

La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI

Francisco Corigliano¹

Este artículo se divide en tres secciones, las cuales apuntan en su conjunto a demostrar que la actual política exterior es una típica peronista, pero adaptada a las oportunidades y desafíos del siglo XXI. En la primera, se analizan los cambios en el sistema internacional y en las preferencias políticas de dirigentes y dirigidos argentinos tras el estallido de la crisis de diciembre de 2001, germen de los actuales condicionamientos externos e internos de política exterior. En la segunda, el foco está puesto en el *qué* o *sustancia* de dicha política, es decir, en los capítulos más sobresalientes de la agenda externa argentina. En la tercera, en el *cómo* de la política exterior, en la *toma de decisiones*.

La política exterior del gobierno de Fernández comparte con las de sus antecesores Eduardo Duhalde (2002-2003) y Néstor Kirchner (2003-2007) condicionantes externos e internos que han sido fruto a su vez de los cambios en el sistema internacional, en las políticas de los gobiernos argentinos y en las preferencias de los actores políticos, económicos y sociales internos. Respecto de los primeros, se pueden distinguir cuatro. El primero fue *el impacto de los atentados terroristas de septiembre de 2001 en la agenda de prioridades externas de los Estados*

Unidos, el cual acentuó el lugar estructuralmente marginal que en ella ocupa la Argentina. El segundo fue *el ocurrido en las políticas del FMI y otros organismos internacionales de crédito hacia la Argentina tras el festivo anuncio del default argentino en diciembre de 2001*, que pasaron de la complicidad con la irresponsabilidad fiscal de los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) –levemente atenuada durante el de Fernando de la Rúa (1999-2001) y alimentada por la necesidad del Fondo de exhibir ante la comunidad internacional (tenedores de bonos incluidos) al menos un caso exitoso de aplicación de sus políticas, a la dureza hacia el ex alumno ejemplar devenido en descarriado tras el festivo festejo del *default*. Giro evidenciado en la exigencia del Fondo al gobierno de Duhalde de presentar un “plan de desarrollo sustentable” como prerequisite del reinicio de conversaciones (Mussa, 2002; Aroskind, 2007). La tercera señal de cambio sistémico fue *el estallido de la guerra de Irak en marzo de 2003*, el que, sumado al de la crisis política, económica y social de diciembre de 2001, hizo que los actores internos de la Argentina, gobernantes y gobernados, estuviesen mucho menos dispuestos que en la década de 1990 a continuar el compromiso estratégico adoptado por los gobiernos de Menem en el caso de la guerra del Golfo Pérsico en 1991 o el de De la Rúa (1999-2001) en el de los atentados del 11-S y la campaña norteamericana contra Al-Qaeda y los talibanes en tierra afgana. El

1. Professor na FLACSO e nas Universidades de Buenos Aires, San Andrés e Torcuato Di Tella.

cuarto de estos cambios sistémicos fue *la crisis financiera en los Estados Unidos en 2008*, que la presidente Fernández percibió como una oportunidad para criticar al neoliberalismo del Consenso de Washington en su discurso ante la Asamblea General de la ONU en septiembre de dicho año y a todos los que dentro o fuera de la Argentina cuestionaban la forma de entender y manejar la economía del matrimonio Kirchner (Russell 2010, 41-42).

A estas señales procedentes del ámbito global se sumaron las del interno post-crisis de 2001, que reconocen dos variantes. La primera, *los cambios en las políticas gubernamentales*. Para Escudé (2005, 116-117), dicha crisis fue un punto de inflexión: mientras gobiernos pre-crisis como los de Raúl Alfonsín (1983-1989) o Menem podían adoptar medidas de política exterior que apuntaban al mediano o largo plazo arriesgando capital político interno a corto –como las decisiones de solucionar dos litigios fronterizos con Chile en términos cuestionados por los nacionalistas de ambos lados de la cordillera: el del canal de Beagle en el caso de la gestión alfonsinista y el de Hielos Continentales en el de la menemista–, los gobiernos post-crisis adoptaron medidas externas que fueron –y son– rehenes de las necesidades electorales y las presiones internas de coyuntura. Urgencias que llevaron al reemplazo del modelo de “relaciones especiales” con los Estados Unidos y países desarrollados de Occidente por otro con Venezuela

(Corigliano 2008, 7-8). La segunda variante de cambio, *el de las preferencias de los actores internos tras la crisis de 2001*, puede observarse en el hecho de que ya en 2002, según Pew Global Attitudes, el 49% de los argentinos tenía un punto de vista desfavorable acerca de los Estados Unidos.

