Facultad de Ciencias Jurídicas

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Sistemas de creencias y política exterior: sus implicancias en la definición del interés nacional. Las presidencias de Carlos Menem (1989-1999) y Cristina Fernández de Kirchner (2007- 2015).

Alumna: Luciana Mailén Nerón

Director: Mg. Juan Manuel Paredes

Salta, 2024

Autoridades Universidad Católica de Salta

Gran Canciller

S. E. R. Mons. Mario Antonio Cargnello

Arzobispo de Salta

Rector

Ing. Rodolfo Gallo Cornejo

Vicerrectora Académica

Mg. Constanza Diedrich

Vicerrector de Formación

Pbro. Dr. Cristian Arnaldo Gallardo

Vicerrector Administrativo

CPN. Juan José Zitelli

Vicerrector de investigación y desarrollo

Mg. Lic. Daniel Sánchez Fernández

Secretaría General

Mg. Lic. Silvia Álvarez

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas

Dr. Eduardo Jesús Romani

Secretario Académico

Esp. Ab. Jesús Bertrés

Jefe de Carrera Licenciatura en Relaciones Internacionales

Lic. Federico de Singlau

A mi mamá y papá, con amor y profunda gratitud por su ejemplo y apoyo incondicional.

Por todo y siempre.

ÍNDICE

ÍNDICE 4

RESUMEN 5

INTRODUCCIÓN 6

CAPÍTULO I 9

El realismo neoclásico y los sistemas de creencias como variable de análisis en política exterior 9

Sistemas de creencias del presidente Carlos Menem (1989-1999) 16

Sistemas de creencias de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) 26

Conclusiones parciales 40

CAPÍTULO II 43

El interés nacional 44

Creencias periféricas: el enfoque teórico preferido por los presidentes Carlos Menem y Cristina Fernández de Kirchner 57

Conclusiones parciales 65

CAPÍTULO III 70

Modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional 71

Modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) 76

Modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) 86

Conclusiones parciales 97

CONCLUSIONES FINALES 102

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 108

RESUMEN

El presente trabajo consiste en un análisis cualitativo de la definición del interés nacional durante las presidencias de Carlos Menem (1989-1999) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) en Argentina, a partir de la descripción y comparación de sus sistemas de creencias y percepciones. Se considera que comprender estos sistemas es importante para una completa interpretación de las políticas exteriores implementadas y los intereses nacionales que buscaron promover a través de ellas. Este estudio concluye subrayando la tensión persistente en la política exterior argentina entre el liberalismo económico y la búsqueda de autonomía, lo cual refleja los desafíos continuos en la formulación coherente y sostenible del interés nacional.

ABSTRACT

This study is a qualitative analysis of the definition of national interest during the presidencies of Carlos Menem (1989-1999) and Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) in Argentina, based on the description and comparison of their systems of beliefs and perceptions. Understanding these systems is crucial for a comprehensive interpretation of the implemented foreign policies and the national interests they sought to promote through them. This study concludes by highlighting the persistent tension in Argentine foreign policy between economic liberalism and the pursuit of autonomy, reflecting continuous challenges in the coherent and sustainable formulation of national interest.

INTRODUCCIÓN

Las transiciones presidenciales en la República Argentina no sólo se caracterizan por ser un cambio en la titularidad del gobierno, ya que los líderes electos prometen encabezar un nuevo proceso fundacional buscando diferenciarse de la administración anterior y marcar distancia con el pasado reciente (Fontana, 2009). Debido a la relación que existe entre la política interna y la política exterior de un Estado, la nueva orientación que los grupos en ejercicio del poder buscan darle a la política nacional se manifiesta también en la actuación internacional del país.

Esto es particularmente notable en Argentina. En los análisis sobre la evolución y características de su política exterior, se señala con frecuencia su condición errática y pendular, ya que cambia sustancialmente con cada gobierno y carece de la orientación que sólo la defensa de un conjunto de intereses de fondo, relativamente permanentes, puede favorecer. Es por ello que, tomando al interés nacional como el criterio directivo de la política exterior, es decir, la fuente a partir de la cual se diseñan las metas internacionales de los Estados, surge el interrogante sobre si las distintas concepciones que han tenido de él las administraciones de gobierno se relacionaron con estas discontinuidades en el accionar externo del país.

Esta investigación, entonces, pretende analizar y comparar las interpretaciones o visiones que las administraciones de los presidentes Carlos Menem (1989-1999) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) tuvieron sobre el interés nacional, describiendo sus sistemas de creencias y percepciones en lo referente a la construcción de una política exterior.

Para analizar los conceptos relevantes del trabajo se adopta como marco teórico el Realismo neoclásico, entendiendo que este enfoque retoma un concepto de gran importancia para el Realismo clásico, el Interés Nacional, y postula la centralidad del mismo para el análisis de la política exterior de un país al sostener que es el criterio directivo que debe guiarla. A su vez, el Realismo neoclásico, reconociendo el peso de la distribución del poder en el sistema internacional, incorpora los factores domésticos como variables a tener en cuenta para la explicación del accionar externo de los Estados. Entre estos factores, se encuentran los sistemas de creencias de los líderes o encargados de tomar decisiones.

En cuanto a la metodología seleccionada, la investigación es de tipo descriptiva y correlacional. Descriptiva ya que, al buscar especificar las propiedades y características más importantes del fenómeno bajo análisis, se indaga primero sobre los sistemas de creencias de los presidentes Menem y Fernández de Kirchner, describiendo cada uno de ellos. También se analiza cómo fue abordado el "interés nacional" en las distintas teorías de las Relaciones Internacionales, para así identificar cuál de aquellas es la que aplica para ambas administraciones.

Por otra parte, se pretendió que el trabajo sea también correlacional dado que, después de comparar las características de los sistemas de creencias de los presidentes argentinos mencionados, se las relaciona con los cambios y/o continuidades en su definición del interés nacional.

Así, para abordar dichas cuestiones, el trabajo se estructura en tres capítulos, donde cada uno de ellos corresponde a un objetivo específico de la investigación. En primer lugar, se analizan los sistemas de creencias de los presidentes Menem y Fernández de Kirchner a través de sus discursos, principalmente ante la Asamblea Legislativa del Congreso de la Nación Argentina y la Asamblea General de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta que los discursos públicos de los gobernantes son una de las perspectivas más representativas para comprender sus creencias y percepciones. Además, estos dos ámbitos institucionales son de gran relevancia para comprender el tema planteado. Las declaraciones discursivas realizadas durante la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso por parte del presidente de la Nación señalan la dirección de la política internacional en la agenda interna; mientras que los discursos pronunciados en la Asamblea General de las Naciones Unidas reflejan los lineamientos de la política exterior del país ante la comunidad internacional (Laporte, 2020, p.8).

Para analizar estos sistemas de creencias de política exterior de ambas administraciones se utiliza el "Código Operacional" planteado por Alexander George (1967). El Código cuenta con dos niveles, uno central y otro periférico, que interactúan entre sí y proveen los lineamientos a través de los cuales un gobernante percibe su ambiente político y actúa dentro de éste.

En el segundo capítulo, se describen los distintos enfoques sobre el concepto de interés nacional. Según surge de la literatura del tema, esbozar una definición acerca de lo que se entiende por interés nacional no es una tarea sencilla, ya que no existe un

consenso en torno a su naturaleza e implicaciones al ser una noción teórica "escurridiza". Por ello, se inicia con su definición etimológica y se examina su evolución histórica. Posteriormente, se abordan las distintas aproximaciones teóricas al interés nacional en la disciplina de las Relaciones Internacionales, incluyendo las perspectivas realista, liberal y constructivista. Este análisis permite identificar la concepción teórica del interés nacional aplicable a las presidencias de Carlos Menem y Cristina Fernández de Kirchner.

Finalmente, en el último capítulo, luego de comparar las características de los sistemas de creencias de los presidentes argentinos mencionados y profundizar en el entendimiento del concepto de interés nacional, se busca identificar continuidades y/o rupturas en la definición de tal interés por parte de ambas administraciones, para así en las reflexiones finales responder el interrogante sobre si las concepciones que los dos gobiernos han tenido de él se relacionaron con las discontinuidades en el accionar externo del país.

Esta relación es de particular relevancia en el caso argentino, ya que, dado su sistema político fuertemente presidencialista, el sistema de creencias del Poder Ejecutivo puede llegar a constituir un elemento de gran peso en la formulación de la política exterior, más allá de la innegable incidencia de los factores condicionantes sistémicos y domésticos. Así, se analiza si es posible hablar de un interés nacional argentino a largo plazo o si este dependió de la interpretación que los decisores tuvieron de él.

CAPÍTULO I

Los sistemas de creencias

En este capítulo se describen los sistemas de creencias que posibilitaron la construcción de la política exterior durante los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Para lograr tal fin, se utiliza el marco analítico del Código Operacional desarrollado por Alexander George (1969), el cual ofrece una estructura simplificada y sistematizada para entender las creencias centrales y periféricas de los líderes, que interactúan entre sí y moldean sus decisiones en el ámbito político.

La toma de decisiones por parte de los líderes del Poder Ejecutivo en la formulación de la política exterior es un fenómeno importante para la investigación en política internacional. Este enfoque se justifica especialmente en sistemas políticos presidencialistas como el argentino, donde el rol del individuo en la toma de decisiones puede ser determinante. Al examinar las creencias y la psicología de los líderes, se supera la visión simplista de la elección racional, permitiendo abordar problemas no contemplados por teorías que asumen una racionalidad completa y la elección entre opciones predefinidas.

Además, se reconoce que la construcción de la política exterior de un Estado es un proceso complejo y multifacético, influenciado por múltiples factores como lo expone el realismo neoclásico. Este enfoque integral no solo busca entender las acciones externas de los líderes argentinos, sino también los contextos históricos, ideológicos y geopolíticos que moldearon sus agendas y decisiones.

En este sentido, el análisis de los sistemas de creencias de Menem y Fernández de Kirchner ofrece una perspectiva profunda sobre cómo estos líderes interpretaron el papel de Argentina en el escenario internacional y cómo sus visiones y valores influyeron en las estrategias y relaciones exteriores del país durante sus respectivos períodos presidenciales.

El realismo neoclásico y los sistemas de creencias como variable de análisis en política exterior

Según lo oportunamente señalado en el diseño de investigación, este trabajo tiene por marco teórico al Realismo neoclásico, ya que hace referencia a dos conceptos

centrales en esta tesis: el interés nacional y los sistemas de creencias. Sobre este último se profundiza en el presente apartado.

El Realismo neoclásico surge del debate académico dentro del realismo, que puso de manifiesto la necesidad de abandonar ciertos postulados radicales y un poco simplistas que habían caracterizado al enfoque, e incorporar otras variables explicativas de la conducta exterior de los Estados. Marcelo Lasagna (1995), en su artículo "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior", explica claramente la cuestión. Según el autor, los postulados realistas en su versión más clásica señalan que la dinámica de la política interna no es válida para explicar la conducta exterior de los Estados, ya que ésta es producto de las limitaciones y oportunidades que ofrece el sistema internacional. Por ello, para Lasagna:

> Las teorías basadas en el sistema internacional como fuente de la política exterior son capaces de explicar sólo las direcciones generales de la política exterior. Estas teorías pueden explicar circunstancias donde Estados con atributos nacionales ampliamente diversos se comprometen de forma similar bajo semejantes limitaciones externas, sin embargo, 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. (1995, p. 387)

Frente a estas limitaciones, el Realismo neoclásico postula que la influencia de los factores sistémicos sobre la política exterior es indirecta debido al papel de los factores que intervienen en el proceso decisorio doméstico. Este enfoque reconoce que, si bien el sistema internacional anárquico condiciona el comportamiento de los Estados, no lo determina. El sistema internacional es concebido como un marco dentro del cual los Estados toman decisiones y adoptan acciones de política exterior, con la influencia en paralelo de fuerzas del ámbito doméstico, que les permite definir sus estrategias y objetivos (Rathbun, 2008, p. 311).

Así, Federico Merke (2009) señala que el realismo neoclásico retoma la contingencia del realismo sin declararse en contra de sus postulados centrales. El ambiente internacional ejerce un rol central en configurar las preferencias de los Estados, no obstante, el Estado "no es necesariamente un actor racional y unitario que

actúa como una correa de transmisión entre los incentivos del sistema y las políticas llevadas a cabo por el gobierno" (p. 253). Es decir, la condición del sistema internacional es muy importante para entender la inserción de los Estados, pero entre este contexto externo y las decisiones tomadas por los funcionarios en el poder existen también otras variables intervinientes que ejercen una particular influencia. De este modo, el realismo neoclásico articula variables del nivel internacional con variables del nivel doméstico.

Se puede observar que esta corriente es una teoría de política exterior, como la define Merke (2009), una teoría "de adentro hacia afuera", donde la unidad causal es el Estado y son sus características internas las que organizan también su política exterior. Los procesos que se dan al interior de los Estados, tales como el tipo de régimen, la calidad de las instituciones de gobierno, la influencia de los factores psicológicos del estadista y las corrientes ideológicas dominantes de cada régimen político o la presión de la opinión pública, constituyen una variable que debe ser desagregada y estudiada, y distintos autores se han dedicado al estudio particular de cada una de ellas (p. 254).

Según señalan entonces los postulados del realismo neoclásico, los condicionantes internos son factores importantes a tener en cuenta al momento de estudiar la acción exterior de los Estados, así como los procesos y decisiones que desembocan en ella. Pero esto no quiere decir que no deban considerarse en los estudios aquellos influjos o condicionantes provenientes del sistema internacional debido a que, tomando el caso argentino, el país se posiciona en el sistema global como una nación periférica y, en muchos aspectos, sigue las reglas establecidas por otros, por lo que no se pueden dejar de lado las lógicas globales (Hamilton y Pelkmans, 2015, citado en Zani Begoña, 2021, p. 41).

Entre aquellos factores domésticos, este trabajo se focaliza en el estudio de los sistemas de creencias y percepciones de los encargados de tomar decisiones como variables relevantes para analizar la política exterior de los Estados, entendiendo que ésta se guía principalmente por los intereses nacionales. En particular, se analizan los sistemas de creencias de los presidentes Menem y Fernández de Kirchner.

Para Robert Jervis (1976), autor que puede incluirse en la corriente del realismo neoclásico y principal especialista sobre el papel de las imágenes en las Relaciones Internacionales, el proceso de percepción es una de las variables principales a la hora de

analizar las decisiones en política exterior. Este pensador señala que hay que partir de la premisa de que existen significantes variaciones en la manera en que los individuos ven el mundo, teniendo en cuenta que las personas responden de manera diferente ante una situación dada.

Según Jervis (1976, citado en Tini, 2011, p. 85), "los que toman decisiones tienden a interpretar la información en función de sus propias teorías preexistentes". El autor considera que el tejido de la realidad, a nivel doméstico y externo donde se elaboran y articulan las políticas de identificación y defensa de los intereses nacionales, está hecho de percepciones, imágenes, sistemas de creencias y conocimientos previos del actor (p. 86).

El estudio de esta variable cobra relevancia en sistemas políticos presidencialistas como el argentino, ya que examinar las creencias del jefe de Estado -referidas a los supuestos básicos de la política y de las reglas de juego del sistema internacional, así como las vinculadas a las alianzas y opciones de acción política elegidas para alcanzar determinados objetivos-[1], proporciona al estudioso de la política exterior un mapa orientador que revela la posible orientación y comportamiento externo de ese gobierno. Aunque es verdad que no todo comportamiento en política exterior refleja de manera exacta las creencias de un gobernante, estas últimas constituyen una de las variables que, junto a otros factores externos e internos, configuran el proceso de toma de decisiones (Russell, 1996, pp. 4-5).

Entre los distintos autores que señalan la importancia de estas cuestiones en el análisis de la política exterior se destaca también Alexander George, un teórico de los procesos de toma de decisiones. Este autor se dedica al estudio en particular de los sistemas de creencias. Así, sostiene que "las relaciones entre los Estados están configuradas por la forma en la cual los líderes se ven entre sí y, de manera más general,

[1] Según Hermann (2001, citado en Sujarchuk, 2016), las creencias de los líderes influyen significativamente en la política exterior bajo ciertas condiciones. Primero, los líderes deben ser capaces de ejercer su autoridad de manera efectiva; si no pueden implementar sus decisiones, sus creencias no tendrán un impacto real. Segundo, los líderes deben estar orientados a objetivos, es decir, deben estar motivados para alcanzar metas específicas y tomar medidas concretas para lograrlas. Finalmente, si los líderes tienen poco interés o conocimiento en relaciones internacionales, tienden a basarse en sus predisposiciones personales y en analogías simples para entender situaciones complejas. Esto hace que sus creencias personales jueguen un papel aún más importante en sus decisiones de política exterior.

por sus creencias acerca de la naturaleza del conflicto dentro del sistema internacional" (George, 1991, p. 65).

George explica que todo individuo adquiere durante el curso de su desarrollo, un conjunto de creencias y concepciones personales acerca del entorno físico y social. Estas creencias y concepciones necesariamente simplifican y estructuran el mundo exterior, y determinan gran parte del comportamiento del individuo. Señala a su vez, que estas creencias son también agentes activos que determinan aquello a lo que el hombre le presta atención y la forma en que lo evalúa, y si bien pueden cambiar, cabe destacarse que tienden a ser relativamente estables (1991, p. 67).

