

# Política exterior y cambio partidario: decisiones internacionales comparadas<sup>1</sup>

*Tini, María Natalia\**  
*Picazo, María Victoria\*\**

## Introducción

Es grande el debate sobre el cambio de las políticas exteriores de los países ante un cambio en el régimen de gobierno; de hecho, no hay respuesta definitiva ni de aplicación universal para tal dilema. En líneas generales puede sostenerse que de acuerdo a la magnitud del cambio producido en el sistema político será la modificación en el accionar internacional del estado en cuestión. Sin embargo, muchos son los casos en que el régimen cambia radicalmente, tal el caso del paso de un tipo de gobierno autoritario a uno democrático, habiendo continuidad en las políticas exteriores del país; esto es, la política exterior es concebida como una política de estado, con tendencia a permanecer y a cierto conservadorismo, y no como un instrumento gubernamental pensado para la coyuntura y adaptable a la ideología del grupo que esté ocasionalmente en el poder, ergo, una política de gobierno. La idea de la asociación implícita entre política exterior e interés nacional avala la idea del carácter conservador de las decisiones en la arena internacional. (*Lasagna, 1996*).

Ahora bien, ¿qué pasa con la conducta externa de un estado cuando se sucede un cambio partidario? ¿Qué pasa cuando el cambio es de facciones diferentes dentro de un mismo partido? Teniendo en cuenta el mencionado carácter conservador de la política exterior y su concepción de política de estado, regida por una orientación nacional dada, todo indicaría que la misma no debería adolecer de modificaciones relevantes ante este tipo de renovaciones.

La lectura de las políticas exteriores de los últimos tres gobiernos constitucionales de Argentina es enriquecedora y se presta al ejercicio analítico, ya que dentro del mismo partido justicialista aparecen modificaciones de la conducta internacional llevada adelante sin que esto se corresponda ni con un cambio de régimen ni con un *input* del

---

<sup>1</sup> "Trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político". Del 6 al 9 de noviembre de 2007

\* *Lic. en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria CONICET- Docente Relaciones Internacionales Universidad Católica de Santa Fe (UCSF). Docente Adscripta Política Internacional Argentina (UNR) ntini@unr.edu.ar*

\*\* *Lic. en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR) Docente Adscripta Política Internacional Argentina (UNR). victoriapicazo@hotmail.com*

sistema internacional que pudiera haber provocado tal mutación. El objetivo de este trabajo es especular sobre las razones subyacentes a tal transformación a partir del recurso a algunas decisiones en materia de política exterior tomadas por nuestros mandatarios durante los últimos 15 años. De esta manera, el mismo queda planteado en dos capítulos.

En el primer capítulo, se desarrolla el marco teórico a fin de facilitar el análisis de las variables bajo consideración, intentando encuadrar el cambio que se produjo entre una administración y otra dentro de las categorías explicitadas por algunos autores puntualmente seleccionados.

En el segundo capítulo, se pasa a desarrollar los elementos a los que se hizo referencia en el apartado anterior intentando hacer un ejercicio comparativo, destacando el vínculo entre la significación de los cambios de gobiernos y las decisiones de política exterior abordadas. Se focaliza el análisis en las administraciones de Menem y Kirchner, al considerar que la vulnerabilidad del gobierno de la Alianza (1999-2001) y la provisionalidad del gobierno de Duhalde (2002-2003) no aportan elementos significativos para nuestro objetivo.

Finalmente, en las conclusiones se busca reflexionar acerca de la necesidad de contar con una política exterior diseñada de forma de política pública, esto es, dotada de continuidad.

## **Capítulo I: marco teórico**

Desde la visión realista de las relaciones internacionales, que toma al estado como el actor más importante en el escenario internacional, se afirma que la política exterior es el resultado de acciones y reacciones ante limitaciones y oportunidades externas; de esta manera, el estado, adopta una política exterior como reflejo de los riesgos y ocasiones que le presenta el contexto externo a fin de maximizar sus intereses (*Lasagna, 1995:380*). Esta perspectiva ignora no sólo el proceso de toma de decisiones, y la política doméstica, sino también el gran contexto en que interactúan estos elementos para producir la política exterior.

