

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Sistemas de creencias y política exterior argentina:
Un análisis de las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y
Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)**

Alumno: Federico Alex Sujarchuk
Tutor: Roberto Russell

Junio, 2016

ABSTRACT

El presente trabajo consiste en un análisis cualitativo de los sistemas de creencias de política exterior de las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). De esta forma, se pretende identificar los sistemas de creencias de ambas administraciones a través de un sistema jerárquico de dos niveles compuesto por creencias centrales y creencias periféricas. A partir de esto, se realizará un breve análisis comparativo de las características principales de ambos sistemas de creencias con el objetivo de analizar sus principales continuidades y rupturas.

ÍNDICE

Capítulo 1: Introducción	
1.1 Los Sistemas de Creencias y la Formulación de la Política Exterior.....	4
1.2 Metodología.....	8
Capítulo 2: Las Creencias de Política Exterior de la Administración de Néstor Kirchner (2003-2007)	
2.1 La Política Exterior de Néstor Kirchner.....	10
2.2 Creencias Centrales.....	16
2.3 Creencias Periféricas.....	24
Capítulo 3: Las Creencias de Política Exterior de la Administración de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).	
3.1 La Política Exterior de Cristina Fernández.....	31
3.2 Creencias Centrales.....	36
3.3 Creencias Periféricas.....	44
Capítulo 4: Conclusión.....	52
Bibliografía.....	57

Capítulo 1: Introducción

1.1 Los Sistemas de Creencias y la Formulación de la Política Exterior

A la hora de estudiar el rol de las creencias del Ejecutivo en la política exterior argentina, nos encontramos con una situación paradójica. Por un lado, ocurre que el sistema de creencias de cualquier administración política es un factor clave para comprender la política exterior de un país. A nivel teórico, las creencias son importantes debido a la influencia que ejercen en innumerables aspectos de la política internacional, desde como el sistema de creencia del Ejecutivo afecta la manera en que los líderes lidian con la opinión pública (Foyle, 1999) hasta como las creencias del público afectan el nivel de legitimidad de los organismos internacionales (Chapman, 2009). En la práctica, los sistemas de creencias proveen a los *policymakers* de una estructura ideacional estable para lidiar con una multiplicidad de situaciones y procesar un flujo de información que en muchas oportunidades puede resultar abrumador. De esta manera, las creencias actúan como un lente a través del cual el actor percibe y simplifica la realidad internacional con el objetivo de establecer posibles cursos de acción (George, 1969). Además, una vez que estos cursos de acción son llevados a cabo, los mismos pueden reafirmar o debilitar el sistema de creencias de la administración (Bjorkman, 1989). Entonces, una vez que aceptamos el rol que juegan los factores no materiales en el sistema internacional, dichos sistemas se convierten en una variable relevante en el análisis de la política exterior de un Estado.

No obstante, más allá del trabajo realizado por Roberto Russell (1996) sobre el sistema de creencias de política exterior argentino durante la última dictadura militar y la administración radical subsiguiente, la investigación dedicada a este tema en el país ha sido prácticamente nula. Esta tesina tiene por objetivo comenzar a colmar ese vacío. De esta forma, el presente trabajo pretende analizar en clave comparativa la política exterior de las administraciones de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner a través de la evolución del sistema de creencias de ambos mandatarios.

Para cumplir con este objetivo, resulta importante comprender la relación que existe entre las creencias y la formulación de la política exterior. Para esto utilizaré la teoría

poliheurística desarrollada por Alex Mintz (2004). Dicha teoría propone la existencia de un proceso compuesto por dos etapas: Primero, una etapa “heurística” en la que el actor limita las potenciales alternativas de política exterior en base a los dispositivos heurísticos de su preferencia, es decir, a aquellas herramientas metodológicas que son preferidas por el actor. Luego, en la segunda etapa, el resto de las alternativas que quedan son evaluadas utilizando la teoría del *rational choice*, de acuerdo a la utilidad esperada que cada una puede proporcionarle al actor. Cabe destacar que en este modelo las creencias juegan un rol importante en la primer etapa ya que ejercen una fuerte influencia sobre aquellos dispositivos heurísticos que determinarán cuales alternativas de política exterior pasarán el filtro para ser analizadas “racionalmente”. En este sentido, la primer etapa de la teoría poliheurística cuenta con cuatro características que le otorgan a las creencias un rol preponderante. En primer lugar, dicha etapa implica una búsqueda en un *set* restringido de alternativas, lo que significa que las opciones de política exterior que son favorecidas por el sistema de creencias del *policymaker* tendrán una posibilidad importante de ser elegidas. En segundo lugar, el actor debe elegir las dimensiones de su matriz de decisión, es decir, los criterios relevantes según los cuales evaluará las distintas alternativas. Naturalmente, estos “criterios” subjetivos resultan altamente permeables a las creencias del actor. En tercer lugar, el objetivo de esta primera etapa no es determinar una alternativa óptima sino determinar aquellas que resultan aceptables, lo que es juzgado en buena medida en base a las creencias del actor. Por último, esta etapa resulta afectada por el orden de las alternativas, lo que sugiere que las creencias jugaran un rol significativo en proponer cuales alternativas serán consideradas primero y cuales quedarán rezagadas (Carlson y Dacey, 2004: 40-41). Entonces, como es posible observar, las creencias adquieren una influencia importante en el proceso de toma de decisiones a través del cual los *policymakers* toman una decisión de política exterior.

No obstante, el análisis de los sistemas de creencias presenta ciertos problemas metodológicos que no deben ser ignorados. Esta situación, que ya fue ampliamente reconocida por la literatura ligada al tema, fue lúcidamente desarrollada por Russell en el *paper* anteriormente mencionado. En dicho artículo, Russell destaca tres problemas metodológicos, a saber:

a) que la literatura sobre sistema de creencias no puede proveernos de información precisa respecto a “como las creencias se combinan con las experiencias previas u otros aspectos cognoscitivos de una persona [...] para ser usadas en situaciones en las que se toman decisiones” (Powell, Dyson y Purkitt, 1987: 208). Este problema también fue abordado por Alexander George, el creador del método con el que posteriormente operacionalizaré el concepto de “sistema de creencias”, para quien no es posible afirmar que exista una relación causal lineal entre las creencias de los gobernantes y la política exterior de un Estado (George, 1969: 191).

b) que existen una serie de complicaciones inherentes al uso de un concepto que utiliza información de naturaleza psicológica. En otras palabras, ya que no existe forma de saber lo que sucede dentro de la mente de los gobernantes y sí lo que dicen creer en sus declaraciones públicas es efectivamente lo que creen, debemos enfrentarnos con el problema de la inducción. Además, está la cuestión de la interpretación del analista, quien inevitablemente incorpora su propia subjetividad.

c) que pueden surgir importantes disonancias entre el sistema de creencias y el comportamiento del Ejecutivo como producto de ciertos “umbrales situacionales” (Russell, 1996: 6). En otras palabras, debido a que las creencias no determinan unilateralmente la política exterior de un Estado (George, 1969: 191), cuando surge una coyuntura nacional y/o internacional de crisis, los gobernantes probablemente adopten políticas “necesarias” que pueden llegar a ser un tanto inconsistentes con su sistema de creencias. Por ejemplo, la relación con EE.UU entre la llegada al poder de Kirchner y la IV Cumbre de las Américas de 2005, no se correspondió con su sistema de creencias debido al rol que dicho país podía jugar en la renegociación de la deuda; la gran prioridad en materia de política exterior durante aquel período.

Por otra parte, otra cuestión que me alentó a realizar esta tesina fue que, en el caso de la Argentina durante el periodo estudiado, se cumplieron ciertas condiciones que hicieron que la política exterior resultara particularmente permeable al sistema de creencias del Ejecutivo. Por ejemplo, la propensión de nuestro sistema político hacia el “hiperpresidencialismo” favoreció la concentración del proceso de toma de decisiones en las manos de “líderes predominantes” (Hermann, 2001: 84) que manejaron la política

exterior con un grado importante de discrecionalidad personal. Asimismo, el “hiperpresidencialismo” fomenta la influencia de las creencias del Ejecutivo a través de lo que se conoce como “pensamiento de grupo” o *groupthink*: la ausencia de disenso respecto al líder para preservar la lealtad interna del conjunto y no quedar desplazado del núcleo del proceso decisorio (Russell y Tokatlian, 2015: 265). En palabras de Snyder y Diesing (1977: 526): “Los valores operativos del proceso de toma de decisiones dependen del balance de influencia entre sus miembros constitutivos. De esta forma, si una o dos personas están completamente en control, los intereses operacionales del Estado reflejarán sus perspectivas”. A su vez, las situaciones de crisis también aumentan la influencia de las creencias. Esto, se debe a que dichas situaciones requieren de una reacción rápida que, al reducir el tiempo para buscar soluciones y la influencia de las limitaciones institucionales, favorece que el *policymaker* actúe de acuerdo a sus predisposiciones personales y creencias (Hermann, 2001: 85-86). Si bien en el caso de la Argentina durante el periodo estudiado no ocurrió ninguna situación que cumpliera claramente con esta definición, sí existieron situaciones novedosas –como fue el conflicto con los *holdouts* o el memorándum con Irán– que requirieron más que la aplicación de los estándares existentes en los procesos de toma de decisiones (Russell, 1996: 46). Además, la falta de políticas de Estado acordadas a lo largo del espectro político –producto tanto del desacreditamiento del modelo de política exterior que había imperado hasta el 2001 como de la inexistencia de un consenso social respecto al lugar que debería ocupar la Argentina en el mundo– exacerbó la influencia de las creencias del Ejecutivo, al librarlo a éste de los constreñimientos institucionales e internos que hubieran significado la existencia de dichas políticas. Por cierto, como se sugirió anteriormente, las características personales de los gobernantes también afectan el grado en que sus creencias influenciarán la política exterior de un Estado. Según Hermann (2001: 85), las creencias de dichos individuos solo tendrán un rol importante si: a) Pueden ejercer efectivamente su autoridad. b) Son lo que Hermann (2001: 87-94) denomina *goal-driven*, es decir, son individuos inclinados a proponerse y cumplir objetivos. c) Si tienen poco interés o conocimiento real en el manejo de las relaciones internacionales, por lo que no tienen a que recurrir más que a sus predisposiciones (Hermann, 1980: 43) y al uso de analogías simples para comprender situaciones complejas (Dyson, 2006).

Metodología

El método que utilizaré para identificar los sistemas de creencias de política exterior de ambas administraciones es una variante –influenciada por el trabajo de Douglas Blum (1993) sobre las creencias de política exterior de la URSS- de uno de los enfoques clásicos de la literatura de sistemas de creencias, el “Código Operacional”. Este enfoque, desarrollado en 1969 por Alexander George, se encuentra compuesto por un sistema jerárquico de dos niveles que interactúan entre sí y que proveen los lineamientos a través de los cuales un gobernante percibe su ambiente político y actúa dentro de éste. El nivel central de dicho “código” se encuentra compuesto por “creencias filosóficas”, es decir, aquellas creencias elementales -respecto a la naturaleza fundamental de la política, el conflicto, la cooperación y la historia- de las cuales se derivan el resto de las creencias del sistema (Holsti, 1977). Por esa razón, en tanto que éstas proveen las directrices internas que influyen las estrategias políticas del actor y limitan sus posibles cursos de acción (Renshon, 2008: 825-827), las creencias filosóficas son también las creencias más resistentes al cambio. En este sentido, los lineamientos que utilizaré para aproximarme a las creencias centrales del Ejecutivo en las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández serán los siguientes:

- *Self Image*: La “imagen idealizada” que la administración tiene sobre sí misma como Estado y los prospectos para la eventual realización de los valores políticos fundamentales de la administración (Blum, 1993; George, 1969; Schlenker, 1985).
- *La imagen de los aliados*: Esto incluye las creencias respecto al carácter fundamental de los distintos aliados y la dinámica de dichas alianzas (Blum, 1993; Kaplowitz, 1984; George 1969).
- *La imagen de los adversarios*: Esto se refiere a las creencias con relación al carácter fundamental de los distintos adversarios y la dinámica de dichos enfrentamientos. (Blum, 1993; George, 1969).
- *La naturaleza de la gobernanza global*: Las suposiciones respecto a la naturaleza armoniosa o conflictiva del sistema internacional y respecto al grado en que los conflictos internacionales tienden a tener solución. (Blum, 1993; George, 1969).

- *El flujo de la historia*: Esto hace referencia a las creencias respecto a los roles que juegan la historia en la política y el gobernante en moldear el desarrollo histórico en la dirección deseada (Blum, 1993; Sjobolm, 1982).

Por otro lado, el nivel “periférico” del “código operacional” que utilizaré se encuentra compuesto por “creencias instrumentales” y “creencias contextuales”. Las primeras incluyen las creencias acerca de las relaciones entre medios y fines en la política internacional, mientras que las segundas son aquellas vinculadas a la coyuntura del sistema internacional y la situación de cada país en él. Ambos tipos de creencias, según Blum (1993: 375), se encuentran lógicamente subordinadas a las creencias centrales en tanto que ambas presuponen las nociones fundamentales provistas por las mismas.

Por último, los lineamientos que utilizaré para aproximarme a las creencias “periféricas” del Ejecutivo en ambas administraciones incluirán:

- El rol que juegan las creencias sobre la coyuntura internacional en la formulación de la política exterior (Rosati, 1988; Rosati, 2000).
- El enfoque preferido a la hora de seleccionar metas y objetivos de política exterior (George, 1969).
- La forma en que los riesgos de la acción política son calculados y controlados (George, 1969).
- El *timing* elegido para avanzar con los objetivos de política exterior (George, 1969).
- Los medios preferidos a la hora de avanzar en la consecución de los objetivos de política exterior (George, 1969).

Capítulo 2: Las Creencias de Política Exterior de la Administración de Néstor Kirchner (2003-2007)

2.1 La Política Exterior de Néstor Kirchner

Diciembre del año 2001 marcaría el estallido de una de las peores crisis económicas, políticas y sociales que atravesó la República Argentina. Sin embargo, al momento de asumir Néstor Kirchner, el punto más álgido de esta crisis parecía haber pasado y la economía se encontraba ya en la fase de recuperación¹. No obstante, a pesar de la recuperación, el trauma de aquella crisis seguía muy fresco tanto en el gobierno como en la sociedad. Por esa razón, poco de la política exterior de su administración puede entenderse si no se parte desde la honda crisis de 2001-2002. Aquel punto de inflexión en el rumbo del desarrollo argentino redefinió una miríada de aspectos en la política nacional. En este sentido, Russell y Tokatlian (2015: 238) destacan que, a diferencia de Menem o Alfonsín, el inicio de mandato de Kirchner no coincidió con un cambio sistémico de magnitud, como lo fue el fin de la guerra fría o la tercera ola de democratización en la región, sino que la política exterior durante su administración estuvo prácticamente definida por las necesidades de la agenda interna.

De esta forma, en los cuatro años de la administración Kirchner, es posible distinguir dos momentos en la evolución de la política exterior. El primero coincide con la etapa donde la política exterior nacional estuvo prácticamente determinada por la renegociación de la deuda. Así, la necesidad de salir del *default* consumió la atención del Ejecutivo desde el 25 de mayo de 2003 hasta el 9 de febrero de 2005, cuando cerró el primer canje de deuda. El segundo se inicia a finales de 2005 con el escenario *postdefault*. Durante este periodo, ya sin la restricción que significaba el tema de la deuda, la agenda exterior nacional se encontró signada por la necesidad de encontrar un modelo de inserción internacional coherente con el sistema de creencias del gobierno.

¹ El primer trimestre de ese año registraba un crecimiento del PBI del 5,4% respecto al mismo período del año anterior y para el segundo trimestre, tiempo de la asunción del ex gobernador santacruceño, ese incremento ya llegaba al 7,6% (INDEC, 2009)

En los dos primeros años de gobierno, período en el que se ubica la primera etapa de política exterior, las prioridades más importantes estuvieron marcadas por la necesidad de salir del *default*, por el proyecto de consolidar el MERCOSUR económica e institucionalmente, por la cuestión del afianzamiento de los vínculos con Brasil -dada la fortaleza de Brasilia y la debilidad de Buenos Aires en aquella coyuntura- y por el aporte para lograr la estabilidad política en Bolivia, sin por eso dejar de apostar por el entonces líder de la oposición, Evo Morales (Busso, 2015: 286).

Superada la situación del *default*, ya sin la imperiosa necesidad de mandar señales tranquilizadoras a los mercados y en una situación de franca recuperación económica², la política exterior del gobierno apuntó cada vez en mayor medida a convertirse en una herramienta para consolidar a un presidente que había llegado al poder con una débil legitimidad de origen (Kirchner obtuvo el 22.4% de los votos) y gracias a una heterogénea coalición de apoyo construida en base al rechazo hacia las políticas pro-mercado y pro-occidentales implementadas durante la presidencia de Menem. En consecuencia, las primeras tendencias que se observaron fueron: el enfriamiento relativo de los vínculos con EE.UU; el rechazo categórico al proyecto del ALCA, es decir, al proceso de expansión del NAFTA hacia Sudamérica; un acercamiento a Venezuela producto tanto de cuestiones pragmáticas como de afinidades ideológicas y la búsqueda incipiente de nuevos mercados, particularmente en Asia, pero también en otras regiones del *global south*³.