En otras palabras, así como los analistas del comportamiento humano coinciden en señalar que cada individuo debe necesariamente simplificar y estructurar la complejidad del mundo para poder enfrentarlo, George sostiene que esto es aplicable también a los actores políticos, quienes deben comprender las situaciones complejas que se le presentan para elegir la mejor forma de lidiar con ellas. El actor percibe y simplifica parte de la realidad a través de un "mapa cognitivo" (1969, p. 206), y los sistemas de creencias forman parte del mapa.

Para poder analizar estos sistemas de creencias que poseen los encargados de tomar decisiones, George propone un código operacional. Según el autor, el Código Operacional es una "porción significante del sistema de creencias de un actor sobre la vida política" (George, 1969, p. 201). El primer estudio que utilizó este código como una herramienta para analizar la visión del mundo de los dirigentes en relación con la política internacional, corresponde a Nathan Leites (1951), que en su obra "Un estudio del bolchevismo*"* analiza los sistemas de creencias que subyacían en las decisiones y actuaciones de los bolcheviques, pero como señala George (1969), este autor expone los resultados o respuestas, sin explicitar las "preguntas" que lo ayudaron a analizar aquellas cuestiones. Es por ello que redefinió este código operacional, sugiriendo el uso de distintas preguntas para identificar los sistemas de creencias de los líderes.

El código propuesto por George cuenta con dos niveles, uno central y otro periférico, 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 corresponde a las creencias filosóficas. Según George (1969), estas creencias filosóficas abarcan las ideas del actor o líder político sobre la naturaleza fundamental de la política,

la comprensión del conflicto y la cooperación. A partir de estas creencias filosóficas se derivan el resto de las creencias del sistema (p. 204).

Para conocer sobre las creencias filosóficas del actor político el autor propone algunas de las siguientes categorías (p. 211):

- Imagen propia: contiene la "imagen idealizada" que las administraciones tienen de sí mismas como Estado, y también las perspectivas para la eventual puesta en práctica de los valores políticos de la administración.

- Imagen de los aliados: abarca las creencias sobre la naturaleza esencial de los diferentes aliados y las dinámicas con ellos.

- Imagen de los adversarios: comprende las creencias relacionadas con la naturaleza de los adversarios y las interacciones que la administración tiene con ellos.

- Naturaleza de la gobernanza global: engloba las suposiciones respecto a la naturaleza armoniosa o conflictiva del sistema internacional, así como el grado en que los conflictos internacionales tienden a ser resueltos.

¿Cuál es la naturaleza del sistema internacional? ¿Predomina el conflicto o la cooperación? ¿Cómo son percibidos los oponentes? Para George (1969), estas cuestiones están estrechamente relacionadas. Sostiene que las creencias del actor sobre la naturaleza de la política se configuran en gran medida a partir de su visión de los otros actores. La imagen del oponente adquiere gran relevancia y, en este contexto, también se debe considerar la imagen que se tiene de los aliados.

Por otra parte, el nivel periférico corresponde a las creencias instrumentales que derivan de las creencias centrales, ya que dan cuenta de nociones previamente existentes en términos elementales y filosóficos. Para George, estas creencias son instrumentales ya que se refieren a la relación entre medios y fines de las decisiones tomadas por los líderes políticos. Para aproximarse a las creencias periféricas de los encargados de tomar decisiones en materia de política exterior, George (1969) se pregunta cuál es el enfoque preferido a la hora de seleccionar las metas y objetivos de la acción política, considerando el marco de posibilidades que los mandatarios creen que está disponible, así como cuáles son los medios preferidos para avanzar con dichos objetivos.

De esta manera, el código propuesto por George, al estructurar las preguntas clave en torno a los sistemas de creencias, no solo facilita la comprensión de la visión política de un líder, sino que también permite su aplicación en otros estudios similares. En este caso, dicho marco resulta de gran utilidad para analizar y comparar los sistemas de creencias de los presidentes Carlos Menem y Cristina Fernández de Kirchner, proporcionando una herramienta clara para explorar cómo sus percepciones y decisiones en materia de política internacional se vinculan con sus creencias filosóficas e instrumentales.

No obstante, como lo señala Russell (1996) en "Sistema de creencias y Política Exterior Argentina 1976-1989", el análisis de los sistemas de creencias presenta ciertos problemas metodológicos que no deben ser ignorados, los cuales han sido tratados extensamente en la literatura especializada en el tema. En dicho artículo, Russell resalta varios puntos importantes.

En primer lugar, es preciso reconocer que cuando se reconstruye un determinado sistema de creencias filosóficas e instrumentales, se crea un esquema o marco general que puede decir poco sobre cómo estas creencias influyen efectivamente en cada situación concreta, donde intervienen numerosas variables de distinto tipo. Según lo han señalado Powell, Dyson y Purkitt (1987),

> El problema con conceptos estáticos tales como el sistema de creencias es que ellos no nos ayudan realmente a comprender el proceso real de decisiones en situaciones específicas. No sabemos, por ejemplo, cómo las creencias se combinan con las experiencias previas u otros aspectos cognoscitivos de una persona. No sabemos cómo las creencias, o aun cuáles creencias específicas son usadas en situaciones en las que se toman decisiones. (Citado en Russell, 1996, p. 3)

En segundo lugar, existe la dificultad de acceder a información de naturaleza psicológica, ya que el investigador no puede introducirse en la mente del gobernante. Además, puede suceder que lo que los gobernantes creen y ven no sea necesariamente lo que dicen creer y ver, lo que Russell (1996) llama el "problema de inferencia". A esto se suma el problema de la interpretación del analista, quien incorpora su propia subjetividad.

Por último, señala que pueden surgir notables discrepancias entre el sistema de creencias y la conducta del Ejecutivo como consecuencia de ciertos "umbrales situacionales" (Russell, 1996, p. 6). Es decir, dado que las creencias no determinan de manera unilateral la política exterior de un Estado, cuando se presenta una situación de crisis a nivel nacional o internacional, es probable que los líderes adopten políticas necesarias que podrían no resultar coherentes con su sistema de creencias (Sujarchuk, 2016. p. 6).

Todo gobierno, entonces, formula y adopta decisiones de política siguiendo un conjunto de creencias, ya que éstas funcionan como un filtro a través del cual los responsables de diseñar y aplicar la política exterior interpretan y simplifican la realidad internacional. Las elecciones que los responsables de la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como internacional, hacen para enfrentar las presiones y oportunidades provenientes de los ámbitos interno y externo, no surgen en un contexto aislado: responden a un sistema de creencias (Russell, 1996, p. 3).

Así, se describe el sistema de creencias de los presidentes Carlos Menem y Cristina Fernández de Kirchner utilizando el Código Operacional propuesto por Alexander George. Para ello, se analizan los discursos de ambos mandatarios, ya que constituyen una herramienta valiosa para explorar su visión del mundo y sus representaciones.

Sistemas de creencias del presidente Carlos Menem (1989-1999)

Carlos Saúl Menem asumió el poder seis meses antes de que finalice el mandato de su antecesor, el radical Raúl Alfonsín (1983-1989), en medio de una profunda crisis política, económica y social. La hiperinflación había alcanzado niveles alarmantes, erosionando los ingresos y ahorros de la población, mientras que la deuda externa y el déficit fiscal presionaban fuertemente las finanzas públicas, lo que generó un clima generalizado de inestabilidad. Así lo expresó el presidente:

> No existe otra manera de decirlo: el país está quebrado, devastado, destruido, arrasado. El legado que estamos recibiendo es el de una brasa ardiendo entre las manos. El de una realidad que quema, que lacera, que mortifica, que acosa, que urge solucionar. La inflación llega a límites escalofriantes (...). El hambre, moneda corriente para millones de compatriotas. El desempleo, una enfermedad

> que se cierne sobre cada vez más amplios sectores de nuestra comunidad. El dolor, la violencia, el analfabetismo y la marginalidad golpean a la puerta de nueve millones de argentinos. Estamos viviendo una crisis dolorosa y larga. La peor. La más profunda. La más terminal. La más terrible de todas las crisis de las cuales tengamos memoria. Estamos en una auténtica situación de emergencia económica y social. (Menem, 1989)

Como resultado, durante este período se llevó a cabo una profunda reorganización económica y social que desarticuló la antigua "matriz estatocéntrica", aquel modelo originado en el período de posguerra, que se caracterizaba por la intervención activa del Estado en el mercado para regularlo y distribuir bienes y servicios mediante una estrategia industrializadora centrada en la sustitución de importaciones. En su reemplazo, se consolidó un nuevo modelo de acumulación, cuyo programa venía aplicándose en Argentina progresivamente desde mediados de los años setenta.

La opción por este nuevo modelo de desarrollo se vio favorecida por la crisis del Estado benefactor y el colapso del socialismo soviético, que culminó con la caída del Muro de Berlín en 1989 y el derrumbe del comunismo en 1991, y por el contexto de transformaciones económicas, tecnológicas e institucionales de la globalización durante los años 90, donde los defensores del neoliberalismo lograron propagar a nivel mundial una narrativa económica ortodoxa, liberal en lo político y neoconservadora en lo social, mientras esgrimían que no existían alternativas viables y que era imposible resistir las fuerzas del mercado. El éxito de este discurso, convertido en sentido común, fue particularmente notable en nuestra región y Argentina no quedó ajena (Bonetto, 2012 y Bernal Meza, 2003, citado en Fair, 2014, p. 115).

En este marco, el presidente Menem se convirtió en uno de los más entusiastas defensores del orden neoliberal, y los supuestos del neoliberalismo conservador fueron asumidos como horizontes conceptuales para su gobierno. Realizó, así, una compleja adaptación del neoliberalismo al escenario local, en consonancia con las tradiciones de la doctrina peronista que buscaba legitimar. Esta adaptación se caracterizó por articular el discurso neoliberal con una selección de elementos propios de la historia y de la identidad peronista, como la justicia social, pero con adecuaciones a las nuevas circunstancias históricas (Ardani, 2013, p. 4).

Las alocuciones presidenciales de Menem reflejaron este enfoque, asumiendo un fuerte tinte de “transformación nacional”. A partir de 1989, este discurso se asoció al establecimiento de la plenitud democrática en el país, así como a la estabilidad económica, que se alcanzaría mediante la implementación de reformas neoliberales, y a un proceso de inserción inédita al orden global. Menem expresó claramente estas ideas en sus palabras ante la Asamblea Legislativa de 1990, donde destacó las decisiones difíciles que tuvo que tomar para transformar el país:

> Sería inútil negar el dilema trascendental que se me presentó hace diez meses, al asumir la responsabilidad de guiar los destinos de la patria. (…) O me transformaba en un simple testigo de la crisis, o me decidía a encarar una transformación en serio. O gerenciaba nuestra pobreza, o ponía en marcha un cambio de raíz, que debe conducir al aprovechamiento más genuino de nuestra riqueza. O era el líder del statu quo, del "más de lo mismo", de un libreto probado y fracasado, o convocaba a todos los argentinos para dar vuelta una página histórica de nuestra vida. La opción elegida fue la más dura, la más compleja, la más dolorosa. (…) Este país enfermo no se sana con antiguos remedios. Por eso, nuestra decisión por los cambios. Por eso, Honorable Asamblea, la convicción y el sentido transformador y revolucionario de un nuevo sistema político, económico y social que propusimos a toda la ciudadanía.
>
> (…) Fue, es y será necesario remover un estado de cosas que nos postraron durante años, y que nadie —hasta ahora— se había atrevido a remover. Un estado de cosas que nos empujó al abismo de la hiperinflación, y mucho peor aún. Al abismo de la hiper frustración nacional. De la hiper pobreza de gran parte de nuestra gente. Del hiper atraso económico y cultural. Con una realidad como ésta, no hay soberanía política, independencia económica, ni justicia social posibles. Este fue el escenario que pretendimos y pretendemos modificar. (Menem, 1990)

Siguiendo las categorías propuestas por el Código Operacional de George (1969), en los discursos del presidente analizados para el presente trabajo es posible identificar al concepto de libertad como una creencia central que estructura su pensamiento. Según Hernán Fair (2014) en “La readaptación ideológica del orden neoliberal en el discurso menemista”, Menem profundizó la vinculación del liberalismo político con el liberalismo económico al encadenar libre mercado, democracia y

libertad. De esta manera, integró el libre mercado con los valores democráticos y la libertad individual (p. 4).

Es por ello que la democracia es también un eje muy importante en el discurso del ex presidente. Menem se posicionaba como un líder democrático plenamente comprometido con los principios liberales, y promovió su defensa tanto a nivel nacional como internacional. En este sentido, adoptaba una visión formal de la democracia que la equiparaba con los valores de la libertad, la convivencia, la tolerancia hacia el conflicto y la diversidad de ideas. Asimismo, destacaba a su gobierno como guardián de la libertad de expresión, comprometido con el respeto al disenso y la separación de poderes. Como él mismo afirmó:

> Los problemas de una nación democrática, jamás podrán solucionarse con menos democracia, sino con más democracia. Con mayor eficacia de su sistema institucional. Con mayor participación. Con mayor libertad y control en cada uno de sus ciudadanos. Como presidente, señalo ante los representantes del pueblo, y ante toda la ciudadanía mi compromiso solemne de fortalecer, afianzar y acrecentar nuestro sentido de República. (Menem, 1992a)

Menem además destacó la importancia de la democracia en el contexto internacional. En su discurso de 1991 ante el Congreso, subrayó:

> Honorable Congreso, la reinserción mencionada apunta a consolidar valores comunes, por eso no dudamos un instante en unirnos a la coalición de países que participó en la crisis del Golfo en cumplimiento de las resoluciones adoptadas por las Naciones Unidas. Nuestra vocación americanista es una vocación por la democracia. Es una vocación para todos los países y en cada país por la democracia. Nuestro continente debe consolidar y fortalecer la democracia, y afianzar un régimen de libertades allí donde hoy, lamentablemente, todavía no existe. Es un desafío que no admite excepciones. (Menem, 1991)

Como se dijo, la discursividad menemista relacionó el liberalismo político con el económico, de modo tal que, junto al total respeto por la división de poderes, las elecciones libres, la libertad de prensa y el imperio de la ley, se debía garantizar el establecimiento de la “democracia económica” mediante reformas estructurales neoliberales que garanticen el progreso y el desarrollo del país.

> Nada se puede conseguir al margen de la democracia y de la libertad. La opción libertad sin desarrollo, o desarrollo sin libertad es falsa, de falsedad absoluta, no debe ser válida, y no es válida. La única alternativa concebible debe ser la libertad en desarrollo, o el desarrollo en la más plena y absoluta libertad. (Menem, 1992b)

> Éste es el año de la Reforma Constitucional, la que hemos logrado gracias a la estabilidad política de esta década de vida en democracia. Y es esa estabilidad de nuestras instituciones la que ha permitido que hayamos conseguido la estabilidad económica, punto de partida del crecimiento y la justicia social. Este año histórico, que nos verá con una modernísima legislación en lo político, por la reforma mencionada, lo será también en lo económico por el crecimiento y por la justicia en lo social. (Menem, 1992a)

El crecimiento y desarrollo propuestos solo serían alcanzados entonces, mediante la implementación de reformas estructurales, siguiendo rigurosamente los principios de la ortodoxia neoliberal. Esta doctrina sostiene que el mercado es el mecanismo más eficiente para asignar recursos y satisfacer necesidades, mientras que el papel del Estado debe reducirse al mínimo. En este aspecto, el Consenso de Washington sirvió como guía para alcanzar los objetivos de la estabilización, la modernización y el crecimiento económico de los países latinoamericanos, frente al fracaso del estatismo. Las políticas de privatizaciones, apertura comercial, desregulación de la economía, flexibilización laboral, junto a los planes de estabilización como la reducción del gasto público, el equilibrio fiscal y monetario, complementadas con la vigencia de los principios de la democracia liberal, asegurarían confianza, previsibilidad y seguridad jurídica. Estas medidas, al garantizar reglas claras al sector privado, incentivarían además el ingreso de inversiones externas, lo que se traduciría en estabilidad, crecimiento, modernización y paz social (Fair, 2013, p. 11).