Estas teorías no ayudan a explicar situaciones donde estados de un mismo nivel en el contexto mundial responden de forma diferente a los mismos estímulos, o donde el mismo estado altera significativamente su comportamiento a pesar de pequeños cambios en el contexto internacional (*Lasagna, 1995:380*). Aquí, consideramos que la

política interna es un factor importante al momento de analizar la conducta externa de los estados, teniendo en cuenta al régimen político como parte de una función de la misma y estableciendo una relación causal entre el cambio de régimen político y las potenciales alteraciones de la política exterior (*Lasagna, 1995: 387*).

En este sentido, y siguiendo la definición de Lasagna, la política exterior es aquel área de actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros estados en el sistema internacional. De aquí se podría concluir que el ámbito más próximo a la política exterior es el internacional, no obstante por el mismo hecho de ser una actividad gubernamental es necesario conocer no sólo el escenario donde la política exterior es recibida, sino que también lo que ocurre en el proceso político doméstico en donde ella es elaborada (*Lasagna, 1995:387*).

Es imposible dejar de mencionar al hablar de política exterior, el concepto de cambio, dado que la conducta externa de los estados varía en el tiempo de acuerdo a los distintos regímenes, como cualquier otra política pública. Se pueden reconocer tres niveles de cambio en la política exterior: la *reestructuración* de la política exterior que tiene lugar muy rápidamente, expresa un intento de cambio fundamental y se refiere a cambios en los lineamientos básicos de la política; la *reforma* de la política exterior que es un proceso normalmente lento, incremental y referido a aspectos parciales aunque importantes de los patrones elementales de la política exterior; el *ajuste* es el nivel de cambio menos intenso y tiene periodicidad cotidiana, pero suele ocasionar pequeñas alteraciones en el comportamiento de la política exterior (*Lasagna, 1995:380*).

La importancia de analizar los cambios en la política exterior se sustenta sobre el impacto que las variables domésticas tienen sobre ésta; así mientras más profundo es el cambio, mayor será la influencia de los factores internos. Como buscamos manifestar aquí, los cambios de política exterior no son exclusivamente una función de respuestas a cambios en el contexto global; la política doméstica, el Estado, los procesos decisivos y de formulación, y la sociedad, cumplen un rol muy destacado en la generación de cambios en la política exterior (*Lasagna, 1995*).

Cuando una política exterior está muy institucionalizada, el cambio se hace difícil, lo que da lugar a un período de estabilidad, siempre que no existan fuertes desafíos desde la sociedad para que el gobierno emprenda algunos cambios. Las organizaciones burocráticas son un elemento básico para la estabilidad y continuidad de la política exterior (*Hermann, 1990*) dado que las creencias y pautas ya arraigadas imponen

resistencia al cambio. Igualmente, una fuente de modificación en la política exterior puede devenir de la inestabilidad política y las políticas disfuncionales, del cambio en el liderazgo del partido gobernante, del régimen político, como así también de las creencias dentro del Estado y la sociedad.

Holsti sugiere dos tipos de explicaciones para el cambio. El primero se relaciona con la percepción, de quienes toman las decisiones, respecto a las condiciones externas e internas que causaron su desavenencia con la orientación de la política exterior original, y la aspiración de reestructurar los contactos externos del país. Un segundo tipo de explicación se vincula con la respuesta a la pregunta de por qué fue aplicada una cierta orientación y no otra. El autor reconoce que los datos tienden a no proveer de suficiente evidencia, aunque sostiene que a los gobiernos les interesa romper con viejos patrones de relaciones como el principal motivo de la reorientación de la política (*Holsti, 1991:84*).

A principios de los noventa muchos países en desarrollo se encontraron en una posición conformada por la mayoría de los aspectos descritos por Holsti como razones para la reestructuración de la política exterior, a saber, alta interdependencia económica e incremento en el movimiento internacional de bienes y de capitales. De esto se sigue que una cantidad significativa de países manifestaron cambios fundamentales en sus políticas exteriores para revertir los efectos del impacto de la globalización.