En lo relacionado al tema de la deuda, la estrategia del nuevo gobierno sería doble: Por un lado, una estrategia frente a organismos multilaterales de crédito y por otro, otra estrategia bien distinta frente a los bonistas. La primera de ellas, apuntada principalmente al FMI y al Banco Mundial, consistía fundamentalmente en lo siguiente: En primer lugar, el rechazo y la crítica de los organismos internacionales de crédito ante las demandas de éstos

² Esto se debió en buena parte al *boom* de los *commodities* y a una política de dólar alto que permitió exportar bienes y servicios a precios competitivos en el mercado internacional. Durante el periodo 2003-2008, las exportaciones se duplicaron, mientras que el crecimiento económico promedio durante estos mismos años fue superior al 8% (CEPAL, 2008).

³ Algunos países que ocuparon un lugar cada vez más importante como mercados para las exportaciones argentinas fueron: India, Indonesia, Malasia y Vietnam en el Sudeste asiático; Irán en el área del Golfo Pérsico y la zona del Magreb más Egipto en África (Russel y Tokatlian, 2015: 254).

de un paquete de medidas económicas ortodoxas y la oferta de nuevos préstamos condicionados a su aplicación (Fisch, 2014: 20-21). De acuerdo a la administración Kirchner, estos organismos no sólo eran en parte responsables de las políticas neoliberales de los noventa al consolidar “un modelo de injusticia, de concentración económica, de quiebra de nuestras economías profundizando hasta puntos extremos la injusta distribución del ingreso, la exclusión y la corrupción en nuestras naciones” (Kirchner, 2004) sino que también eran responsables del manejo inadecuado de la crisis debido al “enfoque ortodoxo que se le quiere dar al tema de la deuda” gracias al “predominio del componente ideológico en las políticas de los organismos internacionales de crédito”.(Kirchner, 2005)

Por otro lado, la fuerte retórica en contra de los organismos multilaterales de crédito fue combinada en los hechos con la cancelación de la deuda que se tenía con dichos organismos. De esta forma, la Argentina seguiría a rajatabla los vencimientos, pagando los servicios de deuda tanto al FMI como al Banco Mundial.

Respecto a la relación con los bonistas, la estrategia estuvo vinculada a una ambiciosa reestructuración de la deuda con una significativa quita.⁴ El balance de este primer canje de deuda fue sumamente positivo. El gobierno logró una adhesión del 76% en la reestructuración de la deuda, lo que le permitió refinanciar bonos por 81.800 millones de dólares. Este canje en principio significaba para la Argentina la “normalización” de la relación con los mercados internacionales. No obstante, la salida del *default* incrementaría la presión del otro 24% de los bonistas que no ingresaron en la propuesta de refinanciación argentina, entre ellos los *holdouts* (Fisch, 2014: 22). Por cierto, debe destacarse el rol importante que EE.UU adquirió como moderador en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito y la posterior cancelación de la deuda con dichos organismos.

En cuanto a la relación con dicho país, pueden diferenciarse, bajo la presidencia de Néstor Kirchner, dos etapas: la primera se da entre su asunción, el 25 de mayo del 2003, y la realización de la IV Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad de Mar del Plata. Mientras que la segunda se desarrolla desde aquella cumbre hasta el 2007, cuando asume como presidenta Cristina Fernández.

⁴ Según datos del sitio web Chequeado.com (2014), el ratio deuda/PBI experimentó una reducción del 84% desde el 2003 al 2007.

La primera etapa había sido catalogada desde el gobierno argentino como una relación “de cooperación sin cohabitación” (Bielsa, 2003), es decir como una relación “cordial”, sin críticas directas al gobierno de Bush dada la necesidad de obtener su apoyo en el G7 y en los organismos multilaterales de crédito. En este sentido, el gobierno intentó evitar críticas innecesarias o excesivas para con EE.UU por el conflicto con Irak; además de que las críticas contra el sistema financiero internacional, se focalizaron en el FMI, y no en el gobierno norteamericano.

Durante la Cumbre de Mar del Plata comenzará la segunda etapa: El crecimiento económico de los años anteriores (que disminuyeron la necesidad del gobierno de tranquilizar a los mercados), el aumento de los precios internacionales de los *commodities* (que le permitieron a Kirchner pagar gran parte de la deuda con reservas del BCRA, previo desplazamiento de Lavagna del ministerio de Economía), y el importante triunfo del gobierno en las elecciones legislativas de ese año llevaron a Kirchner a que ya no reparase tanto en la necesidad de tener una buena relación con los EE.UU. Es decir, a partir de 2005, Kirchner ve que los beneficios que puede obtener de una buena relación con Washington son menores que los beneficios políticos de recurrir al tradicional anti-americanismo siempre presente en una buena parte de la sociedad argentina. En base a esto, Kirchner decide ponerle freno a la voluntad del gobierno norteamericano de relanzar el ALCA, denunciando abiertamente en el discurso presidencial de la cumbre a Bush, por su “visión arcaica” de los problemas de las naciones en desarrollo, y tolerando una contracumbre liderada por Hugo Chávez. De esta forma, Kirchner generaría para sí un gran apoyo público en el plano doméstico, mientras que transformaría su imagen en los EE.UU en la de un político imprevisible y poco confiable, en el mismo momento que Brasil construía una agenda propia con Washington (Russell, 2010: 37).

Por otro lado, la cuestión de la política regional fue una de las áreas prioritarias del relacionamiento externo argentino. Dos aspectos importantes marcaron el pulso de la agenda regional del gobierno: la integración regional y la búsqueda de una sociedad estratégica con Brasil y, posteriormente, con Venezuela .

Respecto a la cuestión de la integración regional, ésta fue considerada prioritaria desde un principio y, según los dichos de Kirchner, sería “la mejor respuesta estratégica

para impulsar el desarrollo regional y hacer frente a los nuevos desafíos que imponen la globalización y el avance científico y tecnológico.” (Kirchner, 2006) Así, el MERCOSUR apareció como un eje clave para la proyección de poder de la Argentina en la región y para la articulación de las negociaciones con otras áreas comerciales y la OMC (Simonoff, 2009: 79).

Respecto a la relación con Brasil, ésta atravesó diferentes etapas bajo la administración de Néstor Kirchner. Durante la primer etapa, el gobierno buscó reforzarse al abrigo de la política exterior brasilera en tanto que Itamaraty constituía una alternativa viable para ejercer algún tipo de influencia a nivel regional. Un ejemplo de ello es la modificación del país de su estrategia de negociación en la OMC, reemplazando al Grupo Cairns⁵ por el G-22, el cual estaba impulsado y liderado fundamentalmente por Brasil, India y China. Otro ejemplo lo constituye el apoyo a la iniciativa brasileña sobre las modalidades en torno a las cuales negociar la integración continental, afirmando además la unidad del MERCOSUR. Además, ambos gobiernos se dedicaron actos simbólicos importantes como fue el apoyo explícito que el presidente argentino le dio a Lula Da Silva durante su campaña por la reelección presidencial y, por su parte, el hecho de que Lula manifestara que la relación con Argentina era la más importante en la región (Simonoff, 2009: 77).

A pesar de las coincidencias, a partir de 2005, una posición más reticente de la Argentina respecto al liderazgo regional brasilero se consolidará en el gobierno de Kirchner. En este sentido, tres situaciones autónomas contribuyeron al surgimiento de asperezas en la relación entre ambos países: La disputa entre la Argentina y Brasil por el modo y el sentido de una ampliación del Consejo de Seguridad de la ONU; la neutralidad brasilera en las negociaciones que la Argentina llevaba adelante con el FMI y la utilización de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y luego de UNASUR, como marco para la resolución de conflictos políticos regionales en detrimento del MERCOSUR.

Esta desilusión y consiguiente escepticismo de Buenos Aires respecto al rol que

⁵ El grupo Cairns, una agrupación de naciones de clase media y media-alta, tenía una posición bastante tibia respecto a los subsidios agrícolas. En cambio el G-22 pudo frenar el acuerdo cerrado sobre los subsidios que tenían EE.UU y la Unión Europea para la cumbre de Cancún de 2003. (Simonoff, 2009: 81)

Brasil estaba jugando en la región, llevarían al país a buscar puntos de apoyo para contrapesar el peso de Itamaraty. En consecuencia, se daría un renovado énfasis en la relación con Venezuela en la que el pragmatismo jugaría un rol, al menos tan importante, como la afinidad ideológica que muchos funcionarios del gobierno –y el propio Néstor Kirchner- tenían con el régimen chavista. A su vez, el hecho que jugaría un rol clave en el acercamiento entre Buenos Aires y Caracas sería la compra por parte del gobierno venezolano, a partir del año 2005, de bonos de la deuda argentina. La importancia de esta decisión radicó en que Argentina, que había endurecido su discurso hacia el FMI, se encontraba fuertemente limitada en el acceso al crédito internacional y, si bien se encontraba negociando y reestructurando su deuda, las calificadoras de riesgo seguían afirmando que el país era poco confiable, lo cual convertía a los bonos argentinos en un instrumento financiero poco atractivo (Marconetto, 2014 64-65). De esta forma, la compra de bonos argentinos por parte de Caracas no sólo financió los gastos del gobierno sino que también permitió la liquidación de la deuda con el FMI y la contratación de empresas estatales como Astilleros Río Santiago e INVAP, entre otros (Simonoff, 2008: 10). Así, el rol de Venezuela en la política exterior nacional fue creciendo exponencialmente: Durante el mandato de Kirchner, Argentina y Venezuela concretaron el 60% del total de los acuerdos bilaterales suscritos por ambas naciones desde 1911. Por lo que Venezuela se convirtió en el país con el que la Argentina cerró la mayor cantidad de convenios bilaterales a nivel mundial (Roark y Giglio, 2010: 3). A pesar de esto, los alineamientos internacionales de Venezuela –particularmente su relación con el régimen de Teherán- supusieron ciertos roces entre ambos países en tanto que dichos alineamientos fueron percibidos como ajenos a los intereses argentinos.⁶

Por último, en el tratamiento de la cuestión Malvinas, la administración Kirchner volvió a la posición tradicional de exigir la discusión del tema soberanía antes de discutir cualquier otro asunto, como recursos naturales, comercio o cooperación en general. El

⁶ Un ejemplo de esto fueron los choques que surgieron entre ambos gobiernos cuando en noviembre de 2006 Luis D'elía, con el apoyo de Roger Capella –en ese entonces embajador de Venezuela en el país-, expresó su solidaridad frente al pedido de captura de ex funcionarios de la República Islámica de Irán por la causa que investiga el atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). Si bien este episodio no dañó los ejes de la relación argentino-venezolana, sí demostró algunos límites de la misma (Marconetto, 2014: 72).

propio Néstor Kirchner había adelantado el tono que su gestión iba a adoptar respecto del reclamo de soberanía en su discurso de asunción, el 25 de mayo de 2003: "Venimos desde el sur de la Patria, de la tierra de la cultura malvinera y de los hielos continentales y sostendremos ineludiblemente nuestro reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas" (Kirchner, 2003). En consecuencia, el gobierno adoptó una estrategia de confrontación con Gran Bretaña, procuró un respaldo más asertivo de la región a sus reclamos y canceló los acuerdos de pesca, petróleo y sobrevuelo con los isleños. Todo esto como parte de una estrategia orientada a incrementar los costos para Londres del mantenimiento del archipiélago. Dicha estrategia de confrontación por parte de la Argentina no produjo ningún cambio de postura en Londres e incluso tuvo su correlato en cierta inflexibilidad británica en cuestiones tales como la explotación pesquera y petrolera de espacios marítimos disputados y la incorporación de las islas como territorio de ultramar dentro de la Constitución de la Unión Europea (Simonoff, 2009: 83).

2.1 Creencias Centrales

En lo concerniente a la imagen idealizada que la administración Kirchner construyó sobre sí misma, ésta se encontró influenciada desde un principio por la idea de un proceso refundacional que debía alcanzar a todas las áreas del Estado, incluyendo a la política exterior. Para ese entonces, la comunidad epistémica formada en los noventa había mostrado algunas fallas que hacían que, luego de la crisis, el clima político y social dificultara mantenerla. Por lo que, cuando Kirchner llegó al poder, la política exterior Argentina se encontraba sin un sustento teórico o un interés nacional claro. En este sentido, tanto la crisis interna atravesada por el país como los cambios internacionales demandaban la construcción de un nuevo modelo de inserción internacional para la Argentina (Cortes y Creus, 2010: 372-374). Néstor Kirchner no ignoraba esta situación y buscó desde un principio marcar una fuerte distancia con el pasado reciente. En la visión idealizada que la administración Kirchner construyó sobre sí misma, la "pesada herencia" del menemismo fue, al menos, tan importante como la definición de un modelo propio. Así, la visión que se incorporó respecto a la política exterior de las administraciones de Menem y De la Rúa, fue la de una suerte de *interregno* neoliberal que habría continuado con cierto legado de

política exterior del proceso militar. En consecuencia, las políticas adoptadas por la administración Menem y continuadas por De la Rúa –como el endeudamiento con los organismos multilaterales de crédito, el acercamiento a EE.UU y la adopción de ciertos puntos del Consenso de Washington- no fueron vistas como políticas con una legitimidad democrática real sino como imposiciones de lo que podríamos llamar “la tríada del mal” del progresismo vernáculo –un *rehash* de la teoría de la dependencia de Cardoso y Faletto-: grupos corporativos concentrados ligados a los servicios, finanzas y el capital trasnacional que, en connivencia con elites locales antinacionales y el beneplácito de Washington, buscan imponer “modelos de ajuste que basan la prosperidad de unos en la pobreza de otros” (Kirchner, 2003a) y profundizar la subordinación económica a través de la toma de deuda y la desindustrialización.

Frente a esta denuncia del pasado reciente, Néstor Kirchner proponía pensar “el mundo en argentino, desde un modelo propio.” (Kirchner, 2003) Pero, ¿qué significaba para el santacruceño pensar el mundo “en argentino”? Desde el punto de vista económico, significaba una inserción internacional de corte nacionalista y desarrollista que debía sustentarse en el estímulo y el consumo de un mercado interno ampliado hacia el MERCOSUR. De esta forma, el MERCOSUR debía funcionar como una fortaleza defensiva dedicada a defendernos de los peligros de la globalización y, al mismo tiempo, como un “trampolín” para avanzar sobre el escenario internacional y sus mercados (Cisneros, 2014: 274). En consecuencia, la región fue percibida como un espacio en el cual resultaba posible descubrir posiciones semejantes frente a cuestiones globales y regionales –tales como el multilateralismo o la defensa del principio de integridad territorial- que pudieran contribuir en el proceso de generación de identidad y conformación del perfil del oficialismo (Torres, 2010: 6).

Asimismo, desde el punto de vista político, la idea de “pensar el mundo en argentino” implicaba una dualidad nacida de las banderas de la izquierda peronista de la década del setenta. Por un lado, es posible hablar de un acercamiento, al menos discursivo, hacia el autonomismo “puiguiano”. De acuerdo a Puig (1984: 73) (1980: 141), los principios de aquella doctrina apuntan a generar márgenes de maniobra con el objetivo de reducir la dependencia a través de alianzas con países que cuentan con similares recursos y

valores. Según esta noción tradicional y Estado-céntrica de la autonomía, un Estado es más autónomo cuanto menos depende del flujo de crédito internacional o de las inversiones extranjeras, sobre todo si éstas proceden del “imperialismo” o sus asociados. Por ende, los grados de autonomía se incrementan en relación inversamente proporcional a los de interdependencia económica o al influjo de las fuerzas de la globalización.

Por otro lado, implicaba una identificación ideológico-simbólica con los regímenes de tinte ideológico “antiimperialista”, tales como la Cuba de Fidel Castro o la Venezuela de Hugo Chávez. Esta óptica de dejo nostálgico, que pretendía rescatar ciertas ideas y gestos propios de la izquierda peronista –en la que militaron en su juventud tanto el presidente Kirchner como su canciller Bielsa-, reforzó la imagen idealizada de la administración como proceso refundacional. Además, dicha identificación ideológico-simbólica se pudo observar en actitudes y eventos como la presencia de Castro y de Chávez en la ceremonia de asunción presidencial del 25 de mayo de 2003 y como disertantes privilegiados en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y en la Facultad de Periodismo de la Universidad Nacional de La Plata respectivamente; en las declaraciones de Bielsa respecto del fusilamiento de disidentes por el régimen castrista: “No me atrevo a decir que se violan los derechos humanos en Cuba”; y en la posición de abstención de la delegación argentina en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU respecto de la resolución de condena a Cuba por la represión de opositores políticos y periodistas (Corigliano, 2004: 2).

Por cierto, estas políticas gozaron de un amplio apoyo popular en un país propenso a la tesis del excepcionalismo cultural (según la cual nos mereceríamos un destino de grandeza que habría quedado trunco), que venía creciendo a “tasas chinas” y donde solamente el 9% de la población favorecía estrechar los lazos con EE.UU (CARI, 2006: 42).

No obstante, debe resaltarse que durante los primeros años de la administración, dicha caracterización de la herencia recibida y del proyecto político a construir no tendría la estridencia que se vería a partir de la cumbre de Mar del Plata de 2005. Esto se debió principalmente a que hasta aquella fecha, la imperiosa necesidad de arreglar la cuestión de la deuda y volver a los mercados internacionales obligó a Kirchner a moderar su discurso; particularmente la cuestión del anti-americanismo.

