

El siguiente texto fue presentado en el seminario “*Política externas dos governos progressistas do Cone Sul: convergências e desafios*”.

Organizado por la Fundación Friedrich Ebert, Sao Paulo, 29-30 de septiembre 2009.

La política exterior de la era Kirchner

Por Pedro Brieger

1) INTRODUCCION

En las elecciones del 27 de abril de 2003 el Frente para la Victoria liderado por Néstor Kirchner obtuvo el 22 por ciento de los votos detrás del ex presidente Carlos Menem que obtuvo el 24 por ciento. Ambos candidatos debían participar de una segunda vuelta electoral pero Menem decidió retirarse, dejando que Kirchner asumiera automáticamente, aunque con el porcentaje de votos más bajo de la historia argentina.

Después de gobernar durante más de diez años Santa Cruz, la segunda provincia argentina en tamaño, pero una de las menos pobladas con apenas 240 mil habitantes, Néstor Kirchner se convirtió en el 54 presidente de la Argentina. Desconocido para la mayoría de los argentinos Kirchner le cambió el rumbo al país después de diez años de menemismo (1989-1999), una profunda crisis política y económica que provocó un estallido social y la renuncia del presidente De la Rúa (2001), y un breve interinato de Eduardo Duhalde elegido por la Asamblea Legislativa (enero 2002-mayo 2003).

Para analizar la política exterior de la era Kirchner que comenzó en mayo de 2003 y continúa con la presidenta Cristina Fernández de Kirchner desde el 10 de diciembre de 2007, hay que tomar en cuenta los intereses políticos, económicos y geoestratégicos del país en un contexto internacional y regional en constante movimiento.

Es imposible en el contexto de un trabajo de análisis y reflexión repasar todas las votaciones e intervenciones argentinas en los diferentes foros u organismos internacionales. Nuestro objetivo es tomar algunos de los hechos más relevantes y analizarlos para poder contribuir a un debate sobre la inserción de la Argentina en América Latina y el mundo. Esto permitirá conocer las políticas que son convergentes y divergentes respecto de los otros países de la región y se podrá realizar un intento de articular políticas conjuntas, siendo conscientes de las diferencias que han existido en el pasado y que aún subsisten con los otros gobiernos denominados “progresistas”.

2) EL CONSENSO DE WASHINGTON: FIN DE UNA ETAPA

Al asumir Néstor Kirchner se encontró con un panorama muy diferente a la década del noventa marcada por el fin del mundo bipolar y la consolidación de Estados Unidos como única e indiscutida superpotencia. En esos años George Bush (p) hablaba de un Nuevo Orden Internacional que surgiría después de la Guerra del Golfo de febrero 1991 y se discutían las teorías de Francis Fukuyama sobre el “fin de la historia” y las de Samuel Huntington sobre “el choque de civilizaciones”.¹

Kirchner asumió menos de dos años después del atentado a las Torres Gemelas cuando Estados Unidos ya había invadido Afganistán e Irak y cuando las críticas hacia la política exterior de George Bush (h) estaban en su punto más alto.

La política exterior es la combinación de un conjunto de factores que van desde lo económico, lo histórico, lo regional y lo político. El reclamo por la soberanía de las islas Malvinas es histórico y todos los gobiernos democráticos lo han tenido en su agenda de negociación. China se ha convertido en el segundo destino de las exportaciones argentinas después de Brasil², pero eso no implica que exista una política preferencial hacia ese país ni hacia otras regiones con la cuales hay vínculos de primer nivel, como algunos países europeos o del mundo árabe. Estados Unidos y Latinoamérica siguen siendo los ejes de la política exterior. Estados Unidos, porque al ser la primera potencia mundial tiene influencia sobre cualquier decisión económica y política que tome la Argentina, y Latinoamérica, porque es el ámbito natural de inserción. Las transformaciones en América Latina y la relación con Estados Unidos son las que han sufrido más cambios y exigen un análisis que obliga a un desafío intelectual y político que excede las relaciones comerciales con cualquier país. No ha habido grandes cambios ni decisiones estratégicas en la relación con Europa, Asia y Africa, entre otros motivos, porque no ha habido nuevos desafíos políticos en esas regiones de la magnitud que existen en América Latina, que además es la zona de influencia directa de los Estados Unidos. Se podría señalar el acercamiento a la llamada corriente de la “Tercera Vía” y la participación en sus seminarios y eventos internacionales como una muestra abierta de acercamiento a sectores progresistas europeos aunque dependiendo siempre de las iniciativas de los fundadores e impulsores de esta corriente que no terminó de instalarse como una alternativa ni siquiera en Europa.

¹ Brieger, Pedro; “De la década perdida a la década del mito neoliberal”. En La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina (AAVV), Ed. CLACSO, Buenos Aires 2002

² <http://www.argentinatradenet.gov.ar/sitio/mercado/fichas.asp>

Por esta razón la política y la economía argentina están atravesadas por la relación con Estados Unidos y América Latina con importantes cambios y retos, en particular después de la década de los noventa y la aplicación de las teorías neoliberales. Es preciso recordar que el neoliberalismo, desde una posición marginal y minoritaria logró convertirse en doctrina hegemónica con la apreciable participación de los medios masivos de difusión. El ascenso de las ideas neoliberales no fue la consecuencia del fracaso de los proyectos llamados “populistas” o “estatistas” castigados por el voto popular, ya que las experiencias de gobiernos populares de los años setenta fueron abortadas por golpes de Estado.

En los años noventa se impusieron los postulados del llamado Consenso de Washington cuyos ejes sostenían que todo lo público es ineficiente, que el Estado es intrínsecamente perverso, que la única manera para que las empresas de servicios funcionen es privatizándolas, que así se reducirán gastos y se eliminará la corrupción; la necesidad de achicar el Estado, bajar el gasto público, abrir los mercados, incrementar la producción de artículos destinados a la exportación, flexibilizar y “modernizar” los mercados laborales, quebrar el poder de los sindicatos supuestamente interesados solamente en enriquecer a sus cúpulas, y reducir los gastos sociales, entre tantos otros postulados.