Por el contrario, la política exterior de muchos países en desarrollo se caracterizó por un compromiso explícito con los principios de la liberalización económica (*Gámez, 2003*). Aunque la reestructuración de Holsti es una probable explicación de cambio en política exterior, no parece ser un modelo comprensivo, dado que existen formas más variadas de reorientación de la política exterior, que su modelo no considera. El marco conceptual de Hermann permite identificar características y fuentes de varios tipos de cambio en política exterior entre las que se destaca el sistema político interno. Plasmando que el cambio en la política exterior puede deberse a tres factores: el nivel de compromiso con la política del Gobierno; el grado de apoyo, oposición o indiferencia de los actores en política interna; y la relevancia del tema en cuestión dentro de la lucha por el poder interno (*Hermann, 1990*).

El objetivo del presente trabajo, busca analizar como el *cambio intrapartidario* se reflejó en las decisiones de política exterior argentina durante las últimas administraciones, a partir de las categorías de análisis ofrecidas por Lasagna, intentando encasillar el caso bajo estudio en las mismas.

De este modo, comparando el gobierno de Kirchner respecto de la administración justicialista encontramos los tres niveles de cambio a los que hace referencia Lasagna. Se evidencia un proceso de *reestructuración*, ya que se han modificado el diseño básico en la orientación de la política exterior, tales como el fin del alineamiento con Estados Unidos. Por otra parte, también se observa una *reforma* reflejada en los vínculos externos de la Argentina respecto a la profundización de los mismos en el Cono Sur, a punto de lograr una alianza alrededor del eje Caracas-Brasilia-Buenos Aires. Finalmente, el *ajuste*, en tanto mutación de menor trascendencia, puede visualizarse en la relación hacia Europa, dado que para ambas administraciones el vínculo no fue tan primordial, solo existieron pocas situaciones que permitieron una profundización de la relación.

En el siguiente capítulo, profundizaremos en análisis los tres niveles hasta aquí esbozados, haciendo énfasis en algunas decisiones tomadas por ambas administraciones en las que consideramos que se observa cómo se transformó la política exterior a partir de un cambio *intrapartidario*.

## **Capítulo II: continuidad partidaria y cambio en política exterior**

La grave crisis económica y política a la que se llegó en 1989 determinó los cambios radicales en la política exterior que llevaría adelante el nuevo mandatario justicialista, Carlos Menem. El mismo llevó a cabo un proceso de reformas económicas tendientes a lograr el reingreso cabal de la Argentina a los mercados financieros y comerciales del mundo. Teniendo en cuenta el nuevo contexto internacional de fin de la Guerra Fría y conciente de la apertura del rango de opciones respecto de la relación bilateral con los Estados Unidos, Menem se mostró dispuesto a asociarse con el estado del norte.

Si hacemos un resumen de las decisiones más relevantes tomadas por esta administración, comprobamos que durante los primeros años de la misma se produjo lo que puede llamarse un giro pragmático en la política exterior. Ciertamente, se abandonaron principios de política exterior argentina, considerados tradicionales, particularmente para el partido justicialista, como la no intervención, la neutralidad y la confrontación con los Estados Unidos. Dicho giro, en su mayor parte sustentado en el concepto de Realismo Periférico de Carlos Escudé, fue mentado para recomponer la inserción y cambiar el perfil internacional del país, en un momento en que la hiperinflación, los estallidos sociales y la imagen sudamericanista no parecían ser los medios adecuados para conseguir el fin de subsanar la crisis de Argentina.