Por último, respecto a la segunda parte de la pregunta, ésta resulta algo difícil de definir ya que, como dijimos anteriormente, la percepción del gobierno fue desde un principio la de ser un régimen que comenzaba a construir un proyecto que buscaba refundar las bases políticas del Estado. En este sentido, se habló durante la administración de la necesidad de continuar y profundizar dicho proyecto pero nunca se hizo declaración alguna respecto a la eventual realización de los objetivos de política exterior o a la aparición de un modelo alternativo de relacionamiento exterior que trascendiera la estrategia original de la administración. Esto no debería llamarnos la atención en tanto que Kirchner nunca fue partidario de los grandes planes de gobierno (Russell y Tokatlian, 2015: 242).

En lo referido a materia de alianzas, el sistema de creencias del gobierno favoreció la formación de alineamientos estratégicos principalmente con Brasil y con Venezuela pero también con otros gobiernos de la región –como Bolivia y Ecuador- que habían emergido como consecuencia de los estallidos sociales que se habían sucedido en Sudamérica. Asimismo, es posible afirmar que el acercamiento a estos países fue producto de dos influencias: El autonomismo “puiguiano” y el concepto de “unidad latinoamericana”.

En cuanto a los principios del autonomismo “puiguiano”, estos jugaron un rol importante en el sistema de creencias de la administración en tanto que para Kirchner, “ninguno de nuestros países es por sí mismo ni tan grande ni tan fuerte como para prescindir del destino regional ante los fuertes vientos que caracterizan a la globalización.” (Kirchner, 2004a) De esta forma, se favoreció desde un principio la búsqueda de márgenes de maniobra a través de la construcción de bloques regionales en los cuales insertarse no sólo comercial sino también políticamente. Esta percepción resultó favorecida por el ascenso en varios países de la región de líderes de orientación ideológica similar y por la presencia de desafíos y objetivos cercanos en las agendas de dichos países. Además, esta creencia pudo verse reflejada en el apoyo que Buenos Aires brindó a Venezuela y a Bolivia para que ambos países se integraran como miembros plenos al MERCOSUR.

Respecto al concepto de “unidad latinoamericana” o “patria grande”, éste apareció dentro del sistema de creencias de la administración como un símbolo aglutinador en el discurso regional y como bandera política, particularmente en la relación entre Buenos Aires y Caracas, para la construcción de una alianza “contra-hegemónica” en la región. Así

como Menem insistió en su momento en la necesidad de recuperar la identidad occidental de la Argentina, Kirchner definió al país como una parte constitutiva de la “patria grande”, una nación cada vez más latinoamericana-sureña y menos europea-occidental (Russell y Tokatlian, 2015: 245). Naturalmente, este ambiguo concepto tuvo un rol heterogéneo dentro del discurso de la administración. Por un lado, aparece como un referente romántico de una visión que recuperaría nuestra protonacionalidad sudamericana, definida por una serie de mitologías históricas e identidades etnolingüísticas. No obstante, también puede ser leído como una herramienta simbólica de diversas representaciones políticas redentoristas que tendrían como denominador común la oposición hacia la injerencia extranjera en la región y los principios fundamentales del liberalismo tanto económico como político. De esta manera, personajes tan diversos como San Martín, Bolívar, Artigas y Rosas; pero también, Martí, Ugarte, Perón, Allende, Fidel Castro y el Che Guevara se mezclan sin muchos problemas ni contradicciones aparentes en tanto que todos ellos habrían luchado contra aquellos actores –foráneos y locales- que buscaban imponer formas de vida ajenas al hombre “natural” del continente (Bolívar Espinoza y Saavedra, 2007: 46).

Por otro lado, se analizarán los casos de Brasil y Venezuela ya que las relaciones preferenciales de la administración se ubicaron en estos dos países. En el primer caso, la percepción de este actor por parte de la administración Kirchner fue, en un principio, la de una referencia ineludible. Esto se debió tanto a la importancia de la relación bilateral en sí como por las secuelas de la crisis de 2001-2002 que habían dejado al país en una posición de irrelevancia internacional y había obligado a la administración Duhalde a adoptar una posición de *bandwagoning* con el objetivo de obtener beneficios del despliegue de poder brasileño. Esta actitud llevó a Buenos Aires a buscar soluciones a los problemas estructurales del proceso de integración a través de políticas supranacionales que requerían un mayor grado de compromiso y una mayor voluntad política de las partes, ya que la misma implicaba un refuerzo institucional importante. Sin embargo, el principio del gobierno de Lula significó para Itamaraty el fortalecimiento de un grupo en su interior que defendía con más vigor la construcción de un liderazgo brasileño en Sudamérica. En consecuencia, la política de este gobierno para América Latina en general buscó profundizar el comportamiento autonomista que ya venía siendo adoptado anteriormente. Los *policymakers* de Itamaraty identificaron la seguridad en la región con la estabilidad

democrática y asociaron este binomio a la intención de construir un rol más protagónico para Brasil en el área. Los ejemplos de mayor relieve fueron las actuaciones dentro del MERCOSUR y los esfuerzos en la implementación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (Gomes Saraiva, 2006). Naturalmente, esta política proactiva brasileña estaba destinada a chocar con los sectores más nacionalistas en el interior de Argentina, que la identificaron con una imposición de un liderazgo individual de Brasil. Por lo que a partir de 2005, el desencanto con la evolución de la relación bilateral con Brasil –producto de la negativa brasilera a compartir espacios de poder- llevó al país a acercarse cada vez más a Venezuela, en un intento de equilibrio de poder regional. De este modo, según Corigliano (2004: 1-2), el realismo pragmático que se había impuesto en los primeros años de la administración dejaría lugar a una versión devaluada de la histórica competencia geopolítica subregional.

En cuanto a la cuestión de los adversarios, como ya fue mencionado anteriormente, cuando Néstor Kirchner llegó a la presidencia en mayo de 2003, uno de sus mayores desafíos consistía en sacar al país de la situación de *default* a la que había llegado y que le impedía buscar financiamiento externo. Es en este contexto de crisis que, ante las demandas de los organismos internacionales de un paquete de medidas económicas y la oferta de nuevos préstamos condicionados a su aplicación, éstos aparecen en el sistema de creencias de la administración como el principal adversario con el que había que lidiar para poder elegir un modelo de desarrollo económico propio. En consecuencia, la estrategia hacia los organismos multilaterales de crédito, giró en torno a la cancelación de esa deuda, sin excluir varios momentos de tensión, donde la Argentina utilizó una táctica de negociación de “divide y reinarás” que permitió avances significativos en la materia (Fisch, 2014: 22). A su vez, se decidió llevar a cabo una “guerra discursiva” contra el FMI en la cual se acusó al organismo de llevar a cabo políticas “perversas” (Kirchner, 2005a) y de ser “promotor y vehículo de políticas que provocaron pobreza y dolor en el pueblo argentino” (Kirchner, 2005b). De esta forma, la política adoptada respecto a los organismos multilaterales de crédito se convirtió en un principio organizador clave de la política exterior nacional y ejerció una influencia importante en las relaciones exteriores del gobierno con países como EE.UU, Brasil y Venezuela.

En lo que toca a la cuestión del carácter fundamental de estos organismos, para el gobierno los mismos habrían perdido sus funciones contracíclicas originales para ser cooptados por la ortodoxia económica de los países centrales. De esta forma, estos organismos habrían pasado de “prestamista de fomento a acreedor con demanda de privilegios.” (Kirchner, 2004b) y habrían intentado imponer “modelos que no tienen en cuenta ni las necesidades ni las realidades de los pueblos” (Kirchner, 2006a) a través de “recetas únicas con pretensión de ser universales y aplicables bajo cualquier circunstancia, tiempo y lugar” (Kirchner, 2005a) con el objetivo de impedir la aparición de modelos de desarrollo locales con principios distintos a los de sus “dueños”, los países hegemónicos. Dentro de esta visión, la historia argentina reciente sería un ejemplo de los sesgos ideológicos de estos organismos ya que nuestro país recibió fondos del FMI a fines de los noventa cuando contaba con un déficit fiscal crónico, mientras que –a pesar de contar con superávit fiscal- este mismo organismo le negó estos beneficios al gobierno.

En lo vinculado a la naturaleza de la gobernanza global, la visión de la administración se condice principalmente con la visión crítica de este concepto descripta con suma claridad por Klaus Dingwerth y Philipp Pattberg (2006: 192). De modo que, a diferencia de las definiciones tradicionales de la gobernanza global, la administración Kirchner no vio en este concepto un mecanismo de respuesta a problemas globales o una herramienta conceptual que podía ser utilizada para describir y explicar la realidad global sino un instrumento discursivo de dominación hegemónica. De esta forma, la gobernanza global pasaría a ser vista como un sustento ideológico de la globalización, ya no entendida como proceso sino como un proyecto deliberado por parte de los centros concentrados de poder. En consecuencia, dicho concepto aparece en el sistema de creencias de la administración como una herramienta más de un discurso hegemónico que tiene por objetivo la supeditación del Estado y las identidades nacionales a un mercado global que opera para unos pocos (Kirchner, 2003a) y pretende venderse como “necesario”.

La visión crítica contesta a ello promoviendo la integración regional en un contexto de regulación de la economía global para atenuar los efectos negativos de un mercado desregulado. Por eso es que para Bielsa (2004), “la estrecha articulación de nuestra región constituye la alternativa más idónea para preservar nuestra identidad nacional,

incorporándole una dimensión latinoamericana, fundada en nuestra comunidad de destino.”

Por último, en lo concerniente a las creencias de la administración respecto al flujo de la historia, es posible rescatar dos interpretaciones: Una primer interpretación, más moderada, en la cual se interpreta a la historia nacional de las últimas décadas dentro de una serie de movimientos pendulares que van de “un Estado omnipresente y aplastante de la actividad privada a un Estado desertor y ausente, para retornar continuamente de extremo a extremo, en lo que parece ser una auténtica manía nacional” (Kirchner, 2003) y una interpretación posterior, más determinista, en la cual se enfrentarían las fuerzas populares frente a aquellos que pretenden “frenar la historia comprometiendo los procesos en curso que les hacen perder beneficios y privilegios” (Kirchner, 2006).

Respecto a la primer interpretación, resulta interesante destacar que ésta pretende observar los procesos históricos desde una óptica más descriptiva que valorativa. En esta interpretación pendular de la historia nacional, no parece haber ni héroes ni villanos ya que Kirchner denuncia lo que considera los excesos históricos tanto de los modelos estatistas como de los modelos de libre mercado. Esta interpretación sorpresivamente desideologizada de la historia puede ser vista como un ejemplo más de la vertiente moderada que predominó en la formación del sistema de creencias del gobierno hasta 2005.

Respecto a la segunda interpretación, ésta representa un cambio importante respecto a la primera en tanto que se observa a la historia nacional desde un acercamiento superficial a la dialéctica hegeliana y a las corrientes revisionistas de nuestro país.

Si para Hegel el motor de la historia es la dialéctica de la desigual lucha entre el amo y el esclavo, para Kirchner el motor de la historia nacional pasa a ser la dialéctica de la desigual lucha entre el pueblo “nacional y popular” frente a las elites “antinacionales” apoyadas por el imperialismo sajón⁷. Dentro de esta interpretación, la causa del subdesarrollo argentino sería entonces la alienación de su verdadero carácter nacional y la desviación de su trayectoria histórica por parte de proyectos políticos que buscaron imponer modelos serviles a los intereses de las elites y las potencias extranjeras. De esta forma, la vieja dicotomía sarmientina de “civilización o barbarie” sería reemplazada (o incluso

⁷ Utilizo este termino ya que engloba tanto a EE.UU como al Reino Unido.

invertida) con una nueva dicotomía que enfrentaría a la Argentina “auténtica” frente a la Argentina “entreguista” dominada por los intereses de la elite y las mentalidades extranjerizantes. En consecuencia, esta interpretación de la historia puede ser vista como un ejemplo de la gradual radicalización del sistema de creencias del gobierno que se daría luego del escenario *posdefault* de 2005. No es casualidad, que Kirchner insinuó esta interpretación de la historia en 2006, frente a la Asamblea Nacional de Venezuela.

2.2 Creencias Periféricas

Al momento de asumir el gobierno, los responsables de la formulación de la política exterior de la administración Kirchner consideraban que la coyuntura internacional no era particularmente favorable para la Argentina. Según el canciller Bielsa, el comienzo del nuevo siglo presentaba un escenario internacional complejo debido a “las crecientes dificultades de acceso a los mercados de los países desarrollados, la poca vitalidad de las rondas de negociaciones globales, el peso de la deuda en los países latinoamericanos” pero, por sobre todo, debido al surgimiento de “legítimos reclamos sociales en un contexto de bajos niveles de financiamiento internacional, poniendo en cuestión la gobernabilidad de las democracias latinoamericanas.” (Bielsa, 2003a) En consecuencia, la imagen respecto a la coyuntura internacional que debía enfrentar Buenos Aires estaba compuesta por las siguientes percepciones: a) que la globalización es un proceso inevitable marcado por “oportunidades y riesgos sin precedentes” y que, como consecuencia, “la única opción para América Latina en general y para la Argentina en particular se expresa a través del binomio integración - desarrollo.” (Bielsa, 2004); b) que el mundo actualmente se encuentra en un momento unipolar pero que –gracias al unilateralismo estadounidense en la guerra contra el terrorismo y al ascenso de China y del resto de los BRICS- la Argentina apuesta “a un mundo de equilibrios multipolares” ya que “ese es el mejor hábitat para un país que quiere recuperarse después de un derrumbe como el nuestro.” (Bielsa, 2005); c) Que el orden económico y comercial establecido en Bretton Woods se encuentra “claramente sesgado en contra de los países en desarrollo” (Bielsa, 2003b) por lo que sería parte del interés nacional fomentar una reforma en tanto que “resulta paradójico y casi ridículo que se pretenda que paguemos nuestra deuda y al mismo tiempo se nos impida comerciar y vender nuestros

productos” (Kirchner, 2003a); d) Que, como consecuencia de los puntos b y c, las relaciones comerciales Sur-Sur debían ser priorizadas frente a las relaciones Norte-Sur; e) que el surgimiento cada vez más claro de Brasil como actor global y hegemón regional representa una gran oportunidad para la inserción internacional de la Argentina (oportunidad que, como vimos anteriormente, sólo se cumplió parcialmente) y f) que la posición de Argentina en el mundo se habría deteriorado gravemente como consecuencia de la crisis del 2001 y el posterior *default*.

Desde esta multiplicidad de percepciones respecto a la naturaleza de la coyuntura internacional, la administración Kirchner se propuso los siguientes objetivos de política exterior: En primer lugar, como consecuencia del primer punto, la integración regional fue considerada esencial para el interés nacional debido al incremento del poder negociador con respecto a actores más poderosos que podía llegar a proveer. En respuesta al segundo punto, Kirchner declaró que buscaba establecer una relación “seria, amplia y madura” con EE.UU (Kirchner, 2003) –si bien durante la segunda mitad de su mandato esto distó de ser así-. En respuesta al tercer y cuarto punto, la administración Kirchner priorizó el comercio intra-mercosur y buscó abrir nuevos mercados en el *global south* a través de una política de *reliable engagement*, es decir, el estrechamiento de los lazos económicos con la expectativa de ampliar esos lazos a otras áreas en base a denominadores comunes; tales como la idea de que la actual estructura financiera internacional resulta injusta para los países en desarrollo o la importancia de la defensa del principio de “integridad territorial” (Russell y Tokatlian, 2015: 254). En respuesta al quinto y sexto punto, Buenos Aires buscó establecer una relación estratégica con Brasilia que –como vimos anteriormente- sólo pudo establecerse a medias.

En lo referido a la cuestión del enfoque para definir objetivos de política exterior, es posible afirmar que, siguiendo a Corigliano (2008), el enfoque de la administración fue una yuxtaposición de elementos de los sistemas de creencias de los presidentes que los precedieron junto a un conjunto de nuevos rasgos. Estos elementos hicieron del conjunto de principios que guiaron la política exterior de la administración un verdadero “híbrido teórico”, cuyos componentes fueron alternándose en el primer plano según las conveniencias prácticas del Ejecutivo y según la relevancia y las consecuencias internas de

los temas. Por cierto, como ya destacamos, la crisis de 2001-2002 en conjunción con la percepción de una declinación nacional tangible constituyeron el telón de fondo para la caída definitiva del modelo de “acoplamiento” a los intereses de EE.UU que había imperado en la década anterior (Russell y Tokatlian, 2009: 229) y el surgimiento de este nuevo enfoque o modelo híbrido.

En cuanto a la composición de este modelo de relacionamiento exterior, es posible identificar tres corrientes teóricas que lo componen: (a) un realismo intransigente preocupado por aumentar los espacios de autonomía; (b) un realismo pragmático preocupado por utilizar eficazmente los espacios de autonomía existentes (c) una concepción “soberanista” de la defensa de los derechos humanos.

