tensión retórica. Desde el comienzo del período, la gestión Kirchner observó una postura crítica con relación al FMI, al cual identificó como corresponsable de la crisis argentina de 2001-2002. Pero a pesar de la articulación de un discurso de confrontación, el gobierno no dejó de reconocer su propósito de honrar la deuda. En consecuencia, en diciembre de 2005, el gobierno anunciaba (*La Nación*, diciembre 16 de 2005a) que extinguiría su deuda con el organismo multilateral de crédito y que emplearía para ello un porcentaje de las reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA). De este modo, comenzaba a ejecutarse una de las decisiones más relevantes en los últimos años de la vida institucional del país.

La decisión implicó una transferencia de las reservas del BCRA, tanto de las que se hallaban depositadas en el Banco Internacional de Pagos (Basilea) por un monto cercano a los 5.000 millones, como de aquellas que el propio BCRA había colocado en el mismo FMI, en la época del *default*, con el propósito de sustraerlas a los eventuales embargos de los acreedores privados. Por esta cesión, el Tesoro le otorgaba al BCRA una letra en dólares a 10 años, intransferible, con un interés similar al que recibía por esas reservas. Por ello, desde una óptica estrictamente técnica, se afirma que no hubo extinción de un crédito sino reemplazo de una deuda por otra (Cibils, 2006). Sin embargo, desde una perspectiva política, la sucesión de un acreedor (FMI) a otro (BCRA) presentaba una significación considerable. En efecto, a pesar que el crédito con el FMI constituía tan sólo un 9% del total del endeudamiento externo del país, generó “una repercusión muy positiva en la sociedad” (Svampa, 2007:43).

La posición observada por la administración Kirchner frente al FMI despertó el debate en los sectores políticos opositores al oficialismo. Desde estas posiciones se consideraba que el gobierno apelaba a las fricciones sólo en lo discursivo, sin trazar mayores distancias con el Fondo en el plano de las decisiones. En este sentido, Elisa Carrió, principal figura del ARI y una de las voces de la oposición, expresaba sobre la cancelación total de lo adeudado que

desendeudarse es bueno, pero esta vez le pagamos al FMI a costa de aumentar la deuda en la distribución del ingreso y las políticas sociales... Estamos haciendo lo que quería el FMI, que es salir de los países en los que tiene alta exposición y mala imagen. (*La Nación*, diciembre 16 de 2005b)

En una posición cercana, el expresidente Alfonsín sostenía que bastaba con declarar que no aceptábamos negociar con el FMI. No sé si es adecuado anticipar el pago de vencimientos de deuda de los años posteriores a 2006 y debilitar tan rápidamente nuestras reservas internacionales. (*Clarín*, diciembre 18 de 2005)

El tratamiento de la deuda, caracterizado por las discrepancias con el Fondo y los “bonistas”, se convirtió en un ingrediente fundamental de la retórica oficialista. Atribuyéndole un significado autonomista a las medidas de desendeudamiento, manifestaba por entonces el expresidente Kirchner que el Estado argentino “se libera y construye su destino” (*Página 12*, diciembre 19 de 2005). Además de configurar un lineamiento fundamental de la inserción internacional del período, los réditos en este terreno contribuyeron a la consolidación del proyecto del kirchnerismo. De este modo, el oficialismo supo usufructuar políticamente también en el ámbito doméstico la superación de dos condicionantes restrictivos de su accionar externo.

El gobierno de Kirchner también refinanció una deuda contraída con España. Esta obligación, que ascendía a la suma de 982,5 millones de dólares, se originó en un crédito que el Estado europeo confirió a Argentina en marzo de 2001, en respuesta a una convocatoria que el FMI había dirigido a la comunidad internacional en enero de ese año²⁰. La petición del organismo de crédito tenía por finalidad impulsar la asistencia financiera a favor del Estado argentino para que pudiera superar su difícil situación que ya se avizoraba como crítica²¹.

20. Comunicado de prensa sobre el acuerdo de reestructuración de la línea de crédito a Argentina, enero 31 de 2007.

21. Ídem.

En esa oportunidad, España fue el único país que respondió a la solicitud. Al tratarse de un crédito de rescate, las administraciones de ambos países acordaron en reconocerle una naturaleza especial a este préstamo que lo diferenció de la deuda bilateral tradicional. A través de la reestructuración se acordó que el débito se iría cancelando en seis años con una amortización creciente de principal y a una tasa Libor más 140 puntos básicos²².