Siguiendo esta línea de pensamiento, se tomaron decisiones que produjeron un vuelco sin precedentes en la política exterior argentina, sin que mediara un cambio de régimen de gobierno; sólo hubo un recambio partidario. Sin embargo, la administración Menem no sólo produjo un quiebre respecto de la política exterior que venía ejecutándose por el partido saliente, sino también respecto de los puntos clásicos de acción exterior de su propio partido. La decisión de retirarse del Movimiento de No Alineados, el envío de tropas a la Guerra del Golfo 1990-91, el cambio de condena a abstención en la cuestión de Cuba en Naciones Unidas, el desmantelamiento del proyecto misilístico Cóndor II, la ratificación del Tratado de Tlatelolco, el abandono de los reclamos por la soberanía sobre Malvinas bajo el denominado "paraguas" y la alianza extra-OTAN, son los ejemplos más relevantes que grafican el alineamiento acrítico con Estados Unidos promovido y ejecutado durante la década de los '90.

Tal como había sucedido a comienzos de siglo XIX y principios del XX, cuando la relación preferente con Gran Bretaña fue una de las claves de la inserción exitosa de Argentina en el mundo, el país necesitaba encontrar y desarrollar, en forma pragmática, nuevas relaciones preferentes para asegurarse una nueva reinserción exitosa en el siglo XXI (*Russell, 1992*). En consecuencia, la administración menemista privilegió el "vínculo preferencial" hacia Estados Unidos; el mismo se forjó en las decisiones de política exterior de marras tomadas durante los 90.

Más adelante, teniendo en cuenta el cambio de partido gobernante, la administración de la Rúa buscó diferenciarse de su predecesor promoviendo una orientación pro conosureana y europeísta, las premisas que la coalición priorizó giraban en torno al fortalecimiento de los vínculos con los socios del MERCOSUR, tan olvidados en los últimos tiempos del gobierno de Menem. Aunque, paradójicamente los condicionantes domésticos presionaron de tal manera a la administración De la Rúa, que ni en materia de política económica, ni en las decisiones de política exterior, pudo apartarse demasiado de su antecesor a pesar del fuerte discurso principista que promocionaba desde su campaña.

Ciertamente, la convertibilidad en la que se basó el plan económico del país durante 10 años colapsó, con la consecuente crisis estructural ante el derrumbe del pilar sostenedor, a la vez que el mundo se conmovía por los atentados al World Trade Center en New York, alterando radicalmente las prioridades de los países del primer mundo, particularmente las de Estados Unidos. Comprobamos entonces que en este período convergen un crítico recambio partidario al interior del país y un shock externo como *input* proveniente del ambiente internacional para producir un cambio en la política

exterior. A pesar de esto, dicho cambio no fue de la magnitud que podría haber sido considerando la coyuntura. Pero justamente la excepcionalidad de las circunstancias desde fines de 2001 hasta entrado 2003, mediando la negociación con el Fondo Monetario Internacional, hace que la política exterior durante ese período se vea fuertemente determinada por el contexto interméstico. Acontecimientos domésticos e internacionales irrumpieron en la escena, haciendo que la política exterior carezca completamente de iniciativa, transformándose en un conjunto de decisiones reactivas, sin una lógica que denote un plan o modelo en aplicación.

El gobierno interino de Eduardo Duhalde, más allá de las dificultades macroeconómicas y de deuda externa del país, se mantuvo prudente con respecto al alineamiento con Estados Unidos, buscando un acercamiento a sus vecinos Brasil y Chile. Se puede leer una actitud claramente pragmática en la diplomacia de la administración interina, ya que planteaba el acercamiento al Cono Sur, mientras que a la vez le recordaba a los Estados Unidos la condición de aliado extra-OTAN de la Argentina en el marco de las negociaciones con el FMI (Miranda, 2003). Una vez conseguido el acuerdo provisional, en enero de 2003, se da una incipiente autonomización de la política exterior argentina, reflejada por ejemplo en las votaciones en la Comisión de Derechos Humanos de ONU con respecto de Cuba.