En cuanto al primer componente, éste se encuentra basado en una interpretación “combativa” de los principios del autonomismo “puiguiano” que buscó traspasar el concepto tradicional de autonomía de la Guerra Fría, caracterizado por un enfoque de suma cero, a un mundo en el que la autonomía pasó a depender ya no del grado de independencia sino de interrelación con el resto del mundo. Por cierto, la importante posición que ocupó dicha corriente dentro del modelo híbrido del gobierno llevó muchas veces a la administración Kirchner a peleas innecesarias o a climas de confrontación con los EE.UU – luego de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata de 2005-, o incluso con otros países de la región, a través de lo que Tokatlian (2004) denominó como “guerra de escaramuzas”.⁸

El segundo componente, se refiere a la comprensión de la “autonomía nacional” de una forma diferente, más asociada a como se entendía en la década del noventa, es decir, a la utilización del grado de autonomía que una nación dispone (o que las grandes potencias le permiten tener). Dicho componente pudo observarse, por ejemplo, en el apoyo de la Argentina a muchos temas que resultan claves para EE.UU: la lucha contra el terrorismo, la lucha contra el narcotráfico; o la colaboración de las FF.AA en misiones de paz de la ONU. Además, éste pudo verse en la propuesta, por parte del ministro de economía Roberto Lavagna, de un canje de bonos que fuese suficientemente aceptable para los acreedores y en sus intentos por mejorar las relaciones con Brasil, a fin de relanzar el MERCOSUR.

⁸ El ejemplo perfecto de dicha “guerra” ocurrió en 2005, cuando estalló el conflicto de las pasteras con Uruguay.

Otro ejemplo se dio en las relaciones iniciales –moderadas y tan sólo en la esfera comercial- con Venezuela, a fin de que dicho país comprara los bonos nacionales en el contexto del *default*.

Por último, el tercer componente se encuentra basado en una interpretación “soberanista” de la defensa y promoción de los derechos humanos que considera que, el orden interestatal ha sido transformado por la emergencia universal de dichos derechos en tanto que éstos han elevado el estándar internacional respecto a qué constituye un Estado legítimo. En consecuencia, la protección de los derechos humanos se ha convertido, para esta corriente, “en una parte integral del propósito moral de un estado moderno” (Dunne y Hanson, 2008: 64). Dicha corriente pudo observarse en el papel de liderazgo que ejerció el país durante la “Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas” y en el esfuerzo del gobierno por juzgar las violaciones a los derechos humanos cometidas por los militares durante la última dictadura militar, por medio de la solicitud de extradiciones de dichos represores ante distintos gobiernos del exterior.

Por otro lado, los riesgos de la acción política fueron controlados por Kirchner a través de dos estrategias: Por un lado, se apostó a que el crecimiento a “tasas chinas” con sus respectivos resultados tangibles en materia de empleo, consumo e ingresos sumado al avance de medidas políticas con gran respaldo popular (política de DD.HH, reforma de la Corte Suprema de Justicia) le permitirían al presidente aglutinar fuerzas, cooptar adversarios y por ende poder controlar con mayor comodidad los riesgos de la acción política nacional e internacional. Por otro lado, en el plano estrictamente internacional, Kirchner buscó controlar los riesgos de la acción política a través de la toma de decisiones que, sin confrontar seriamente con los actores del sistema internacional que podrían perjudicar gravemente a la Argentina, maximizaran la popularidad del gobierno en el frente interno. Entre dichas decisiones pueden destacarse la “guerra discursiva” llevada a cabo contra el FMI en la que también se prohibió la visita de las misiones de dicho organismo al país y la política de enfrentamiento simbólico con EE.UU durante la IV Cumbre de las Américas. A su vez, Kirchner buscó controlar los riesgos de la acción política a través de un minucioso control personal de los aspectos de la política exterior nacional que

consideraba claves para su agenda de gobierno. Dicha tendencia pudo observarse, por ejemplo, en las relaciones con Brasil y EE.UU, que fueron manejadas personalmente por él; en la participación párrafo por párrafo que tuvo Kirchner en la redacción de las condiciones específicas de los acuerdos alcanzados con el FMI durante 2003 y 2004 y, adicionalmente, en los vínculos con Venezuela y Bolivia –dos aliados clave de la administración- que fueron manejados por Julio de Vido, uno de sus colaboradores más cercanos (Russell y Tokatlian, 2015: 242).

En lo vinculado a la cuestión de los medios más eficaces para avanzar con los objetivos de la administración, no es posible afirmar que en el sistema de creencias de Kirchner existieran una serie de herramientas que fueran consideradas particularmente eficaces, sino más bien pareció existir un método de toma de decisiones basado en las necesidades de cada situación particular. Por esta razón, en la práctica, el gobierno recurrió a una curiosa mezcla de principismo y pragmatismo.

Respecto al primero, éste puede ser considerado como la creencia en la resolución de los conflictos internos y externos a través de los regímenes internacionales y las herramientas que provee la diplomacia, es decir, cierta creencia en el *soft power* y en la preeminencia del derecho internacional por sobre la *machtpolitik*. Estas creencias se evidenciaron en la utilización del marco de la ONU como canal principal para denunciar a Irán por su complicidad en los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA en Buenos Aires; y en el rol jugado por Néstor Kirchner y Cristina Fernández para descomprimir el conflicto entre Ecuador y Colombia producido por el ingreso de las FARC a territorio ecuatoriano (Corigliano, 2008). No obstante, la disonancia entre los valores que se buscaban promover a nivel internacional (multilateralismo, defensa de los DD.HH, integración política a nivel regional) y el modo decisionista del gobierno a la hora de ejercer el poder –ignorando la división de poderes y las restricciones normativas- resultaron un escollo importante en el proyecto de Buenos Aires por ejercer y construir *soft power* (Creus, 2010: 9).

Por cierto, otros analistas han categorizado al principismo en términos mucho menos benignos. Según Gustavo Ferrari (1981), el principismo habría sido utilizado a lo largo de la historia de la política exterior nacional no como una guía de conducta sino como

un refugio de la propia claudicación. Mientras que para Cisneros (2014: 446-447), el principismo es una “patología” que tiende a aparecer “menos en la conducta diplomática de los Estados pequeños o históricamente débiles que en aquellos que, alguna vez fuertes, deben ir adaptando sus movimientos a la creciente debilidad en la que van cayendo.” Por eso es que, para Cisneros, este concepto –que considera un verdadero “tic” de la política exterior nacional- sería una manifestación más de aquella “vergüenza de haber sido y dolor de ya no ser”. Esta concepción del principismo puede evidenciarse tanto en la política exterior tradicional que adoptó el kirchnerismo frente a la cuestión Malvinas como en la innecesaria judicialización del conflicto por las pasteras uruguayas de 2005.

En lo concerniente al pragmatismo, éste se encontró confinado principalmente a las cuestiones de cooperación regional y subregional y tuvo en el ministro de economía Roberto Lavagna su principal exponente (Corigliano, 2004: 2-3). Dentro de esta visión, los conflictos comerciales y políticos entre los países de la región fueron entendidos como elementos propios de la naturaleza conflictiva y competitiva de las relaciones interestatales, y por esa razón se procuraron esquivar las soluciones de suma cero a través del diálogo y la conciliación. Un buen ejemplo de este pragmatismo ocurrió en julio de 2004, cuando en una de las tantas crisis comerciales entre la Argentina y Brasil (ésta en particular había sido provocada por la adopción de barreras a electrodomésticos brasileños) Lavagna utilizó el marco de la XXVI cumbre del MERCOSUR para avanzar con su colega Antonio Paolucci en un acuerdo que resolviese la disputa comercial. Este acuerdo finalmente consiguió el respaldo tanto del presidente argentino como el brasileño y derivaría posteriormente en el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC).

Por último, en lo concerniente a la cuestión del *timing*, la administración Kirchner no parece haber tenido un enfoque distinto al de cualquier gobierno que arriba al poder con un apoyo relativamente pequeño de la ciudadanía y sin fuertes vínculos organizacionales y sociales previos. Como ya se dijo anteriormente, la apremiante coyuntura económica – marcada por una profunda crisis de la convertibilidad, en conjunto con la pesada deuda en *default*- motivó al gobierno, en un primer momento, a buscar la estabilidad económica y financiera por sobre cualquier objetivo ideológico. Esto se debía a que, a diferencia de una crisis global en la que no hay necesidad de ir a buscar la confianza de unos mercados que

son inexistentes, la crisis de 2001-2002 fue específicamente nacional; por lo que enviar señales a los mercados se convirtió en una necesidad imperiosa.

Por esa razón, la administración Kirchner articuló una política exterior moderada, dada la necesidad de obtener no solo el visto bueno de los mercados sino también el apoyo de la administración Bush tanto en el G7 como frente a los organismos multilaterales de crédito. En palabras de Bielsa: “no podíamos hacer estrictamente lo que queríamos, sino que era agarrarse de un *set* de convicciones e intentar maniobrar” (Marconetto, 2014: 35)

No obstante, una vez que los frutos del *boom* del precio de los *commodities* y la política de dólar alto permitieron al gobierno acomodar las variables macroeconómicas, las cosas serían distintas en tanto que las restricciones coyunturales sobre el país se aflojarían. Esto le permitió a la administración Kirchner llevar a cabo una política exterior mucho más acorde a sus creencias centrales y enfocada en fortalecer su posición dentro de la política interna. En consecuencia, es posible afirmar que, para el gobierno, el mejor *timing* para comenzar a avanzar con sus objetivos de política exterior habría sido en 2005, cuando su percepción respecto al margen de maniobra con el que contaba el país había mejorado. Fue en ese año electoral y *postdefault* que el gobierno se planteó –con una economía en franco crecimiento y amplio apoyo político- que había llegado el momento de llevar a cabo una nueva agenda externa. Este nuevo “maná” le permitiría al gobierno tensar las relaciones con EE.UU sin mayores consecuencias a corto y mediano plazo, acelerar el proceso de acercamiento hacia el chavismo venezolano y pagarle al FMI de forma anticipada con los fondos del BCRA.

Capítulo 3: Las Creencias de Política Exterior de la Administración de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

2.1 La Política Exterior de Cristina Fernández de Kirchner.

El holgado triunfo de Cristina Fernández de Kirchner (CFK) en las elecciones presidenciales de 2007 por el doble (45,29%) del porcentaje que había obtenido Néstor Kirchner (22,24%) y a gran distancia de su más cercana contendiente (Elisa Carrió, que logró el 23,04%) preanunciaban no solamente la continuidad del kirchnerismo sino también el hecho de que CFK contaba con un margen de maniobra mucho mayor al que había tenido su esposo cuando asumió en 2003. De esta forma, Cristina Fernández asumió en un contexto signado por una mayor legitimación doméstica, una situación económica más acomodada y un sistema internacional más tendiente hacia la multipolaridad que en 2003. Es posible afirmar que no hubo en esta etapa un evento catalizador del que surgiera un *primum movens*, sea en lo doméstico o en lo externo; lo que ocurrió fue una interacción cambiante del peso relativo de los factores internos y externos, según los temas o momentos, y siempre en el marco de un proceso, en desarrollo desde el arranque del gobierno de Néstor Kirchner, de progresiva concentración de poder en manos del Ejecutivo (Russell y Tokatlian, 2015: 238-239).

Asimismo, los supuestos sobre la necesidad de consolidar un modelo de desarrollo con perfil industrialista y una política exterior autonómica y latinoamericanista continuaron como ejes rectores entre la gestión de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. No obstante, la labor que Cristina Fernández había desempeñado durante sus tiempos de senadora por la provincia de Buenos Aires y particularmente el interés que había mostrado en lo relacionado a cuestiones de política internacional ilusionó a varios actores nacionales e internacionales –entre ellos los EE.UU- con que su gobierno contaría con un perfil más internacionalista, menos confrontativo y más proclive al respeto de la institucionalidad que el de su esposo (Busso, 2010: 272-273). Dicho razonamiento no era infundado en tanto que, a fines de 2007, el país se encontraba en una situación económica más estable producto de una política de dólar alto que volvió competitivas las exportaciones, el importante aumento

de los precios de las *commodities* y una fuerte renegociación de la deuda externa. Esta situación le proveyó al gobierno un verdadero “colchón” de dólares –43.739 millones de dólares en reservas del BCRA al comienzo de la presidencia de CFK- que hacía pensar que éste se encontraba en el contexto propicio para adoptar una política exterior más diversificada y orientada hacia la búsqueda de una inserción internacional que le permitiera al país incorporarse eficazmente dentro la lógica de las relaciones interestatales más importantes.

Sin embargo, a pesar de este contexto alentador, el turbulento primer año de gobierno de Cristina Fernández no solo terminaría sepultando la ilusión republicana que ciertos sectores de la sociedad habían puesto en su figura, sino que también la llevarían a replegarse en la retórica confrontativa bajo la creencia de que existían actores externos y domésticos que trataban de ponerle “palos en la rueda”. Tres acontecimientos, que se sucederían en cascada, favorecieron aquel nuevo escenario: Primero, el caso de la valija de Antonini Wilson que involucró a la Argentina, Venezuela y Estado Unidos; segundo, el *lockout* agropecuario en respuesta a la resolución 125 sobre retenciones móviles a las exportaciones de soja y girasol; y tercero, el estallido de la crisis económico-financiera de 2008 en EE.UU y su propagación, que la entonces Presidenta denominó "efecto jazz" en su discurso de 2008 ante la Asamblea General de Naciones Unidas (Fernández, 2008).

Respecto al caso denominado “valijagate”, dicho escándalo estalló en la prensa en agosto de 2007 cuando se le incautó al empresario venezolano-estadounidense Guido Antonini Wilson una valija que contenía 800 mil dólares sin declarar al llegar a Buenos Aires, procedente de Caracas, en un vuelo chárter rentado por ENARSA, una sociedad manejada por el Estado argentino. El escándalo del “valijagate” se intensificó en diciembre de ese mismo año cuando el FBI arrestó en Florida a tres ciudadanos venezolanos y uno uruguayo, a los que acusó de ser agentes del gobierno venezolano, y de haber presionado a Antonini –quien desde el escándalo se encontraba colaborando con el FBI- para que no revelara el origen y el destino del dinero decomisado en Argentina. Según el FBI, el dinero decomisado habría sido enviado por el presidente venezolano, Hugo Chávez, para financiar la campaña política de la fórmula Cristina Fernández - Julio Cobos. Este episodio fue justificado por la mandataria como una “operación basura” de los servicios de inteligencia

de los EE.UU (La Nación, 2007) y marcaría el ritmo de la relación con el país del norte hasta la asunción de Barack Obama un año más tarde.

Por otro lado, el desgastante conflicto con el "campo" iniciado en 2008 concentró por meses toda la atención del gobierno, obligándolo, en ocasiones, a no atender la agenda internacional. Un ejemplo de esto ocurrió cuando la Presidenta debió suspender su visita oficial a China por no poder confiar en el vicepresidente Julio Cobos para asumir transitoriamente la conducción de la nación, ya que éste había votado en favor de los reclamos planteados por las organizaciones empresarias del sector agrícola ganadero (Busso, 2015: 290).

Por cierto, cabe destacar que el gobierno leyó la crisis con el "campo" no como un reclamo legítimo de un sector productivo importante, sino como una "maniobra destituyente" de la vieja oligarquía que buscaba reeditar los conflictos del primer peronismo.⁹ De esta forma, la estrategia de confrontación con otros actores internacionales, como el FMI, el Banco mundial y las empresas multinacionales, que caracterizó al gobierno de Néstor Kirchner y que contó con apoyo social, se trasladó a la gestión de Cristina; pero cuando ella la aplicó a los actores locales –en este caso, el campo- el resultado fue una fuerte polarización que, además, incitó a quienes se oponían al gobierno a reclamar también el abandono de la confrontación como instrumento de política exterior. En este sentido la reacción social y mediática fue mucho menos permisiva con CFK que con el ex presidente (Busso, 2010: 275-276).

Por último, la crisis financiera mundial desatada en 2008 debido al colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos reforzó las convicciones de CFK respecto a la forma en que debía conducirse y regularse el capitalismo, ellas fueron comunicadas con un aire revanchista a los países centrales, a quienes se les insinuó que podían encontrar en la

⁹ Por cierto, si bien este conflicto se generó a partir de los errores del gobierno a la hora de confrontar la crisis desatada en torno a la política impositiva anunciada para las exportaciones de granos, también existió una escasa voluntad de acuerdo por parte del sector agrícola. Dicho actor exigía la anulación de las nuevas retenciones anunciadas como requerimiento central de la negociación.

experiencia económica reciente de la Argentina una función educadora.¹⁰ Por otro lado, según Simonoff (2012: 10), el gobierno en un principio subestimó los efectos de dicha crisis debido tanto al doble superávit existente –fiscal y comercial- como a la escasa influencia de las inversiones extranjeras en el crecimiento argentino. En este sentido, si bien fue cierto que la disminución de los flujos de inversiones no afectarían inmediatamente a la economía argentina, los superávits gemelos se vieron gravemente afectados, tanto por la caída del precio de los *commodities*, que impactaron directamente en las actividades agrícolas, como por la baja de la demanda de vehículos exportables, sobre todo desde Brasil, que redujeron tanto el superávit fiscal como el saldo favorable de la balanza comercial.

Habiendo aclarado esto, es posible dividir la política exterior del gobierno Cristina Fernández en dos etapas: Una primer etapa marcada por el “doble comando” entre Néstor Kirchner y Cristina Fernández y la aplicación de una política exterior de pequeños ajustes en la continuidad del sistema de creencias del kirchnerismo *post* Cumbre de las Américas de 2005 y una segunda etapa “cristinista” que estuvo marcada por una nueva radicalización del sistema de creencias de política exterior del gobierno y la formación de una verdadera “diplomacia militante”. Esta segunda etapa comienza *de facto* con la muerte de Néstor Kirchner en octubre de 2010, pero no se hará patente hasta después de la reelección de CFK en 2011.