Para implementar las profundas reformas planteadas los diferentes gobiernos recibieron el aval de los principales organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuyos funcionarios surcaron Latinoamérica llevando las recetas bajo el brazo. Cual dogma religioso e incuestionable se le ofrecía el mismo modelo a todos los países: apertura, privatizaciones –aún de las empresas públicas rentables–, achicamiento del Estado, etc. En el año 2000 Joseph Stiglitz –todavía vicepresidente del Banco Mundial- decía que *“oficialmente por supuesto el FMI no “impone” nada. “Negocia” las condiciones para otorgar ayuda (...) Yo sé de un desafortunado incidente donde un equipo del FMI copió gran parte de un texto de un informe de un país y se lo ofreció a otro dejando el nombre del país original en algunas partes del texto.”*³

La década del ochenta es recordada como “la década pérdida”. En 2001, analizando al proyecto económico-ideológico que imperó en América Latina en los años noventa y cuyo discurso prometía el acceso a lo que se dio en llamar “Primer Mundo”, decíamos que esa década bien podía ser definida como “la década del mito neoliberal”.

3) LOS CAMBIOS EN EL CONTEXTO REGIONAL

³ Brieger; Pedro; “De la década perdida...” op. cit

Para comprender la política exterior argentina de la era Kirchner (2003-2009) hay que tomar en cuenta los cambios sucedidos en América Latina en dicho período. En una amplia gama de países han accedido al gobierno partidos y movimientos que expresan una corriente de pensamiento y acción sumamente heterogéneo y difícil de definir aunque por lo general se utiliza la definición “gobiernos progresistas”. La enunciación es complicada pues muchos de estos gobiernos combinan una retórica de oposición al neoliberalismo con la continuidad de políticas económicas neoliberales heredadas y que no han sido desmontadas. Algunos gobiernos y presidentes se definen como socialistas en sus diversas variantes, otros se identifican con la palabra izquierda o centroizquierda, mientras están los que responden a sus historias particulares y le escapan a los encasillamientos. Se puede decir que América Latina ha comenzado el siglo XXI con un conjunto de países que está tratando de superar el “corset” de las políticas neoliberales heredadas.

El gobierno de Néstor Kirchner es parte de esta corriente regional que estuvo marcada por el contexto de estallidos sociales como los sucedidos en Argentina (diciembre 2001) Bolivia (octubre 2003) Ecuador (abril 2005), el ascenso de nuevos actores (Morales, Correa, Lula) y en el marco de una red de alianzas regionales para reposicionarse en el escenario mundial.

Tomando en cuenta que la mayoría de los sistemas políticos en la región es presidencial no sorprende ver que en casi todos los países donde se están tratando de impulsar cambios existe una fuerte tensión entre los parlamentos, las regiones y la figura del presidente, alrededor de la cual se construyeron los triunfos electorales. Esto también demuestra el poder real que ostentan los partidos a nivel local y regional, que una elección nacional no necesariamente erosiona. En este contexto, triunfar en los sufragios no implica –per sé- la posibilidad de transformaciones en un país y –mucho menos- si trata de que éstas sean radicales y estructurales. La legitimidad de las urnas puede ser socavada día a día por la oposición, cuyo fin último es retornar al poder lo antes posible. Es así que se traban las leyes en el parlamento, el aparato burocrático impide implementar reformas y –si es necesario- se puede apelar a las movilizaciones para “demostrar” la ineficiencia del nuevo gobierno y su incapacidad para manejar la economía, y por ende el país. Su conocimiento y experiencia del juego político además les permite reciclar y “reinventar” reivindicaciones legítimas como las demandas autonómicas en Bolivia, Venezuela y Ecuador.

Si bien no se puede tomar la revuelta del 19 y 20 de diciembre de 2001 como el momento del cambio regional, no es menos cierto que el impacto

que tuvieron los hechos argentinos en toda América Latina excedió las múltiples y a veces confusas reivindicaciones de los propios protagonistas.⁴ Al momento de asumir Néstor Kirchner la presidencia en mayo 2003 el panorama político ya estaba en un proceso de cambio acelerado con un reclamo de redefiniciones también en la política exterior.

Existe hoy una gran dificultad para definir los cambios en América Latina y a los diferentes gobiernos que conforman esta heterogénea corriente denominada “progresista”. La búsqueda de las categorías adecuadas es parte del desafío intelectual de este momento histórico e incluye una amplia y variada gama de definiciones que contemplan todas las transformaciones en la región, dentro de las cuales incluso es posible encontrar los planteos de John Holloway de cambiar el mundo sin tomar el poder, fruto de su reflexión sobre la experiencia zapatista.⁵

En este desafío, y para no utilizar definiciones que terminen encasillando a gobiernos que han demostrado ser muy versátiles, consideramos que se pueden plantear la existencia de tres vertientes. La primera se caracteriza por “movilizar y refundar. Es el camino elegido por Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa que –apenas llegados al poder- manifestaron su intención de refundar sus países sobre nuevas bases materiales y sociales. Para tal fin, en vez de negociar con los viejos partidos corruptos y desprestigiados aprovecharon el triunfo inicial para legitimar su poder una y otra vez por medio de las urnas. Las convocatorias a referéndum para impulsar Asambleas Constituyentes buscaban –entre otros objetivos- cambiar la relación de fuerzas desfavorable en los parlamentos existentes ya que no habían obtenido una mayoría parlamentaria. Además, impulsaron con la participación ciudadana nuevas constituciones que dejaran atrás la lógica neoliberal impuesta por los gobiernos anteriores. La segunda se caracteriza por “pactar y negociar” y su principal exponente es Brasil. Se basa en el tejido de alianzas pragmáticas con los diferentes partidos políticos que representan a las clases dominantes para garantizar una relativa estabilidad de gobierno. Cuando Luiz Inácio Lula da Silva ganó las elecciones en 2002 el Partido de los Trabajadores (PT) apenas obtuvo 91 diputados (sobre 513) y 12 senadores (sobre 81). A nivel de los Estados consiguió elegir tres gobernadores (sobre 27) perdiendo San Pablo y Porto Alegre, dos ciudades emblemáticas en un contexto donde lo local cada vez cobra mayor fuerza ya que la población no mira solamente al poder central para reclamar o exigir mejoras en la vida cotidiana. En la tercera vertiente, más heterogénea dentro de la heterogeneidad, se inscriben