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

Considerando algunas decisiones de política exterior del actual gobierno, y cotejándolas con otras tomadas por la administración justicialista inmediatamente anterior, comprobamos que como elemento común sólo podemos nombrar el fuerte tinte presidencialista dado a la conducción del andar internacional del país. Efectivamente, tanto Menem como Kirchner tomaron en sus manos el manejo de las relaciones

internacionales, ya sea por vía directa o por vía del nombramiento de adeptos para que se encarguen del diseño y ejecución de las mismas.<sup>2</sup>

Ahora bien, pasando a la orientación dada a la política exterior en cuanto a materia de alineamientos y alianzas estratégicas, comprobamos que mientras que Menem se inclinó abiertamente hacia el alineamiento con Estados Unidos, desdeñando el plano regional, Kirchner, sin llegar a la confrontación directa con el país del norte, lleva adelante alianzas estratégicas<sup>3</sup> con sus países vecinos que son contrarias a la voluntad, política, acción e ideario de George W. Bush. En ambos casos estas decisiones se basan en afinidades ideológicas entre los mandatarios; así vemos cómo en la estrecha relación que mantuvo Menem con G. Bush y luego con Clinton, subyacían coincidencias en cuanto al conglomerado de ideas que los orientaban, tanto en cuestiones netamente políticas como económicas.

En el marco de este alineamiento de los 90' es que se inscriben las decisiones anteriormente enunciadas, muchas de las cuales tuvieron como consecuencias roces con los países de la región. De todas maneras, lo que interesa destacar es la conducta opuesta llevada adelante como eje de política exterior de dos administraciones pertenecientes al mismo partido, pero claramente a dos grupos diferentes al interior del mismo. Como ejemplo de las divergencias respecto a la relación con los Estados Unidos, destacan el esfuerzo llevado a cabo por la administración menemista por lograr insertar al país en una de las alianzas más paradigmáticas de Occidente como es la OTAN. La designación por parte de Estados Unidos de nuestro país como aliado extra-OTAN es el reconocimiento al activismo internacional llevado adelante por Menem en franco alineamiento con ese país. Por su parte, Kirchner, pone fin a la alianza extra-OTAN, en claro contraste con lo actuado por su predecesor.<sup>4</sup>

Otro ejemplo a destacar es el cambio en los votos en algunos foros internacionales. La condena a Cuba por las violaciones de Derechos Humanos en la ONU había sido votada en contra en 1987 durante el gobierno de Alfonsín, para luego ser revertida por Menem en 1991, ganándose la crítica de muchos países latinoamericanos. Menos la Argentina, el resto de los países de Latinoamérica representados en la Comisión de Derechos Humanos de ONU se abstuvieron o votaron en contra. Cuba muestra el abandono de la tradición autonómica del principio de la no intervención, así como la búsqueda de

---

<sup>2</sup> Como ejemplo cabe mencionar que durante la administración Kirchner se ha hecho un uso sin precedentes de los nombramientos de embajadores políticos, los que llegaron a 19. (La Nación, 12.02.2005)

<sup>3</sup> Estratégicamente ubicados están los embajadores políticos, cubriendo casi la totalidad de las embajadas en países latinoamericanos.

<sup>4</sup> La Nación, 09-02-2007 "Kirchner, rechaza presiones de EE.UU."

Menem de reducir al mínimo las confrontaciones con los países desarrollados y limítrofes. Por su parte, Kirchner revierte una vez más el voto hacia la condena, en continuidad con la política al respecto ejercida por el gobierno radical de Alfonsín, demostrando así que no necesariamente las decisiones de política exterior tomadas por administraciones de diferente signo tienen por qué ser contrarias.

El actual gobierno respecto de las relaciones con sus pares sudamericanos, especialmente con sus socios del MERCOSUR, se ha planteado una relación más directa y estrecha, destacando los casos de Brasil y Venezuela. Respecto a la relación con Brasil, es una nota positiva la coherencia y coordinación política con el país vecino y socio del MERCOSUR, que se transforma en el ámbito por excelencia para el ejercicio de la política exterior de la administración. El profundo diálogo llevado a cabo entre Argentina y Brasil, a pesar de las diferencias económicas que frecuentemente se expresan vinculadas a la obtención de ventajas comerciales, sobresale. Desde el inicio de su gestión, Kirchner intensificó los vínculos con Brasil, sumido en los principios sudamericanistas presentes en la actual política exterior. Además, hay que resaltar que el vínculo que Buenos Aires buscó hacia Brasilia, fue sin dudas en beneficio de recuperar su imagen en el escenario internacional, reconociendo el liderazgo de Brasil, y no confrontando con la potencia regional, marcando un punto de inflexión con las anteriores políticas exteriores, y particularmente con el menemismo.