Los siguientes fragmentos de los discursos del presidente explican lo recientemente expuesto:

> Mi gobierno ha encarado una serie de transformaciones profundas, ejecutivas y no discursivas, concretas no abstractas, reformando el Estado, consolidando la derrota de la inflación, creando incentivos para el capital privado, abriendo su economía a la competencia internacional, rompiendo el aislamiento del mundo,

superando así una gris etapa de estancamiento para encarar la reactivación y crecimiento de nuestro aparato productivo. Estos son objetivos respaldados en logros tangibles, reales. Hemos reducido el número de empleados públicos (…). Nuestro plan de convertibilidad asegura el pleno respaldo en divisas de la totalidad de la base monetaria, tenemos estabilidad y reactivación, tenemos equilibrio fiscal, tenemos una moneda sana, pusimos en marcha un plan de privatizaciones de intensidad inédita, que ya se ha concretado en áreas significativas como las telecomunicaciones, el transporte aéreo y una gran parte del petróleo. Ya se ha concretado todo esto y está en marcha para la totalidad de las empresas públicas de electricidad, gas, servicios de agua, ferroviarios, energéticos, en fin, todo aquello que constituía un verdadero lastre para el Estado Argentino y para el pueblo argentino. Todo esto combinado con una política de total desregularización de la economía, que ha desmontado 60 años de controles, reservas de mercado, cuotificaciones, prácticas paraarancelarias, monopolios profesionales y trabas de todo tipo. Estas medidas se han acompañado con una apertura drástica de la economía que implica la reducción de tarifas a la importación, abriendo así al comercio internacional y a las inversiones extranjeras toda gama de posibilidades". (Menem, 1991)

Que nadie se equivoque. Que nadie se llame a engaño. La transformación del Estado, la venta de empresas públicas, la eliminación de regulaciones, la racionalización administrativa, el saneamiento de sus cuentas fiscales, la apertura al mundo y la ausencia de controles innecesarios, no constituyen un mecanismo para ponerle una bandera de remate a nuestro Estado nacional. Todo lo contrario. Son mecanismos para recuperar la soberanía de nuestro Estado, su capacidad de gobierno, su indispensable actividad sobre sectores en los cuales no puede, no debe, ni va a estar ausente. Los argentinos vivimos durante años encandilados por un eclipse fatal. Vimos Estado allí donde había burocracia. Vimos gobierno allí donde había trabas. Vimos servicio allí donde había explotación. (Menem, 1990)

Ratifico una vez más ante la ciudadanía, que mi decisión irrevocable es la de construir un capitalismo humanizado. Queremos una economía popular de mercado que esté al servicio del hombre (…). Yo, como presidente de la Nación,

> deseo constituirme en el primer y principal garante de un modelo argentino con creciente contenido social.
>
> Ese modelo ya está perfilado, y lo debemos consolidar contra toda presión y contra todo lobby interesado. Se trata de un modelo argentino sin discriminaciones: sin subsidios injustificados; sin negociados turbios entre los funcionarios, los políticos, los gremialistas y los empresarios, al amparo de un Estado corrupto e ineficaz; sin regulaciones que a menudo ocultan delitos organizados; sin proteccionismos que muchas veces impiden la competencia, el riesgo, y la función social del empresariado. Este es el nuevo modelo social que vale la pena. Que hoy tiene una moneda sana y fuerte. Que no estafa a la gente con el impuesto hiperinflacionario. Que permite abaratar el crédito, gracias a la renegociación de nuestra deuda externa. Que aumenta significativamente el consumo y la producción. Que crea más y mejores fuentes de trabajo, porque a pesar de todo lo que se diga, las estadísticas no mienten. Que permite planificar el futuro. (Menem, 1992a)

Aquí es donde, frente a las demandas de los sectores de tradición nacional popular peronista, el presidente llevó a cabo una hábil reformulación ideológica al conectar las políticas neoliberales con los principios de la doctrina peronista, destacando la estabilidad monetaria lograda gracias al éxito de la Ley de Convertibilidad del año 1991. Esta estabilidad, según argumentaba, beneficiaba directamente a los trabajadores y a los sectores populares al eliminar el impuesto inflacionario, lo que resultó en un aumento de los salarios, una reducción de la pobreza y un mayor impulso a la producción y el consumo popular. Estos significantes se vinculaban con el principio fundamental de justicia social del peronismo y una nueva forma de economía de mercado orientada hacia lo popular (Fair, 2014, p. 123).

Todas estas creencias se trasladaron también a la visión del presidente sobre el orden internacional. Era el establecimiento de relaciones económicas y comerciales libres y abiertas, lo que, según el mandatario, permitiría crecer a la economía global, aumentando en consecuencia, el bienestar de cada uno de los países. En este sentido, el presidente Menem consideró que una condición para la prosperidad era el comercio sin barreras, sin subsidios, sin prácticas desleales y con un creciente flujo de inversiones productivas (González, 2018, p. 42). Así lo expresó el canciller de su gobierno, Guido Di Tella:

> En un mundo globalizado, la paz y la seguridad, la estabilidad política y económica y el crecimiento están más que nunca ligados de manera indisoluble (…). Es claro que el comercio y la inversión extranjera son fuentes de oportunidades y de estímulos al crecimiento y a la competitividad. Pero también es claro que el libre movimiento de capitales ha sido uno de los motores principales del desarrollo económico experimentado por muchos países en las últimas décadas. (Di Tella, 1998)

Además, en lo relativo a la imagen del mundo, en aquel contexto de derrumbe del comunismo y el triunfo del pensamiento neoliberal, el discurso de Menem incorporó la idea de una sociedad y un mundo que avanzaban hacia un futuro mejor de progreso y desarrollo (Fair, 2013, p. 19). Según Menem (1994b), en un período sorprendentemente corto, se pasó de un mundo bipolar, marcado por una confrontación estratégica aparentemente insuperable, a uno donde la esperanza de un orden mundial en paz y armonía coexistía con algunas incertidumbres.

El presidente asumió entonces una postura de confianza en el proceso de globalización, distanciándose de las críticas estructuralistas y antiimperialistas. En su lugar, promovió una visión del mundo en la que destacó la importancia del consenso, la cooperación y la solidaridad entre las naciones en lugar de los conflictos y antagonismos (Fair, 2013, p. 20).

> Se han producido significativos cambios y se han observado profundos contrastes en el mundo. Frente al escepticismo de algunos, permítaseme recordar los progresos logrados en el escenario internacional. Hemos mejorado los mecanismos para la paz y la seguridad internacionales. Hemos progresado en la consolidación universal de la democracia y la tolerancia. Hemos creado instituciones para evitar que queden impunes gravísimos crímenes que ofenden la conciencia universal, reflejando claramente que la justicia y el derecho son componentes inseparables de una paz estable. Hemos reforzado con éxito la intensa labor colectiva hacia la no proliferación (…) Hemos además comenzado a articular el concepto del desarrollo sostenible, asegurando el progreso de las generaciones presentes sin por ello comprometer la viabilidad de las futuras. Hemos abierto nuevos caminos para liberar el comercio, eliminando barreras que hasta ayer parecían normales instrumentos de política nacional. (…). La Argentina ha sido activa promotora de esta nueva agenda. (Di Tella, 1996)

> Estos cambios nos parecen, por cierto, orientados hacia un periodo de paz y estabilidad; grandes pasos se han dado en el camino de la distensión y el desarme. No vamos, afortunadamente, hacia el gélido mundo feliz de Huxley, pero sí hacia un mundo mejor que el dominado durante décadas por la guerra fría y la carrera armamentista. Tal optimismo esencial no puede ofuscarnos para suponer que todo será fácil, que no surgirán dificultades - la reciente crisis del golfo fue una prueba temprana - y que gozaremos sin esfuerzo de estas mejores condiciones. (Di Tella, 1991)

El fomento de la paz en el plano internacional, a partir de la participación militar en las misiones de paz y el restablecimiento del orden jurídico internacional, bajo la autoridad de las Naciones Unidas, también se realizó en consonancia con las creencias centrales mencionadas.

> Nuestra participación en nueve operaciones de mantenimiento de la paz, -la más alta de América Latina- materializada a través de tropas, observadores militares y policías civiles, es una contribución tangible, que sustenta en hechos las convicciones que hoy menciono. (Menem, 1994b)

En lo relativo a la imagen de los aliados y de los adversarios, a partir del estudio de los discursos del presidente Menem, se identificó que la identidad o alteridad se construyó en relación a los conceptos que estructuran sus creencias centrales: democracia, neoliberalismo y globalización. Menem destacó la alineación de Argentina con los valores y principios de la civilización occidental, subrayando la importancia de la libertad política y económica. En su discurso de 1991 ante el Congreso de Estados Unidos, afirmó:

> Sin exageraciones, llego hasta aquí en el mejor momento de nuestras relaciones bilaterales, compartiendo los mismos principios de la civilización occidental, los mismos valores que nutren vuestra constitución, los mismos valores de libertad, convivencia, Derechos Humanos y democracia, y además estabilidad política, económica y social en la cual el pueblo argentino encuentra comprometido sus mejores esfuerzos.
>
> (…) Reciban entonces ese saludo, sepan además que viene de un pueblo que está ejerciendo heroicos sacrificios para construir un futuro mejor. En ese futuro y a partir de este presente de diálogo maduro y fructífero, los Estados

> Unidos de América y la Argentina marcharán juntos para beneficio de un nuevo orden más justo, más libre y más provechoso en el mundo entero. (Menem, 1991)

Este discurso refuerza la idea de que Menem veía a Estados Unidos como un aliado natural de Argentina, debido a los valores comunes y la visión compartida de un futuro globalizado y democrático. Esta misma visión se refleja en su postura hacia otros países, donde el mandatario insistía en la importancia de la democracia y los derechos humanos como bases para la estabilidad y el desarrollo. Por ejemplo, en relación con Cuba, Menem expresó:

> Con respecto a la situación de la República de Cuba, mi gobierno desea reiterar su convicción sobre la necesidad de su democratización en un esquema pluralista como único camino para no profundizar la crisis allí existente y poder reincorporarse, en plenitud, a la comunidad latinoamericana. (Menem, 1994b)

Finalmente, el antagonismo también fue identificado con aquellos defensores del Estado Benefactor y su modelo de economía atrasada, cerrada y aislada. En sus discursos, asoció las administraciones argentinas pasadas con estos valores negativos. El presidente enfatizaba la diferencia con un pasado caracterizado por el atraso, caos, decadencia, ineficiencia y corrupción, atribuidos a la intervención excesiva del Estado en la economía. Describía al Estado como macrocefálico, sobredimensionado y gigante, vinculado con la ineficacia y el déficit. Estas características eran vistas como causantes de una época de ingobernabilidad, subrayando que el país no estaba subdesarrollado, sino mal administrado (Fair, 2013, p. 17).

> Se es infinitamente injusto impidiendo la generación de nuevas riquezas. Inmortalizando nuestra decadencia. Perpetuando un sistema que despilfarró nuestros bienes, que estafó a los más humildes, que fracturó a nuestro país en un conjunto irrelevante de islas económicas y sociales. (…) Un sistema económico y social que en realidad era un antisistema en términos de crecimiento, producción y cultura del trabajo. Sobre esto, entiendo que no pueden caber dudas: Nosotros pusimos sobre la mesa las cartas de las peores contradicciones de la República. La estructura de un sistema del fracaso y del atraso. A toda esta situación, mi gobierno le dijo basta. Este nuevo modelo, está perfectamente definido. Aspiramos a construir un capitalismo humanizado. Decente. Eficiente.

> Competitivo. Un capitalismo de verdad, y no simplemente una retórica capitalista que en realidad se convirtió en una pantalla para ocultar vicios perversos. Porque el verdadero capitalismo excluye a la burocracia estatal y a la incompetencia privada. Excluye a la socialización de las pérdidas y a la privatización de las ganancias. Rechaza a la mínima producción y a la máxima especulación. Rechaza a los empresarios ricos y las empresas pobres. El primer paso, entonces, consistió en sincerar el debate sobre nuestra economía nacional. (Menem, 1990)
>
> La corrupción es, en definitiva, el imperio de las malas costumbres. Eso era el Estado argentino. Desorganizado, sin claridad, burocratizado, se prestaba a todo tipo de negocios y negociados, principalmente a través de las grandes empresas públicas, que se habían convertido en una especie de coto de caza para los estafadores en diverso grado. Como respuesta estructural para terminar con eso, privatizamos empresas y reorganizamos el Estado. (Menem, 1994a)

Sistemas de creencias de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)

El 10 de diciembre de 2007, Cristina Fernández de Kirchner (CFK) asumió como primera mandataria de la República Argentina tras ganar las elecciones con el 45,29 % de los votos, un amplio margen frente a su principal opositora, Elisa Carrió, que logró el 23,04 %. De esta manera, se dio continuidad al proyecto kirchnerista iniciado en 2003 por su esposo, Néstor Kirchner, pero esta vez con un respaldo mucho más amplio. Cristina Fernández asumió en un contexto marcado por una mayor legitimación doméstica y una situación económica más favorable, gracias a los precios elevados de las materias primas y a una exitosa reestructuración de la deuda externa, factores que permitieron al país mejorar su posición económica al aumentar sus ingresos por exportaciones y aliviar su carga financiera (Sujarchuk, 2016, p. 31).

Si bien, según señala Sujarchuk (2016), durante esta etapa se observó una fluctuación en la importancia relativa de los factores internos y externos, dependiendo de los temas y momentos específicos, no hubo con respecto al periodo anterior un evento en particular que actuara como catalizador para el cambio, ya sea a nivel nacional o internacional, por lo que los supuestos sobre la necesidad de consolidar un modelo de desarrollo propio con perfil industrialista e inclusión social, y una política

exterior autónoma y latinoamericanista, continuaron como ejes rectores entre las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

Fueron entonces tales lineamientos los que dieron sustento ideológico a su proyecto. La imagen que la administración de Cristina Fernández tuvo sobre sí giró en torno a la idea de un proceso refundacional que le había devuelto al país la posibilidad de ponerse de pie tras una crisis económica, social y política sin precedentes (Sujarchuk, 2016, p. 36). Este proceso combinó símbolos tales como la lucha por los Derechos Humanos, la resistencia al neoliberalismo y al sistema financiero internacional, y la defensa del consumo popular y la distribución del ingreso, reivindicando los logros de la gestión de su esposo. Los siguientes fragmentos del discurso de la presidenta ante la Asamblea Legislativa ilustran lo expuesto hasta aquí:

> El 25 de mayo de este año vamos a cumplir 10 años desde el momento en que un hombre se sentó en este mismo lugar, con bastantes menos votos que esta presidenta, por cierto, pero con una voluntad, una capacidad y una convicción en el futuro basado precisamente en su memoria que no reconocía límites. Y daba comienzo, ese 25 de mayo, un proyecto político abarcativo a toda la Nación donde íbamos a la lucha por la igualdad, íbamos a la lucha por un mayor desarrollo económico, social y cultural, por las terribles frustraciones que habíamos vivido los argentinos aún en períodos democráticos. (…) Desarrollo y crecimiento son las dos palabras que creo más sintetizan estos últimos 10 años.
>
> (…) En estos años hemos subido muchos peldaños. Yo creo que hemos salido del infierno. Y quiero decirles que, en nombre de él, de los que ya no están, de todos ustedes y de los 40 millones de argentinos, me voy a jugar la vida en no volver a descender en esa escalera al infierno de todos los argentinos, porque nos merecemos vivir en una patria mejor, en un país mejor. (Fernández de Kirchner, 2013a)

El "infierno de todos los argentinos" mencionado por la presidenta hace referencia a la situación de desastre social que alcanzó su punto álgido en la crisis de 2001, producto de la implementación del proyecto neoliberal, cuyo origen puede encontrarse en la dictadura militar de 1976 y que continuó en los años 90. A partir de ello, es posible identificar que la oposición al neoliberalismo y al anarcocapitalismo financiero, que avalaron dichas políticas, constituye una creencia central de gran relevancia en el discurso de Cristina Fernández. Esta perspectiva sobre la crisis de 2001

y su crítica a las medidas neoliberales se reflejan claramente también en el discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2014:

> Desde la dictadura, 24 de marzo de 1976, pasando por la etapa del neoliberalismo, en la cual la Argentina era presentada como una alumna dilecta en las asambleas del Fondo Monetario Internacional, finalmente acumuló una deuda sin precedente que la hizo implosionar, no sólo en términos económicos, sino también en términos políticos. Llegamos a tener cinco presidentes en una sola semana. Allí nadie se hizo responsable de lo que había pasado en la Argentina, nuestro país tuvo que arreglarse como pudo y en el año 2003, un presidente -que había llegado al gobierno únicamente con el 22 por ciento de los votos- a los pocos meses de asumir, se presentó en esta Asamblea y sostuvo que era necesario generar un modelo de crecimiento y desarrollo para el país, para que la nación pudiera hacer frente a sus deudas. Porque sostuvo -en una metáfora más que interesante- que los muertos no pagan sus deudas y es necesario que los países puedan vivir, desarrollarse y que ese nivel de deuda -vuelvo a repetir- 160 por ciento del PBI, no era solamente responsabilidad del país; que asumíamos como país (…) nuestra responsabilidad, pero también pedíamos y pretendíamos que los organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional y los propios acreedores, que habían prestado a tasas usurarias, (…) también asumieran parte de la responsabilidad de ese endeudamiento. (Fernández de Kirchner, 2014b)

La presidenta defendió entonces el modelo propuesto por su esposo y luego continuado por ella como la alternativa eficaz que logró sacar al país de la difícil situación en la que se encontraba. De modo que la noción de "la década ganada" sería la constatación de la efectividad del proyecto a partir de los logros en materia política, económica y social (Varesi, 2022, p. 6). El siguiente pasaje de su mensaje en Naciones Unidas ejemplifican lo dicho:

> Fíjense ustedes, un proceso de inclusión social sin precedentes ¿y por qué digo sin precedentes? Sé que algunos en mi país dirán que hubo durante de la década de los cincuenta, procesos de inclusión similares, pero ¿saben cuál es la diferencia? Que nosotros ese proceso de inclusión lo iniciamos desde la bancarrota total y absoluta, en pleno default. Logramos remontar el default,

> logramos incluir a los argentinos, logramos crecimiento social con inclusión, logramos desendeudarnos y hoy, además, tenemos una ratio de deuda de las más bajas del mundo. (Fernández de Kirchner, 2014b)

Retomando la creencia central de la presidenta Fernández de Kirchner sobre su oposición al neoliberalismo, es relevante señalar que esta postura también se reflejó en su lectura sobre la coyuntura internacional. La administración de Cristina veía una estrecha conexión entre las causas de la crisis del año 2001 en Argentina y la situación mundial en 2008. Según su perspectiva, las condiciones que llevaron al país a la crisis inédita del 2001 se estaban replicando a nivel global, lo que reforzaba su crítica a las políticas económicas dominantes en ese momento.