En los tres primeros años de gobierno, período en el que se ubica la primera etapa de política exterior, las prioridades más importantes estuvieron marcadas por: la necesidad de adaptarse a un contexto de crisis internacional, el proyecto de consolidar tanto UNASUR como de la CELAC, la cuestión del afianzamiento de los vínculos con China –dada la necesidad de Buenos Aires de mantener su mayor mercado de productos agropecuarios en aquella coyuntura-, la reapertura del canje de la deuda para los bonistas que no aceptaron la propuesta de reestructuración en 2005 y el compromiso para lograr la liberación de Ingrid Betancourt, rehén en ese entonces de las FARC.

¹⁰ Como bien nota Busso (2010: 286-287), el problema es cómo se formulan las críticas y no el contenido de la comparación en sí misma “en tanto que es verdad que nuestro país podría contribuir socializando su traumática experiencia con crisis de ese tipo, así como también que los países centrales tienen una amplia responsabilidad en la generación de la misma”.

Desde fines del 2010, por el contrario, Cristina Fernández comenzara a desplegar una política exterior a todas luces más radical. En esto confluyeron varios factores: la polarización del escenario domestico a partir del conflicto con el campo y la ajustada victoria electoral en las elecciones legislativas de 2009; el impacto ideológico de la crisis financiera internacional desatada en 2008, crisis que fue leída por la presidenta como la confirmación histórica de sus creencias respecto a la decadencia de occidente y el surgimiento de un nuevo mundo multipolar; y por otro lado, el fallecimiento del ex presidente Kirchner, que llevaría a CFK a constituirse en la cabeza indiscutida de su espacio político a través de una esquema de conducción *manu militari* que le permitió a la ex-presidenta contar con un enorme grado de discrecionalidad para moldear la política exterior nacional en base a su sistema de creencias (Simonoff, 2012: 5).

En consecuencia, a partir de 2011, la política exterior del gobierno se posicionó a través de una clara estructura bifronte: Mientras que para las relaciones más sensibles se instrumentó un formato de “diplomacia paralela”, para el resto de las relaciones exteriores nacionales se apeló a una “diplomacia militante” enquistada en la cancillería. Respecto al primer tipo de diplomacia, ésta estuvo conformada por funcionarios y figuras políticas cercanas al Ejecutivo: el ministro de Planificación Julio De Vido (quien manejó relaciones claves con Caracas), el secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno (máximo exponente de la aplicación de premisas del “realismo intransigente” en la relación comercial argentino-brasileña), y Luis D’Elía (quien mantenía estrechas relaciones con el régimen de Irán, en contraposición a la postura estratégica oficial que mantenía la Argentina con el país persa) (Simonoff 2012: 9-10). En cuanto a la “diplomacia militante”, ésta llegó al Palacio San Martín de la mano del entonces ministro de economía Axel Kicillof y el diputado nacional Eduardo “Wado” de Pedro –con la connivencia del canciller Héctor Timerman- y, según datos del periodista Martín Dinatale (2014), entre sus filas se contaban en 2014 al menos 80 embajadores y 63 directores.

Por último, cabe destacar que la política exterior del gobierno de CFK durante su segundo mandato se encontró signada por las siguientes tendencias: El enfriamiento de las relaciones con EE.UU, que venia ocurriendo desde su primer mandato, se profundizó con el conflicto con los *holdouts*; las relaciones con China y Rusia, que hasta ese momento habían

sido principalmente comerciales, aumentarían considerablemente su densidad y se tornarían cada vez más importantes a nivel estratégico; y por último, las relaciones con Irán, que hasta aquel momento habían sido un límite del gobierno, dieron un giro importante con la firma del fallido –y altamente controvertido- memorándum de entendimiento sobre la causa AMIA.

3.2 Creencias Centrales.

La imagen idealizada que la administración de Cristina Fernández tuvo sobre sí misma, implicó desde un principio la construcción de una épica –que combinó símbolos como el nacionalismo de los años setenta, la lucha por los DD.HH de los años ochenta, la resistencia al neoliberalismo de los años noventa, la crisis del 2001 y, además, la reivindicación de los logros de la gestión de su esposo- en torno a la idea de un proceso refundacional que le había devuelto al país la posibilidad de desarrollar un modelo propio y, que debido a esto, se encontraba amenazado tanto por una alianza de “grandes corporaciones económicas, mediáticas y financieras” (Fernández, 2015) que se negaban a perder sus privilegios como por “nuevas formas de colonialismo, más sutiles que las que conocimos hace dos siglos” (Fernández, 2013). De esta forma, es posible afirmar que la sustancia de la imagen que el gobierno de Cristina Fernández tuvo sobre si mismo no sufrió grandes cambios en comparación al gobierno de su esposo. En este sentido, ambos consideraban que “[El presidente] Tiene una parte del poder que generalmente es bastante inferior al poder de las grandes corporaciones económicas, mediáticas, financieras” (Fernández 2015). A su vez, ambos también coincidían en la defensa de los principios del autonomismo “puiguiano” y la identificación ideológico-simbólica con los regímenes de tinte ideológico “antiimperialista”. No obstante, a pesar de estas coincidencias, sí existió una diferencia notable respecto a las formas y la puesta en escena de este discurso: Lo que durante el gobierno de Kirchner se había expresado en forma de guiños, chicanas políticas e insinuaciones, en el gobierno de CFK se expresaría a través de una barroca coreografía de símbolos, cruzadas y largos discursos autorreferenciales. De esta forma, cuestiones tales

como la exaltación de cierta figura del pueblo¹¹, la apropiación del concepto de soberanía popular –entendido ya no como un componente inherente de un sistema democrático sino como todo un programa político autonomista¹²- y la apelación al *leitmotiv* nacionalista contra el imperialismo extranjero y sus cómplices locales aparecerán de forma cada vez más estridente en el discurso de la presidenta. Esta creciente enajenación en la imagen idealizada del gobierno comenzaría a percibirse a principios de 2008, con la crisis del campo y el “valijagate”, pero no maduraría hasta 2011, luego del *shock* que significó el prematuro fallecimiento de Kirchner y la posterior reelección de Cristina Fernández.

En lo relacionado específicamente a la política exterior, la imagen idealizada que el gobierno de Cristina Fernández tuvo sobre sí mismo como Estado fue de la mano con la convicción de que el mismo escenario descrito a nivel doméstico se reproducía de algún modo –con el surgimiento del grupo BRICS y la crisis económica de occidente- en la coyuntura internacional: Si en la Argentina el estallido del 2001 había clausurado la posibilidad de que gobernaran las elites y sus corporaciones y había dejado paso al surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo conforme a la “esencia nacional”, a nivel global la crisis del 2008 había clausurado la posibilidad de que el mundo fuera liderado por EE.UU y Europa, por lo que nos encontrábamos en la víspera del surgimiento de una multipolaridad en la cual los pueblos de la periferia contarían con mayores posibilidades de encontrar aquellos modelos de desarrollo conformes a sus propias “esencias nacionales”. Por eso es que para Fernández si hasta ahora “la caída del Muro de Berlín planteó la ilusión del fin de la historia y la hegemonía de uno sobre el todo” (Fernández, 2015a), hoy, en cambio, “la realidad nos está demostrando un mundo multipolar que va a requerir más que de la subordinación, de la complementación y de la cooperación” (Fernández, 2015a).

¹¹ Que es concebido como la nación encarnada, es decir, como una entidad orgánica que posee una conciencia colectiva y un carácter constitutivo inmutable que viene a ser interpretado por un líder “carismático” que, al constituirse como el interlocutor natural entre las masas y el sistema político, no necesita de las intermediaciones institucionales. Dicha concepción del pueblo puede rastrearse en sus raíces al romanticismo alemán del siglo XIX y sus conceptos de “alma del pueblo” o *Volksgeist* y “comunidad del pueblo” o *volksgemeinschaft*.

¹² Dicha concepción de la soberanía se encuentra fuertemente asociada al pensamiento de Arturo Jauretche e implica la autonomía de la nación respecto a los países centrales y el control directo de éste sobre los recursos económicos y naturales de la nación.

A partir de este diagnóstico, que afectara profundamente las creencias centrales de la presidenta, el gobierno leerá esta incipiente multipolaridad del sistema internacional no solamente como un fenómeno inevitable sino también como un fenómeno positivo en tanto que esto significaba que las creencias del gobierno por fin encontrarían un marco internacional propicio y esto se traduciría para la Argentina en una ampliación de la autonomía nacional entendida en términos “puigianos”.

En consecuencia, dentro del sistema de creencias de la presidenta, las perspectivas para la eventual realización de su proyecto político dependían de un doble movimiento interdependiente: En el plano externo, la necesidad de encontrar un modelo de inserción internacional afín con la *polity* idealizada de la presidenta llevó al gobierno a presentarse frente al mundo como un heraldo de esta incipiente “primavera de los pueblos” donde reinaría el principio de la soberanía, la regulación de los mercados y la primacía del derecho internacional por sobre el unilateralismo. Asimismo, en el plano doméstico, dicha perspectiva estuvo ligada a la consumación de una hegemonía de tipo gramsciano¹³ que legitimara la política del gobierno y condujera a la identificación por parte de la sociedad de la *polity* kirchnerista con la esencia de la argentinidad y a su vez, del “orgullo nacional” con la rebeldía frente al discurso dominante de occidente.

En cuanto a los alineamientos internacionales, el sistema de creencias de la administración supuso a grandes rasgos una continuidad con el gobierno anterior. A nivel teórico, tanto el autonomismo “puigiano” como el concepto de “unidad latinoamericana” continuaron ejerciendo un rol orientador en la política exterior nacional. A nivel práctico, el gobierno continuó con el esquema de alianzas regionales que había tejido Kirchner y lo expandió hacia otras regiones. En este sentido, cabe destacar que –a diferencia de Kirchner-CFK siempre demostró un interés en la geopolítica mundial que se expresó a través de un considerable aumento del componente ideológico en la política exterior del país a nivel extra-regional. De esta forma, las convicciones ideológicas y estratégicas del gobierno sumado a las creencias contextuales de la ex-presidenta llevaron a Buenos Aires a favorecer la formación de alineamientos estratégicos con China y Rusia; los principales polos de

¹³ Por hegemonía de tipo gramsciano entendemos la dirección política, moral y cultural que un determinado grupo debe imprimirle a la sociedad a fin de garantizar la concreción fáctica del proyecto que encarna.

poder por fuera de occidente. Varias creencias respecto al carácter fundamental de estos actores fueron determinantes en la decisión de acercarse a dichos países: a) La percepción de que Beijing y Moscú jugarían un rol importante en este nuevo mundo multipolar que contaría con su centro de gravedad en Asia. b) La creencia respecto a que estos países continuarían creciendo en el corto y mediano plazo y por ende suponen, en un contexto de crisis global y crecientes restricciones para los productos argentinos en los mercados tradicionales, una oportunidad importante para la apertura de nuevos mercados y líneas de crédito c) La coincidencia con ambas potencias en torno a cuestiones tales como: la reticencia frente a la hegemonía estadounidense, la defensa del principio de “integridad territorial” y la defensa del rol del Estado en la economía.

En cuanto a la relación con el país asiático, ésta fue considerada prioritaria por el gobierno. En este sentido, el mercado chino no sólo resultó un factor clave en la reactivación económica de la nación *post* crisis de 2008 –actuando como moderador de la caída de la demanda global de *commodities* a través de las compras de soja y otros productos del complejo oleaginoso- sino que, además, fue clave en la generación de los ingresos fiscales necesarios para afrontar compromisos financieros externos (Cesarín, 2010: 10). Asimismo, las causas que favorecieron que China se vincule con nuestro país fueron: la necesidad de aprovisionamiento agroalimentario; la relevancia de nuestro país como destino de exportación para manufacturas industriales, bienes de media y alta tecnología; y la relevancia de Argentina como territorio “de tránsito” para la salida y entrada de bienes por y hacia los puertos chilenos del Pacífico (Cesarín, 2010: 29).

Por otro lado, a nivel bilateral, cabe destacar el avance alcanzado en cooperación financiera a través del “Acuerdo Swaps”, firmado entre el BCRA y el Banco Popular de China; así como las inversiones chinas en los sectores pesquero, electrónico, telecomunicaciones, servicios y minero (Cesarín, 2010: 11).

A nivel multilateral, ambos países han cooperado en el ámbito de la ONU por sus coincidencias en cuanto a los reclamos históricos contra el colonialismo (por el reclamo de China y Argentina por Hong Kong y las Malvinas, respectivamente). Asimismo, Buenos Aires y Beijing han sostenido los principios de no intervención en asuntos internos, integridad territorial, soberanía, e igualdad de los Estados; ambos coincidieron en la

necesidad de introducir reformas al sistema de la ONU, especialmente en el Consejo de Seguridad; ambos han enviado unidades de las FF.AA a misiones de paz de la ONU y por ultimo, ambos son signatarios del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y miembros de la Agencia Internacional de Energía Atómica (Cesarín, 2010: 14).

En cuanto a las relaciones con Rusia, éstas gozaron de su mejor momento en décadas, aumentando considerablemente su densidad tanto a nivel bilateral como multilateral¹⁴. A pesar de esto, el acercamiento entre ambos países no debe ser exagerado en tanto que Moscú nunca fue para la Argentina un socio comercial tan importante como Beijing ni tampoco Argentina representó para Rusia un socio tan importante en la región como lo fue Venezuela, que gastó miles de millones de dólares en la compra armamento ruso para sus FF.AA.

Habiendo aclarado esto, Moscú sí encontró en la Argentina un país dispuesto a apoyarlo en la arena diplomática y a estrechar el comercio entre ambos países. En efecto, el gobierno de Putin no sólo apoyó a la Argentina en la causa Malvinas sino que también se ha expresado a favor de nuestro país durante el conflicto con los *holdouts* (Sánchez, 2016: 3). Por otro lado, la Argentina reciprocó la postura rusa al no condenar las acciones de Putin cuando éste invadió Crimea en 2014. CFK se pronunció respecto a este tema cuando, en una entrevista con el presidente francés François Hollande, afirmó que las potencias que condenaron el accionar ruso aplicaban un “doble estándar a la hora de tomar decisiones” en tanto que “no se puede estar de acuerdo con la integridad territorial en Crimea y estar en desacuerdo con la integridad territorial con las Malvinas en Argentina” (Fernández, 2014).

En cuanto a las relaciones comerciales, la cercanía del gobierno de Cristina Fernández con el de Putin también implicó un aumento importante en la densidad de este tipo de vínculos. Según el entonces ministro de economía Axel Kicillof, en el periodo 2005-2015 el volumen del intercambio entre los dos países se ha multiplicado por diez, uno de los crecimientos más importantes de la cartera del comercio exterior argentino (Página 12, 2015). Por cierto, buena parte de este aumento del comercio Ruso-Argentino puede explicarse por la decisión rusa de suspender las importaciones agroalimentarias procedentes

¹⁴ Entre 2011 y 2015, además de visitas oficiales de los presidentes y funcionarios de ambos países, también se estrecharon los vínculos políticos, diplomáticos y comerciales.

de los países que adoptaron sanciones contra el Kremlin –debido a la crisis de Ucrania- y reemplazar dichas importaciones con productos argentinos y de otros países de la región (Sánchez, 2016: 3).

Por otro lado, en lo referido a los adversarios de la administración, éstos fueron principalmente dos: los *holdouts* que no quisieron entrar en los canjes de deuda y eligieron litigar contra la Argentina en las cortes estadounidenses; y el régimen Iraní, que había sido acusado por la justicia Argentina de encontrarse detrás de la voladura de la AMIA y la embajada de Israel. Dentro del sistema de creencias del gobierno, el carácter fundamental de ambos conflictos no podría haber sido más diferente: Por un lado, en el primer caso, el gobierno contaba con un margen de maniobra mucho mayor que en el segundo en tanto que, para Buenos Aires, era mucho más fácil negociar un eventual arreglo económico con los *holdouts* que conseguir que los funcionarios iraníes acusados se presentaran ante la justicia. Por otro lado, otra diferencia importante residió en el hecho de que el conflicto con los *holdouts* era mucho más redituable políticamente –en tanto que se acoplaba perfectamente a la imagen idealizada que el gobierno tenía sobre sí mismo y su percepción respecto a la coyuntura internacional- que el conflicto con Teherán. Dicho conflicto significaba, al contrario, una situación incómoda debido tanto a la alianza estratégica de Buenos Aires con Caracas –el principal aliado de Irán en la región- como al riesgo de alienar a los elementos más duros de la coalición de apoyo kirchnerista, que veían con simpatía el “antiimperialismo” del régimen de los Ayatolas. Asimismo, a los dos factores anteriormente descriptos se le agregaba la percepción dentro del sistema de creencias de la administración de que los *holdouts* representaban la decadencia de occidente, mientras que Teherán, a pesar de los condenables actos de violencia que había perpetrado en territorio argentino, era una víctima histórica del “imperialismo” y, a su vez, sería un actor importante en este nuevo mundo multipolar que estaba floreciendo. A partir de esta lógica, el gobierno adoptará una actitud relativamente indulgente frente a Irán mientras que tomará una actitud de intransigencia respecto a las demandas de los *holdouts*.