Respecto de los fundamentos de la relación, se puede sostener que la adhesión de la Argentina a la diplomacia brasileña marca la carencia de alternativas ante el estado de vulnerabilidad de nuestro país (*Miranda, 2004*). Así, para morigerar esta relativa sumisión, la Argentina busca contrarrestar el peso de Brasil haciendo provecho de su condición de miembro del MERCOSUR, y es así como invita a Venezuela a incorporarse al mismo. La relación bilateral se perfila como la alianza estratégica coyuntural más importante. Subyacen a la misma coincidencias en el plano ideológico, especialmente en lo referente al perfil sudamericanista, por oposición a Norteamérica y sus pretensiones hegemónicas, así como cuestiones de conveniencia económica. Además de la mencionada incorporación de Venezuela al MERCOSUR, los acuerdos comerciales y energéticos suscriptos entre ambos estados, y el apoyo por parte de Kirchner a la Comunidad Sudamericana de Naciones, proyecto político de integración promovido por Chávez, hacen que la relación se mantenga a pesar de ciertas diferencias sobre el tono de la democracia.

Avanzando un poco más, y recordando el activo rol en los asuntos internacionales que tuvo Argentina durante la década pasada, observamos que se está dando un retroceso

en cuanto a ese tipo de acciones. La negativa a enviar más que ayuda humanitaria al Líbano –puntualmente, tropas- por parte de Kirchner demuestra el escaso interés de esa administración en inmiscuirse en los asuntos sensibles del mundo, especialmente cuando se trata de una región tan alejada a la nuestra, geográfica y culturalmente hablando. Esto no deja de estar ligado a la cuestión de las alianzas estratégicas regionales, especialmente al eje Caracas-Brasilia-Buenos Aires, ya que la misma decisión de no enviar tropas fue tomada por Brasil.

Otro ejemplo aún más destacado es la participación en el conflicto que Estados Unidos mantiene con Iraq; observamos cómo mientras Menem decidió unilateralmente y sin requisición de la potencia hegemónica enviar tropas al Golfo en 1991, Kirchner se negó a brindar su apoyo en el Consejo de Seguridad a la resolución que legitimaría la nueva campaña en 2003.

Otro acontecimiento a relevar respecto del accionar de la administración menemista en política exterior es la relación con el continente europeo. Una de las primeras cuestiones abordadas por la administración Menem fue la relación con Gran Bretaña, seriamente deteriorada por la cuestión Malvinas. A escasos meses de asumir, la administración retomó las relaciones oficiales con los británicos. Recurriendo al “paraguas” sobre el tema de la soberanía, se logró avanzar en otras cuestiones.

Los acuerdos de Madrid I y II permitieron destrabar las relaciones con los países occidentales más desarrollados y así concretar la firma del Acuerdo Marco con la Unión Europea. El coste fue renunciar Argentina a todo reclamo de soberanía sobre las islas. A cambio, y gracias al “paraguas”, obtuvimos que Gran Bretaña iniciara actos posesorios sobre las islas, como la prospección petrolera, la conservación de la zona de exclusión marítima y pesquera y el aumento de su presencia militar en el área. Esta nueva etapa en las relaciones bilaterales de Argentina con Gran Bretaña sirvió para mejorar nuestra posición ante Estados Unidos y Europa.