Pasemos a analizar el *cómo* o *sustancia* de la actual política exterior. Los capítulos de la actual agenda evidencian continuidad respecto de los lineamientos vigentes durante el mandato de Kirchner. El referido a los *vínculos con los Estados Unidos muestra la profundización del distanciamiento relativo* iniciado por éste último en la IV Cumbre de las Américas en noviembre de 2005, ocasión en la que Kirchner incluyó al gobierno de Washington en sus críticas, hasta ese momento sólo reservadas al FMI –un blanco ideal en tanto no sólo sintonizaba con la inclinación antiimperialista de amplios sectores de la sociedad local, sino también con el pensamiento del entonces presidente republicano, cuya visión crítica del papel del Fondo era compartida por el ala conservadora y neoconservadora-. El primer año de gestión de Fernández, que coincidió con el último de Bush, se vio afectado por dos factores que potenciaron el alejamiento: el escándalo del “valijagate” y la crisis financiera en los Estados Unidos en septiembre de 2008. Mientras el primero, considerado por la primer mandataria como una “operación basura” de los servicios de inteligencia norteamericanos, condenó el diálogo intergubernamental a encuentros esporá-

dicos e insustanciales entre Fernández y Tom Shanon, el segundo factor fue explotado por la presidente en su discurso ante la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2008 como una oportunidad para denostar a las recetas neoliberales de los ‘90 y sus defensores dentro y fuera de la Argentina (Russell 2010, 41).

Tras el inicio de la crisis financiera en Estados Unidos, Bush dejó su lugar al demócrata Barack Obama, y este cambio fue erróneamente percibido por el gobierno argentino como una oportunidad para renovar el diálogo con Washington y por esta vía acceder a los créditos del FMI. Sobre la base de esa expectativa, la diplomacia presidencial adoptó una postura moderada en la reunión del G 20 (abril de 2009) y en la V Cumbre de las Américas (mayo de ese año), y a la vez no dejó de cuestionar políticas pasadas de Estados Unidos hacia la región y definir a la IV Cumbre como símbolo del nacimiento de una política hemisférica más equilibrada y a la crisis financiera de Estados Unidos como una que marcaba el punto de partida de un nuevo orden regional basado en la cooperación y no en la subordinación. Expectativa frustrada por Obama, quien dejó claro en sus primeros 100 días de gestión que la Argentina no estaba entre sus de por sí marginales prioridades latinoamericanas (Idem, 42; De la Balze 2010, 50).

Como contrapartida al alejamiento relativo de los Estados Unidos, el gobierno de Fernández profundizó el acercamiento relativo a

Venezuela iniciado por su antecesor, quien encontró en el gobierno de Hugo Chávez el único comprador externo de bonos de deuda en *default* (Corigliano 2003, 8), un actor interesado en invertir en petróleo y lácteos en un mercado argentino anémico de inversiones externas tras el festejo de la cancelación de pagos de la deuda, y un garante para la contención del desembarco de las guerrillas colombianas de la FARC en territorio argentino (Escudé 2005, 121-125). La conexión de Chávez con el gobierno de Irán le añadió –y añade– a esta aproximación argentina a Caracas una peligrosidad potencial para los intereses estratégicos norteamericanos. Peligrosidad anunciada en los contactos informales entre el líder piquetero kirchnerista Luis D’Elía y las autoridades iraníes, que contradicen la condena de las autoridades de Buenos Aires a las de Teherán en los canales bilateral y multilateral por la falta de cooperación de las iraníes en el atentado contra la AMIA. A su vez, esta posición pública de condena, sumada a la cooperación entre Argentina y Estados Unidos en tres cuestiones de alto grado de sensibilidad para Washington –narcotráfico y no proliferación, terrorismo internacional y operaciones de mantenimiento de paz– ha evitado, al menos por el momento, que Argentina ingrese en la agenda negativa de la Casa Blanca y del Pentágono, equili-