En el caso del conflicto con los *holdouts*, la estrategia del gobierno giró en torno a presionar a estos fondos de inversión para que aceptaran las mismas condiciones que los tenedores de títulos de deuda argentinos que habían entrado en el canje de 2010. Para

ejercer dicha presión, el gobierno desplego toda una serie de herramientas: La negociación directa con los “buitres”; la búsqueda de apoyos a nivel bilateral, como fue la presentación como *amicus curiae* del gobierno de Francia, Brasil, EE.UU y México entre otros; la búsqueda de apoyos a nivel multilateral, que pudo observarse en el aval de la ONU a una resolución que estableció nuevos principios para renegociar deudas soberanas; la búsqueda de apoyo por parte de los bonistas que habían entrado en el canje y que se veían afectados por las medidas del juez Griesa, que pudo verse en las demandas de bonistas de Bélgica y el Reino Unido al Banco de Nueva York (BoNY) por la negativa del banco a transferirles los pagos que les correspondían; y la contención de los efectos jurídicos de las medidas de Griesa a través de una ley que permitía pagar bajo la ley nacional o de terceros países las deudas que se encontraban bajo ley de Nueva York (MECON, 2015). Asimismo, basándose en la estrategia que Néstor Kirchner había aplicado con respecto al FMI, el gobierno llevó a cabo una verdadera “guerra discursiva” –a nivel doméstico e internacional- en contra de los *holdouts*; a los que se los calificó de “terroristas económicos” que “desestabilizan la economía de un país y provocan pobreza, hambre y miseria a partir del pecado de la especulación” (Fernández, 2014a).

Por otro lado, las relaciones con Irán –que habían sido un *red line* durante el gobierno de Kirchner- dieron un giro inédito con la radicalización del sistema de creencias de política exterior de Fernández. En un principio, el deshielo con Teherán fue netamente comercial en tanto que la Argentina se convertiría en 2008 (detrás de Brasil) en el segundo socio comercial de Irán en la región –solamente detrás de Brasil- (Rodríguez, 2010: 192). Luego, al deshielo comercial le seguirían los contactos informales entre el líder piquetero kirchnerista Luis D’Elía y las autoridades iraníes. Estos contactos ocurrirían al mismo tiempo que las autoridades de Buenos Aires comenzaban a cambiar su actitud frente a Teherán en los canales bilateral y multilateral. En efecto, CFK ya no exhortaba al gobierno iraní a que acceda a que la justicia argentina pueda juzgar a aquellos funcionarios que habían sido acusados, sino que ahora se conformaba con una solución intermedia –al estilo Lockerbie- en la cual ambos países acordaran un tercer país para poder llevar a cabo el juicio (Fernández, 2010). No obstante, la claudicación explícita del gobierno argentino en las negociaciones con Teherán recién comenzaría a tomar forma entre el 23 y el 24 de enero de 2011, cuando el canciller Timerman viajó en secreto a Aleppo para negociar con los

iraníes un memorándum de entendimiento sobre la causa AMIA (Eliashev, 2011) que implicaba la conformación de una “comisión de la verdad” en la cual los acusados iban a intervenir en la propia investigación del crimen del cual se los acusaba. Dicho memorándum –que recién se haría público en 2013- finalmente fracasaría no por obra del gobierno –que convertiría el documento en ley en tan sólo un mes- sino debido a la falta de interés del gobierno iraní en ratificar un acuerdo en el que no se garantizaba el levantamiento automático de las “circulares rojas” de INTERPOL para sus funcionarios.

En lo relacionado a la naturaleza de la gobernanza global, el sistema de creencias de la administración se mantuvo intacto respecto a las creencias esbozadas durante el gobierno de Kirchner. En este sentido, se mantuvo la visión crítica de dicho concepto que opone la gobernanza global “buena”, caracterizada por una visión Estado-céntrica de dicho concepto que promueve la integración en bloques regionales en un contexto de regulación del sistema financiero global; a la gobernanza global “mala”, asumida como un instrumento discursivo de dominación hegemónica por parte de instituciones internacionales que han sido cooptadas por la agenda neoliberal de occidente. En palabras de CFK: “una cosa es la interdependencia, una cosa es la conectividad y la otra cosa es subordinación a críticas, a políticas que no responden a los intereses de cada país. Y eso es lo que nosotros pretendemos: integrarnos al mundo, pero integrarnos desde nuestros propios intereses, desde nuestro propio modelo y articular con otros países que también tengan la misma percepción” (Fernández, 2015b)

Además, cabe destacar que la actitud que la Argentina tomó frente al proceso de reestructuración de deudas soberanas de recurrir a diversos foros multilaterales es un buen ejemplo del uso normativo crítico de dicho concepto. De esta forma, se procuró exponer a las fuerzas transnacionales del capitalismo global como actores interesados que merman la soberanía de los Estados, y construir así una coalición contra-hegemónica para conectar distintos casos similares (como Perú o el Congo).

Por último, las creencias del gobierno respecto al flujo de la historia se mantuvieron estables en relación a lo que fue el sistema de creencias del gobierno Kirchner en el período de radicalización *post* 2005. En este sentido, el gobierno de Cristina Fernández abrazó explícitamente la visión determinista de la historia que había insinuado su esposo en

reiteradas oportunidades y construyó en base a ésta una hagiografía oficial, es decir, una historia de “santos” y “malditos”. Así, se asumió al peronismo como una esencia inseparable de la nacionalidad argentina y se otorgó certificado de buena conducta a todo actor que se hubiera enfrentado a aquella terrible conspiración entre espurios intereses locales y extranjeros de la que vendríamos siendo víctimas desde el nacimiento mismo de la Patria. Además, esta versión maniquea de la historia nacional se vio complementada con una fuerte autoreferencialidad que asumió al ciclo kirchnerista como la culminación histórica de un proyecto de emancipación nacional. Asimismo, cabe destacar que la institucionalización de esta versión de la historia nacional se desarrolló en buena parte a través del Instituto Nacional de Revisionismo Histórico Argentino e Iberoamericano “Manuel Dorrego”. Dicho instituto, que fue fundado por decreto en 2011, cumplió un papel importante destacando aquellas figuras históricas que “defendieron el ideario nacional y popular ante el embate liberal y extranjerizante de quienes han sido, desde el principio de nuestra Historia, sus adversarios” (Palermo, 2015: 189). Naturalmente, esta visión de la historia le resultó especialmente útil al gobierno en tanto que le proveyó de un relato histórico legitimador en un contexto de importante polarización política.

3.3 Creencias Periféricas

La hipótesis central del gobierno respecto a la coyuntura internacional a partir de la crisis financiera global de 2008 fue que, como dijimos anteriormente, dicha crisis había clausurado la posibilidad de que el mundo fuera liderado por EE.UU y Europa y en consecuencia, el sistema internacional se encontraba en la víspera del surgimiento de una multipolaridad que “exige un nuevo modelo de abordaje en las relaciones entre los países” (Fernández, 2013a) en el que “sería necesario revisar el funcionamiento de las instituciones en general de Naciones Unidas y en particular del Consejo de Seguridad que responden a una lógica diferente” (Fernández, 2013b).

A partir de este diagnóstico de la situación internacional, la imagen respecto al mundo que debía enfrentar Buenos Aires estuvo compuesta por las siguientes percepciones:

a) Que la crisis de 2001, en palabras de CFK, “se parece muchísimo a la que ha tenido el

mundo en 2008” (Fernández, 2010) y que por ende los países centrales podían encontrar en la experiencia económica reciente de la Argentina una función educadora. b) Que para salir de la crisis eran necesarias dos cuestiones: “la regulación del movimiento de capitales y del flujo financiero en el mundo, la regulación también bancaria y financiera global, de modo tal de que podamos tener garantías y certezas jurídicas” (Fernández, 2013c) y en segundo lugar “la necesidad también de la regulación de un sistema global en materia de reestructuración de deudas soberanas” (Fernández, 2013c). c) Que la crisis del 2008 demostró que la integración de las economías de nuestra región “no la van a hacer los empresarios, es una decisión que se toma desde la política [...] porque si dejamos esto únicamente en manos del sector privado, sin articularlo como una decisión política no vamos a tener buenos resultados” (Fernández, 2014a). d) Que con la aparición de esta incipiente multipolaridad, nuestro país y nuestra región cuentan con una oportunidad histórica en tanto que “el surgimiento de nuevos actores en Asia nos ha permitido no depender, como antes dependíamos, de lo que nos compraba la Unión Europea” (Fernández, 2013a). e) Que dentro de cinco años o menos China se convertiría en el principal actor económico del mundo (Fernández, 2015c).

En base a estas creencias contextuales, la administración Kirchner se propuso los siguientes objetivos de política exterior: En primer lugar, como consecuencia del primer y segundo punto, se buscó presentar a la Argentina en los foros multilaterales como un *leading case* económico –por la forma heterodoxa de la que se salió de la crisis del 2001- y una suerte de “objeto de conciencia” del modelo neoliberal y sus recetas de ajuste. Para el gobierno, dicho rol encontraba su justificación en el hecho de que “hemos ido a contramano de todas y cada una de las cosas que nos decían que teníamos que hacer y nos fue bien” (Fernández 2013d). Asimismo, respecto a la cuestión de la reestructuración de la deuda, el gobierno siempre resaltó que el problema de los *holdouts* no solamente le incumbía a la Argentina sino que era importante para todo el sistema financiero internacional “sobre todo en momentos en los cuales numerosos países desarrollados del primer mundo esta también reestructurando sus deudas” (Fernández, 2013e). En respuesta al tercer punto, el gobierno decidió continuar con la política de integración regional iniciada por Néstor Kirchner. Dicha política se enfocó hacia la idea de un proyecto de integración que no se limitara a los aspectos comerciales “porque si bien ellos son muy importantes, muchas veces tienden a

profundizar o a cristalizar las diferencias de desarrollo interno y a concentrar los beneficios de la integración en los actores de mayor tamaño” (Taiana, 2008). Finalmente, como consecuencia del cuarto y quinto punto, el gobierno volcará su atención hacia Asia en tanto que se asumió que el centro de gravedad de este nuevo escenario internacional se encontraría en dicha región.

Por otra parte, en cuanto al enfoque utilizado para definir objetivos de política exterior, es posible afirmar que existió una continuidad con el gobierno de Kirchner en tanto que el interjuego entre las tres corrientes teóricas que componían el modelo desarrollado por el gobierno de su esposo continuó guiando la política exterior nacional. Respecto a la corriente realista intransigente, ésta pudo observarse en el hecho de que el gobierno asumió que para acercarse a China era necesario alejarse de EE.UU. En este sentido, la inercia de cincuenta de años de Guerra Fría, con sus ya conocidas consecuencias para nuestra región, llevó al gobierno a asumir el automatismo de que nos encontrábamos al inicio de otra conflagración geopolítica en la cual el gigante asiático ocuparía un lugar antagónico al de EE.UU. En este sentido, el enfoque de suma cero inherente a dicha visión llevó al gobierno interpretar que era necesario elegir entre China y EE.UU. y que el ascenso relativo del principal competidor de Washington significaba necesariamente un aumento en los espacios de autonomía nacionales.

En lo relacionado a la corriente realista pragmática, ésta se hizo notar principalmente en lo vinculado a la integración regional. En este sentido, el eje Buenos Aires-Brasilia que había participado en varias acciones de estabilización de la zona (Ecuador, Bolivia y Colombia), fue desplazado por un camino más institucionalizado a través de UNASUR, iniciativa que había sido vista inicialmente con cierto recelo por la administración de Néstor Kirchner en tanto que le restaba peso relativo a la Argentina en comparación al MERCOSUR.¹⁵ El importante rol de cooperación regional y defensa de la

¹⁵ Este cambio de actitud de CFK respecto a su esposo fue uno de los pequeños cambios en la continuidad que realizó durante su primer mandato y, según Cortes y Creus (2010), dicho cambio fue producto del dilema no resuelto entre la necesidad que representa política y económicamente Brasil para nuestro país y la desilusión del gobierno frente a la renuencia de Brasilia a compartir espacios de poder. De esta forma, según ambos autores, durante el gobierno de Cristina Fernández la relación con Brasil estuvo marcada por las convergencias “respecto al abordaje de algunas cuestiones regionales, aspectos coyunturales relativos a la integración, así como también en torno a

democracia que el gobierno le adjudicó a dicho organismo pudo observarse en varias oportunidades. En 2009, por ejemplo, CFK presidió exitosamente una reunión de UNASUR en Bariloche destinada a contener una posible crisis por el acuerdo entre Colombia y EE.UU para el uso de bases militares estadounidenses en el país sudamericano. Asimismo, en el contexto de UNASUR, la Argentina también tuvo un rol activo mediando en las tensiones entre Colombia y Venezuela al finalizar el mandato de Uribe y en el apoyo al gobierno de Evo Morales ante los intentos secesionistas de los estados de la medialuna. Adicionalmente, esta corriente pudo observarse en la mejora de los vínculos con los gobiernos más pro-mercado de la región. En este marco, el gobierno ofreció disculpas a Lima por las acciones argentinas durante la guerra de dicho país con Ecuador, además se logró un vínculo estable con Chile durante el gobierno de Piñera y se mejoraron las relaciones con Colombia durante el gobierno de Santos (Busso, 2015: 294-295).

En cuanto al tercer componente, la defensa plena de los derechos humanos a través de una concepción “soberanista”, este compromiso fue reafirmado por la presidente cuando en un almuerzo en honor al Secretario General de la ONU afirmó que: “nosotros creemos que el instrumento adecuado [para consagrar el respeto de los derechos humanos] siguen siendo los Estados, el respeto a la soberanía de los Estados”(Fernández, 2013f). No obstante, a pesar de éstas y otras declaraciones en favor de la plena vigencia de los DD.HH, el silencio del gobierno argentino en lo relacionado a las violaciones de estos derechos por parte de regímenes “amigos” como Cuba, China o Rusia¹⁶, sumado a la actitud tomada por

lecturas sobre el origen de la crisis financiera internacional” (Cortes y Creus, 2010: 371) y las divergencia en torno a aspectos estructurales relativos a la integración y cuestiones comerciales relacionadas a las negociaciones en la OMC en el marco de la Ronda de Doha.

¹⁶ Adicionalmente, en el caso de China y Rusia, cabe destacar que el gobierno tampoco se caracterizó por su transparencia en las relaciones con ambos países. Se estima que la presidenta firmó más de 60 acuerdos con China y Rusia -en el periodo 2012-2014- y la mitad de estos convenios no se conocen o directamente están calificados como "secretos" en sus anexos. El acuerdo más controvertido es aquel que tiene dos anexos secretos y prevé la instalación de una estación espacial en Neuquén que podría tener un uso militar de parte de China.

nuestro país con respecto a Chile en el caso Apablaza¹⁷ evidenciaron la existencia de un patrón selectivo de conducta externa en esta materia.

Por otro lado, los riesgos y costos de la acción política buscaron ser controlados por el gobierno a través de una estrategia confrontacionista que buscó presentar los inevitables roces entre Estados con intereses propios, o mismo entre adversarios políticos a nivel nacional, como una lucha moral entre el bien y el mal. En consecuencia, se fomentó desde el discurso oficial la constitución de un antagonismo ante un poderoso “otro” con el objetivo de crear una identidad política oficialista cohesionada en torno a la común condición de opresión.

Dicha estrategia política, nacida al fragor del conflicto con el campo y el grupo Clarín, resultó efectiva principalmente por dos razones: En primer lugar, porque la influencia de los hechos –al estar basada en una interpretación maniquea de la realidad- no resultaba tan importante en tanto que éstos se encontraban mediados por un filtro ideológico que exoneraba al gobierno de los riesgos y costos de la acción política. De esta forma, era posible presentar cada traspie del gobierno como una confirmación de lo correcto de su rumbo en tanto que los fracasos no fueron entendidos como advertencias de la realidad sino como el síntoma de que el gobierno, al estar luchando en favor del pueblo, era víctima de oscuros intereses y corporaciones que conspiraban en su contra para no perder sus privilegios. Así, se puso en marcha un discurso “no falseable”¹⁸ en el cual, cuanto más grande y poderoso el enemigo, más heroico el injusto predicamento del gobierno y por ende más disculpable su incapacidad de derrotarlo. Asimismo, otra fuente de efectividad de esta estrategia surge del hecho de que, una vez que se logra identificar ante la sociedad a ese “otro”, todas las críticas o acciones de éste no solo no le producen

¹⁷ Según las normas de aplicación del derecho de extradición aceptadas por la jurisprudencia argentina cuando se dan todas las condiciones objetivas para proceder a la extradición –como la Corte Suprema efectivamente dictaminó en el caso Apablaza- solo resta la evaluación política acerca de si el país reclamante cuenta con una justicia y un sistema institucional sólido e imparcial para que el acusado tenga un juicio justo. En el caso Apablaza, el poder Ejecutivo denegó ese requerimiento al Estado de Chile y decidió otorgarle al ex-guerrillero –acusado de ser el autor intelectual del asesinato del senador chileno Jaime Guzmán y el secuestro de Cristián Edwards- el asilo político.

¹⁸ En el sentido “popperiano” del término, es decir, un discurso que no puede ser refutado en tanto que los hechos nunca parecen entrar en conflicto con dicho discurso.

daño al gobierno sino que lo benefician. En efecto, la crítica de este “otro”, cuanto peor sea mejor, porque más claramente confirmaría su intencionalidad.