La postura al respecto de la administración kirchnerista puede desglosarse en dos ámbitos separados, ya que no se produjo la ligazón entre las dos cuestiones relevadas. Por un lado, destaca la insistencia en Naciones Unidas y demás foros multilaterales sobre la reafirmación de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas y la necesidad de relanzar la Resolución 2065 de la Asamblea General<sup>5</sup> para instar a Gran Bretaña a

---

<sup>5</sup> En 1965 se aprobó la resolución 2065 de Asamblea General en la que se reconocía a la situación de Malvinas como colonialismo, primando la integridad territorial por sobre la autodeterminación de los pueblos para la resolución de la situación, lo que implicó un triunfo muy importante para nuestro país.

abandonar el hermetismo sobre el tema. Por otro lado, observamos que el vínculo con Europa no ha sido prioritario para el gobierno de Kirchner, el que sólo hacia finales de su mandato esbozó un acercamiento más profundo plasmado particularmente en la alianza estratégica con el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero en España. Claro está, que esto coincide con el gran cúmulo de inversores de ese país que tienen intereses en Argentina. De todas maneras, no es desdeñable la orientación posible para la política exterior insinuada por la candidata presidencial Cristina Fernández en sus movimientos pre-electorales, los que incluyeron numerosos viajes a Europa.

Un importantísimo ámbito de acción internacional hoy en día son los foros multilaterales, ya que adjunto al fenómeno de la globalización y de la interdependencia y amén de las discusiones teóricas en torno de los conceptos, nos encontramos con que cuestiones surgidas en una región o área temática determinada, devienen en controversias en otras regiones o áreas que exceden a las de origen. Las características del actual sistema mundial llevan a que las decisiones y acciones conjuntas y coordinadas sean la única manera de hacer frente a esta relativamente nueva clase de cuestiones, las transnacionales. Por lo cual, la coherencia del actuar de un estado en el ámbito de las organizaciones y movimientos internacionales es de altísima relevancia.

Una diferencia más a destacar en el marco del cambio político y las transformaciones del accionar internacional del país, está relacionada con la postura argentina en dichos foros internacionales. Sobresalen en este campo dos ejemplos paradigmáticos; uno, ya anteriormente mencionado, respecto del voto en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Cuba, y otro en el Movimiento de No Alineados -NOAL-.

El discurso presentado por la administración Menem en Belgrado en la Cumbre de NOAL de 1990 tomaba los argumentos del Norte para explicar la situación de dependencia del Sur, esto es, que los problemas de los países de la periferia eran resultado de sus propios errores y desórdenes; un año después se anunció el retiro de la Argentina del grupo, mientras otros países latinoamericanos ingresaron. De esta manera, se le dio la espalda al NOAL, el que junto a la OEA, nos dio apoyo moral durante la guerra de Malvinas. En 1973 empezamos a ser miembros de NOAL, obteniendo durante 1982 su apoyo y fidelidad, durante una guerra calificada en repetidas oportunidades de irracional.

Contrastando, 15 años después del retiro de nuestro país del Movimiento, en septiembre de 2006, la administración de Kirchner decidió participar en la Cumbre de ese foro celebrada en Cuba. A la misma se asistió en calidad de invitado, con lo que se pudo

asistir sólo a las ceremonias de apertura y clausura; no obstante esto, sobresale la voluntad de volver a participar, dando cuenta del viraje respecto de la identidad occidentalista marcada por la anterior administración justicialista y reemplazándola por una autopercepción más pragmática y realista que llevó al realineamiento de las alianzas.

Para terminar, queremos destacar un último cambio entre las administraciones bajo análisis, en este caso respecto del corte economicista dado a la política exterior por Menem y plasmado en el vínculo con los organismos multilaterales de crédito a nivel internacional, especialmente con el Fondo Monetario. Ciertamente, durante los '90 se promovieron una serie de compromisos con esa entidad que pueden ser calificados de cuasi lesivos para la soberanía económica de nuestro país, avalados por el alineamiento planteado hacia los Estados Unidos. Al llegar Kirchner a la presidencia y en el marco de la relajación provista por la previa negociación con el Fondo por parte de Duhalde, se desvinculó de dichos compromisos en cuanto las condiciones macroeconómicas del país le permitieron afrontar la cancelación total de la deuda pública con el organismo.

## **Conclusión:**

A modo de conclusión, se intenta responder a los interrogantes planteados al comienzo de nuestro trabajo sobre qué sucede con la política exterior de un estado ante un cambio partidario en el gobierno. Este es el momento en el que pasamos del plano del *ser* al del *deber ser*.