Durante la culminación del mandato, la política de desendeudamiento externo se enfocó en la negociación de la deuda contraída con el Club de París. La obligación con este foro informal de países fue revestida de un sentido especial desde el discurso oficial y, de esta manera, se la abordó con una perspectiva diferente respecto de la posición asumida frente a los bonistas y al FMI. En efecto, la administración argentina vinculó la necesidad de encauzar esta deuda con la posibilidad de recibir inversiones procedentes de los países reunidos en el Club de París.

Además, desde el oficialismo, se destacó que los préstamos que habían originado la obligación con el Club tuvieron un destino y una finalidad más útil que otras acreencias, ya que no se utilizaron exclusivamente para cuestiones financieras, sino que presentaron el carácter de inversiones. Si bien el tema no tuvo resolución dentro del período, es posible distinguir algunas notas de la posición oficial. Así se procuró reencauzar las negociaciones sobre la base de dos criterios: i) el rechazo a la injerencia o intermediación del FMI en las negociaciones; y ii) la búsqueda de refinanciación de la deuda.

Comentarios finales

El kirchnerismo debió desarrollar su obra de gobierno y su proyecto político en un período en el cual los diversos factores que constreñían la recuperación del país restringían también su margen de acción internacional. Los resabios de la crisis socioeconómica de fines de 2001 y comienzos de 2002 que la administración Duhalde no había logrado resolver revelaban un panorama de profundos condicionamientos. Un escenario interno, caracterizado por un elevado desempleo y una preocupante exclusión social, indicaba el ocaso del modelo neoliberal que se había implementado desde la gestión menemista y que había observado continuidad, en sus aspectos sustanciales, durante el gobierno de De la Rúa.

Pero el colapso también alimentó los cuestionamientos sobre las principales orientaciones del esquema de inserción externa que

22. Ídem.

complementó a aquel programa económico. El proceso de recuperación iniciado por el duhaldismo y que la gestión Kirchner debía continuar implicaba la posibilidad de replantear las direcciones impresas a las relaciones con determinados actores. Frente a esta posibilidad de cambio y reformulación que la crisis había proporcionado, las líneas de acción exterior del kirchnerismo terminaron por instaurar un patrón de vinculación externa que presentó algunas discontinuidades con la presidencia Menem y De la Rúa. Pero, a su vez, algunos de estos recorridos coincidieron con posiciones ya anticipadas en el gobierno transitorio de Duhalde.

Estas definiciones de la dimensión externa del modelo kirchnerista respondieron, en algunos casos, al conjunto de creencias de la dirigencia oficialista, como sucedió con la política en materia de derechos humanos, mientras que, en otros supuestos, resultaron impuestas por las propias circunstancias de aquel momento, como ocurrió con el problema del endeudamiento externo.

Retomando el interrogante inicial que guía metodológicamente este trabajo, se advierte que la inserción internacional de la presidencia Kirchner se caracterizó por:

1. Redefinir la posición del país en su vinculación con Estados Unidos a partir de un criterio más medido. El reposicionamiento implicó el alejamiento de la política de adhesión irrestricta que dominó la eras Menem y De la Rúa y, en consecuencia, el abandono de los gestos y sobreactuaciones que acompañaron aquella tendencia. Sin embargo, las disidencias no fueron mayores y la administración argentina enfocó funcionalmente a la relación y extrajo de la misma una dosis de apoyo importante en las negociaciones comprendidas en la problemática de la deuda externa.
2. Interpretar al espacio regional también con un sentido político, complementario de su utilidad comercial. El kirchnerismo procuró abordar funcionalmente los vínculos con algunos actores latinoamericanos. Esa funcionalidad estuvo orientada a la necesidad de consolidar su proyecto político y asegurar la concreción de determinadas medidas frente a las difíciles contingencias que caracterizaban su agenda exterior. De esta forma, la política latinoamericana contribuyó al delimitamiento del perfil externo del gobierno y a la construcción de una imagen progresista en la sociedad argentina, de manera concordante con una retórica de exteriorización de las convicciones de la dirigencia gobernante.
3. Describir frente al problema del endeudamiento externo un criterio que combinó una reformulación de la posición del Estado

argentino en su relación con el FMI con una política de cancelación selectiva de compromisos financieros internacionales. Esta perspectiva comprendió la articulación de un discurso ofensivo, infrecuente hasta entonces, mediante el cual se imputó al organismo de crédito su corresponsabilidad en la crisis argentina. Pero además el endeudamiento presentó un significado político adicional, ya que se transformó en uno de los ejes del accionar externo del kirchnerismo. En el inicio del mandato, el problema de la deuda constituía un factor restrictivo de la recuperación del país. En cambio, al finalizar el ciclo, ya se había convertido en uno de los principales objetivos del proyecto político del kirchnerismo y, por lo tanto, también de su enfoque sobre la proyección internacional del país. La política adoptada frente al endeudamiento integró la argumentación del oficialismo en el balance de su gestión, como también su discurso electoral de octubre de 2007.