En materia de política exterior, esta estrategia para contener los riesgos y costos de la acción política aparece nítidamente en el fracaso de las negociaciones con los *holdouts*. En efecto, fue posible observar dicha estrategia con claridad en 2014: Durante el primer semestre de aquel año, la presidenta se esforzó en quedar bien con la justicia estadounidense a través de una actitud más amigable hacia los mercados: en pocas semanas, acordó el pago de la deuda en *default* con el Club de París, pactó la indemnización a Repsol por la confiscación de YPF y arregló los pagos a empresas extranjeras que le habían ganado juicios al país en el tribunal internacional del CIADI. No obstante, cuando en junio la corte de apelaciones norteamericana levanta la medida cautelar que le permitía pagar al país los intereses de la deuda reestructurada y la Argentina queda al borde del *default* –que luego se consumaría en agosto–, aparece imperiosamente la necesidad de controlar el coste político de aquel fracaso y en consecuencia estalla la guerra discursiva contra los “fondos buitres”. Esto pudo observarse claramente en los discursos de la presidenta: Mientras que los “fondos buitres” aparecen solamente mencionados tres veces entre enero de 2014 y la semana anterior al 18 de junio (el día en que se levanta la medida cautelar), entre el 15 de junio y el 15 de octubre dichos fondos aparecen mencionados 85 veces en los discursos presidenciales.

En lo relacionado a la cuestión de los medios más eficaces para avanzar con los objetivos de la administración, aquella curiosa mezcla de principismo y pragmatismo a la que recurrió Néstor Kirchner fue continuada durante la administración de Cristina Fernández. En este sentido, CFK no solo apeló a esta fórmula para lidiar con los distintos *issues* de la agenda exterior nacional, sino que también la utilizó de forma intertemporal –moviéndose del pragmatismo al principismo y viceversa– dentro de un mismo *issue*; como pudo observarse durante el conflicto con los *holdouts* o en las relaciones con el régimen iraní.

En cuanto al principismo que podemos denominar “normativo”, es decir, que se encuentra caracterizado por la creencia en la resolución de los conflictos internos y externos a través de los regímenes internacionales y las herramientas que provee la

diplomacia, éste pudo observarse, al menos, en tres oportunidades: En primer lugar, en la continuación, durante la mayor parte del primer mandato de Cristina, de la política del gobierno de Kirchner de utilizar el marco de la ONU como principal canal para denunciar a Irán por su complicidad en los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA en Buenos Aires. En segundo lugar, en la efectiva utilización del marco provisto por una serie de organismos regionales como MERCOSUR, UNASUR y el Grupo de Río con el objetivo de coordinar cuestiones económicas y comerciales durante la crisis de 2008 y resolver varios conflictos en la región como fueron: la crisis entre Colombia y Venezuela por el acuerdo entre Colombia y EE.UU para el uso de bases militares de este último país en territorio colombiano; la liberación de Ingrid Betancourt por parte de las FARC; el golpe en Honduras y las tensiones entre Ecuador y Colombia por la incursión que este último país realizó sobre territorio ecuatoriano. Además, esta versión del principismo pudo observarse en el conflicto con los *holdouts* durante el segundo semestre de 2014 y el 2015 cuando el gobierno apeló a distintos regímenes internacionales, como la ONU y el G20, con el objetivo de crear “una legislación global en materia de fondos buitres” (Fernández, 2010) que prohibiera que un pequeño grupo de acreedores pudiera trabar la reestructuración de una deuda soberana .

Por otro lado, el gobierno también recurrió a la versión devaluada del principismo, es decir, a la utilización de los principios –particularmente en situaciones de desventaja, en las que el país contaba con poco poder relativo- como una “pantalla de humo” que oportunamente exculpa a los dirigentes de su propia claudicación. Esta situación pudo observarse tanto en la política respecto a Malvinas, como durante las negociaciones con los *holdouts*. En lo relacionado al primer caso, el gobierno profundizó la política tradicional de la administración Kirchner –que exigió la discusión del tema soberanía antes de discutir cualquier otra cuestión de la relación bilateral- apelando a una estrategia afín a lo que Todd Hall denominó “*Diplomacy of Anger*”. De acuerdo a Hall, este tipo desafiante de política exterior –si bien puede traer réditos locales e incluso llegar a ser un recurso efectivo en determinadas situaciones- en general resulta poco disuasiva si no se cuenta con la fortaleza necesaria para sustentarla (Hall, 2011: 523-524); así fue en el caso de la Argentina. Pese a haber colocado la cuestión Malvinas en el centro de la política exterior, la estrategia del gobierno no sólo no resultó eficaz en tanto que no pudo modificar en absoluto la posición

de Londres, sino que incluso fue contraproducente para el interés nacional.¹⁹ Este tipo de diplomacia pudo rastrearse en actitudes tales como: El hecho de dejar vacante por dos años la embajada argentina en Londres o la negativa en 2013 a reunirse con el canciller británico Hague para discutir el tema de las islas –después de una década de ausencia de diálogo- debido a que una delegación *kelper* estaría presente. Asimismo, en el caso de las negociaciones con los *holdouts*, esta situación pudo observarse en julio de 2014 –luego de la negativa de la Corte Suprema norteamericana de tratar el caso argentino y el levantamiento de la cautelar que obligó al gobierno a negociar con los *holdouts*- en la inflexible posición negociadora que adoptó Kicillof. Dicha posición terminaría significando el fin de las negociaciones que el entonces presidente del BCRA, Juan Carlos Fábrega, llevaba a cabo con un grupo de bancos privados nacionales con el objetivo de que compraran la deuda que la Argentina tenía con los *holdouts*. En palabras de Fábrega (Política Argentina, 2016): “Apareció Kicillof y les dijo a los bancos que sólo les reconocería el valor del canje de 2005, por lo que debían asumir una pérdida enorme. Era imposible cerrar la operación en esas condiciones y finalmente entramos en *default* técnico.” Si bien Kicillof tenía razón en que el gobierno no podía mejorar la propuesta a los *holdouts* debido a la cláusula RUFO, al ser la propuesta de Fábrega un acuerdo entre privados, se habría podido sortear dicha cláusula y se hubiera evitado un *default* que inevitablemente causo daño al país.

A su vez, las actitudes pragmáticas de la administración de Cristina Fernández, una declarada “fanática” de la *realpolitik* (Fernández, 2011), se pueden rastrear en, al menos, cuatro cuestiones: En primer lugar, en el acercamiento a China y Rusia con el objetivo de encontrar fuentes de inversiones, mercados y financiamiento alternativas al sistema de Bretton Woods. Por otro lado, en el caso del conflicto con los *holdouts*, el gobierno recurrió a una estrategia pragmática durante el primer semestre de 2014 con el objetivo de mejorar la imagen del país frente a los mercados y por ende influenciar el tratamiento que la corte

¹⁹ El ejemplo más claro fue el embargo militar informal impuesto por Gran Bretaña a la Argentina en 2012, por el cual las empresas que cuenten con capitales británicos tienen prohibido venderle armas o repuestos militares a nuestro país. En una industria militar sumamente globalizada, este embargo ha significado un obstáculo importante en los planes de repotenciación de las FF.AA. (Niebieskikwiat, 2016)

suprema de EE.UU le daría a la apelación argentina. Como ya se destacó con anterioridad, con este objetivo en mente, el gobierno decidió no solamente abstenerse durante ese tiempo de criticar fuertemente a los *holdouts* y a EE.UU sino que, como dije anteriormente, también acordó el pago de la deuda en *default* con el Club de París, pactó la indemnización a Repsol por la confiscación de YPF y arregló los pagos a empresas extranjeras que le habían ganado juicios al país en el tribunal internacional del CIADI. Asimismo, la firma del memorándum de entendimiento con Irán también fue leído por el gobierno desde una óptica pragmática. Este fue percibido como la única forma de hacer avanzar una causa sumamente difícil de esclarecer por toda una variedad de razones entre las que se encontraban tanto “los intereses geopolíticos del ajedrez internacional” (Página 12, 2013) como el encubrimiento del juez Galeano y el hecho de que en Irán “se negaban a firmar algo vinculado con la AMIA” (Fernández, 2015c). Además, según CFK, la coyuntura internacional era favorable a un arreglo de este tipo con el régimen persa ya que las potencias occidentales también se encontraban en negociaciones bilaterales con los iraníes debido a su programa nuclear.

Por último, en lo relacionado a la cuestión del *timing*, es posible afirmar que el momento más propicio para avanzar con los objetivos de la administración ocurrió a partir del 2011, el año de la reelección de CFK. En este sentido, varios motivos confluyeron para que recién al final de su primer mandato la ex-presidenta pudiera avanzar con mayor celeridad en sus objetivos de política exterior: En primer lugar, la arrolladora victoria de Cristina Fernández en las elecciones presidenciales de 2011 junto con el fallecimiento de Néstor Kirchner le otorgó a la presidenta el espacio de maniobra necesario como para poder pasar a la ofensiva y retomar la iniciativa política que había perdido luego de la crisis con el campo, la desaceleración económica de 2009 y la ajustada victoria en las elecciones legislativas de ese mismo año. Asimismo, el fallecimiento de Kirchner le permitió a la presidenta constituirse realmente en el núcleo decisorio de la agenda externa en tanto que la estructura decisoria de “doble comando” que había existido durante la mayor parte de su primer mandato se había vuelto imposible. Por otro lado, los efectos de la crisis de financiera de 2008 en la economía nacional –que por cierto, fueron bastante sosegados debido a que la Argentina se encontraba *de facto* aislada del circuito financiero internacional- habían desaparecido mientras que, al mismo tiempo, la desaceleración de las

economías de China y Brasil y el fin del *boom* de las *commodities* no era todavía evidente; por lo que no se respiraba un clima económico de crisis que pudiera debilitar su autoridad. A su vez, la conformación de una estructura diplomática partidaria resulto ser un factor importante en este *momentum* de la política exterior de Cristina Fernández.

Capítulo 4: Conclusión.

Este trabajo tuvo como propuesta describir la evolución del sistema de creencias de política exterior de las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en clave comparativa. En este sentido, tal como se ha planteado a lo largo de la tesina, es posible distinguir cuatro etapas en el sistema de creencias de ambas administraciones: Una primera etapa, entre 2003 y la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata, signada por una moderación que, si bien fue forzada por el “umbral situacional” (Russell, 1996: 6) en materia económica y social que enfrentaba el país, también se encontró relacionada al clima relativamente benigno –al menos en comparación al clima reinante durante el gobierno de CFK- que existía por aquel entonces entre el gobierno y un sector importante de la sociedad. De esta forma, la importante restricción que significaba para la administración Kirchner el tema de la renegociación de la deuda externa, obligó al gobierno a tener que atenuar aquellos elementos de su sistema de creencias que pudieran alienar a los mercados internacionales –tales como la visión fuertemente crítica de las políticas de Washington para con la región o la identificación con los regímenes de tinte ideológico “antiimperialista”-. Asimismo, aquella moderación del sistema de creencias del gobierno de Kirchner también pudo observarse, por ejemplo, en las creencias de la administración respecto al flujo de la historia.

La segunda etapa, entre la IV Cumbre de las Américas y el final del gobierno de Kirchner, estuvo caracterizada por una primer radicalización del sistema de creencias de la administración. Dicha radicalización fue consecuencia tanto de la bonanza económica que le permitió al gobierno acomodar las variables macroeconómicas y relajar las restricciones coyunturales sobre el país, como de la necesidad de consolidar a la heterogénea coalición de apoyo que había llevado a Kirchner al poder y que tenía como principio cohesionador el

rechazo a la cosmovisión imperante en la década del noventa. Esta primera radicalización pudo observarse en el enfriamiento relativo de los vínculos con EE.UU, en el acercamiento a la Venezuela chavista en detrimento de Brasil y en el cambio de las creencias de la administración respecto al flujo de la historia y a la naturaleza de la gobernanza global.

La tercer etapa, entre la llegada de Cristina Fernández al poder y el fallecimiento de Néstor Kirchner, se encontró marcada por pequeños ajustes en la continuidad del sistema de creencias del kirchnerismo post Cumbre de las Américas de 2005. Dichos ajustes pudieron observarse tanto en la política regional como en las relaciones con EE.UU. En el primer caso, a diferencia del gobierno de Kirchner *post* 2005, la vertiente realista pragmática primó sobre la vertiente realista intransigente. El caso más claro resultó la actitud conciliadora adoptada por la diplomacia argentina frente a UNASUR y las propuestas planteadas por este organismo (como la creación del Consejo de Defensa). Sin embargo, en cuanto a las relaciones con EE.UU, el gobierno de Cristina Fernández profundizó el distanciamiento relativo iniciado en la IV Cumbre de las Américas a través de una aceleración de los ciclos de acercamiento-crisis-intento de recomposición que habían caracterizado a la política exterior de Néstor Kirchner con respecto a este país (Busso 2010: 273).

La ultima etapa, que comenzó *de facto* cuando fallece Néstor Kirchner y se extendió hasta el final del segundo mandato de CFK, estuvo caracterizada por una segunda radicalización del sistema de creencias de la administración. Dicha radicalización fue producto principalmente de las creencias contextuales de la presidenta respecto a los efectos de la crisis de 2008 sobre el sistema internacional. En este sentido, la crisis resultó un elemento clave en las creencias de la administración en tanto que reforzó las convicciones de CFK no sólo respecto a la forma en que debía ser regulado el capital sino también en cuanto al futuro multipolar del sistema internacional. En efecto, las fallidas negociaciones con los *holdouts* y la firma del memorándum de entendimiento con Irán fueron los dos grandes ejemplos de la influencia de una visión del mundo que asumió, demasiado fácilmente, que el liderazgo del sistema internacional por parte de occidente se encontraba en una etapa terminal y que el futuro de dicho sistema le pertenecía a los emergentes del grupo BRICS.

Asimismo, en lo relacionado a la evolución de las creencias de ambos mandatarios en clave comparativa, podemos concluir que las continuidades entre ambos sistemas constituyeron la norma. En este sentido, el sistema de creencias de la administración de Cristina Fernández estuvo caracterizado por la continuación e intensificación de muchas de las creencias “filosóficas” e “instrumentales” que caracterizaron a la administración Kirchner –particularmente en su etapa post Cumbre de Mar del Plata-. Así, por ejemplo, los principios ideológicos y estratégicos en materia de aliados y adversarios que Kirchner adoptó en relación al espacio latinoamericano –caracterizados por el concepto de autonomismo “puiguiano” y “unidad latinoamericana”- fueron ampliados hacia el *global south* y los BRICS por CFK. Adicionalmente, las continuidades entre ambos sistemas de creencias pudieron observarse en lo vinculado a las creencias sobre: el *self image* de la administración, la naturaleza de la gobernanza global, el flujo de la historia, el enfoque óptimo para definir objetivos de política exterior y los medios más eficaces para avanzar con dichos objetivos.

Sin embargo, más allá de las diferencias entre los estilos de ambos mandatarios, resulta importante destacar que también existieron rupturas entre ambos sistemas de creencias. La ruptura más clara entre ambos sistemas ocurrió en lo relacionado a las creencias “contextuales”, es decir, a aquellas creencias sobre la coyuntura internacional y la situación de cada país en ésta. En este sentido, los principales cambios de política exterior realizados por CFK –el giro respecto a Irán y a la posición Argentina en materia de pago de deuda externa- no pueden comprenderse sin el cambio que experimentaron las creencias contextuales de la mandataria como consecuencia de la crisis del 2008.

Por otro lado, como se mencionó en la introducción de la tesina, esta investigación nació principalmente de una percibida falta de indagación en la naturaleza de los sistemas de creencias en la política exterior argentina. En este sentido, la cantidad mínima de investigación sistemática vinculada a este tipo de literatura parece acompañar a una tendencia general en la producción teórica sobre Relaciones Internacionales en la Argentina según la cual “los principales motores de la práctica académica [son] eventos del “mundo real” que enfrentan diferentes países [y] las “necesidades del Estado” en términos de política exterior” (Merke, 2008: 13). En consecuencia, las principales corrientes

interpretativas en el país –basadas en versiones *aggiornadas* del realismo y el liberalismo (Merke, 2015: 18)- han tendido a ignorar el rol de las creencias en las decisiones individuales de los *policymakers* debido a que su comportamiento podría ser explicado apelando exclusivamente la teoría del *rational choice*. Dicha teoría considera que las decisiones de política exterior son tomadas en base a las “elecciones deliberadas de actores consistentes” que pueden ofrecer “soluciones calculadas a un problema estratégico” (Allison, 1971: 11-13). Según este modelo, el proceso de toma de decisiones de un actor racional implica un proceso mediante el cual es necesario especificar los objetivos, investigar los potenciales cursos de acción para alcanzar dicho objetivo, investigar las consecuencias de alcanzar dicho objetivo y realizar una elección que maximice la utilidad esperada (Allison, 1971: 29-35; Simon, 1983: 12-17).

No obstante, existe una cantidad importante de evidencia en favor de la hipótesis de que aquellos individuos que se encuentran en la cima de la pirámide burocrática rara vez actúan exclusivamente en base al modelo de *rational choice*. Esto se debe tanto a las expectativas poco realistas del modelo, como a las limitaciones de los individuos y a las características del funcionamiento del sistema internacional. En lo relacionado al primer punto, cabe destacar que el contexto irreal de orden perfecto, inexistencia de conflictos e información completa que asume el modelo de *rational choice* ha sido reconocido por el politólogo Graham Allison (1971: 37-38) –un pionero en la utilización del *rational choice* en cuestiones de política exterior- quien consideró que este modelo debía ser tratado como parte de un *framework* mucho más amplio que incluya el rol del individuo en la formulación de los objetivos, en la percepción de los potenciales cursos de acción y en el análisis de la relación entre medios y fines de una política.