Cabe destacar en este sentido, el carácter de política pública que debe tener por definición una política exterior. En este sentido, las discontinuidades o abandono de posturas tomadas respecto de algún área o plano por una administración no deberían ser dejadas de lado por la continuadora en el cargo, ya que los vaivenes en las políticas que deberían ser de estado, ciertamente conservadoras, actúan en detrimento de la efectividad de las mismas en cuanto al logro del interés nacional. No debemos olvidar que los plazos internacionales suelen ser largos, y los períodos de gobierno cortos, con lo que la profesionalización de las relaciones internacionales debería ser un componente sólido, que haga que el diseño de una política exterior trascienda al gobierno que la ejecuta para lograr alcanzar los objetivos propuestos.

Queremos citar las palabras de Pérez Llana (1994: 279) que ilustran la excelencia de la estructura y profesionalización de la cancillería de nuestro vecino país Brasil, a modo de ejemplo a seguir. "El retorno a la democracia no marcó una ruptura en el patrón de racionamiento ya que el presidente Sarney prácticamente no introdujo cambios en las relaciones exteriores, área que fue presentada como ejemplo de continuidad y de políticas de estado y que potenció al ejecutor de esa política, el Ministerio de Relaciones Exteriores que vio así incrementada su autonomía burocrática".

Lo que queremos enfatizar es la necesidad de avanzar en el diseño de política exterior con miras a la continuidad, a pesar del cambio de partido o facción partidaria en el gobierno. Sólo de esa manera se logrará en nuestro país la autonomía requerida para alcanzar las metas propuestas en el plano de los asuntos internacionales. No se pretende tomar postura a favor o en contra de las decisiones tomadas por las administraciones analizadas, sino concientizar sobre la dificultad que planteará el abordaje de los diferentes *issues* de continuar los mismos sujetos a los vaivenes de las ideologías de los hacedores de la política exterior.

### **Bibliografía:**

- Escudé, Carlos (2003) "La muerte de la política exterior: el callejón sin salida de un Estado parasitario". Bs. As.: Fundación Atlas 1853.
- Hermann, Ch(1990). "Changing course: when governments choose to redirect foreign policy". *International Studies Quarterly*. No. 34.
- Holsti, K. J.(1991) "Restructuring foreign policy: a neglected phenomenon in foreign policy theory". En: Holsti, K. J. (ed.). *Change in the international system. Essays on the theory and practice of International Relations*. Great Britain: Edward Elgar. Pág. 84
- Gámez, A. (2003) "Fuentes de Cambio en Política exterior" Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo en *Revista Afers Internacionals*, N°69 Fundación CIDOB.
- Klaveren, Alberto van (1992) "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar". *Revista Estudios Internacionales Santiago*, n° 98. Pág. 169-216.
- Lasagna, Marcelo (1995) "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior" *Revista Estudios Internacionales*, Santiago, n° 111 Pág. 387-409.
- Puig, Juan Carlos (1984) "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural", en *Varios Autores, América Latina: política exteriores comparadas*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, Pág. 91-132.
- Miranda, Roberto, (2003) "Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003". Rosario: Ediciones PIA.
- Miranda, Roberto (2004) "Hegemonía y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina". *Politikós* n° 3, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Santa Fe.
- Miranda, Roberto (2003) "Políticas exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el contexto". *Politikós*, n° 1 Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Santa Fe.
- Miranda, Roberto, "¿Por qué cambia la política exterior de un mismo gobierno? Algunas consideraciones sobre la gestión internacional de Néstor Kirchner". *Temas y debates*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, 2005.
- Moneta, Carlos (2003) "Argentina: enfoques y vías alternativas en política exterior". *Capítulos*, Caracas, n° 67.
- Pérez Llana, Carlos, (1994) "El regreso de la historia". Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Russell, Roberto; Tokatlian, Juan (2003) "El lugar de Brasil en la política exterior argentina." México: Fondo de Cultura Económica.
- Tokatlian, Juan (2004) *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*. Norma. Bs. As