> Por eso pasó lo que pasó, no solamente en la República Argentina, sino en el mundo entero. Lo financiero por sobre lo productivo es producto de esto que se llamó en un momento Consenso de Washington y que hoy están dando marcha atrás varios países. (Fernández de Kirchner, 2012)

La crisis financiera internacional desencadenada en 2008 por el colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, fue interpretada entonces por la presidenta como la confirmación de sus creencias sobre la forma en que debía conducirse y regularse el capitalismo, sobre la necesidad de volver a un capitalismo "en serio" en contraposición al anarco-capitalismo financiero total, donde nadie controla a nadie (Sujarchuk, 2016). Los fragmentos que se transcriben a continuación dan muestra de ello:

> Estamos ante una situación en la que debemos abordar la problemática de los mercados financieros y la necesidad de volver a inyectar recursos a la economía real para que vuelva el empleo, para que vuelva la producción como los grandes motores generadores de bienestar de las sociedades. (Fernández de Kirchner, 2015b)

> Porque yo creo que estamos hoy, en una suerte de capitalismo anárquico o anarco capitalismo financiero, si se me permite. Los mercados financieros hoy están en los *commodities* si conviene en los *commodities*, mañana o pasado mañana están en el petróleo según como vaya el petróleo, y pueden mañana dedicarse a los mercados de caramelos si realmente tienen posibilidades de

obtener un peso más sin trabajar, sin producir y sin invertir para perfectamente especular. Por eso nosotros estamos sosteniendo que el verdadero problema es la falta de regulación de los mercados financieros en el mundo. (…) Hay gente que gana miles de fortunas con esos movimientos sin hacer absolutamente nada, solamente sentado en un escritorio y manejando una computadora.

(…) Yo sostuve que era necesario obligar a los sectores financieros a volcar a la economía real esos recursos, porque si no hay consumo, señores, no hay capitalismo, no hay posibilidades de crecimiento de la economía.

Si nosotros hacemos planes de ajuste, si la gente no puede gastar plata, si la gente está endeudada en más del ciento por ciento de sus posibilidades, yo quiero que alguno me diga, desde Adam Smith, desde David Ricardo, desde Keynes, si no les gusta para algunos más de izquierda desde Carlos Marx, cómo vamos a hacer para que vuelva a crecer la economía si no hay consumo, si el capitalismo hace eso, que la gente consuma y que ustedes, los empresarios produzcan y vendan cada vez más. (Fernández de Kirchner, 2011)

Entonces, la propuesta es que regulemos a los que realmente tenemos que regular. (…) ¿Dónde vamos a encontrar empresarios que se dediquen a crear empleos, a innovar, a invertir en producción, en generar trabajo cuando en realidad, a partir de una suerte de economía casino, alguien compra 40 millones de dólares en bonos defaulteados y luego consigue una sentencia judicial que le dice que puede cobrar 1.300, 1.700 millones de dólares? Esto no es un problema de la Argentina, esto es un problema del mundo. (Fernández de Kirchner, 2013b)

Consecuentemente, para dar solución a estos problemas en el ámbito internacional, CFK insistió en la necesidad de un ejercicio del multilateralismo práctico, efectivo y democrático (Foy, 2022, p. 51). Su gobierno fue un importante defensor del multilateralismo como instrumento para implementar su propia agenda y también como herramienta efectiva para resolver problemas globales. La misma presidenta se definió como una firme defensora del multilateralismo, y argumentó que Argentina siempre ha dado mucha importancia y realce a los organismos multilaterales, fundamentalmente a las Naciones Unidas, al concurrir allí para reclamar y tratar cuestiones trascendentales para el país.

> Quiero comenzar reflexionando sobre las palabras con que abrió esta Asamblea número 69 su secretario general, el señor Ban Ki-Moon; repasó parte o gran parte de los problemas, de las tragedias, de las calamidades que hoy conmueven al mundo y creo (…) que textualmente afirmó que "estas turbulencias -así las definió- que hoy sacuden al mundo ponen en peligro la multilateralidad".
>
> Yo creo sinceramente que gran parte de los problemas que hoy tiene el planeta, en lo económico y financiero, en materia de terrorismo y de seguridad, en materia de fuerza e integridad territorial, en materia de guerra o de paz se debe precisamente a lo contrario, a la ausencia de una multilateralidad efectiva, concreta y democrática.
>
> Si esta Asamblea, si estas Naciones Unidas recupera su liderazgo, si esta Asamblea recupera su mandato ante la inobservancia por parte de muchísimos países de los derechos internacionales que sí les aplican a otros pero que no reconocen para ser aplicados a ellos mismos, estoy segura que habremos contribuido fuertemente en la construcción de la paz, en dejarles a nuestros hijos un mundo mucho mejor del que hoy tenemos. (Fernández de Kirchner, 2014b)

Sin embargo, se puede ver allí que fue muy crítica de su *status quo*, ya que el multilateralismo no estaba proveyendo soluciones a la complicada coyuntura global. Para Cristina Fernández de Kirchner, el multilateralismo se había convertido en una suerte de declaración retórica que cada año los distintos países hacen en Naciones Unidas o en otros ámbitos multilaterales, sin efectivos resultados, soluciones o respuestas a los problemas del mundo. Intrínsecamente relacionado con su creencia sobre la necesidad de reconstruir el multilateralismo, es posible identificar en sus discursos un reclamo de reforma de los organismos internacionales, con el objetivo de hacerlos más democráticos:

> (…) Tenía pensado iniciar mi intervención con una fuerte apelación a la necesidad de reconstruir el multilateralismo y la cooperación como los dos instrumentos básicos para poder superar lo que hoy constituye, sin lugar a dudas, el tema central en la discusión global, que es la superación de la crisis social y económica.
>
> Sinceramente estamos convencidos que es necesario construir una nueva multilateralidad en la que realmente todos estemos en igualdad de condiciones,

> donde el manual del curso a seguir y de las obligaciones y de los derechos, sea igual para los países ricos que para los países pobres (…).
>
> Concebimos entonces esta necesidad de reglas de juego parejas para todo el mundo como una de las condiciones básicas en tener éxito en la construcción de la multilateralidad. (Fernández de Kirchner, 2009)

> (…) Mientras valga más el voto de los cinco permanentes que estén sentados en el Consejo de Seguridad que el voto de (…) Uganda o de Argentina o de Bahréin o de Emiratos Árabes, nada se va a solucionar, solamente serán discursos que daremos acá todos los años sin que arribemos a ninguna solución.
>
> Debemos luchar, esta Asamblea debe retomar los poderes que ha delegado, poderes que ha delegado en un Consejo que luego casi parece una paradoja, la Asamblea tiene que pedirle permiso al Consejo para ver qué es lo que decide o si entra algún miembro. Cuando debemos rescatar que esta Asamblea, la soberana, la de Naciones Unidas, donde cada uno de nosotros valemos un voto, la verdadera democracia global.
>
> Cuando esta democracia global se cumpla a rajatabla, no digo que se va a solucionar absolutamente todo, pero creo que va a haber principios de solución. (Fernández de Kirchner, 2014b)

Como contracara de esta situación y a modo de ejemplo, la presidenta destacó el funcionamiento de los organismos regionales como el Mercosur, donde todos los Estados son tratados como iguales y no existe un órgano donde unos pocos pueden vetar decisiones, lo que hace que los asuntos se resuelvan con mayor rapidez y eficacia. Esto llevó a cuestionar el trato desigual de los países en instancias internacionales, donde la desigualdad y la relación de fuerzas impiden resolver conflictos en diversas partes del mundo.

A partir de lo expuesto hasta aquí, se puede observar que la imagen respecto al mundo que tuvo la administración de Cristina Fernández estuvo signada por las siguientes percepciones: que la situación argentina en 2001, de un país quebrado y con el default más grande de la historia, se asemejaba a la crisis que estaba enfrentando el mundo tras el año 2008, y que por ende los países centrales podían encontrar en la experiencia económica reciente de Argentina una función educadora, un *leading case* sobre cómo superar esta situación con soluciones heterodoxas; y que para salir de la

crisis era necesaria la regulación del movimiento de capitales y del flujo financiero en el mundo, lo que se lograría mediante un verdadero funcionamiento del multilateralismo, con reglas de juego parejas para todo el mundo. En su discurso ante la Asamblea Legislativa en 2012, la presidenta Fernández lo expresó de la siguiente forma:

> Argentina, como economía emergente, registra una posición de inversión internacional acreedora en base a cómo hemos ido desendeudándonos y no hemos ido tomando nueva deuda. No se ha financiado el Gobierno como se comenzaron a financiar todos los gobiernos del mundo cuando se destruyeron los bancos centrales y las funciones que tenían los bancos centrales del mundo para que esas funciones pasaran a la banca privada y desde la banca privada dirigir el crédito y el ahorro y no hacerlo desde los Estados. Esto culminó aquí en la Argentina en el año 2001 y estamos viendo hoy un escenario internacional sumamente parecido, casi idéntico diría yo. (…) Por eso cuando hablamos no lo hacemos desde un marco teórico, lo hacemos desde un marco empírico, lo hacemos desde la experiencia, lo hacemos desde lo que nos pasó a los argentinos. A los argentinos, nos pasó a todos, en el año 2001 cuando el país se desplomó. (Fernández de Kirchner, 2012)

Es posible también identificar en la presidenta una creencia central sobre la gobernanza global que involucra la caída de la hegemonía estadounidense y el ascenso de nuevas potencias en un orden multipolar. Cristina Kirchner abogó por un enfoque multilateral en la toma de decisiones internacionales, argumentando que el mundo necesitaba un nuevo modelo de abordaje en las relaciones entre los países para adaptarse a la nueva realidad caracterizada por la aparición de una incipiente multipolaridad. En su visión, la crisis financiera global desencadenada en 2008, significó un cambio en el equilibrio de poder a nivel mundial. Kirchner argumentó que este cambio estaba marcando el fin de la dominación unipolar liderada por Estados Unidos y el surgimiento de un orden internacional caracterizado por la multipolaridad, donde otras potencias como China, Rusia y países emergentes desempeñaban roles más destacados.

> Me tocó a mí, en mi primera intervención como presidenta de la República Argentina, en septiembre del año 2008, ver como ese tren que venía arrastrando al mundo en un crecimiento sostenido, se le puso otra locomotora en la punta.

> Vieron esos trenes viejos, que tienen dos locomotoras: en una punta, China y el resto de los países emergentes tirando para el crecimiento (…). El 2009, es el año de la caída mundial de la economía, salvo lo de los países asiáticos; hasta en Latinoamérica decrecimos; en el año 2010, se transfiere la crisis a la zona del euro y se va al rescate – se le llamó así –de los países endeudados. (Fernández de Kirchner, 2015b)

> Yo creo que viene una nueva etapa en esta etapa del mundo. Hasta ahora fue la subordinación, la caída del Muro de Berlín planteó la ilusión del fin de la historia y la hegemonía de uno sobre el todo. Pero 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 de Kirchner, 2014a)

Este sistema internacional, que se encontraba en la víspera del surgimiento de una multipolaridad, exigía un nuevo modelo de abordaje en las relaciones entre los países, promoviendo una mayor cooperación y complementación entre las naciones para abordar los desafíos globales. El gobierno de CFK interpretó esta incipiente multipolaridad del sistema internacional no sólo como un fenómeno inevitable, sino también como algo positivo, ya que significaba que las creencias del gobierno por fin encontrarían un contexto internacional propicio y ello se traduciría para Argentina en una ampliación de la autonomía nacional (Sujarchuk, 2016, p.37). En sus palabras durante la Cumbre del Mercosur en 2014, la presidenta Cristina Kirchner destacó que "la presencia de estos nuevos actores multipolares, son una oportunidad y de ninguna manera lo podemos vivir como una amenaza, sino como inmensa oportunidad para aprovechar estos recursos que Dios nos ha dado a los americanos del Sur".

Si en Argentina, entonces, la crisis del 2001 había marcado el fin de la predominancia de las élites financieras en la conducción de los asuntos nacionales y dio paso al surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo propio, en el plano internacional la recesión económica del 2008 significó el cuestionamiento del modelo impuesto por Occidente sobre su capacidad para garantizar la estabilidad financiera y económica global. Esto abrió la puerta a nuevas perspectivas y enfoques en la gobernanza económica internacional, situando al mundo en la antesala del surgimiento de una

multipolaridad donde los países periféricos tendrían más oportunidades para desarrollar modelos económicos acordes a sus necesidades nacionales (Sujarchuk, 2016, p. 37).

En este contexto, el gobierno de Cristina Fernández continuó con la política de integración regional iniciada por su esposo, Néstor Kirchner. Las administraciones kirchneristas vieron en la integración regional y en la cooperación con otros actores emergentes una estrategia clave para aumentar la autonomía nacional y contrarrestar las limitaciones impuestas por un sistema internacional dominado por las potencias occidentales. Este enfoque reflejaba una transición clara hacia una política exterior basada en la búsqueda de alianzas estratégicas que favorecieran un desarrollo más autónomo y regionalmente integrado. Además, esta percepción se vio favorecida por el ascenso de líderes con orientación ideológica similar en varios países de la región y por la presencia de desafíos y objetivos comunes en sus agendas.

Así como Menem insistió en su momento en la necesidad de recuperar la identidad occidental de la Argentina, los gobiernos kirchneristas definieron al país como una parte constitutiva de la "Patria Grande", una nación cada vez más latinoamericana y menos europea-occidental (Russell y Tokatlian, 2015 citado en Sujarchuk, 2016, p. 20). Este concepto legitimaba una inserción internacional de corte nacionalista y desarrollista que debía defender a Argentina de los riesgos de la globalización mediante la construcción de una alianza contrahegemónica en la región y, al mismo tiempo, servir de punto de partida para avanzar en el escenario internacional. Cristina Kirchner expresó esta visión en sus discursos:

> Hemos demostrado claramente que es imposible integrarse al mundo si previamente no se está integrado en la región. Que no significa renegar de integrarnos a otras áreas del mundo ya más consolidadas económicamente, pero que esa integración a otras áreas más consolidadas económicamente no sea en detrimento de nuestra región, sino que sea un *win to win*, un ganar – ganar, no podemos aceptar un tipo de integración en la cual nosotros seamos tributarios y perdamos. No se puede ser tributario en una integración, lo que tenemos que lograr con la integración es poder exhibir ante nuestras sociedades, ante nuestros compatriotas, que esa integración es altamente beneficiosa para el pueblo y fundamentalmente para los sectores más vulnerables y que más necesitan de la presencia del Estado. (…) La integración no puede confundirse con la subordinación (…).

> Por eso digo que estamos de acuerdo con todas las integraciones, con todas las negociaciones, pero en igualdad de condiciones. Quién puede estar en contra de integrarse. Absolutamente nadie. Pero tenemos que hablar claramente de qué es lo que se da y qué es lo que se nos pide a cambio. (2014c)

> Deberíamos comenzar a juntar a nuestros cerebros, a nuestras universidades, a nuestros consejos de investigadores para ver qué tecnologías tenemos complementarias para poder avanzar. (…) más todo lo que somos nosotros culturalmente, más las identidades que tenemos nosotros, con una lengua común, una historia común de lucha por nuestras independencias, donde todos esos hombres y mujeres eran amigos y tenían una identidad común, cosa que no ha pasado en Europa (…).
>
> Nosotros, (…) siempre hemos sido los colonizados y los dominados. Por eso, nos es mucho más fácil a nosotros, sin tener un mismo signo monetario, sin tener ninguna cosa firmada de uniones y demás, poder haber resuelto conflictos sin haber llegado, por ejemplo, a enfrentarnos. ¿Por qué? Porque tenemos un espíritu que cree realmente en la cooperación y sabe lo que sufre siendo colonizado a dominado. (2014a)

Por otra parte, también en lo relativo a las percepciones sobre los aliados, el gobierno dirigió su atención hacia Asia en tanto que se asumió que el epicentro de este nuevo escenario internacional multipolar se encontraría en dicha región. La formación de vínculos estratégicos con China y Rusia, principales polos de poder por fuera de occidente, se basó en varias creencias fundamentales. Primero, se percibía que Beijing y Moscú desempeñarían roles significativos en este mundo multipolar. Segundo, se creía que tanto China como Rusia continuarían expandiéndose a corto y mediano plazo, lo que representaba una oportunidad crucial para Argentina en medio de una crisis global y restricciones comerciales en los mercados tradicionales (Sujarchuk, 2016). Además, había una convergencia en temas como la resistencia a la hegemonía estadounidense, la defensa de la integridad territorial y el respaldo al papel del Estado en la economía.

> Estamos en un mundo totalmente diferente. Nadie imaginaba lo que iba a pasar en el año 2008 en el mundo. ¿Quién se imaginaba, no solamente en lo económico, sino en lo político y algo que está íntimamente vinculado e

íntimamente relacionado? No es la economía, es la política. Tienen que entenderlo porque el que no lo entienda va a cometer graves equivocaciones.

Señoras y señores, argentinos, el mundo dentro de 5 años, no dentro de 5 siglos, va a ser diferente. Dentro de 5 años China va a ser el actor económico más importante, si ya no lo es, del mundo. Si toda la vida nos dijeron que teníamos que tener relaciones carnales con aquellos que nunca nos daban nada y nos sacaban todo, cómo no vamos a tener relaciones normales, comunes y diplomáticas, económicas y estratégicas con aquellos que nos vienen a ofrecer inversiones. No se puede ser tan estúpido, no se puede ser tan colonizado mentalmente, tan subordinado intelectualmente, tan chiquito de cabeza y de neurona.