⁴ Ver Brieger Pedro; “Les assemblées des voisins, une expérience inédite dans la politique” En Argentine, enjeux et racines d'une société en crise (AAVV). Tiempo Ed/Editions du Félin, París 2003.

⁵ Holloway, John; Cambiar el mundo sin tomar el poder. Ed. Herramienta, Buenos Aires 2002

los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. También se puede incluir al Frente Amplio en Uruguay, la Concertación en Chile y otros que –cada uno con sus particularidades- oscilan entre posturas de negociación y otras de confrontación, pero que –claramente- se distinguen de las dos vertientes anteriores.

4) DE LAS RELACIONES CARNALES A UN MUNDO MULTIPOLAR

El ex presidente Néstor Kirchner pertenece a un movimiento histórico como el peronismo que tiene la particularidad de poder contener en su seno corrientes ideológicas contrapuestas que incluso apelaron a las armas para dirimir sus diferencias. Fue su líder, Juan Domingo Perón, quien popularizara la frase “La Tercera Posición” para marcar equidistancia entre los dos bloques enfrentados durante la Guerra Fría. El derrocamiento de Perón en 1955 y su largo exilio hasta 1973 impidieron que la Argentina se incorporara como miembro pleno antes de 1973 al Movimiento de Países No Alineados.⁶ Por esta razón resalta el hecho de que un presidente peronista, Carlos Menem (1989-1999) retirara a la Argentina de dicho movimiento en 1991. Fue también Menem quien desmanteló proyectos nucleares y se alineó con los Estados Unidos en lo que su canciller, Guido Di Tella, definió como “relaciones carnales”. Sustentado en la teoría del “realismo periférico” -elaborada por su asesor, el politólogo Carlos Escudé- el eje de la política exterior se basó en el beneficio que podía obtener la Argentina de su vinculación con los Estados Unidos y los organismos financieros internacionales.⁷ A grandes rasgos esta política no sufrió cambios durante la breve gestión del presidente Fernando de la Rúa (1999-2001).

Néstor Kirchner asumió como presidente en mayo de 2003 con una larga historia de contradicciones y vaivenes de su propio movimiento político y en particular condicionado por la política de alineamiento casi automático con Estados Unidos. Sin embargo, contó con el antecedente directo de la presidencia interina de Eduardo Duhalde que tomó dos decisiones importantes en política exterior durante su corto mandato. Por un lado, se opuso inmediatamente al golpe de Estado en Venezuela (abril 2002) y por el otro, no apoyó la invasión de Estados Unidos a Irak (marzo 2003) tomando distancia de la Casa Blanca. Este segundo hecho contrastó claramente con el orgulloso y declamativo apoyo dado por Carlos Menem a la guerra en Irak en 1991 cuando envió naves al Golfo arábigo-pérsico. Sólo la Argentina y Honduras participaron de la coalición que recibió el nombre de “Fuerzas Aliadas” y el principal argumento del gobierno fue que

⁶ Ver Sosa, Alberto; “Argentina en el Movimiento de No Alineados” (septiembre 1988) en <http://www.amersur.org.ar/PolInt/Monoal.htm>

⁷ Escudé, Carlos; Realismo periférico. Ed. Planeta, Buenos Aires 1992

ayudaría a establecer un vínculo más intenso con los Estados Unidos. El entonces canciller Domingo Cavallo (futuro ministro de economía) argumentó que si no se enviaban las tropas la Argentina se vería azotada por las plagas del “retroceso, atraso, aislamiento” y Carlos Menem aseguró que sería el ingreso al denominado “Primer Mundo”.⁸

En su primer discurso ante la Asamblea Legislativa Néstor Kirchner afirmó que la Argentina debía estar abierta al mundo, pero de una manera realista y que no debían esperarse “*alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales*” en una política mundial de multilateralidad. A su vez, resaltó que la prioridad en política exterior sería la “*construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de democracia y de justicia social*”. Planteó también una “*relación seria, amplia y madura con los Estados Unidos de América y los Estados que componen la Unión Europea*”, la obtención de consenso en ámbitos como Naciones Unidas y –por supuesto- el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas resaltando que él provenía del “*sur de la Patria, de la tierra de la cultura malvinera y de los hielos continentales*”. Tampoco quedó fuera de su discurso “*la lucha contra el terrorismo internacional, que tan profundas y horribles huellas ha dejado en la memoria del pueblo argentino*”.⁹

Aunque al momento de asumir la presidencia Néstor Kirchner era un desconocido para gran parte de los argentinos, los tópicos abordados en el su primer discurso mostraban una continuidad respecto de la corta gestión de Eduardo Duhalde y un principio de ruptura con la política de Carlos Menem. La falta de conocimiento de su persona implicaba también un misterio respecto de las decisiones que tomaría en política exterior. Por otra parte, accedió al poder ejecutivo acompañado de un conjunto de personas que tampoco tenían definiciones demasiado conocidas en el tema. Un ejemplo sirve para ilustrar lo antedicho. Al poco tiempo de asumir Kirchner la presidencia recibió en audiencia a un conjunto de movimientos sociales que se oponían al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsado por Estados Unidos. Según los testimonios de varios de los presentes en la reunión el presidente sabía muy poco sobre el tema y no tenía una posición tomada, siendo que sus antecesores (Menem, de la Rúa y Duhalde) habían negociado la conformación del ALCA con la Argentina como miembro pleno.¹⁰ Hay que tomar en cuenta que el ALCA fue el proyecto más importante y ambicioso de los últimos años de los Estados Unidos a nivel continental y que su fracaso se debió, entre otros motivos, también al posterior rechazo del gobierno argentino del propio