4. Difundir internacionalmente la política interna de derechos humanos, la cual comprendió medidas y decisiones, institucional y socialmente, significativas. Los avances domésticos que implicaron un principio de definición en una cuestión pendiente en la historia de las últimas décadas del país generaron repudios en algunos segmentos de la sociedad. Por su parte, desde los sectores políticos opositores se imputó al oficialismo una excesiva “politización” de esta cuestión en beneficio propio.

La posición asumida por el oficialismo complementó y suministró una cuota de coherencia al discurso internacional de promoción y defensa de los derechos humanos que tradicionalmente había caracterizado la imagen externa del país. Además, a través de la producción legislativa y las resoluciones judiciales recaídas durante esta etapa en procesos referidos a violaciones a derechos humanos, el Estado argentino se colocó en armonía con la normativa internacional específica en la materia a la cual había adherido con anterioridad.

Pero a su vez, la política exterior del período también reflejó algunos aspectos que contribuyeron a la generación de un rasgo impredecible en la imagen externa del país:

1. La ausencia de una concordancia adecuada entre el tono y el sentido del discurso oficial con lo realizado efectivamente en los hechos.
2. La asunción como objetivos esenciales de algunos tópicos que en un principio configuraron condicionamientos iniciales de esta

etapa, lo cual genera incertidumbre a la hora de definir la posición originaria del gobierno en estas cuestiones.

3. La politización interna de algunas metas alcanzadas en cuestiones externas apremiantes de ese momento, lo cual también abre interrogantes sobre las orientaciones y los motivos que, en definitiva, impulsaron los pasos en determinados asuntos.

El capítulo que inauguró la administración Kirchner se caracterizó por la introducción de algunas modificaciones en los lineamientos externos observados hasta entonces. En definitiva, tan sólo la perdurabilidad y continuidad de los aportes del kirchnerismo, a través de los años, determinarán en qué medida estos cambios configuraron los atisbos iniciales e impulsores de un nuevo perfil de conexión con el contexto externo.

Bibliografía

- Aizen, Marina. “Mensaje de EE.UU.: Argentina debe entenderse con el FMI”, en *Clarín*, Buenos Aires, noviembre 5 de 2004. Tomado de //edant.clarin.com/diario/2004/11/05/elpais/p-00301.htm. Fecha de consulta: 17 de mayo de 2010.
- Arce Suárez, Alberto. “El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?” en *CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 65, Barcelona, 2004, pp. 111-127.
- Amato, Alberto, Pablo Calvo y Claudio Savoia. “Los 100 días de Kirchner”, en *Clarín*, Buenos Aires, agosto 31 de 2003. Tomado de //www.clarin.com/diario/2003/08/31/p-614560.htm. Fecha de consulta: enero 20 de 2009.
- 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, Río de Janeiro, 2008, pp. 154-178.
- Bielsa, Rafael. “La política exterior argentina en el marco de la integración regional” en *Diplomacia, Estrategia y Política*, octubre-diciembre 2004, Brasil, 2004a, pp. 5-21.
- “Argentina: de la recuperación a la consolidación económica”, en *Council of the Americas La Argentina en el marco internacional*, agosto 10 de 2004b, en <http://www.mrecic.gov.ar/portal/cancilleria/discursos/bielsa/do40810.html>.
- Bonvecchi A. y A. Giraudy. “Argentina: crecimiento económico y concentración del poder institucional”, en *Revista de Ciencia Política*, volumen especial, Santiago de Chile, 2007, pp. 29-42.
- 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*, vol. 4, n° 4, Escocia, 2007, pp. 1-26.
- Cibils, Alan. “¿Desendeudaqué?”, en *Página 12*, Buenos Aires, enero 8 de 2006. Tomado de //www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/suplementos/cash/17-2239-2006-01-08.html. Fecha de consulta: junio 18 de 2010.