Mis queridos amigos, 1.353 millones de chinos, las fábricas y empresas más importantes del mundo en construcción, en energía, en telecomunicaciones son hoy chinas. ¿Ustedes por qué creen que Alemania hoy está tan dura con el resto de la Comunidad Europea, saben por qué? Porque lo que antes les vendía a los europeos, ahora se lo vende en tecnología a los chinos. ¿Saben que la Canciller alemana va prácticamente una vez por mes a China? Y no porque piensa hacerse una cirugía estética y convertirse en china o traer chinos para Alemania, sino porque advierten los alemanes -son inteligentes- la necesidad de ampliar sus mercados. Durante la formación de la Unión Europea el 80 por ciento del comercio era intra Europa y Alemania era la primera exportadora. ¿Por qué? Porque le vendía a toda la economía europea. Ahora no le vende más tanto a la economía europea porque está en plena crisis. ¿Qué hace? Se traslada y les vende su mejor tecnología a los chinos. (Fernández de Kirchner, 2015a)

Por su parte, el ministro de Economía Axel Kicillof en la cumbre del G20 del año 2014 señaló que:

Nuestra relación con Rusia, con la Federación Rusa es excelente, lo ha sido antes, lo seguirá siendo, tenemos estrechos vínculos comerciales, pero también, por supuesto, culturales (...) [el] mundo que es cada vez más abierto en ese sentido, que no tiene que ser con un solo polo, sino que amerita que los países, sobre todo emergentes como el nuestro, nos relacionemos Sur-Sur, pero también con otras potencias mundiales como lo es Rusia. Así que, está pasando un

excelente momento nuestra relación con China, nuestra relación con Rusia, nuestra relación con el Mercosur.

Por último, es necesario identificar en los discursos de la presidenta Fernández de Kirchner la imagen que su administración tuvo acerca de los adversarios. Ligado a la creencia central de la presidenta sobre la necesidad de establecer y defender un modelo de desarrollo económico propio, de perfil industrialista y con inclusión social, el antagonismo es identificado con los grupos corporativos relacionados a las finanzas y el capital transnacional especulativo, que compran bonos a muy escaso precio en connivencia con las élites locales antinacionales, y luego pretenden cobrar sumas millonarias profundizando la subordinación económica de los países.

Los *holdouts*, aquellos grupos poseedores de aproximadamente el 7 % de la deuda defaulteada en 2001 y que rechazaron las reestructuraciones llevadas adelante por el kirchnerismo en 2005 y 2010, representaron claramente un adversario del gobierno de CFK. Así lo explicó la presidenta en la Asamblea General de la ONU:

> Somos víctimas seriales también de esas reglas no escritas de los lobistas, de las calificadoras de riesgo, de los derivados financieros que siguen especulando como buitres sobre los países que caen en default, compran bonos a muy escaso precio y luego pretenden cobrar sumas millonarias. Esta es la historia de la Argentina, pero puede ser la historia de cualquier otro país en muy poco tiempo.
> La Argentina, a partir del gobierno del presidente Kirchner, del 25 de mayo de 2003, comenzó a dedicarse a ver cómo podíamos salir de esa deuda que significaba el 160 por ciento del PBI de nuestro país (…)
>
> En el año 2005 se produce la primera reestructuración de la deuda: entra un 76 por ciento de los acreedores. Durante mi gestión, en el año 2010, se vuelve a abrir el canje de la deuda y llegamos a un 93 por ciento de los acreedores de la deuda. Tengan en cuenta ustedes que, en cualquier país que tiene una ley de quiebras cuando quiebran las empresas, se requiere para llegar a un acuerdo, por lo menos en la Argentina, que esté de acuerdo un 66 por ciento de los acreedores para que el juez de la quiebra obligue al resto de los acreedores a aceptar ese acuerdo.
>
> Lo cierto es que la Argentina en el año 2010 había llegado y ha llegado a un acuerdo con el 93 por ciento de sus acreedores. Y desde entonces, desde el

> año 2005 a la fecha, ha pagado en término y rigurosamente cada uno de los vencimientos de su deuda. (…) y de aquel 160 por ciento del PBI, hoy estamos en un 45, un poco menos, del PBI de deuda. Pero reitero: venimos cumpliendo rigurosamente.
>
> He aquí que, en el año 2008, 7 años después de que la Argentina había defaulteado su deuda, fondos buitres, como se los llama, yo digo esta es una ONU entre los buitres de la deuda y los halcones de la guerra, (…) compraron por 40 millones de dólares bonos que hoy pretenden cobrar por afuera del acuerdo de los acreedores que acordaron quitas, que acordaron períodos de plazo, y quieren cobrar la totalidad a valor nominal del bono, sin ningún plazo ni quita ni espera. O sea, de 40 millones de dólares que lo compraron en estos benditos mercados autorregulados, cobrar hoy 1.700 millones de dólares o más. Un rendimiento en dólares del año 2008 a la fecha que supera el 1.300 por ciento. (2013b)

Este reclamo se radicalizó durante su segundo mandato y encontró su máxima expresión en lo discursivo. Cristina Fernández de Kirchner mencionó numerosas veces a los fondos buitres en los discursos analizados y se refirió a ellos en un lenguaje abiertamente confrontativo, catalogándolos, por ejemplo, de “chupadores de sangre” (Foy, 2022, p. 45).

> Fondos buitres que además amenazan y hostigan con acciones sobre la economía de nuestro país, provocando rumores, infamias y calumnias desde lo personal hasta lo económico y financiero, de modo tal de actuar como verdaderos desestabilizadores de la economía, casi una suerte de terrorismo económico y financiero. Porque no solamente son terroristas los que andan poniendo bombas, también son terroristas económicos los que desestabilizan la economía de un país y provocan pobreza, hambre y miseria a partir del pecado de la especulación, y es algo que debemos decirlo con todas las letras. (Fernández de Kirchner, 2014b)

Asimismo, en tanto las políticas de desendeudamiento junto con los avances en la integración regional, se habían traducido en mayores niveles de autonomía para el país, Fernández de Kirchner advertía que la estrategia del capitalismo financiero internacional era volver a endeudar a la Argentina como forma de subordinación. La

crisis ya no funcionaba como estado presente pero sí como amenaza: el proyecto neoliberal se encontraba agazapado y los grupos del poder concentrado aguardaban para liquidar las conquistas y restablecer sus privilegios (Varesi, 2022, p. 11).

> En realidad, lo que quieren es que nos sigamos endeudando, porque lo que no le perdonan a la Argentina no es –como algunos dicen– la expropiación de Aguas Argentinas o de YPF. Miren: hay un gran amigo nuestro, Evo Morales, que ha expropiado hasta el pasto y, sin embargo, consigue dinero al 4,4 por ciento anual. ¡El problema es que no hemos vuelto a pedir prestado, que no hemos vuelto a hacer negocios financieros! ¡Ese es el problema! ¡Nos quieren volver a endeudar! ¡Nos quieren volver a endeudar! Entonces, creo que éste es el verdadero problema: que no nos volvimos a endeudar y que, fundamentalmente, hemos tenido éxito sin seguir sus políticas. Es más, hemos ido a contramano de todas y cada una de las cosas que nos decían que teníamos que hacer y nos fue bien. Eso es lo que no nos perdonan, y por eso nos quieren castigar. (Fernández de Kirchner, 2013a)

Conclusiones parciales

Según los postulados de los autores señalados en este capítulo, todo gobierno formula y adopta decisiones de política a partir de un sistema de creencias, ya que éstas actúan como una lente a través de la cual los responsables de diseñar e implementar la política exterior interpretan y simplifican la realidad. Las opciones que contemplan los encargados de tomar decisiones para dar respuesta a los desafíos y oportunidades ofrecidas por los frentes interno e internacional no se formulan y ejecutan en el vacío, sino que responden a un sistema de creencias. Roberto Russell (1996) defiende que, a pesar de que son varios los factores que influyen en la toma de decisiones en política, es necesario comprender que “ciertos aspectos de la política exterior no se pueden comprender sin recurrir a las creencias” (Russell, 1996, p. 48).

A partir del análisis realizado, es posible identificar que ambos mandatarios intentaron establecer narrativas que destacaran su papel en la transformación y "refundación" de Argentina después de períodos de crisis. Sin embargo, llevaron a cabo estos procesos a partir de sistemas de creencias con claras diferencias.

Carlos Menem asumió la presidencia de Argentina el 8 de julio de 1989. Su asunción se dio en un contexto particularmente desafiante para el país, caracterizado por el descontento social producto de la hiperinflación y la recesión económica de los últimos años del gobierno del presidente Raúl Alfonsín, que habían deteriorado las condiciones de vida de los argentinos.

Ante este contexto, el presidente Menem resaltó la necesidad de implementar cambios drásticos en la dirección económica y política del país, convirtiéndose en uno de los más entusiastas defensores del orden neoliberal. Esta percepción estructuró de forma determinante su sistema de creencias filosóficas y a partir de ella, fue posible distinguir la imagen que el gobierno tuvo sobre sí, sobre sus aliados y adversarios, como así también su percepción sobre el escenario internacional y la gobernanza global.

Se pudo ver que en sus discursos la idea de crecimiento, progreso, modernización y desarrollo del país estuvo directamente vinculada con la aplicación de las políticas de liberalización económica, ya que éstas garantizarían seguridad jurídica, reglas claras y previsibilidad para el sector privado, condiciones esenciales para las reformas de mercado y la estabilidad monetaria y fiscal.

Enfatizó en la necesidad de abandonar la economía atrasada, cerrada y aislada asociada al Estado interventor, para así insertarse en el nuevo orden mundial globalizado surgido tras la caída del muro de Berlín en 1991, donde el consenso, la cooperación y la solidaridad entre las naciones se habría paso reemplazando los conflictos y antagonismos. Tuvo una visión optimista respecto del proceso de globalización y de sus bondades para el desarrollo económico de la Argentina. Así, adoptó políticas de acercamiento hacia Estados Unidos y los organismos financieros internacionales, abandonando las críticas nacionalistas previas.

En lo relativo a la imagen de los adversarios, fue posible descubrir que la alteridad no se construyó en términos de antagonismo con sujetos explícitos, sino en función de las posiciones que adoptaran los Estados con respecto a su sistema político y económico. En este sentido manifestó una crítica contundente hacia el Estado interventor de la posguerra, utilizando términos como macrocefálico, sobredimensionado y elefantiásico para subrayar la percepción de un Estado excesivamente grande y burocrático.

La administración de Cristina Fernández de Kirchner, por su parte, continuó el proyecto de transformación nacional iniciado por Néstor Kirchner tras la crisis de 2001, que había llevado al país a la suspensión de pagos de la deuda externa, el colapso del sistema bancario, desindustrialización, altos niveles de desempleo y pobreza, y un aumento significativo de la desigualdad social. El anarcocapitalismo financiero que avaló las políticas neoliberales implementadas a partir de la última dictadura cívico militar y continuadas en la década del 90, fue identificado como el causante de dicha situación de desastre social. Frente a esta situación, el modelo de desarrollo propio de perfil industrialista con inclusión social y una política exterior autónoma y latinoamericanista, propuestos por los gobiernos kirchneristas, configuró las creencias centrales de la presidenta.

En cuanto a la gobernanza global, Cristina Fernández de Kirchner mostró una postura crítica hacia la globalización, a la que consideraba un instrumento de dominación por parte de las potencias hegemónicas. No obstante, abogaba por una reforma del multilateralismo para enfrentar los desafíos globales de manera más efectiva, promoviendo una mayor participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones internacionales.

En lo que respecta a los aliados, Cristina Fernández de Kirchner buscó fortalecer la integración regional, a través de una mayor unidad entre los países de América Latina. Además, estableció vínculos con potencias contrahegemónicas como Rusia y China, en busca de alternativas a la dependencia de las potencias occidentales.

Por otro lado, identificó como adversarios a aquellos que representaban el anarcocapitalismo financiero, en contraposición a su creencia central de un modelo de desarrollo autónomo. Esta postura implicó un contraste entre la economía real, enfocada en el desarrollo productivo y social, y la economía financiera y especulativa, que veía como un obstáculo para el crecimiento sostenible del país.

CAPÍTULO II

Aproximaciones al concepto de "Interés nacional"

En el acontecer diario es frecuente escuchar múltiples referencias a las cuestiones de interés nacional, no puede dudarse que es un concepto atractivo y de recurrente uso, mucha gente habla de él, políticos, diplomáticos, académicos y funcionarios lo utilizan; sin embargo, según surge de la literatura sobre el tema, esbozar una definición acerca de lo que se entiende por interés nacional no es una tarea sencilla, ya que no existe un consenso en torno a su naturaleza e implicaciones, es "una noción teórica escurridiza, que evade el encasillamiento de las palabras y que cambia según circunstancias de tiempo y lugar, ya que el enfoque varía dependiendo de quién y desde dónde opina" (Ortiz de Rozas, 2010, p. 5).

Por eso, a lo largo de este capítulo se abordan distintos aspectos que rodean a este concepto para intentar entenderlo con mayor claridad. Así, en un primer momento se recurre a la definición etimológica de interés nacional para luego estudiar su evolución histórica. La idea de un interés primordial o fundamental estuvo presente desde siempre en la acción política, pero para llegar a su denominación actual tuvo que recorrer un largo camino: la voluntad del príncipe, los intereses dinásticos, la razón de Estado, el interés público, y la voluntad general son viejos términos que precedieron el surgimiento del concepto de "interés nacional".

Será entonces con el surgimiento del sistema de Estados nacionales y el incremento de la influencia popular en el control político que hace su aparición este nuevo concepto, el interés nacional, hasta alcanzar su punto cumbre con la obra de Morgenthau (1948), por ser el elemento central de su teoría realista. A partir de allí, distintas corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales se han dedicado al estudio del interés nacional, manifestando marcadas diferencias en torno a lo que el concepto implica.

La revisión de estas aproximaciones teóricas a la idea de lo que es el interés nacional es de mucha utilidad para entender sus complejidades. Los desacuerdos entre las distintas corrientes teóricas de las relaciones internacionales se evidencian también en lo respectivo a este concepto, ya que cada una, por su parte, lo dota de un significado particular. Es por ello que se analizan a continuación las concepciones de este término en el marco de posiciones realistas, liberales y constructivistas, para luego dar

cumplimiento al segundo objetivo planteado en este trabajo: identificar la concepción teórica sobre el interés nacional en el ámbito de las Relaciones Internacionales que aplica para las presidencias de Carlos Menem y Cristina Fernández de Kirchner.

El interés nacional

Definir el interés nacional es un reto que el mismo Charles Beard (1977), un estudioso de este tema, reconoce como complicado. Por lo tanto, para acercarse a la comprensión del concepto, resulta de utilidad conocer en primer término su significado etimológico: la palabra "interés" proviene del verbo latino *interesse*, que significa importar, y "nacional" deriva de la palabra "nación," que en latín *natio*, hace referencia al lugar de nacimiento de las personas y se utilizaba para designar a un grupo étnico. Así, etimológicamente se deduce que el interés nacional es aquello que importa a un grupo determinado de personas nacidas en un mismo lugar, o a miembros de un determinado grupo (García Rangel, 2011, p. 50).

A partir de esta primera aproximación, se puede decir que el interés nacional se refiere al interés general de la población del Estado, es decir, la satisfacción de las necesidades y demandas de todos los actores nacionales. La política exterior, como todos los asuntos sujetos a consideración de un gobierno, no debe constituir la excepción a la aspiración de lograr el bien común o, en la terminología moderna, a la satisfacción del interés nacional (Herrera Vegas, 2014, p. 4).

Como enuncia Calduch (1993), se puede definir a la política exterior como "aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional" (p. 3). La política exterior tiene entonces una razón de ser y necesita una guía en su proceso de formulación y aplicación, y, según señalan numerosos autores, hasta el momento no existe un concepto que cumpla con esta función salvo el de interés nacional (García Rangel, 2011, p. 59).

El interés nacional es así un concepto que puede ser utilizado con una doble finalidad. Estudiosos del tema señalan que una primera función es la de ser una herramienta de análisis que se utiliza para evaluar la conveniencia de la política exterior de una nación. La segunda y más común es la de ser un instrumento de la acción

política, que sirve para justificar o proponer políticas. Los dos usos se refieren a qué es lo mejor para una nación en política exterior.

Joseph Frenkel (1970) en su trabajo "National Interest" afirma que este término puede ser utilizado para explicar y analizar la política exterior de los Estados, o para justificar y racionalizar el comportamiento del Estado en el medio internacional (García Rangel, 2011, p. 56). James Rosenau (1971) también hace esta distinción: según el autor este concepto puede ser utilizado tanto en el análisis político como en la acción política. Como elemento analítico, es empleado para describir, explicar o evaluar la conveniencia de las decisiones de política exterior de un Estado; en cambio, como herramienta de acción política, sirve para justificar, denunciar o proponer políticas por parte de un gobierno (p. 239). Así, Rosenau asegura que el concepto de interés nacional como instrumento de acción política, aunque carece de estructura y contenido, sirve muy bien a sus usuarios, los políticos.

Paradójicamente, sigue el autor, en el ámbito académico es donde el concepto necesita ser más preciso; su vaguedad y amplitud puede obstaculizar el trabajo de los analistas de la política. Mientras que los analistas se han dado cuenta de que el carácter valorativo del concepto hace difícil que sea empleado como herramienta de investigación rigurosa, los actores políticos han encontrado que esa misma característica vuelve al concepto útil tanto para pensar sobre sus objetivos como para conseguir apoyo para alcanzarlos. Es decir, los actores políticos tienden a percibir y discutir sus objetivos en términos del interés nacional, una afirmación con la que generalmente obtienen el apoyo necesario para la realización de sus objetivos. Consecuentemente, aunque ha perdido algo de su atractivo como herramienta analítica, el interés nacional disfruta de considerable aprobación como base de acción y ha ganado un lugar prominente en el diálogo de los asuntos públicos.