⁸ Ver al respecto Brieger, Pedro; *Medio Oriente y la Guerra del Golfo*, en particular el capítulo “Argentina y el Golfo”. Ed. Letra Buena, Buenos Aires 1991

⁹ Todas las citas son de http://www.trabajo.gov.ar/prensa/documentos/discurso_presidente.doc

¹⁰ Testimonios recogidos por el autor con participantes de dicha reunión con el presidente Kirchner

Néstor Kirchner. De todas maneras, antes de su primer viaje a Estados Unidos para encontrarse con George Bush el ministro del interior Aníbal Fernández afirmó que la posición argentina podría tener una definición de “*no alineamiento automático*” sin que esto significara “*desalineamiento automático*”¹¹

5) ESTADOS UNIDOS Y AMERICA LATINA

En los últimos años se ha generalizado la visión de que América Latina no está en los planes de la Casa Blanca porque el Medio Oriente y el mundo islámico se habrían convertido en el eje central de su política exterior. Algunos incluso sostienen que no está entre sus prioridades y que esto se puede comprobar porque ya no organiza golpes de Estado, como si fuera la única forma de intervención política.

Es inobjetable que en las campañas electorales hay muy pocas referencias de republicanos y demócratas sobre Latinoamérica (salvo Cuba) y sólo se escuchan algunas frases generales de compromiso. Sin embargo, suena ingenuo (o interesado) afirmar que Estados Unidos “se olvida” de América Latina. La región sigue siendo fundamental y todavía es considerada su “patio trasero” (backyard), palabras textuales utilizadas por el director de la CIA en 2005, Porter Goss, en una audiencia del senado estadounidense.

Los datos demuestran que esta visión contrasta con la realidad. Según números oficiales del Departamento de Estado en 2004 el comercio de Estados Unidos en la región excedió los 445.000 millones de dólares, y las inversiones superaron los 300.000 millones de dólares. Un informe de la CEPAL de 2004 señalaba que entre las 50 principales empresas transnacionales no financieras del mundo, según ventas consolidadas, que tenían presencia en América Latina, 22 eran estadounidenses. Y entre las “top ten”, aparecían cinco: General Motors (1), Wal Mart (3), Bunge (6), Ford Motor (9) y Delphi (10).

En 1994 la Casa Blanca lanzó uno de sus proyectos más ambiciosos para todo el continente: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Su abandono no fue por falta de voluntad sino por el rechazo que provocó en varios países de la región, y en particular el MERCOSUR. Promovido por los demócratas y continuado por los republicanos este proyecto estratégico surgió para afianzar un proceso de integración basado en el famoso “Consenso de Washington” en la década que la inmensa mayoría de los presidentes implementaron políticas neoliberales, y para que el intercambio comercial favoreciera de manera clara a las empresas estadounidenses. En Abril de 2002 un golpe de Estado derrocó por 48 hs. a Hugo Chávez en Venezuela. El golpe contó con la colaboración y apoyo directo del

¹¹ La Nación, 20 de julio 2003

Departamento de Estado que financió –y continúa financiando- por diferentes vías a numerosas organizaciones de la oposición venezolana. No es por retórica “setentista” que durante la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago en 2009 varios presidentes se hayan referido a la injerencia de la Casa Blanca en los asuntos internos de diferentes países. Más de un embajador norteamericano ha intervenido abiertamente en procesos electorales (como en Nicaragua para evitar el triunfo de Daniel Ortega) y en algunos casos la embajada de los Estados Unidos es considerada un factor de poder real y público. En Bolivia el embajador Manuel Rocha en 2002 vinculó a Evo Morales con el narcotráfico y amenazó con retirar las inversiones y frenar las exportaciones del gas y de la industria textil para impedir su triunfo en las elecciones de ese año. Aunque no figure en la primera plana de los periódicos, embajadores, congresistas y empresarios norteamericanos han recorrido la región con la intención de lograr que todos los países de América Latina firmen Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales que favorezcan a sus empresas o productores. Carlos Mesa, en el corto período que estuvo como presidente de Bolivia lo conoció en carne propia. Las presiones para que Pacific LNG obtuviera la concesión exclusiva del gas boliviano fueron tan grandes que incluso un documento confidencial del Banco Mundial fechado el 8 de enero de 2004 amenazaba con reducir a un tercio la ayuda del organismo a Bolivia si el gobierno decidía que el destino del gas no fuera Estados Unidos.

La intervención de Estados Unidos en los años noventa en Haití fue clave para el derrocamiento y posterior regreso del presidente Jean Bertrand Aristide. Depuesto nuevamente en 2004 fue llevado en un avión norteamericano al Africa. Desde entonces en Haití hay una fuerza multinacional compuesta por varios países latinoamericanos –también la Argentina- que respondió al llamado de la Casa Blanca y que todavía impide el regreso de Aristide.