brando el impacto negativo de la aproximación a Caracas. Juego de equilibrio que Escudé (2003: 125) percibe como una táctica dictada por la crisis de gobernabilidad post-2001, un “omnibalanceo” que, al sacrificar intereses de mediano y largo plazo en nombre de presiones internas y externas y urgencias electorales de corto plazo, es la antítesis de una verdadera política exterior; que quien escribe estas líneas identifica como exacerbación de la conducta pendular de la “Tercera Posición” peronista, pero en el contexto internacional y doméstico del siglo XXI (Corigliano 2007, 209); y que Bologna (2010a, 15-49) percibe como una conducta fiel al perfil de “autonomía heterodoxa” que el académico y ex canciller de Cámpora Juan Carlos Puig pregonaba como funcional para el país en el contexto de los años ‘70 y ‘80 –este autor sostenía la necesidad argentina de aceptar el liderazgo estratégico de los Estados Unidos y a la vez tener discrepancias en el modelo de desarrollo interno; las vinculaciones internacionales no globalmente estratégicas (por ejemplo, las respectivas políticas hemisféricas) y el deslinde entre el interés nacional estadounidense y el del bloque capitalista occidental (Puig 1984, Tomo 1, 78).

Otros actores con los que la actual política exterior argentina profundizó el acercamiento fueron *China e Irán*. El primero ha sido por su poderosa demanda de soja un factor crucial en la recuperación económica del país tras la crisis de 2001, destacándose durante el gobierno de Fernández

la firma de un Acuerdo Swap de Monedas entre los bancos centrales. El segundo ha sido objeto de una conducta ambivalente de este gobierno pero también del de sus antecesores. En el caso puntual de las gestiones de Kirchner y Fernández, dicha conducta ha oscilado entre la condena a Teherán en los canales bilateral y multilateral de la diplomacia argentina, y los contactos informales entre D’Elía y el gobierno iraní, orientados en una dirección contraria al formalmente impreso por la diplomacia gubernamental. En marzo de 2010, coincidieron el fracaso de las negociaciones en Lyon del titular de la Unidad Fiscal AMIA, Alberto Nisman, para que Irán aceptara la propuesta argentina de realizar un juicio en un tercer país, con el viaje a Teherán de D’Elía, quien en dicha ocasión conversó y se fotografió con uno de los principales acusados, Mohsen Rabbani, ex agregado cultural de la embajada iraní en Buenos Aires. El gobierno de Cristina ni impidió dicho viaje ni condenó las declaraciones del líder piquetero en favor de Rabbani, que generaron inmediata repercusión en la colectividad judía local y en el gobierno de Israel. La primera dejó de lado sus internas para cuestionar el antisemitismo disfrazado de antisionismo en la conducta de D’Elía, y el segundo reclamó que el de Cristina actúe “para poner fin” al “comportamiento” del líder piquetero.²

En los capítulos vinculados a las *relaciones con Brasil y el MERCOSUR*, el gobierno de Fernández no ha logrado revertir

2. Natasha Niebeskikwiat, La colectividad, en un cóctel sin internas para un frente común, *Clarín*, 10-3-2010; y AMIA: más contradicciones, *La Nación*, 12-3-2010.