Estas distintas concepciones evidencian las grandes complejidades que rodean al concepto de interés nacional, ilustran la falta de una definición conceptual universalmente aceptada del término, y hacen que el mismo se convierta en un rehén de los más diversos intereses.

Evolución histórica del concepto de interés nacional

El historiador norteamericano, Charles Beard, en su obra “The idea of National Interest” (1977) traza la evolución histórica del concepto. Para el autor, el nacimiento del “interés nacional” está estrechamente asociado con el surgimiento y consolidación del Estado Nación como forma de organización política en el mundo, y al crecimiento del comercio en los asuntos mundiales; sin embargo, sostiene que es posible identificar antecedentes del mismo en épocas anteriores.

Según se desprende del análisis de su obra, el concepto de interés nacional no podría haber funcionado en contextos históricos como los de las Antiguas civilizaciones, simplemente porque no había consideración alguna para la diplomacia (Beard, 1977, p. 5). Tampoco tuvo lugar en los primeros siglos del Medioevo, ya que la religión cristiana dominaba todos los ámbitos de la vida del hombre, y se concebía la tarea de gobernar como un acto de conducción guiado por la providencia divina. Durante la Edad Media el poder se justificó mediante la idea de que toda potestad proviene de Dios y por ello todo era oficio y misión divina.

Con la declinación paulatina de la autoridad imperial romana que dio fin a este periodo histórico, surgieron pequeños Estados feudales que posteriormente evolucionaron en principados y reinos. Es en estas nuevas unidades políticas donde se pueden encontrar las formas antecesoras del interés nacional. Bajo la frase de “la voluntad del príncipe” y posteriormente “los intereses dinásticos”, los príncipes y reyes de aquella época defendieron la persecución de ambiciosos intereses concebidos por ellos y de acuerdo a ellos mismos. Como afirma Beard (1977), estas primeras manifestaciones en realidad constituyeron justificaciones para mantener los privilegios de la monarquía y garantizar así la perpetuación de su dinastía (p. 9).

Así, en el siglo XVI el poder real se irá concentrando con el apoyo de la burguesía en desmedro de la vieja clase feudal y terrateniente. En Italia fue Nicolás Maquiavelo (1531) quien exaltó las conveniencias del poder absoluto como un instrumento al servicio de la unificación del país. Fue entonces en las ciudades estado italianas durante el Renacimiento cuando el concepto de “interés del Estado” o “razón de Estado” se convirtió en la guía de acción política de los Estados en sus relaciones con otros (García Rangel, 2011, p. 52).

La razón del Estado es una de las claves del maquiavelismo. Este pensador florentino entiende que la supervivencia del Estado tenía que ser la principal

preocupación y misión de los gobernantes, convirtiéndose en un fin en sí mismo. Para su consecución los medios eran menos importantes que el fin, así la razón de Estado se convierte precisamente en el principio que absuelve al príncipe en la toma de decisiones políticas de aplicar consideraciones morales (Herrero de Castro et al., 2010, p. 24). En este sentido, se señalan las palabras de Maquiavelo:

> En orden para mantener su Estado, el gobernante es a menudo forzado a actuar de forma opuesta a la buena fe. Por ello, deberían tener una disposición flexible de acuerdo con el dictado de la fortuna y las circunstancias. El gobernante no debería apartarse del bien si es posible, aunque debe estar dispuesto a hacerlo si es necesario. (2003, p. 57)

Este concepto fue también empleado por el cardenal de Richelieu, Armand Jean du Plessis, primer ministro de Luis XIII. Aun siendo Cardenal de la Iglesia Católica, Richelieu apoyó la alianza de Francia con el bando protestante en la guerra de los 30 años, por considerar “razón de Estado” no fortalecer al Sacro Imperio Romano Germánico con el consiguiente debilitamiento del Estado francés. Dos de las expresiones más célebres del cardenal reflejan este pensamiento: "Yo soy católico, pero antes que católico, soy francés" y "no tengo más enemigos que los del Estado" (Herrero de Castro et al., 2010, p. 24).

Este enfoque hacia la razón de Estado continuó evolucionando en el siglo XVIII en Francia, donde los pensadores ilustrados comenzaron a difundir ideas republicanas y democráticas. Fue en estas corrientes filosóficas donde el concepto de interés nacional adquirió gran parte de su contenido. La obra de Jean-Jacques Rousseau, El contrato social (1762), es fundamental en este sentido, ya que se basa en la soberanía y la indivisible "voluntad general", frente a la cual deben subordinarse los intereses particulares. Rousseau afirmó que el gobierno del Estado debe ejercer sus funciones basándose en la voluntad general del pueblo representado.

El autor sostiene que, a través del pacto social, cada individuo se une a todos los demás, poniendo en común su persona y todo su poder bajo la dirección suprema de la voluntad general, que es la expresión de la comunidad en su conjunto y no de la voluntad de cada uno de sus integrantes. El soberano persigue el interés general, y por definición, no puede querer más que el interés general (Colombo Murúa, 2004, p. 307). Para Rousseau, lo que le confiere su carácter de general no es el hecho cuantitativo y

externo de su mayoría, sino la cualificación interna y moral que persigue. La voluntad es general cuando busca el bien común y subordina a éste los intereses particulares. Así, el autor encuentra en este interés común el vínculo esencial que une a la sociedad.

Con el triunfo de las grandes Revoluciones tal y como muchos autores señalan, se entró en la Era Moderna en la cual el Estado (algo convencional-artificial) Nación (algo natural) se universalizó y como consecuencia de ello, la idea de interés nacional nació (Herrero de Castro et al., 2010, p. 22).

El ocaso de las monarquías absolutistas y la consecuente aparición de los Estados seculares, junto con el avance de las ideas republicanas y democráticas, el surgimiento del control popular sobre el gobierno y la expansión del comercio mundial, provocaron que las viejas fórmulas de gobierno perdieran vigencia. Esto dio paso a la concepción moderna del interés nacional, enfocado en el bienestar de toda la sociedad y no solo en el de las élites gobernantes. Según Charles Beard (1977), ante las nuevas demandas de una política exterior basada en las realidades de la sociedad, que además sea estable, consistente y capaz de ser llevada a cabo mediante métodos lógicos y analíticos, aquellas viejas fórmulas y sus asociaciones personales quedaron obsoletas.

A partir de lo expuesto hasta aquí, se puede observar que el surgimiento del concepto de interés nacional fue en gran parte evolutivo, incorporando numerosos elementos de las viejas fórmulas. Después de diversas reinterpretaciones y adaptaciones, el interés nacional se ha convertido en un pilar fundamental de la diplomacia y se emplea casi universalmente en las relaciones internacionales (Beard, 1977, citado en García Rangel, 2011, p. 54). A partir de entonces, el interés nacional recibirá durante el siglo XX la atención de diversas teorías, siendo las más importantes el realismo, el liberalismo y el constructivismo.

El concepto de interés nacional en las teorías de las RRII

Realismo

El realismo es la principal corriente teórica que ha dado impulso y desarrollo al concepto del interés nacional. Una frase de Hans Morgenthau, uno de los principales exponentes del realismo clásico, evidencia la centralidad del interés nacional en su pensamiento. El autor sostiene que “mientras el mundo esté políticamente organizado en Estados nacionales, el interés nacional es la última palabra en política mundial”

(Morgenthau, 1986, p. 12). Define entonces al interés nacional como la brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de la política exterior de los Estados.

Para este autor, el interés nacional debe definirse en términos de poder[2]. Explica que la política internacional, como la política en general, "es lucha por el poder. Cualesquiera que sean los fines últimos de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato" (Morgenthau, 1986, p. 14). Como lo explica Celestino del Arenal (1984),

> Los políticos y los pueblos pueden perseguir como fin último la libertad, la seguridad, la prosperidad o el poder mismo; pueden definir sus fines en términos de un ideal religioso, filosófico, económico o social, pero siempre que se esfuercen por realizar su fin a través de la política internacional lo hacen luchando por el poder. (p. 111)

El poder se transforma así, en el factor más relevante de las relaciones internacionales, y por ello es el equilibrio del poder la única dinámica y política que, sin eliminar la naturaleza sustancialmente anárquica del sistema internacional, puede asegurar un mínimo orden en el sistema de Estados. Si bien Morgenthau (1986) reconoce que el interés definido en términos de poder no es inmutable, en un mundo donde las naciones soberanas compiten por el poder, todas las políticas exteriores deben considerar la supervivencia como una meta mínima. Por lo tanto, todas las naciones se ven obligadas a proteger su identidad física, política y cultural contra la intrusión de otras naciones (p. 14). En este contexto, la seguridad nacional se convierte en la prioridad fundamental, dado que los Estados deben velar por su propia seguridad en ausencia de un poder superior.

De esta manera, se puede observar que la concepción realista del interés nacional se desprende de dos de las premisas más importantes de esta teoría: la naturaleza anárquica del sistema internacional y la relación conflictiva entre Estados en el marco de dicho sistema, inspiradas ambas en la concepción del filósofo inglés Thomas Hobbes (1651) sobre el estado de naturaleza en el que los hombres vivían antes de que existiera

[2] El concepto de poder es fundamental en la concepción realista de las relaciones internacionales. En esta perspectiva, los Estados son vistos como actores cuya tendencia natural y objetivo central es adquirir el mayor poder posible. Esto se debe a que la capacidad de un Estado para actuar en la arena internacional depende directamente del poder que posee. En un mundo compuesto por Estados soberanos, donde no existe una autoridad superior que los regule, el poder se convierte en el árbitro final de las disputas y decisiones.

una autoridad común y un conjunto de normas jurídicas y morales que limitaran sus apetitos y las pasiones[3]. Por lo tanto, si el estado de anarquía conduce a la inseguridad general, el principal cometido del Estado, entendido en términos de interés nacional, debe ser el de garantizar su seguridad. El realismo rechaza la existencia de una armonía de intereses entre los Estados y considera que el conflicto en el sistema internacional es natural. La política internacional se transforma así, en un perpetuo juego cuyo objeto es acrecentar el máximo de poder con el fin de lograr la consecución de los intereses particulares de cada Estado, y la cooperación es posible sólo cuando sirve a los intereses de cada Estado (Del Arenal, 1984, p. 128).

Según Morgenthau (1948), un Estado actúa racionalmente cuando el interés nacional persigue aquella principal finalidad: la existencia y supervivencia del Estado Nación. Cuando esto sucede, la política exterior de un Estado resulta predecible, la racionalidad de la acción lo posibilita. Lo que, en términos de análisis, "permite repasar el trazado y anticipar, por así decirlo, los pasos que un estadista (pasado, presente o futuro) ha tomado o tomará en el escenario político" (Morgenthau, 1986, p. 16, citado en Barbe, 1987, p. 156).

Para el realismo entonces, los Estados sin excepciones se comportan de forma egoísta velando exclusivamente por sus propios intereses nacionales. Por ello, deben actuar de forma autónoma sin dejarse influenciar por estructuras ajenas al propio Estado, siendo éste el único garante de su protección, seguridad y supervivencia. Así, si bien los realistas toman sus principales postulados de la teoría de Hobbes, no acogen la solución propuesta por este filósofo para superar el estado de inseguridad que caracteriza al estado de naturaleza. La propuesta hobbesiana contempla la transferencia colectiva y simultánea por parte de los hombres de su poder natural hacia un soberano, quien, al recibir ese poder otorgado, establecería un orden legal y ético sobre todos ellos. "Estos habrán perdido su poder natural, pero ganado la seguridad para poder

[3] Carlos Miranda Vergara (1986) en su artículo "Realismo e idealismo en el estudio de las relaciones internacionales: la influencia de Hobbes y de Kant" señala que, para Hobbes, el hombre es un ser naturalmente egoísta, que busca cada vez más poder para así enfrentar con mayores posibilidades de éxito a otros hombres en un medio hostil e inseguro. Hobbes distingue tres causas principales que alimentan esta permanente discordia: la competencia, que impulsa a los hombres a luchar para obtener algún beneficio; la desconfianza, que los lleva a combatir para lograr seguridad, y la gloria, que los inclina a la lucha para alcanzar reputación. Estas tres causas pueden sintetizarse en la búsqueda del poder, ya que éste facilita la consecución de los fines indicados.

sobrevivir" (Miranda Vergara, 1986, p. 93). Como se verá a continuación, esta premisa se constituyó en uno de los aspectos esenciales de la corriente idealista.

Cuadro 1. Puntos clave del realismo

Eje	Descripción
Naturaleza del sistema internacional	El realismo parte de la premisa de que el sistema internacional es anárquico, lo que significa que no existe una autoridad central que rija las relaciones entre Estados. El conflicto entre Estados es natural debido a la anarquía en el sistema internacional.
Actores del sistema internacional	Los Estados son los principales actores en el sistema internacional. Los Estados actúan de forma racional, buscando maximizar su poder relativo para garantizar su seguridad y supervivencia.
Política internacional	La política internacional se caracteriza por la lucha constante por el poder entre los Estados, donde la competencia y el conflicto son naturales. Todos los actores, independientemente de sus fines últimos, luchan por el poder en la arena mundial. El equilibrio del poder es la dinámica política que puede asegurar un mínimo orden en el sistema de Estados, sin eliminar su naturaleza anárquica.
Interés nacional	El interés nacional es la brújula que guía a los dirigentes y la fuente de la política exterior de los Estados. Se define en términos de poder. Un Estado actúa racionalmente cuando persigue el interés nacional, que implica su existencia y supervivencia frente a las amenazas externas. Esto hace que la política exterior sea predecible.
Cooperación/ Autonomía	Los Estados deben actuar de forma autónoma, velando exclusivamente por sus propios intereses nacionales. La cooperación entre Estados es posible solo cuando sirve a los intereses nacionales de cada uno.

Nota. Fuente: Elaboración propia

De la paz idealista a la cooperación global

El idealismo surge luego de la Primera Guerra Mundial, conflicto que demostró la ineficacia de las ideas de seguridad nacional y la fuerza militar como soporte de la diplomacia europea tradicional y como herramientas para asegurar el orden internacional. En ese contexto, como reacción a las atrocidades sufridas en los campos de batalla, se comenzaron a priorizar una serie de objetivos morales.

Esta nueva corriente propuso entonces la sustitución de la dinámica del equilibrio de poder y la autorregulación por un mecanismo de seguridad colectiva, en el cual el principal interés nacional de los Estados sería la consecución de la paz y la armonía entre las naciones como el mejor de los mecanismos para garantizar la propia seguridad y el bienestar común. Así, los idealistas estudiaron los asuntos internacionales desde una perspectiva moral y legalista, y consideraron a la guerra como un mal que debía ser erradicado mediante una organización mundial basada en el derecho.

Una de las principales fuentes inspiradoras de esta corriente fue el pensamiento político de Immanuel Kant. Su Tratado Sobre la Paz Perpetua, publicado en 1795, refleja sus ideas acerca de la política internacional. Kant lo escribió tras la revolución

francesa que despertó esperanzas de justicia, libertad, igualdad y paz para la humanidad. Por ello, en su escrito el filósofo prescribe qué es lo que deben hacer los Estados para alcanzar esos ideales y superar el estado de guerra o amenaza de guerra imperante. Para Kant, el estado de paz debe ser instaurado y construido; abstenerse de las hostilidades no es suficiente para asegurar la paz, sino que cada uno debe ofrecer y recibir garantías de no recurrir a la violencia. Para establecer un estado de paz duradero, sería necesario un pacto entre las naciones, similar al contrato social acordado por los hombres en el estado de naturaleza hobbesiano (Miranda Vergara, 1986, p. 94).

La expresión de esa nueva concepción del orden internacional fue los Catorce Puntos de Wilson. Así, la Sociedad de las Naciones sería la encargada de custodiar estos objetivos morales que reemplazaban al interés nacional. Tras el fracaso de ésta y después de la Segunda Guerra Mundial, el idealismo insistió en su visión moral del orden internacional a través de la creación de las Naciones Unidas.

Hacia finales de los años sesenta, en un contexto de crisis internacional evidenciada por la asimetría Norte-Sur, la proliferación de los conflictos internacionales, la carrera de armamentos y la amenaza de una guerra nuclear, los problemas energéticos y el subdesarrollo, la consideración de que el modelo estatocéntrico ya no era válido para explicar los fenómenos internacionales cobró fuerza. La creciente interconexión y desarrollo de relaciones a través de las fronteras estatales, impulsadas por factores como el comercio, el turismo, los avances tecnológicos en las comunicaciones y una amplia red de relaciones transnacionales entre ciudadanos privados, asociaciones y empresas, evidenciaban la existencia de una sociedad mundial, no solo interestatal (Del Arenal, 1984, p. 319)

Se afirmó en consecuencia, que el sistema internacional estaba siendo sustituido por un sistema mundial, por una sociedad global. Keohane y Nye, principales exponentes de esta corriente, definieron las relaciones transnacionales como contactos, coaliciones e interacciones a través de las fronteras del Estado que no están controladas por los órganos centrales encargados de la política exterior de los gobiernos[4].