Uno podría sumar a la lista el Plan Colombia (también ideado en Washington) que ha convertido a ese país en uno de los cinco principales receptores de ayuda monetaria de la primera potencia mundial; o la preocupación norteamericana por las inversiones chinas en Panamá, un sitio estratégico durante todo el siglo XX para Estados Unidos, que tampoco abandonó la idea de construir otro canal interoceánico en Nicaragua. O la llamada “Triple Frontera” y las presiones a Brasil, Paraguay y Argentina por militarizar la zona conocida también por sus reservorios de agua del Acuífero Guaraní. Tampoco hay que menoscabar el impacto que produce el informe anual del Departamento de Estado que identifica a los países productores de droga y se usa políticamente, o las presiones por evitar el desarrollo de medicamentos genéricos porque afecta a las grandes multinacionales de la industria farmacéutica. O las trabas

impuestas a diversos productos (como el camarón panameño o el atún mexicano) que intentan acceder el mercado estadounidense porque en su caza “depredan el medio ambiente”, ni la batalla en Naciones Unidas para evitar el ingreso de Venezuela al Consejo de Seguridad o las trece bases militares en la región. Estos, y otros temas que se podrían mencionar, demuestran cabalmente que a Estados Unidos sí le importa América Latina, y que la región no ocupa un lugar marginal en su política exterior.

6) ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS

Por la relación histórica de Estados Unidos con América Latina desde la doctrina Monroe hasta nuestros días no se puede dejar de destacar de qué manera la toma de posiciones sobre casi cualquier tema político y económico influye en la relación que se establece entre cada país (en este caso la Argentina) y la primera potencia mundial. Desde un viaje presidencial a Cuba hasta la negociación con los organismos financieros internacionales, pasando por la intención de producir medicamentos genéricos o la lucha contra el tráfico de drogas, siempre se está pendiente de lo que dirá la Casa Blanca. Claro que hay una diferencia sustancial entre la política de “relaciones carnales” durante el menemismo y las duras declaraciones del canciller Rafael Bielsa cuando dijera “*estamos hartos de (Roger) Noriega y sus intromisiones en la política argentina como si fuéramos el patio trasero*”, después de que éste opinara sobre un hecho político menor.¹²

La relación con Cuba es un ejemplo de esto. Para la asunción de Néstor Kirchner estuvo Fidel Castro y fue invitado a disertar en un auditorio de la Facultad de Derecho de Buenos Aires. Por falta de espacio terminó siendo un acto político frente a la Universidad con discursos del mismo Fidel Castro y Hugo Chávez, siendo ellos los únicos presidentes que se dirigieron a los argentinos. Y cuando el canciller Bielsa viajó a La Habana para acompañar al nuevo embajador después de que la embajada estuviera vacante por largo tiempo Noriega criticó públicamente la decisión del canciller de no mantener reuniones con miembros de la oposición y se manifestó “desilusionado”.¹³

La relación del gobierno de Néstor Kirchner con Estados Unidos estuvo marcada desde un comienzo por la tensión existente en el rubro económico, la salida de la convertibilidad peso-dólar y la crisis económica de 2001 como condicionante de la relación con los organismos financieros internacionales en los cuales Estados Unidos tiene una posición determinante. De hecho, la decisión de pagarle anticipadamente 9.500 millones de dólares al Fondo Monetario Internacional para dejar de estar

¹² Página 12, 30 de julio 2005

¹³ La Nación, 18 de octubre 2003

tutelado por el organismo fue polémico y tuvo múltiples interpretaciones porque el histórico endeudamiento condiciona la política económica del país. La gran pregunta es determinar cuánta autonomía ganó el gobierno con la decisión en su relación con el FMI y los organismos internacionales siendo que muchos economistas –como Eduardo Curia- afirman que “la estrategia de crecimiento de la Argentina contrasta con la del Fondo”.¹⁴ Pero la estrategia económica tuvo también elementos políticos de marcar independencia, no sólo respecto de los organismos internacionales sino también de Estados Unidos que siempre ha utilizado estos organismos como medio de presión política.

Esto quiere decir que existe un discurso cambiante y contradictorio hacia Estados Unidos, con gestos y declaraciones que pueden ser interpretados como de subordinación a la primera potencia mundial (tema terrorismo) y otros de abierta confrontación (votaciones sobre Cuba).

7) LA CUMBRE DE LAS AMERICAS 2005

La política del gobierno de Kirchner no tuvo características de confrontación directa hasta la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en noviembre de 2005, una cumbre estratégica para Estados Unidos.

Varios funcionarios de primera línea del Departamento de Estado salieron de gira y publicaron artículos explicando la importancia de la cumbre de Mar del Plata que debía ratificar la alianza con Estados Unidos y rubricar el ALCA, no solamente por su aspecto económico sino también para evitar cambios políticos en el continente. Eran conscientes de que la oposición al ALCA crecía, el MERCOSUR se reforzaba y que Hugo Chávez asumía un rol de liderazgo impensado unos años atrás. A pesar de las recomendaciones del Wall Street Journal de que Bush debía recostarse en sus principales aliados (Colombia y México) ambos países pasaron casi inadvertidos en la Cumbre y sus presidentes (Alvaro Uribe y Vicente Fox) fueron incapaces de ofrecer un discurso alternativo. En esa época el presidente George Bush parecía buscar denodadamente algún presidente latinoamericano dispuesto a contrarrestar la influencia de Chávez en un continente cada vez más gobernado por presidentes que tomaban distancia de Washington y que –aún sin identificarse con la propuesta de “socialismo del siglo XXI” de Chávez- estrechaban sus vínculos con Caracas.

La Casa Blanca tenía que cambiar la estrategia: dividir -¿y porque no?- quebrar el MERCOSUR. Pocos días antes de comenzada la gira de Bush, y cuando circulaban con fuerza los rumores sobre un posible abandono uruguayo del MERCOSUR, Lula decidió visitar a Tabaré Vázquez en un claro gesto hacia el bloque y hacia Washington. En un intento por no

¹⁴ Pagina 12, 21 de octubre 2007

quedar al margen, el embajador de la Casa Blanca en Brasil, Clifford Sobel, “contribuyó” al debate. En una entrevista publicada por la influyente revista económica *Exame* dijo: “*el MERCOSUR fue importante para Brasil y tiene oportunidad de hacer mucho más, incluyendo una profundización de los vínculos comerciales con Estados Unidos. No es una cuestión de ideología. Es cuestión de obtener resultados*”.