el estancamiento del proceso de integración económica entre los dos socios mayores del bloque, iniciado en los dos últimos años del segundo gobierno de Carlos Menem (1998 y 1999) por la devaluación del real combinado con la recesión económica argentina. Estancamiento cuya persistencia revelan las restricciones para-arancelarias brasileñas que afectan el ingreso de productos argentinos al mercado vecino, la fuerte apreciación del real y el superávit comercial favorable a Brasil en estos últimos años, las medidas arancelarias defensivas de los gobiernos de los Kirchner para revertir ese superávit, y los contenciosos comerciales bilaterales que afectan entre el 10 y el 15% del intercambio (De la Balze 2010, 53). Estancamiento aún no revertido, a pesar de intentos del actual gobierno en esa dirección como la firma del Acta Fundacional del Banco del Sur en diciembre de 2007, cuya puesta en marcha quedó relegada tras el estallido de la crisis financiera global en 2008 y la creación en enero de 2011 de una comisión bilateral argentino-brasileña para vender mercaderías al exterior con “valor agregado”.³

En cuanto a los vínculos con Chile y Uruguay, el gobierno de Fernández ha buscado revertir el negativo clima bilateral heredado de su antecesor y provocado por las restricciones a las exportaciones argentinas de gas al país tra-

sandino en el primer caso y el conflicto por la instalación de papeleras en el segundo, violatorio del mecanismo mutuo de consultas previsto en el Tratado del Río de la Plata de 1974. Lo ha intentado a través de la creación de una Fuerza Combinada argentino-chilena para la participación en operaciones de mantenimiento de Paz de la ONU a fines de 2006; del Tratado de Maipú firmado en noviembre de 2009 con su par chilena Michelle Bachelet de creación de un mecanismo de consulta permanente, con el objetivo de relanzar la relación bilateral con obras de conectividad fronteriza binacionales y políticas migratorias y aduaneras más flexibles y coordinadas; y de las conversaciones entre Fernández y su par uruguayo José Mujica en Colonia para buscar una solución negociada al conflicto de las papeleras en julio de 2010, y para acordar la construcción de una planta regasificadora en febrero de 2011.

Por su parte, *las cuestiones de derechos humanos, Cuba y Malvinas ocupan un lugar central en la agenda política externa e interna*, funcional al deseo originario kirchnerista de construir y reproducir en el tiempo una coalición de poder nueva, por fuera de las estructuras tradicionales del Partido Justicialista (PJ), y nutrida con el aporte de disidentes del radicalismo y de las izquierdas peronista y no peronista, que permitió al matrimonio presidencial capitalizar una transformación de dichas estructuras tradicionales en su beneficio —lo que Torre (2005, 13) llama la *operación política de la transversalidad*. En la de la

defensa de los derechos humanos y la promoción democrática regional, los gobiernos de Kirchner y Fernández han colocado el énfasis en estos aspectos: el de las violaciones a dichos derechos durante los años 1970 en la Argentina y sus repercusiones en las relaciones con países vecinos y los ubicados dentro y fuera de la región; la complicidad del gobierno iraní en los atentados terroristas del grupo shiíta Hezbollah contra la embajada de Israel en 1992 y la AMIA en 1994, ambos ocurridos en Buenos Aires; y la mediación personal de los Kirchner en situaciones de crisis democrática regional como el canje humanitario de rehenes de la guerrilla colombiana FARC en 2008, que contó con la mediación de Néstor; las gestiones de Cristina entre 2004 y 2009 para obtener del gobierno de Fidel Castro su visto bueno para que la médica disidente cubana Hilda Molina pudiese visitar a sus familiares en la Argentina; y la mediación personal de Kirchner en la crisis entre Colombia y Venezuela en agosto de 2010.

En el caso de los derechos humanos en Cuba, el silencio del gobierno argentino con las violaciones del régimen de Fidel Castro evidencia la existencia de un patrón selectivo de conducta externa en esta materia. Pero la misma, nobleza obliga, no ha sido —ni es— una falencia exclusiva de los Kirchner. Desde 1983 a la fecha, *el cambiante grado de congruencia entre los compromisos externos e internos asumidos y las posiciones adoptadas por los*