En cuanto al segundo punto, cabe destacar que el cerebro humano, debido a sus limitaciones, se encuentra afectado por “sesgos psicológicos”. A causa de estos sesgos, los individuos –cuando se encuentran en un contexto de información limitada- tienden a utilizar “atajos” heurísticos para tomar decisiones que muchas veces los llevan a caer en generalizaciones erróneas, estimaciones imprecisas y a favorecer aquella información que confirma las propias creencias (Kahneman y Tversky, 1982: 4-18). Asimismo, los individuos tienden a simplificar situaciones complejas, ignorar aquella información que

contradice sus creencias y atribuir erróneamente animosidad al comportamiento de otros individuos (Strein, 2008: 104-109). Además, la investigación en este área ha resaltado el rol crucial que juegan las emociones al influenciar el nivel de firmeza en las creencias (Hudson, 2007: 45-47) y al actuar como un mecanismo alternativo de toma de decisiones (Strein, 2008: 109-113). Todos estos factores limitan seriamente la capacidad de los individuos para seguir al pie de la letra el modelo de *rational choice*, lo que a su vez, sugiere que las creencias personales de los individuos tienden a afectar sus decisiones.

En tercer lugar, el ambiente en el que se mueven los decisores de política exterior – signado por la urgencia, la incertidumbre y el exceso de información incompleta- fomenta la influencia de las creencias debido a que éstas les otorgan una estructura ideacional estable o “modelo mental” (Hudson, 2007: 51) mediante el cual pueden “ordenar su mundo” (Keohane y Goldstein, 1993: 12).

En síntesis, las creencias importan por tres motivos: a) Porque el *rational choice* por sí solo no puede explicar el comportamiento humano. b) Porque los sesgos psicológicos y las limitaciones humanas son contradictorias con el modelo de *rational choice*. c) Porque los *decision-makers* se mueven en un ambiente que fomenta la influencia de las características personales y las creencias.

Entonces, volviendo a las observaciones de Merke, es posible afirmar que, si bien resulta problemático afirmar que exista una relación de causalidad entre sistemas de creencias y comportamiento, el estudio de la influencia que ejercen las creencias en la política exterior es una cuestión que merece ser tenida en cuenta y que queda pendiente por explorar en el campo disciplinar de la política exterior argentina. En este sentido, espero que las conclusiones obtenidas a través del análisis llevado a cabo en el presente trabajo sean de utilidad para futuras investigaciones sobre el tema.

BIBLIOGRAFIA

(2006). “La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), pp. 1-54.

(2008). “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 73-76.

(2007). “Cristina Kirchner habló de "operaciones basura" y defendió a Chávez”, Diario *La Nación*, Buenos Aires.

(2014). “¿La Argentina se desendeudó o no durante el kirchnerismo?”, Obtenido de <http://chequeado.com/el-explicador/ila-argentina-se-desendeudo-o-no-durante-el-kirchnerismo/>

(2015). “Kicillof: “La relación con Rusia no es un deseo, es un hecho”, Diario *Página 12*.

(2015). “Estrategia argentina sobre fondos buitres”, Obtenido de <http://www.cfkargentina.com/estrategia-argentina-sobre-fondos-buitres-la-justicia-de-belgica-obliga-al-bony-a-desbloquear-los-fondos-de-los-bonistas-europeos-congelados-por-grieta/>

(2016). “Fábrega contó por primera vez por qué fracasó el acuerdo con los Buitres en el 2014” Obtenido de <http://www.politicargentina.com/notas/201603/12247-fabrega-conto-por-primera-vez-por-que-fracaso-el-acuerdo-con-los-buitres-en-el-2014.html>

Allison, G. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile*, Little Brown, pp. 31-113.

Blum, D. W. (1993). “The Soviet Foreign Policy Belief System: Beliefs, Politics, and Foreign Policy Outcomes.” *International Studies Quarterly*, pp. 373-394.

Bolívar Espinoza, G y Saavedra, O. (2007). “Hacia la idea de la “Patria Grande”. Un ensayo para el análisis de las representaciones políticas.” *POLIS Revista Latinoamericana*, 21.

Busso, A. (2010). “Política exterior y relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: Tensiones entre los objetivos de la campaña electoral y el renacer de los condicionamientos internos” *La Política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 269-320.

Busso, A. (2015). “La Argentina kirchnerista ¿aislada o integrada? Reflexiones sobre la política exterior de la última década con especial referencia a los vínculos con Estados Unidos y América Latina” *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Editorial Debate, pp. 271-299.

Bielsa, R. (2003). “Con los EE.UU., cooperación sin cohabitación”. *Diario Pagina 12*.

Bielsa, R. (2003a). “Discurso del Sr. Canciller Rafael Antonio Bielsa ante la XXXIII Asamblea General de la OEA (Santiago de Chile)”.

Bielsa, R. (2003b). “Discurso del Sr. Canciller Rafael Antonio Bielsa ante la Conferencia Ministerial (Cancún, México)”.

Bielsa, R. (2004). “Discurso del Sr. Canciller Rafael Antonio Bielsa en ocasión de la Celebración del Día del Diplomático”.

Bielsa, R. (2005). “Discurso del Sr. Canciller Rafael Antonio Bielsa al Consejo Consultivo de la Sociedad Civil”

Björkman, I. (1989). “Factors influencing processes of radical change in organizational belief systems.” *Scandinavian Journal of management*, 5(4), pp. 251-271.

Carlson, L y Dacey, R. (2004). “Traditional Decision Analysis and the Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making.” *Journal of Conflict Resolution*, 48(1), pp. 38-55.

Cesarín, S. (2010) “China y Argentina: mirando el futuro. Enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral” *CEPES*, Observatorio de Política Exterior Argentina y Fundación Friedrich Ebert, pp. 1-35.

Chapman, T. L. (2009). "Audience beliefs and international organization legitimacy." *International Organization*, 63(04), pp. 733-764.

Cisneros, A. (2006). "Políticas Exteriores de Estado. Apostillas al artículo de Rafael Bielsa" *Archivos del Presente*, 39, 59-71.

Cisneros, A. (2014). "Relaciones constructivas con EE.UU. y proactivas con Brasil" *Apuntes para una política exterior post kirchnerista*, Editorial Planeta, pp. 266-396.

Cisneros, A. (2014). "El tic del principismo" *Apuntes para una política exterior post kirchnerista*, Editorial Planeta, pp. 445-456.

Corigliano, F. (2004). "La política latinoamericana de Kirchner" *Criterio*, 2300 (77), pp.1-6.

Corigliano, F. (2005). "La posición del gobierno de Kirchner en la Cumbre de las Américas 2005: un balance preliminar" *Boletín de Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI*, 37, pp. 1-3.

Corigliano, F. (2007). "Desafíos para la política exterior argentina a partir del 2008", *Boletín ISIAE*, 43.

Corigliano, F.(2008). "Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner", *Boletín del Instituto de Seguridad*

Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE), 47(11), Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), pp. 8-10.

Cortes, M y Creus, N. (2010). “Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil”, *La política exterior de Cristina Fernández. Reflexiones al promediar su mandato*, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 363-394.

Creus, N. (2010). “La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner: dilemas y contradicciones a la hora de pensar el poder en clave internacional”. *V Jornadas de Sociología de la UNLP*, Universidad Nacional de La Plata, pp. 1-17

De La Balze, F. (2010). “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”. *Estudios Internacionales*, 166, pp. 121-140.

Dingwerth, K y Pattberg, P. (2006). “Global Governance as a Perspective on World Politics”, *Global Governance*, 12, pp. 185-203.

Dunne, T. y Hanson, M. (2009). “Human rights in International Relations” *Human Rights: Politics and practice*, Oxford University Press, pp. 61-76.

Dyson, S y Preston, T. (2006). “Individual Characteristics of Political Leaders and the Use of Analogy in Foreign Policy Decision Making.” *Political Psychology*, 27(2), pp. 265-288.

Eliashev, J. R. (2011). "El Gobierno negocia un pacto secreto con Irán para "olvidar" los atentados". Diario *Perfil*.

Fernández, C. (2008). "Mensaje de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner a la Asamblea General de las Naciones Unidas".

Fernández, C. (2010). "Mensaje de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner a la Asamblea General de las Naciones Unidas".

Fernández, C. (2013). "Discurso de Cristina Kirchner en la Cumbre de Mercosur en Montevideo, Uruguay".

Fernández, C. (2013a). "Cena de honor Palacio de Gobierno de la Ciudad de Yakarta".

Fernández, C. (2013b). "Reunión del Consejo de Seguridad de la ONU".

Fernández, C. (2013c). "Conferencia de Prensa de la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, al termino de la reunión del G-20 en San Petersburgo".

Fernández, C. (2013d). "Palabras de Cristina Kirchner en el traspaso de la presidencia pro tempore del Mercosur",

Fernández, C. (2013e). "Pago a los fondos buitres: CFK enviará un proyecto de ley al Congreso para abrir un tercer canje de deuda".

Fernández, C. (2014). “Declaración de prensa conjunta entre la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner y el Presidente de la República de Francia, François Hollande, al término de su reunión en París”.

Fernández, C. (2014a). “Mensaje de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner a la Asamblea General de las Naciones Unidas”.

Fernández, C. (2015). “Declaraciones de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, al término de la Cumbre de las Américas, en la República de Panamá”.

Fernández, C. (2015a). “Palabras de Cristina Kirchner en el traspaso de la presidencia pro tempore del Mercosur”.

Fernández, C. (2015b). “Discurso de la Presidenta en la clausura del Foro de negocios entre Argentina y China”.

Fernández, C. (2015c). “Mensaje de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner a la Asamblea Legislativa en el inicio de Sesiones Ordinarias”.

Ferrari, G. (1981). *Esquema de la política exterior Argentina*, EUDEBA, Buenos Aires.

Fisch, M. (2014). “El giro a la izquierda en Argentina. La radicalización de la política económica a lo largo de la década kirchnerista” (tesis de grado), Universidad Torcuato Di Tella.

Foyle, D. C. (1999). *Counting the public in: Presidents, public opinion, and foreign policy* Columbia University Press.

Sjobolm, G. (1982). “Some Problems of the Operational Code Approach.” *Cognitive Dynamics and International Politics*, Francis Pinter, pp. 37-74.

George, A. L. (1969). “The "operational code": A neglected approach to the study of political leaders and decision-making.” *International studies quarterly*, pp. 190-222.

Gomes Saraiva, M. (2006). “Argentina y Brasil en tiempos recientes: los límites de una alianza política”, *Revista Otro Sur*, 5(3), pp. 1-5.

Hall, T. (2011). “We Will Not Swallow This Bitter Fruit: Theorizing a Diplomacy of Anger”, *Security Studies*, 20, pp. 521-555.

Hermann, M. G. (1980). “Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders.” *International Studies Quarterly*, 24(1), pp. 7-46.

Hermann, M. G. (2001). “Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals.” *International Studies Review*, 3(2), pp. 83-131.

Holsti, O. (1977). "The 'operational code' as an approach to the analysis of belief systems." *Final Report to the National Science Foundation*, Duke University Press.

Hudson, V. (2007). "The individual decisionmaker: The Political Psychology of World Leaders." *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishing Group, pp. 39-72.

Kahneman, D y Tversky, A. (1982). "Judgment under uncertainty: Heuristics and biases." Cambridge University Press, pp. 3-20

Kaplowitz (1984). "Psychopolitical Dimensions of International Relations: The Reciprocal Effect of Conflict Strategies", *International Studies Quarterly*, 28, pp. 373-406

Keohane, R y Goldstein, J. (1993). "An Analytical Framework" *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, pp. 3-31.

Kirchner, N y Di Tella. (2003). *Conversaciones después del derrumbe*. Editorial Galerna.

Kirchner, N (2003). "Mensaje del Señor Presidente de la Nación a la Honorable Asamblea Legislativa y al Pueblo de la Nación".

Kirchner, N (2003a). "Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas".

Kirchner, N (2004) “Palabras de Néstor Kirchner en el cierre de la Cumbre de las Américas en Monterrey”.

Kirchner, N. (2004a) “Discurso de Néstor Kirchner en la Cumbre del Mercosur en Ouro Preto”.

Kirchner, N. (2004b) “Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 59° Asamblea General de las Naciones Unidas”.

Kirchner, N. (2005). “Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 60° Asamblea General de las Naciones Unidas”.

Kirchner, N. (2005a). “Palabras del Presidente Néstor Kirchner en la IV Cumbre de las Américas”.

Kirchner, N. (2005b). “Discurso del presidente Néstor Kirchner al anunciar el pago adelantado al FMI”.

Kirchner, N. (2006). “Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Asamblea Legislativa en el inicio de Sesiones Ordinarias”.

Kirchner, N. (2006a). “Palabras del Presidente de la Nación Néstor Kirchner en la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela”.

Kollmann, R. (2013). “Una defensa del memorándum con Irán”. Diario *Página 12*.

Marconetto, A. (2014). “La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)”. Un análisis desde la Teoría de la Autonomía” (tesis de grado), Universidad Nacional de Rosario

Merke, F. (2008). “El campo de las Relaciones Internacionales en la Argentina”, Seminario: El estado de la disciplina de las Relaciones Internacionales en América, *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*, pp. 1-14.

Merke, F. (2015). “Relaciones Internacionales: El estado de la disciplina en la Argentina” *Terceras Jornadas de Investigación del IDICSO-USAL*, Universidad del Salvador, pp. 3-37.

Mintz, A. (2004). “How Do Leaders Make Decisions?: A Polyheuristic Perspective.” *The Journal of Conflict Resolution*, 48(1), pp. 3-13.

Miranda, R. (2007). “La transición inconclusa. Un aspecto del análisis de las relaciones externas de la Argentina entre 2003 y 2007”, *Centro de Reflexión en Política Internacional*, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

Miranda, R. (2008). “Entre el principismo y el pragmatismo. La visión internacional de Argentina en relación a Brasil y Estados Unidos”, *IV Congreso de Relaciones*

Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

Miranda, R. (2009). “Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional”, *Relaciones Internacionales*, 37, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, pp. 169-186.

Niebieskikwiat, N. (2016). “Malcorra buscará que Londres levante el embargo de armas”. Diario *Clarín*.

Palermo, V. (2015). “País del futuro, país del pasado”, *La alegría y la pasión: Relatos brasileños y argentinos en perspectiva comparada*, Katz editores, pp. 182-199.

Powell, C. A., Dyson, J. W. y Purkitt, H. E. (1987). “Opening the ‘Black Box’: Cognitive Processing and Optimal Choice in Foreign Policy Decision Making” *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Harper Collings.

Renshon, J. (2008). “Stability and change in belief systems: The operational code of George W. Bush from governor to second-term president.” *Journal of Conflict Resolution*, 52(6), pp. 831-845.

Roark, M y Giglio, A. (2010). “Mas allá de las ideologías. El comercio y las finanzas entre Argentina y Venezuela (2003-2008)”, *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, FLACSO/Ecuador, pp. 85.

Rosati, J. (1988). "Continuity and Change in the Foreign Policy Beliefs of Political Leaders: Addressing the Controversy over the Carter Administration" *Political Psychology*, 3(9), pp. 471-505.

Rosati, J. (2000). "The Power of Human Cognition in the Study of World Politics" *International Studies Review*, 3(2), pp. 45-75.

Russell, R. (1996). "Sistemas de creencias y política exterior argentina." FLACSO/Argentina, pp. 3-49.

Russell, R. (2006). "Es muy difícil explicar a Kirchner". Diario *La Nación*, Buenos Aires.

Russell, R. (2010) "Argentina y Estados Unidos: una relación distante", *Agenda Internacional*, 21 (6).

Russell, R y Tokatlian, JG. (2015). "La política exterior del kirchnerismo", *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Editorial Debate, pp. 235-269.

Sanchez, A. (2016). "Las relaciones entre Argentina y Rusia durante la presidencia de Mauricio Macri" ", *Working paper 53*, Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), pp.1-8.

Schlenker, B. (1985). "Identity and Self-identification." *The self and social life*, McGraw-Hill, pp. 65-99.

Simon, H. (1983). *Reason in Human Affairs*, Stanford University Press.

Simonoff, A. (2008). “Acercamiento hacia un análisis estructural de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, *V Jornadas de Sociología de la UNLP*, Universidad Nacional de La Plata, pp. 1-21.

Simonoff, A. (2009). “Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner.”, *Confines*, 10, pp. 71-86.

Simonoff, A. (2012). “La estructura decisoria en materia de política exterior de la primera administración de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)”, *V Jornadas de Sociología de la UNLP*, Universidad Nacional de La Plata. pp. 1-20.

Simonoff, A. (2012). “Seis claves explicativas para la política exterior argentina durante el primer mandato de Cristina Fernández (2007-2011)”. *VI Congreso de Relaciones Internacionales de la UNLP*, Universidad Nacional de La Plata, pp.1-18.

Snyder, G y Diesing, P. (1977). *Conflict among nations*, Princeton University Press.

Strein, J. G. (2008). “Foreign Policy Decision-Making: Rational, Psychological, and Neurological Models” *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford University Press, pp. 101-116.

Taiana, J. (2008). “Discurso del Sr. Canciller Jorge Taiana ante el Parlamento del Mercosur”

Tokatlian, J. (2004). “Sudamérica vive un clima de recelos”. Diario *El Mercurio*.

Torres, A. (2010). “Los condicionamientos de la política exterior del gobierno de Kirchner y su incidencia en la inserción regional del país”, *Working paper 20*, Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), pp. 1-11.