El gobierno de Néstor Kirchner fue clave para impedir la concreción del ALCA en la Cumbre de Mar del Plata. En una jugada osada como país organizador, y de manera extraoficial, a través de movimientos sociales aliados, alentó que se desarrollaran manifestaciones callejeras contra el ALCA y fue fundamental para la organización de un acto público en un estadio con miles de personas que llegaron desde distintos puntos del país para repudiar la presencia del presidente de los Estados Unidos. El presidente Kirchner no participó de la paralela Cumbre de los Pueblos, no caminó en las calles junto a los movimientos sociales y tampoco se hizo presente en el gran acto donde el principal orador fue el presidente de Venezuela Hugo Chávez, secundado por Evo Morales en su condición de líder cocalero. Allí Chávez afirmó que en Mar del Plata estaban enterrando al ALCA. Formalmente el gobierno no tenía ninguna participación en las movilizaciones contra el ALCA. Sin embargo, era *vox populi* que detrás de ellas estaba la aprobación de Néstor Kirchner. Cuesta encontrar antecedentes de un gobierno que le ceda una tribuna pública al presidente de otro país para que éste lleve adelante un discurso contra un tercer país, en este caso, Estados Unidos. Salvando todas las distancias uno podría remontarse a la visita del presidente John F. Kennedy a Berlín occidental donde, desde una tarima cerca del muro que dividía la ciudad- pronunció su famosa frase “yo soy berlinés” frente a miles de personas que lo vitoreaban. En Mar del Plata Chávez dejó para la historia la frase “ALCA, al carajo” y “los pueblos de América enterramos al ALCA”. En la Cumbre los cuatro países del MERCOSUR, junto a Venezuela, impidieron que se implementara el ALCA que –desde ese momento- fue languideciendo. Después de la Cumbre en la influyente revista *Foreign Affairs* se preguntaron si Washington estaba perdiendo a América Latina. Al poco tiempo el MERCOSUR incorporó a Venezuela y después le abrió las puertas a Evo Morales ya como presidente en Bolivia, e invitó –ni más ni menos- a Fidel Castro a su reunión de Córdoba en julio 2006.

8) LA TRIPLE FRONTERA

Desde la aparición de Al Qaeda, y muy especialmente después del 11 de septiembre, el gobierno de George Bush utilizó la amenaza -real o imaginaria- de la presencia de Al Qaeda en América Latina para sumar a los gobiernos latinoamericanos a su lucha contra lo que denominó “el

terrorismo global”. El Departamento de Estado centró su atención en la frontera común de Paraguay, Brasil y Argentina, más conocida como “la Triple Frontera”. Después de los atentados terroristas contra la Embajada de Israel en Argentina en 1992 y el edificio central de la comunidad judía (AMIA) en 1994, desde la Casa Blanca se sostiene que es el centro del extremismo islámico en América Latina.

En julio de 2005 en el diario *El País* de Colombia se aseguraba que es el lugar “*que despierta las mayores preocupaciones para los estrategas norteamericanos y los gobiernos de la región, especialmente a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001.*” En el artículo también se señalaba un elemento importante para comprender el interés de la Casa Blanca en la zona: “*allí se encuentran las famosas cataratas del Iguazú en medio de una fabulosa vegetación, con una de las reservas acuíferas más importantes del planeta*”. Es importante remarcar que los gobiernos de los tres países que comparten la “Triple Frontera” siempre han negado la presencia de grupos terroristas. El ministro de Defensa de Brasil en 2004, José Viegas Filho, afirmó de manera contundente que “*no hubo, no ha habido ni hay indicios de actividad terrorista*” en la región. Mientras fue canciller Rafael Bielsa siempre lo negó; y la canciller paraguaya, Leila Rachid, dijo en marzo de 2004 que no se podía satanizar la zona y pensar que desde allí se exporta el terrorismo a todo el mundo.

Ningún organismo internacional, ningún medio de comunicación, y ni siquiera alguna dependencia del gobierno de Estados Unidos, ha encontrado una sola prueba de la presencia de grupos islámicos vinculados a algún acto terrorista. A pesar de conocer estos datos después del atentado del 11 de septiembre Estados Unidos evaluó bombardear la Triple Frontera de manera unilateral y sin buscar la aprobación de Naciones Unidas para tal efecto. La comisión nacional sobre los ataques terroristas creada por el Congreso, y con la firma del presidente George Bush, preparó en 2002 un extenso informe respecto de las circunstancias que provocaron los ataques del martes 11 incluyendo la posibilidad de una pronta respuesta. Al final del documento, perdido entre las notas a pie de página, se cita un memorando secreto redactado por el subsecretario de Defensa, Douglas Feith, dirigido al secretario de Defensa Donald Rumsfeld, con fecha del 20 de septiembre. Allí se sugiere “*golpear a los terroristas primero fuera del Medio Oriente, tal vez seleccionando de manera deliberada un objetivo que no estuviera ligado a Al Qaeda, como lo era Irak. Dado que los ataques de Estados Unidos se esperarían en Afganistán, un ataque en Sud América o el sudeste asiático sería una sorpresa para los terroristas*”¹⁵. A pesar de que los gobiernos del MERCOSUR han negado la presencia de terroristas, en diciembre de 2003 por iniciativa de Washington se

¹⁵ <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>

encontraron en Asunción delegaciones oficiales de los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos, en el marco del llamado Grupo de 3 + 1 sobre la seguridad en el área de la Triple Frontera impuesto por la Casa Blanca, y analizaron acciones preventivas contra el terrorismo. Allí, Leila Rachid expuso que *“la lucha contra el terrorismo es el primer gran test que impone el siglo XXI”*.