Todos estos postulados implicaron claramente una revisión del concepto de interés nacional como egoísta y exclusivo propio del realismo: el mundo, caracterizado

[4] Por relaciones trasnacionales entienden estos autores las relaciones que se producen a través de las fronteras de un Estado, mientras que las relaciones internacionales son aquellas relaciones que tienen lugar exclusivamente entre las unidades estatales.

ahora por una creciente interdependencia y la cooperación, ha experimentado cambios en el campo social, económico y de las comunicaciones y ya no se puede hablar exclusivamente de una sociedad de Estados con relaciones limitadas prácticamente al campo diplomático y militar. Como explica Celestino Del Arenal (1984),

> El énfasis que ponen los autores idealistas en la importancia de la política transnacional y en la dimensión económica y científico técnica supone la negación de que las relaciones internacionales sean por naturaleza esencialmente conflictivas y puedan interpretarse exclusivamente en términos de lucha por el poder. Aunque reconoce el carácter conflictivo o, mejor, problemático de las relaciones internacionales, se afirma igualmente su carácter cooperativo. (p. 31)

El fenómeno de la interdependencia originó entonces nuevos problemas y retos, nuevas necesidades y demandas comunes al conjunto de esa sociedad mundial, por ello la nueva formulación de los intereses nacionales debe reorientarse a la consecución de objetivos globales. Así, desde el liberalismo, los intereses nacionales de los Estados no deben promoverse sin tener en cuenta los efectos que se causarán a otros actores: retos globales como el terrorismo y el crimen organizado, el cuidado del medio ambiente, el agotamiento y explotación de los recursos, el desarrollo económico, las desigualdades sociales y la violación de los Derechos Humanos, han dejado de estar al alcance exclusivo de la acción unilateral y requieren de la actuación conjunta de los Estados para su solución.

De los valores exclusivamente individualistas y nacionales postulados por el realismo, se pasa, como consecuencia del carácter global de los problemas y de la comunidad de intereses, a la afirmación de valores comunes y universales. Sin embargo, es importante señalar la observación que hace Muñoz Alonso (2006):

> En un orden internacional tan diferente del alumbrado por la Paz de Westfalia, pero en el que los Estados siguen siendo los actores principales –por más que, ciertamente, hayan visto erosionada su soberanía o hayan puesto en común cuotas de ésta en organizaciones como la Unión Europea (UE) –, es imposible que desaparezca el interés nacional que, a veces, sin embargo, se presenta enmascarado. (p. 140)

Cuadro 2. Interés Nacional: de lo idealista a lo transnacional

Eje	Descripción
Naturaleza del sistema internacional	Busca superar la anarquía del sistema internacional a través de la cooperación y la institucionalización de normas y acuerdos. El "Tratado Sobre la Paz Perpetua", fuente inspiradora del idealismo, propuso medidas para superar el estado de guerra imperante, como el establecimiento de un pacto entre las naciones para ofrecer y recibir garantías de no recurrir a la violencia. Propone la construcción de un orden internacional basado en principios morales y legales.
Actores del sistema internacional	Reconoce la importancia de los Estados como actores principales, pero también incluye otros actores como los individuos, organizaciones internacionales, ONGs, y movimientos sociales.
Política internacional	Estudia los asuntos internacionales desde una perspectiva moral y legalista, considerando la guerra como un mal que debe ser erradicado mediante una organización mundial basada en el derecho. Busca la construcción de instituciones y reglas internacionales para regular la conducta de los Estados.
Interés nacional	Propone priorizar objetivos morales como mecanismo para garantizar la seguridad y el bienestar común. Retos como el cambio climático, la pobreza, el narcotráfico y terrorismo llevan a una revisión del concepto de interés nacional hacia la consecución de objetivos globales y la afirmación de valores comunes y universales.
Cooperación	La cooperación entre Estados y actores no estatales es fundamental para abordar problemas globales. Se fomenta la creación y fortalecimiento de instituciones internacionales para facilitar la cooperación y el diálogo entre Estados.

Nota. Fuente: Elaboración propia

Constructivismo

Se planteará ahora la concepción constructivista del interés nacional, surgida con posterioridad al fin de la Guerra Fría. Un concepto fundamental de esta corriente de pensamiento es el de "construcciones sociales", para los constructivistas no existe una realidad objetiva independiente del significado que el hombre le atribuye a ella. Según esta perspectiva, las personas se relacionan con los objetos, incluyendo otros actores internacionales, según el significado que éstos tienen para ellos.

Es así que adquieren centralidad las concepciones hacia uno mismo y hacia los demás actores, es decir, las identidades. En el sistema internacional, los actores no tienen una identidad unívoca, sino que reciben diferentes identidades en función de quién los defina. Wendt (1992) expresa, por ejemplo, que la potencia militar de Estados Unidos tiene un significado diferente para Cuba que para Canadá, de la misma forma que los misiles británicos tienen un significado diferente para Estados Unidos que el que tienen los misiles soviéticos.

Son estas identidades, construidas a partir de la socialización, las que determinan los intereses de los actores. Para los constructivistas, el interés nacional es entonces el resultado de ideas compartidas, de la identidad y las representaciones o imágenes que

los Estados tienen de ellos mismos, de los otros Estados, del sistema internacional y del lugar que ocupan en él. Pero, asimismo, el accionar de éstos y sus intereses se ven condicionados por un conjunto de normas y valores que, compartidas en un marco internacional, regulan y estructuran la vida política internacional (Clulow, 2013).

El interés nacional no es por lo tanto un concepto fijo, inamovible y determinado, sino que puede variar de acuerdo con los cambios de las variables sociales y de las identidades nacionales. La política exterior y la diplomacia, son herramientas para interpretar los intereses de los Estados y las premisas sociales que los definen de forma dinámica.

Una autora destacada del constructivismo, Jutta Weldes (1996), subraya la importancia central de este concepto en el estudio de la política exterior. Según Weldes, el interés nacional es "el lenguaje de la acción estatal, el idioma interno de la decisión" (Weldes, 1996, citado en Vitelli, 2011, p. 112). La autora explica que este concepto es fundamental para la política internacional, ya que, a través del mismo, los hacedores de políticas comprenden las metas a ser perseguidas por la política exterior de un Estado, operando en la práctica como la base para la acción estatal. A la vez, las apelaciones al interés nacional constituyen la retórica a través de la cual los gobiernos buscan legitimar la acción estatal. En palabras de Weldes,

> El contenido del mismo es producido por o emerge de un proceso de representación a través del cual los oficiales del Estado -entre otros- dan sentido al contexto internacional. El interés nacional es construido como un objeto significativo, a partir de significados compartidos a través de los cuales el mundo es comprendido, en particular el sistema internacional y el lugar del Estado en él. (Vitelli, 2011, p. 113)

Clasificación de los intereses nacionales

Según Frederick Hartman (1986), los intereses nacionales deben definirse en términos simples y generales para lograr un amplio consenso, ya que deben representar metas de alto valor para el Estado. Para el autor, independientemente de su naturaleza política, económica, cultural, comercial o militar, es crucial que estos intereses unifiquen a toda la élite política de un país, superando las divisiones partidarias, ya que este consenso garantiza la continuidad en la protección de estos intereses a lo largo del

tiempo mediante políticas de Estado sólidas y perdurables, en lugar de decisiones efímeras tomadas por administraciones temporales. Atento a esta reflexión, clasifica a los intereses en dos categorías: intereses vitales o esenciales, e intereses secundarios.

Dentro de dicha categorización, los intereses vitales del Estado son aquellos esenciales para su supervivencia y su integridad. Estos intereses incluyen la preservación de la soberanía e independencia, la integridad territorial y la seguridad de la población. Se caracterizan por ser imperativos y de largo plazo, ya que no son permanentes, pero cambian solo con transformaciones significativas en el sistema político interno o en el orden internacional. Esta cuasi-permanencia no implica inmutabilidad histórica, pero descarta alteraciones bruscas y transitorias. Además, son considerados irrenunciables debido a las graves consecuencias políticas y estratégicas que conlleva su abandono.

Los intereses vitales constituyen entonces un núcleo fundamental de la política exterior de un Estado, delineando sus acciones y decisiones estratégicas en el ámbito internacional. Esta concepción asegura que los objetivos fundamentales del Estado sean preservados y promovidos de manera constante y coherente, más allá de los cambios en la administración gubernamental. Así, entre los intereses vitales podemos encontrar (Ministerio de Defensa, 2005, p. 82-87):

- Los intereses que afectan a la integridad territorial: hacen referencia a la protección de los espacios sobre los que el Estado ejerce su soberanía o jurisdicción (el territorio dentro de las fronteras terrestres, el espacio aéreo suprayacente y los espacios marítimos). La defensa del territorio nacional contra una agresión es sin duda un interés vital, y el Estado debe estar preparado para aplicar todos sus medios y recursos para asegurarlo.
- Los intereses que afectan a la soberanía: también es esencial que el Estado pueda ejercer poder en su ámbito de soberanía, con autonomía y sin interferencias externas. Si bien la pertenencia a organizaciones internacionales y el respeto a las normas del derecho internacional parecen relativizar esta cuestión, no por ello la capacidad de un Estado de ejercer sus funciones y tomar sus decisiones internamente y hacia el exterior sin presiones deja de ser una necesidad obvia y fundamental. Según Sanz Alisedo (2010), un aspecto importante que favorece la autonomía en el campo de las relaciones internacionales es gozar de un entorno

regional próximo estable y, en la medida de lo posible, afín. Ello permite establecer relaciones de cooperación con los Estados vecinos, fortalecer la confianza mutua y, si es necesario, hacer frente de forma solidaria a riesgos y amenazas compartidos.

- Los intereses que afectan a la población: el terrorismo y el crimen organizado, el cambio climático, las grandes catástrofes medioambientales y las condiciones económicas desfavorables, sin lugar a dudas, afectan la vida, el bienestar y la seguridad de los ciudadanos de un Estado; por lo que combatirlos constituye un interés nacional vital.
- Los valores y principios: muchas veces se incluye también entre los intereses esenciales de un Estado, la promoción y defensa de ciertos valores y principios. Esto se debe a la expansión generalizada de los sistemas democráticos, que determinó el deber de incorporar las necesidades, demandas y aspiraciones de los ciudadanos en la definición de los intereses nacionales. En ocasiones, la actividad o inactividad de un Estado con respecto a una situación se fundamenta en estos principios y valores.

Los intereses secundarios, por otra parte, complementan de manera crucial la garantía de los intereses vitales de un Estado. A diferencia de estos últimos, los intereses secundarios no son imperativos y permiten un mayor margen para el debate político y la negociación. Pueden ser objeto de renuncia sin acarrear las severas consecuencias políticas asociadas a la pérdida de intereses vitales. Además, son más susceptibles a cambios coyunturales y parciales, ajustándose periódicamente a las evoluciones tanto internas como internacionales.

Creencias periféricas: el enfoque teórico preferido por los presidentes Carlos Menem y Cristina Fernández de Kirchner

Además de las creencias filosóficas que moldean la percepción que los líderes políticos tienen del mundo y del papel de un país en él, cuyo análisis se realizó en el capítulo I de este trabajo, Alexander George (1969) propone también el análisis de las creencias periféricas. Éstas se refieren al enfoque teórico con el cual pueden identificarse las decisiones adoptadas por los encargados de trazar políticas para dar cumplimiento a las metas y objetivos planteados por la administración. Francisco Corigliano (2008), por su parte, también destaca la importancia de su estudio al afirmar que:

> Las opciones que los tomadores de decisiones de política (interna y/o exterior) adoptan para responder a las presiones y oportunidades ofrecidas por los frentes interno e internacional no se formulan y ejecutan en el vacío: responden a un sistema de creencias, ligado a una visión teórica explícita o implícita. Sin esa herramienta teórico-conceptual, quien debe tomar decisiones se sentiría completamente paralizado ante la complejidad de la realidad empírica interna y externa. Como sostiene Stephen Walt, aún los tomadores de decisiones que, en aras del pragmatismo, desdeñan de la "teoría" descansan su accionar en ideas —a menudo implícitas— acerca del funcionamiento del mundo, a fin de decidir qué hacer. (p.8)

Es por ello que, habiendo realizado una descripción de la concepción del interés nacional para las principales teorías de las Relaciones Internaciones, ahora se recurre al análisis de las creencias periféricas de los presidentes Carlos Menem y Cristina Fernández de Kirchner, para así dar respuesta al segundo objetivo planteado en esta investigación.

Siguiendo con Corigliano (2008), el autor afirma que es importante reconocer que ningún líder político toma decisiones basándose exclusivamente en un solo paradigma teórico. En medio de las complejas presiones tanto internacionales como domésticas, los responsables de la toma de decisiones se ven obligados a recurrir a una variedad de enfoques, a menudo contradictorios, para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que se presentan (p. 8). Esta flexibilidad es esencial dado el carácter dinámico de las realidades políticas, donde las respuestas deben adaptarse constantemente a los cambios en el entorno.

En el caso del presidente Menem, el siguiente fragmento del discurso de su canciller Guido Di Tella ante el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), permite identificar las principales características del sistema de creencias periférico de la administración:

> Señoras y señores, si tuviera que elegir tres palabras para definir esta política exterior que estamos llevando adelante yo diría que ellas son: pragmatismo, integración y apertura. El orden internacional que nos afecta tan sustancialmente, no puede ser moldeado según nuestras preferencias y necesidades. El voluntarismo anquilosa. Con ese trípode enunciado, podemos

> avanzar en relaciones más maduras con los países centrales y sostenerlas, en el nivel de mayor eficacia (…). Somos conscientes de que la autonomía no es sinónimo de la libertad de acción: la autonomía se consolida y expande con un uso prudente y sensato de sus resortes propios o se restringe a través de un uso irresponsable de los mismos. Queda claro que no propugnaremos políticas de poder sin poder, que no sostendremos confrontaciones que no hagan a intereses vitales para el país, que cumpliremos los compromisos contraídos y, sobre todo, que no nos manejaremos con criterios emocionales, de los que a veces arrojan réditos de popularidad que la realidad disipa velozmente. Es indudable que desafiar a una gran potencia puede tener un alto contenido emocional: los costos y perjuicios serán muchos más altos; desde luego, nuestro país no podría soportarlos.
>
> Esta política no voluntarista, adversa a la confrontación partidaria de acordar sobre asuntos diversos de la política internacional con las grandes potencias cuya amistad nos resultara provechosa, puede no brindar beneficios súbitos, puede no resolver controversias económicas, pero no causa perjuicio, evita riesgos y costos eventuales, y es la condición necesaria para que aquellos beneficios puedan concretarse.
>
> La coincidencia con los lineamientos básicos de política exterior de una gran potencia -los Estados Unidos en nuestra región- y la coordinación y predecibilidad que ella genera, permitirán fundar y debatir controversias en temas menores, planetariamente hablando, pero acaso vitales para nosotros. (1991)

En términos de realismo e idealismo en las Relaciones Internacionales, el pasaje citado revela elementos de ambos enfoques. En primer lugar, se observan claramente elementos realistas como la noción de poder y debilidad de los Estados, la racionalidad en el proceso de toma de decisiones, la ética del mal menor o el control de daños, y el cálculo de costos y beneficios, todos presentes en las creencias de la administración. Estos conceptos son factores explicativos del rasgo distintivo de la política exterior menemista, el alineamiento con Estados Unidos[5].

[5] Carlos Escudé en su desarrollo de la teoría del realismo periférico, que fundamenta la política exterior de Menem, se inspiró también en la obra de Tucídides de donde extrajo la premisa de que los Estados fuertes actúan según su poder y los Estados débiles sufren las consecuencias por no tomar decisiones

Durante el período bajo estudio, el establecimiento de "relaciones especiales" tuvo como objetivo asegurar el apoyo de esta potencia hegemónica para resolver los problemas económicos del país, adoptando un bajo perfil en los temas en los que no se concordaba con ella y ajustando las preferencias a sus objetivos. Este enfoque pragmático de la política exterior argentina significó una aceptación realista del liderazgo estadounidense en el hemisferio. En otras palabras, la explícita opción por el alineamiento con los Estados Unidos fue llevada a cabo en función de lo que, según la percepción de los decisores, la realidad exigía o reclamaba, basándose en la racionalidad de los hechos y acontecimientos políticos (Miranda, 2008)[6].

De esta forma, la desideologización fue concebida como un paso necesario. Para la administración Menem, esto significó dejar atrás los viejos ideologismos y adoptar una postura más flexible y orientada hacia el desarrollo nacional e internacional (Escudé, 1992, p. 50). Así lo expresó el presidente en su discurso de asunción:

> Hoy le estamos poniendo punto final a los ideologismos que tanto nos relegaron, marginándonos de inmensas posibilidades de progreso en el plano internacional. El mundo está alcanzando inéditos niveles en la distensión y cooperación entre las naciones de distintos signos políticos. El mundo está convocando a la Argentina para cumplir con el protagonismo que nuestra mejor tradición histórica nos traza y que nuestras necesidades de desarrollo e integración mandan. (Menem, 1989)

En este contexto de desideologización, la administración Menem consideraba crucial someter cada decisión a un riguroso cálculo de costos y beneficios materiales. Esto no se limitaba únicamente a consideraciones económicas, sino que también abarcaba aspectos como la generación de percepciones negativas y los riesgos eventuales. Según la propuesta de Escudé, esta ecuación compleja implicaba que los beneficios de cualquier acción debían superar los costos previsibles, junto con la ponderación de otros factores como la percepción pública y los riesgos potenciales (1992, p. 95).

---

racionales. En este contexto, Argentina se considera un país débil frente a potencias como Estados Unidos, que es un Estado fuerte.

[6] Al respecto, Roberto Miranda en su artículo “Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem” aclara que el realismo expresa lo que está dado en la realidad, en la naturaleza de la relación de las cosas donde aparece la razón del poder, mientras que el pragmatismo es, fundamentalmente, un método para abordar esa realidad.

Relacionado con todo ello, se encuentra la definición de la administración acerca de la autonomía en la política exterior, aspecto mencionado por el canciller en el fragmento de su discurso previamente citado. Guido Di Tella argumentó que la autonomía de un Estado no se definía únicamente como libertad de acción, sino más bien en términos de los costos relativos de esa acción frente a una problemática específica. De esta manera, la capacidad de confrontación de un Estado y su autonomía se medían en función de la relación entre los costos y los beneficios de sus acciones en el escenario internacional.