3. Argentina y Brasil buscarán la promoción conjunta de sus productos, *La Nación*, 10-1-2011.

gobiernos democráticos argentinos en nombre de la defensa de los derechos humanos y la democracia en los canales multilateral y bilateral de la política exterior depende de qué otros intereses –además del compromiso con los derechos humanos y la democracia– están en juego en cada capítulo temático de la agenda internacional argentina. Fue la necesidad de adoptar frente a esta cuestión una posición equidistante que no enajenara ni el necesario apoyo norteamericano a las gestiones argentinas en materia de deuda externa e inversiones, ni el cubano en la causa Malvinas ante los distintos foros multilaterales la que pesó en la abstención argentina respecto de las resoluciones de condena a las violaciones del régimen cubano presentadas en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1987, 1988, 1989 y 1990 (en el caso particular de la abstención en los dos primeros años, la abstención argentina fue además un gesto de gratitud al rol jugado por Fidel Castro como factor de contención de la penetración de la guerrilla chilena Frente Patriótico Manuel Rodríguez en el territorio argentino, y solicitado al jefe de Estado cubano por su par argentino Raúl Alfonsín en su visita a La Habana en 1986). Y fue la necesidad de marcar diferencias con el alineamiento adoptado en la década de 1990, tomar distancia de la guerra de Irak y asegurarse el respaldo de elementos progre-

sistas y de izquierda peronistas y no peronistas la que llevó a los gobiernos de Duhalde y los Kirchner a la abstención frente a las violaciones del régimen castro. En congruencia con la posición adoptada desde 2003, Argentina mantuvo el silencio frente a la muerte en prisión del disidente cubano Orlando Zapata Tamayo en febrero de 2010.

La diametralmente opuesta respuesta del gobierno de Fernández frente a la crisis democrática en Honduras, en la que ningún otro interés interferiría con el de defensa de la democracia frente a los casos de crisis o inestabilidad regional, es otra evidencia de este patrón selectivo de conducta. En el de Honduras, Argentina copatrocinó y apoyó, en repudio al golpe de junio de 2009, el proyecto de resolución A/63/L.74, que fue consensuado y aprobado por aclamación como resolución 63/301 por la Asamblea General de la ONU en su 63º período de sesiones.⁴ Asimismo, actores no gubernamentales argentinos como el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) participaron en la misión internacional de 15 profesionales independientes (juristas, periodistas, antropólogos, politólogos, sociólogos y expertos en derechos humanos) de diversos países, constituida en julio de 2009 con el objeto de verificar las violaciones a los derechos humanos durante y después del golpe del 28 de junio, y presentar observaciones y recomendaciones a la OEA, la ONU, la Unión Europea y sus Estados miembros (CEJIL, 2009). Finalmente, en el caso Malvinas, la presidente Fernández aprovechó el hecho fortuito de encontrarse en

Londres el 2 de abril de 2009 en la reunión del G-20 para participar del acto de la Embajada argentina en la capital británica y “pedir perdón en nombre de todos los argentinos a los ex combatientes de Malvinas por haberlos ocultado como si fuera una vergüenza”. El 3 fue recordado el Día del Veterano y de los caídos en la Guerra de las Malvinas, y la ministra de Defensa, Nilda Garré, definió dicha guerra como un “crimen” de la dictadura y fustigó la “política de olvido” de postguerra del régimen de facto. Días antes, el 31 de marzo, la comparación de la presidente Fernández en su discurso ante la II Cumbre de Presidentes de América del Sur y los países árabes en Qatar de Malvinas y Palestina como “dos de los ejemplos terribles de no cumplimiento de las propias normas de los organismos internacionales en materia de derecho y no reconocimiento de nuestros países” motivó las reacciones negativas del agregado cultural de la Embajada israelí y los presidentes de la DAIA y la Organización Sionista Argentina. Actitud que Bologna (2010b, 263-264) percibe como funcional al deseo presidencial de acercarse al mundo árabe y abrir nuevos mercados, y que el autor de estas líneas ve también como gesto de manipulación de la “causa Malvinas” en busca de rédito político doméstico.