A comienzos de 2004, J. Cofer Black, el oficial más importante de contra-terrorismo del Departamento de Estado habló en el Comité Interamericano contra el Terrorismo de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre las posibles amenazas en la región y afirmó que grupos como HAMAS y el Hezbolá habían llegado a la Triple Frontera para recaudar fondos y distribuir propaganda. Aunque él no pudo confirmar la presencia de Al Qaeda en América Latina dijo que siempre estaba *“buscando extender sus tentáculos”*.

Existe una llamativa contradicción entre la insistencia de los Estados Unidos en que la Triple Frontera es un lugar desde el cual se fomentaría el terrorismo y la postura de la cancillería argentina (y de Paraguay y Brasil) aunque esto no ha provocado ningún conflicto entre ambos países.

9) ARGENTINA Y AMERICA LATINA

Como ya hemos señalado el cambiante contexto regional fue fundamental para ir moldeando la política exterior de Néstor Kirchner que había expresado en su primer discurso que *“el MERCOSUR y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericano, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional”*.¹⁶

Cuando Kirchner asumió la presidencia en América Latina encontró un panorama regional en franca mutación. Hugo Chávez era el único presidente de esta amplia corriente “progresista” -que ya llevaba unos años en el poder y había convivido con Carlos Menem y Alberto Fujimori, dos de los principales impulsores de las políticas neoliberales en la región en un contexto ampliamente desfavorable para desarrollar políticas progresistas a nivel continental. Ricardo Lagos había asumido en marzo de 2000 y Lula en enero 2003. En ese tiempo el gobierno de Kirchner fue tratando de ubicarse tejiendo relaciones diplomáticas con presidentes de diferentes extracciones políticas. Sin embargo hubo una clara apuesta por un recambio progresista en la región. Varios dirigentes de diversos

¹⁶ http://www.trabajo.gov.ar/prensa/documentos/discurso_presidente.doc

movimientos sociales que se sumaron al gobierno aportaron sus relaciones y tradición de participación en encuentros como el Foro Social Mundial para reforzar los vínculos con dirigentes sociales de otros países. Cuando el gobierno argentino intervino en octubre 2003 junto a Brasil en la crisis del gobierno de Bolivia encabezado por Gonzalo Sánchez de Losada para encontrar una salida institucional, el presidente Kirchner ya estaba tejiendo lazos directos con Evo Morales, todavía un lejano aspirante a la presidencia; y lo mismo sucedió con Rafael Correa antes de que asumiera en enero de 2007. Y fue también el gobierno de Néstor Kirchner el que le dio un lugar a Fidel Castro y a Evo Morales (ya presidente) en la reunión del MERCOSUR en la ciudad de Córdoba en 2006 después de la ya mencionada Cumbre de las Américas de 2005. Hay un elemento central que obligó al gobierno de Néstor Kirchner a definirse: Hugo Chávez. El acceso al poder de varios presidentes progresistas fue realimentando dialécticamente la intervención política de Hugo Chávez, contenido mientras estaba aislado, y antes de que el golpe de Estado de 2002 le brindara mayor legitimidad política. A medida que fueron asumiendo más presidentes progresistas Chávez fue generando un mayor número de propuestas políticas y económicas. Es así que fue impulsando iniciativas y proyectos que buscaban involucrar a otros países, como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) que nació sólo con Cuba y ya está conformada por nueve países. También estimuló el nacimiento de Petrocaribe, Petrosur, Telesur, el Banco del Sur y el Sucre como moneda común. Más allá de las fuertes presiones de los medios de comunicación opositores la Argentina de Néstor Kirchner aumentó considerablemente su relación política y comercial con Venezuela. Sin embargo, no adoptó todos sus proyectos, sumándose sólo a algunos, como Telesur y el Banco del Sur, y en ambos sin una gran participación activa, lo que resalta la ausencia de definiciones ideológicas al momento de tomar decisiones en muchos temas o una reacción pragmática coyuntural. Esto se puede ver también en la relación con Brasil, que arrastra una historia de competencia e hipótesis de conflicto. A pesar de la desconfianza argentina hacia el gigante regional que se industrializó y se convirtió en una potencia mundial, y de los numerosos choques en temas comerciales la relación se fue afianzando. La Argentina incluso adoptó como propio el proyecto de Comunidad Sudamericana de Naciones que algunos diplomáticos argentinos aseguran nació como un proyecto brasileño para poder liderar un bloque regional que le permita acceder al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Nacida en 2004 en oposición al ALCA –como sostiene el ex presidente Eduardo Duhalde en su libro *Comunidad Sudamericana*¹⁷ - estuvo relegada casi cuatro años hasta que renació en mayo 2008 como Unión de Naciones

¹⁷ Duhalde, Eduardo; *Comunidad Sudamericana – Logros y desafíos de la integración*. Ed Planeta, Buenos Aires, pp. 15-18

Suramericanas (UNASUR). En septiembre de 2008 la presidenta Cristina Fernández, junto a Michele Bachelet le dieron un rol protagónico al convocar a una cumbre de emergencia en Santiago de Chile luego de una matanza de campesinos en Bolivia para sostener al gobierno de Evo Morales que acusaba a la oposición de estar preparando un golpe para derrocarlo. A pesar de algunos recelos sobre el proyecto original de Brasil respecto de UNASUR, no es menos cierto que la Argentina se ha involucrado plenamente en este organismo, también como medio para reforzar instituciones de América Latina sin la participación de Estados Unidos. La presidente Cristina Fernández tuvo un rol destacado en la Cumbre del Grupo Rio que trató la intervención militar de Colombia en territorio ecuatoriano en marzo de 2008 así como en la convocatoria a la cumbre de presidentes de UNASUR en Bariloche en agosto 2008 para analizar la situación de las bases militares en Colombia. Esto quiere decir que las diferencias entre Argentina y Brasil permiten sostener la pregunta si ambos países constituyen “una alianza, una sociedad o una asociación estratégica”.¹⁸ O, tal vez reformulando la pregunta, habría que pensar si puede existir un proyecto común por fuera de la afinidad ideológica –en el amplio sentido del término- de pertenecer a esta corriente de gobiernos progresistas. Por eso, también, la iniciativa de desarrollar el comercio bilateral sin el dólar es mucho más que una iniciativa económica dentro del MERCOSUR.