- Clarín*. “Reclaman prudencia con las reservas y advierten sobre la vulnerabilidad”, Buenos Aires, diciembre 18 de 2005, p. 10.
- “E.E.UU. Aseguró que mantendrá el apoyo a la Argentina ante el FMI”, agosto 10 de 2004.
- Corigliano, Francisco. “Desafíos para la política exterior argentina a partir del 2008”, en *Boletín ISIAE*, n° 43, Buenos Aires, 2007, pp. 5-6.
- De Riz, Liliana. “Argentina, una vez más en la encrucijada”, en: *Temas y Debates*, a. 12, n° 16, Santa Fe, 2008, pp. 9-27.
- Duhalde, E. *Memorias del incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia*, Buenos Aires, Sudamericana, 2007.
- Granovsky, Martín. “Kirchner habló con Bush y Bielsa. Definió su lema para las relaciones”, en *Página 12*, Buenos Aires, mayo 24 de 2003, en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20541-2003-05-24.html>. Fecha de consulta: mayo 22 de 2010.
- La Nación*. “Caso Southern Winds: confirman las condenas”, Buenos Aires, junio 9 de 2009, en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1137361. Fecha de consulta: febrero 22 de 2010.
- “Hay similitudes entre Kirchner y Menem”, , Buenos Aires, enero 4 de 2006. Tomado de http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=769642. Fecha de consulta: febrero 18 de 2010.
- “Histórico: el país saldará en un solo pago la deuda con el FMI”, Buenos Aires, diciembre 16 de 2005. Tomado de http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=765314. Fecha de consulta: mayo 22 de 2010.
- “Fuerzas críticas de la oposición al Gobierno; sólo lo respaldó la Ucedé, Buenos Aires, diciembre 16 de 2005b. Tomado de http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=765305. Fecha de consulta: mayo 17 de 2010.
- “Juan Carlos Portantiero: ‘Hay una vuelta al clima de los 70’”, Buenos Aires, junio 20 de 2004, en https://www1.lanacion.com/nota.asp?nota_id=611610. Fecha de consulta: marzo 11 de 2010.
- “Condicionó el presidente los envíos de gas a Chile”, Buenos Aires, marzo 15 de 2004, en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=687598. Fecha de consulta: abril 14 de 2010.
- “El clima en el país ha cambiado por completo”, Buenos Aires, octubre 25 de 2003. Tomado de http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=539056&high=Tulio%20Halper%EDn%20Donghi. Fecha de consulta: octubre 21 de 2008.
- Miranda Roberto. “Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner”, en *Anuario 2004*, Instituto de Relaciones Internacionales, CERPI, 2004, pp.1-11.
- “Argentina y la política latinoamericana: la cuestión de las diferencias”, en *Relaciones Internacionales*, n° 27, La Plata, 2004, pp.133-159.
- Morandé Lavin, José A. “Política exterior de Chile y Argentina. Dos opciones contemporáneas de inserción regional”, en M. Artaza Rouxel y P. Milet García (ed.), *Nuestros vecinos*, Santiago de Chile, Ril Editores, 2007, pp. 33-50.

- Página 12*. “Basta de deuda, Argentina paga, se libera y construye su destino”, Buenos Aires, diciembre 19 de 2005. Tomado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-60678-2005-12-19.html>. Fecha de consulta: octubre 8 de 2008.
- Piqué, Martín y Nora Veiras. “Estados Unidos, preocupado por la droga y por vender sus radares”, diario *Página 12*, marzo 4 de 2005. Tomado de [//www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-48037-2005-03-04.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-48037-2005-03-04.html). Fecha de consulta febrero 12 de 2010.
- Russell, Roberto. “La relación Argentina-Estados Unidos. Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, n° 4, 2008, pp. 92-98.
- Simonoff, Alejandro. “La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición”, en *Revista Intellector*, vol. V, n° 9, Río de Janeiro, 2008, pp. 1-20.
- Svampa, Maristella. “Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo”, en *Cuadernos del Cendes*, Caracas, a. 24, n° 65, mayo-agosto de 2007, pp. 39-61.
- Tussie, Diana. “Argentina y EE.UU. bajo el signo de la era K”, en Cynthia J. Arnson, y Tamara P. Taraciuk (comp.), *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004, pp. 81-87.
- Ventura, Adrián, “Fueron anuladas las leyes del perdón”, en *La Nación*, Buenos Aires, junio 15 de 2005. Tomado de [//www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=713067](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=713067). Fecha de consulta: mayo 19 de 2010.

FECHA DE RECEPCIÓN: 15 DE JUNIO DE 2010
FECHA DE APROBACIÓN: 15 DE ENERO DE 2012