Las dos secciones anteriores –escuetamente analizadas por razones de espacio– nos llevan a esta conclusión: la política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner es una típica política peronista versión siglo XXI. En su propuesta interna,

4. Asamblea General, *Documentos Oficiales* A/63/PV.93, Nueva York, 30-6-2009, 11-13.

comparte con el peronismo histórico virtudes en política social –como la asignación universal por hijo– y defectos –como la concentración del poder en manos del líder de turno y de actores sociales a éste aliados y el escaso apego por la libertad de prensa y por la independencia del Legislativo y del Judicial respecto del Ejecutivo–. La crisis de gobernabilidad de 2001 minimizó las primeras y agravó los segundos. En su propuesta exterior, Kirchner y Cristina, en tanto presidentes formuladores e implementadores de sus propios lineamientos de política exterior, han privado a sus respectivos cancilleres y representantes de las embajadas del margen de maniobra necesario para actuar de manera autónoma, repitiendo la histórica tendencia verticalista del peronismo. Junto a esta concentración del poder presidencial, actores políticos formalmente ajenos al área de la política exterior pero cercanos al Ejecutivo, como el Ministro de Planificación Julio de Vido, el secretario de Comercio Guillermo Moreno y el piquetero kirchnerista D'Elía, se han convertido en voceros de una diplomacia paralela a la formalmente representada por el Placio San Martín y las embajadas argentinas en el exterior. De Vido maneja los cruciales convenios con Caracas; Moreno el capítulo más ríspido de la agenda con Brasilia, el de los conflictos comerciales; y D'Elía mantiene contactos con ex funcionarios del gobierno de Teherán acusados de complicidad con el atentado de la AMIA.

Referências

- Aroskind, Ricardo (2007) *Riesgo país. La jerga financiera como mecanismo de poder*, Colección Claves para todos, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Bologna, Alfredo Bruno (2010a) La autonomía heterodoxa de la política exterior de Néstor Kirchner, CERIR (comp.), *La política exterior de Cristina Fernández. Reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, p. 15-49.
- Bologna, Alfredo Bruno (2010b) El conflicto de las islas Malvinas en la política exterior argentina, CERIR (comp.), *La política exterior de Cristina Fernández. Reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, p. 243-267.
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) (2009) *Misión internacional de observación sobre la situación de los derechos humanos en Honduras*, Buenos Aires, 23/06 (Informe de Prensa). Disponible en: <http://cehil.org/informes-de-prensa/misi%C3%B3n-internacional-de-observaci%C3%B3n-sobre-la-situaci%C3%B3n-de-los-derechos-humanos-en>
- Corigliano, Francisco (2007) Ciclos de globalización, modelos de crecimiento económico y paradigmas de política exterior: el caso argentino (1862-2006), *Temas y Debates* año 11, n. 13, Universidad Nacional de Rosario, agosto, p. 199-209.
- Corigliano, Francisco (2008), Los modelos de 'relaciones especiales' en la política exterior argentina (1862-2008): de Bartolomé Mitre a Cristina Fernández de Kirchner, *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)* año 11, nº 45, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, abril, p. 7-8.
- De La Balze, Felipe (2010) La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009), *Agenda Internacional*, Año 6, n. 21, Buenos Aires, marzo, p. 46-61.
- Escudé, Carlos (2005) *El Estado parasitario: Argentina: ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior*, Buenos Aires, Ediciones Lumiere, 2005.
- Mussa, Michael (2002) *Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia*, Buenos Aires, World Publications / Planeta.
- Proyecto de Resolución (A/63/L.74) (2009) *La situación en Honduras: quebrantamiento de la democracia*, Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo tercer período de sesiones, 93ª sesión plenaria, Documentos Oficiales A/63/PV.93, Nueva York, 30 de junio, p. 11-13, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/386/99/PDF/N0938699.pdf?OpenElement>
- Puig, Juan Carlos (1984) Introducción, en Puig, Juan Carlos (comp.), *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Tomo 1, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, Roberto (2010) Argentina y Estados Unidos: una relación distante, *Agenda Internacional*, Año 6, n. 21, Buenos Aires, marzo, p. 26-45.
- Torre, Juan Carlos (2005) La operación política de la transversalidad. El presidente Kirchner y el Partido Justicialista, en CEDIT (comp.), *Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, p. 13-28.