Aún con diferencias, Brasil y la Argentina se manifestaron contra la ampliación de las bases militares en Colombia, contra el bloqueo a Cuba y por su reincorporación a la Organización de Estados Americanos (OEA), contra la reactivación de la Cuarta Flota y contra el golpe de Estado en Honduras. Si bien Brasil es la principal fuerza regional, la presidenta Cristina Fernández se destacó por sobre el presidente Lula al participar junto a Rafael Correa y Fernando Lugo del primer intento de regreso de Manuel Zelaya a su país en julio, eclipsado más tarde por la intervención de Brasil en su regreso clandestino del 22 de septiembre. Pero si de golpes se trata, paradójicamente ambos países coincidieron en el envío de tropas a Haití en la misión comandada por Estados Unidos que convalidó el golpe de Estado contra el presidente Jean Bertrand Aristide y que fue presentado –en el caso argentino- también como parte de la inserción en el mundo. Si bien la relación con Brasil es fundamental no lo es menos la relación con los otros vecinos y socios “menores” del MERCOSUR, Paraguay y Uruguay. Con este último país el conflicto por la instalación de la pastera

¹⁸ Cortes, María Julieta; “Argentina – Brasil ¿Alianza, sociedad o asociación estratégica”, pp. 121-149. En *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Volumen I – Tomo IV, editado por el Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario 2006

Botnia, que ha llegado hasta la Corte de La Haya no ha hecho más que enturbiar la relación con el gobierno progresista del Frente Amplio. Este -de manera reactiva- no ha dejado de amenazar al MERCOSUR en su conjunto con abandonar el tratado y firmar otro de libre comercio con Estados Unidos, en franca contradicción con el proyecto político-económico del MERCOSUR, e impidió que Néstor Kirchner fuera electo al frente de UNASUR como propuso Rafael Correa.

10) ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La política exterior de Cristina Fernández ha mostrado una continuidad con la gestión de Néstor Kirchner, incluso manteniendo a la base del mismo equipo de la Cancillería, y con la “ventaja” de acceder al poder en un marco regional de cuestionamiento a las políticas neoliberales. De hecho, a poco más de un año de gestión también se sumó El Salvador al conjunto de países progresistas al elegir a Mauricio Funes como presidente. América Latina es hoy la única región del planeta donde existe una oposición creciente a los proyectos políticos y económicos de la Casa Blanca como quedó demostrado en la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago y la posterior reunión de la OEA

La V Cumbre de Trinidad y Tobago tuvo dos ejes que la monopolizaron. Por un lado, el pedido casi unánime de levantar el bloqueo a Cuba y su reincorporación a todos los ámbitos continentales. Por el otro, un cuestionamiento a la política imperial de Estados Unidos. No es un secreto que muchos gobiernos de la región tienen una mirada crítica sobre el presente de la revolución cubana, y consideran que en la isla se deben realizar cambios. Pero hay coincidencias en que primero Washington debe levantar el bloqueo. El 4 de junio de 2009 la misma OEA aprobó por consenso dejar sin efecto aquella resolución de 1962 por la cuál se excluyó a Cuba de la OEA abriendo las puertas para su reincorporación. Estados Unidos no quería que el tema Cuba fuera un eje central de la Asamblea anual de la OEA realizada en Honduras y José Miguel Insulza, su secretario general, pidió “no cubanizar” la reunión. Lo mismo habían dicho respecto de la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago. En ninguna de las dos reuniones Cuba figuraba en la agenda. Sin embargo, en ambas se convirtió en el tema central. América Latina se está animando a desafiar a los Estados Unidos. No es mera retórica antiimperialista infantil, ni resabios de ideologías en desuso. Se trata de un cuestionamiento político muy concreto. La elección en estos últimos años de una serie de gobiernos que están tratando de desandar las políticas neoliberales es significativa y los proyectos comunes que se construyen les ha dado una inusual fuerza. Son gobiernos que difieren mucho entre sí, pero saben que se necesitan, y se apoyan. El fracaso del gran proyecto regional de Washington –el ALCA-

por la abierta oposición del MERCOSUR en la Cumbre de Mar del Plata fue el puntapié inicial para animarse y cuestionar a la primera potencia mundial. Luego vino la reunión del Grupo de Río –un organismo latinoamericano y del Caribe sin presencia de Estados Unidos- en marzo de 2008 donde se discutió la crisis entre Colombia y Ecuador sin representantes de la Casa Blanca. Meses después Cuba se incorporó al Grupo de Río. En septiembre de 2008, para debatir la crisis en Bolivia sin presencia norteamericana se reflató UNASUR y todos los países le brindaron un fuerte respaldo a Evo Morales.

La politóloga Anabella Busso en un extenso estudio sobre la política exterior de Néstor Kirchner sostiene que ésta estuvo marcada por “más ajustes que rupturas”.¹⁹ Es posible si se piensa que el estilo de Néstor Kirchner (también de Cristina Fernández) lejos estuvo de tener un tono confrontativo en política exterior similar al de Hugo Chávez o Evo Morales. Esto no quita que la consolidación de los gobiernos progresistas haya sido una parte fundamental de su agenda y en este sentido hay más rupturas que ajustes.

¹⁹ Busso, Anabella; “La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Mas ajustes que rupturas”, Tomo IV, Volumen 2. En La política exterior del gobierno de Kirchner, editado por el Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario 2006