Lo expuesto hasta aquí evidencia que el sistema de creencias de la administración del presidente Menem contiene elementos claramente realistas, al guiarse por el cálculo de costos y beneficios y asumir el pragmatismo como principio rector. Este enfoque desideologizado y orientado hacia resultados concretos implicaba un ajuste de las acciones del Estado argentino a las demandas de la realidad internacional, priorizando la racionalidad en la toma de decisiones.

Sin embargo, no todo en la política exterior del exmandatario puede ser explicado únicamente desde una perspectiva realista. También es posible identificar creencias influenciadas por el idealismo. Si bien el concepto de idealismo en el ámbito de las Relaciones Internacionales no tiene una definición uniforme entre los académicos, tomando como referencia la perspectiva de Bull, se destaca la creencia en el progreso y la posibilidad de transformar el sistema de relaciones internacionales en un orden mundial más pacífico y justo. Es decir, aquella definición que se acerca más al entendimiento wilsoniano de persecución de fines morales de política doméstica como la protección de los derechos humanos, igualdad y justicia, en la arena internacional más allá de lo que dicte el interés nacional realista (Dieguez, 2023).

Las cuestiones que invitan a reflexionar al respecto son la percepción del presidente Menem sobre el valor de la cooperación estatal y la posibilidad de progreso mundial, junto con la defensa del sistema político democrático y los derechos humanos. Esta elección explícita de un tipo de régimen político marca distancia con el enfoque realista, ya que las teorías realistas de las Relaciones Internacionales históricamente han mostrado desinterés por la naturaleza específica del régimen político de un Estado, mientras que esta preocupación es propia de las teorías liberales (Lorenzini, 2023, p. 290).

Además, como explica Escudé, la conducta argentina en la década de los 90 se basó en la premisa implícita de que en el orden interestatal existen normas, tanto explícitas como implícitas, y que los Estados más poderosos desempeñan un papel primordial en el establecimiento de esas normativas. Este enfoque implica reconocer que no hay una anarquía absoluta en las relaciones entre Estados, sino más bien un sistema ordenado que debe ser aceptado y respetado, ya que desafiar la jerarquía establecida conlleva riesgos significativos, como la marginación internacional y el estatus de Estado paria, lo cual a su vez puede conducir a la pobreza y la inestabilidad (Escudé, 2012).

Finalmente, en el sistema de creencias del presidente Menem hay también un marcado principismo sobre la manera en que debían guiarse las relaciones internacionales. La administración fue una firme defensora de la negociación y el diálogo como medio para resolver conflictos, rechazando explícitamente el uso de la fuerza. Destaca además su compromiso con la plena vigencia de los Derechos Humanos, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la igualdad jurídica de los Estados. Este enfoque se refleja claramente en sus discursos, como el que pronunció ante la Asamblea Legislativa del Congreso de la Nación en 1996, donde afirmó:

> Hemos puesto el reloj argentino en sincronía con el mundo. Con la República de Chile, sobre 24 problemas de límites hemos solucionado 23 y esperamos solucionar felizmente el último tramo, los Hielos Continentales, del secular trazado de nuestra frontera con la hermana república. Con el mismo apego al derecho y al principio de acuerdo pacífico de las controversias internacionales que sostenemos, afrontamos el caso especial de nuestras islas Malvinas.

Esta postura principista sobre las relaciones internacionales se correspondió con la administración posterior de la presidenta Cristina Kirchner. La mandataria reiteró en numerosas oportunidades la importancia de la defensa y el respeto de la democracia y de los Derechos Humanos, apostando al multilateralismo y al diálogo como medios para resolver los conflictos internacionales. Un fragmento significativo de su discurso de 2013 ilustra estos puntos con claridad:

> Vamos a seguir en esa línea, en la de la diplomacia, en la del Derecho Internacional, en la de seguir condenando la rémora colonial que significa hoy que el Reino Unido pretenda que tiene soberanía a 14.000 kilómetros de distancia. Lo único que queremos es sentarnos, como indica Naciones Unidas, a discutir con el Reino Unido teniendo en cuenta los intereses de los habitantes de Malvinas, pero queremos que se cumpla esta resolución de que nos sentemos a discutir.
>
> No pedimos que nos den la razón. Simplemente, sentarnos a dialogar, porque confiamos y creemos que la diplomacia es el único camino para defender la paz, que es el otro gran valor del que nadie habla. La soberanía la queremos, pero la queremos con paz, porque no tuvimos nada que ver con esa dictadura que también sufrimos los argentinos y que repudiamos los argentinos. ¿Cómo puede ser posible? ¿Cómo se entiende que hayan aceptado hablar o negociar con genocidas y no acepten hablar o negociar con gobernantes surgidos de las urnas y por la voluntad popular, y que además hemos hecho de los derechos humanos uno de los pilares fundamentales de las políticas de Estado? No están hablando con dictadores. No están hablando con genocidas. Están hablando con gobiernos democráticos, con gobiernos que son tomados como ejemplo en materia de política de derechos humanos en el mundo. (Fernández de Kirchner, 2013a)

Esta continuidad en la defensa de la democracia, la promoción de los Derechos Humanos y la solución pacífica de las controversias ha sido, de hecho, un componente constante en las agendas internacionales y nacionales de los gobiernos argentinos a lo largo de los últimos 40 años de democracia.

Continuando con los elementos idealistas presentes en el sistema de creencias de la presidenta Fernández, si bien al igual que en el presidente Menem, es posible encontrar en sus discursos la percepción de que el orden mundial puede ser transformado en uno más pacífico y equitativo, los gobiernos kirchneristas concibieron al mundo como un escenario asimétrico de poder y de concentración de la riqueza en desmedro del sur global (Laporte, 2020, p. 9). El gobierno de la presidenta Cristina Kirchner buscó entonces una autonomía relativa frente a los actores hegemónicos, como Estados Unidos y los organismos internacionales de financiamiento, priorizando una orientación latinoamericana y la promoción del desarrollo equitativo.

Así, se planteó el diseño de una política exterior disruptiva frente a la adoptada en los años anteriores de la democracia, especialmente en contraposición al enfoque neoliberal de la presidencia de Carlos Menem. Este nuevo enfoque se centró en ampliar y diversificar las relaciones internacionales, buscando alianzas con actores no convencionales en la política mundial. Estas relaciones pueden interpretarse como parte de la construcción de una identidad política con capacidad de negociación en bloque frente al mundo, buscando una autonomía relativa respecto a los actores tradicionales fortalecidos en las décadas anteriores[7], con el fin de ampliar los márgenes de decisión y reducir la dependencia (Simonoff, 2014, p. 441).

Este énfasis en la soberanía nacional y la autonomía en la toma de decisiones puede interpretarse como alineado con la visión realista de que los Estados deben buscar maximizar su poder relativo para garantizar su seguridad y supervivencia. Además, su gobierno mantuvo relaciones también pragmáticas con otros actores internacionales, lo que sugiere una mirada por encima de consideraciones puramente idealistas.

El esquema principista idealista de la administración se articuló con la primacía de un pragmatismo en materia económica y comercial, como fue el caso de la relación argentina con China, Rusia y Venezuela. Así, la prudencia respaldada por las necesidades económicas del gobierno estrechó los márgenes de maniobra para llevar a cabo iniciativas y pronunciamientos que serían propios de la aquella política idealista de Estado. Cuando se trataba de socios estratégicos, las cuestiones relacionadas con la violación de derechos humanos generalmente condujeron a una posición de abstención o a la falta de declaraciones enérgicas (Tinnirello, 2014, p. 18). No obstante, la relación también estuvo marcada por la coincidencia en las creencias centrales de los mandatarios, como la reticencia a la hegemonía de Estados Unidos, la defensa del principio de integridad territorial y la defensa del rol del Estado en la economía.

[7] La construcción de alianzas durante el kirchnerismo estuvo influenciada por el concepto de autonomismo de Juan Carlos Puig. Según Puig (1984), la autonomía es la capacidad máxima de un país para tomar decisiones propias, considerando las limitaciones del mundo real. Aunque puede parecer similar a los principios del realismo, que ve al Estado como el único actor relevante en las relaciones internacionales, el autonomismo se diferencia al no tratar a los Estados como entidades monolíticas con objetivos uniformes.
Mientras que el realismo considera que la política internacional es independiente de otros factores y se centra en la competencia entre Estados, el autonomismo reconoce que los objetivos de un país están determinados por su situación particular y la existencia de una elite nacional con un proyecto específico. Esta elite debe evaluar costos y beneficios para planificar acciones estratégicas, teniendo en cuenta tanto factores internos como externos. En resumen, la política de alianzas del kirchnerismo refleja una visión compleja y multifacética de la autonomía, que va más allá del enfoque tradicional del realismo.

Los discursos de Cristina Fernández de Kirchner reflejan entonces un enfoque híbrido de política exterior que evidencia la yuxtaposición de un pragmatismo y autonomismo propio del realismo junto a una concepción principista en la conducción de los asuntos externos, identificable con el idealismo en las Relaciones Internacionales (Corigliano, 2008). Este enfoque híbrido permitió a su gobierno mantener un equilibrio entre la defensa de los principios democráticos y de derechos humanos, y la necesidad de relaciones pragmáticas con otros países para el beneficio económico y comercial de Argentina.

Conclusiones parciales

Como se pudo observar a lo largo de este capítulo, a pesar de las discrepancias que existen en torno al concepto de interés nacional, hay un consenso en cuanto a su evolución histórica, reconociéndose que, sin el surgimiento de los Estados como entidades soberanas, no podría hablarse de interés nacional alguno.

Luego de describir sus antecedentes y orígenes, se abordaron las distintas concepciones del término, principalmente en el marco de las teorías realista e idealista de las Relaciones Internacionales, que presentan significativas discrepancias en torno al mismo.

La doctrina realista parte de la base de que los Estados actúan racional y objetivamente en el ámbito internacional en función de sus recursos e intereses, buscando siempre aumentar su poder. Los Estados no tienen otra opción que la de procurar la satisfacción de sus intereses nacionales, esto ya que la comunidad internacional es un conjunto numeroso y desordenado de Estados nacionales que naturalmente tienden al conflicto. En un mundo donde varias naciones soberanas compiten entre sí y rivalizan por el poder, las políticas exteriores de todas las naciones, por necesidad, deben preocuparse por su supervivencia como requisito mínimo. Así, cada nación realiza lo que inevitablemente debe hacer: proteger su integridad contra la amenaza de cualquier otra nación. La supervivencia de la identidad de una unidad política representa el mínimo irreducible, el elemento indispensable de sus intereses frente a otras unidades (Ruiz de los Llanos, 2021, p. 21).

Los idealistas, en cambio, acusando al realismo de conducir frecuentemente a guerras, sostienen que esto puede ser evitado mediante una diplomacia abierta y multilateral, la vigencia del derecho internacional y la presencia de organismos

internacionales. Un antecedente importante de la escuela idealista es el trabajo de Kant sobre la paz perpetua en el que propone evitar las guerras mediante un esquema de seguridad colectiva como los de la Sociedad de las Naciones y las Naciones Unidas.

Para los partidarios de la perspectiva liberal, la escuela realista no tiene suficientemente en cuenta la heterogeneidad ideológica y cultural existente en el interior de los países, y presta poca atención a otros actores internacionales importantes como las organizaciones intergubernamentales, las empresas o los movimientos políticos transnacionales. En esta corriente, la consideración de que el modelo estatocéntrico ya no es válido para explicar los fenómenos internacionales cobra fuerza. La creciente interconexión y las relaciones transfronterizas, impulsadas por el comercio, el turismo y los avances tecnológicos en las comunicaciones, junto con una red extensa de relaciones entre ciudadanos, asociaciones y empresas a nivel transnacional, muestran claramente la existencia de una sociedad global más allá de los Estados. Estos cambios implican una revisión del concepto realista de interés nacional, limitado al campo estratégico y militar.

Para el liberalismo, la interdependencia ha generado nuevos desafíos y demandas comunes a toda la sociedad global, lo que requiere una reorientación de los intereses nacionales hacia la consecución de objetivos globales. Problemas como el terrorismo, el medio ambiente y el desarrollo económico ya no pueden abordarse exclusivamente de manera unilateral, sino que requieren que los Estados amplíen el contenido y horizonte de sus intereses nacionales.

Más adelante en el presente capítulo, se describió la clasificación de los intereses nacionales. Profundizar en dicha cuestión permitió observar que la enunciación de los mismos se hace en términos amplios, según lo oportunamente señalado por Frederick Hartman (1986) para quien los intereses nacionales deben ser fijados en términos simples y generales, representando metas de gran importancia tanto para el país como para su población, de modo que puedan ganar un amplio consenso. Sin importar la naturaleza de estos intereses, ya sean políticos, económicos, territoriales, culturales, comerciales o militares, es crucial que generen un sentido de unidad entre todos los sectores de un país, más allá de afiliaciones partidistas o divisiones internas. Al coincidir en los objetivos esenciales y estar guiados por un mismo propósito a través de

políticas de Estado que trasciendan los cambios de gobierno, se garantiza la continuidad necesaria en la protección de estos intereses.

Así, el concepto de interés nacional ejerce una influencia reduccionista en virtud de la cual todas las demás metas de una nación se subordinan en última instancia a unos cuantos intereses irreductibles, que no son sino una versión nacional de la trilogía individual "vida, libertad y propiedad", a saber: la supervivencia física de la nación, la libertad de sus ciudadanos y su subsistencia económica (Tomassini, 1987, citado en Ruiz de los Llanos, 2021, p. 24).

La definición tradicional realista que solo tenía en cuenta un aspecto estratégico militar del interés nacional, puede entonces completarse añadiendo otros aspectos de interés vital para los Estados. La incorporación de los aspectos económicos, sociales y políticos posibilitan una visión general y global para encarar de manera comprometida y responsable la actividad de proyectarse al exterior velando por el bienestar del país.

Estos intereses comunes y cruciales de toda sociedad, que tienden a ser permanentes debido a la generalidad con la cual son enunciados, pueden experimentar cambios en su interpretación y articulación (García Rangel, 2011). Si bien el interés nacional es una guía permanente de la política exterior, ésta no siempre se conducirá de la misma manera. Los objetivos de la política exterior cambian a partir del plan político, económico, social y cultural con el que llega al poder un gobierno, por lo que el interés nacional es susceptible de ser redefinido o interpretado de acuerdo a las condiciones imperantes en el momento especifico.

Aquí cobran relevancia los postulados constructivistas también desarrollados en el capítulo. Éstos señalan que es necesario tener en cuenta que la política exterior no es generada por un ente abstracto denominado Estado, sino que es elaborada por aquellos que en un momento determinado actúan en nombre del él. Es por eso que varios autores sostienen que la política exterior, más que basarse en un interés nacional “real”, se basa en el interés nacional de acuerdo con la interpretación que los decisores tienen de él. La generación de decisiones en materia de política exterior, tiene que ver en primera instancia con el interés de la nación, pero el contenido de éste pasa por las personas que detentan el poder (Dallanegra Pedraza, 1978).

Por lo expuesto, resulta evidente que la concepción del interés nacional para la política exterior de un país tendrá contenidos diferentes si proviene de líderes realistas o

idealistas, y es por ello que la descripción de este concepto por parte de las principales corrientes teóricas de las RRII resultó de importancia para luego relacionarla con los sistemas de creencias de los presidentes Menem y Fernández de Kirchner. En el primer capítulo de este trabajo se profundizó acerca de ellos, por lo que tomando los principales aspectos de dicho análisis, como así también lo expuesto en este segundo apartado, se puede dar respuesta al objetivo planteado.

Según se pudo constatar mediante el estudio del sistema de creencias periférico, no es posible encasillar a los presidentes en uno u otro enfoque, ya que las políticas exteriores de Argentina no suelen regirse estrictamente por los moldes teóricos del idealismo y del realismo. Por ello, la concepción que tuvieron acerca del interés nacional tampoco es posible identificarla exclusivamente con una corriente.

En este punto, es preciso destacar que, a partir de la observación de los aspectos clave de los discursos de los presidentes Menem y Fernández de Kirchner, resalta el carácter económico atribuido al interés nacional ya que prima en sus agendas la cuestión de la resolución de la crisis para garantizar el bienestar de los argentinos. Si bien el término "interés nacional" no es mencionado en todas sus alocuciones de manera explícita, se infiere que los gobernantes hacen referencia al mismo al resaltar como objetivo de la política exterior el de contribuir al crecimiento económico del país, debiendo éste resultar en un beneficio directo de la gente, contribuyendo al desarrollo económico y a la erradicación de la pobreza.

Este enfoque, enraizado en el pensamiento peronista, destaca la importancia de un modelo económico exitoso como medio para alcanzar los objetivos de desarrollo y justicia social. La preferencia por un modelo económico específico estructuró de forma determinante los sistemas de creencias filosóficas y periféricas de los dos presidentes, ya que a partir de éste, como se vio en el capítulo I, fue posible distinguir la imagen que los gobiernos tuvieron sobre sí, sobre sus aliados y adversarios, como así también su percepción sobre el escenario internacional, la gobernanza global y el enfoque teórico preferido para alcanzar las metas propuestas.

Esta definición del interés nacional en términos de desarrollo económico implica una revisión del concepto realista de interés nacional, tradicionalmente limitado al campo estratégico y militar. Sin embargo, esta interpretación no elimina por completo los elementos realistas ni excluye otras dimensiones idealistas.

Se puede decir que el interés nacional durante la presidencia de Menem fue realista en tanto buscó maximizar el poder disponible para un país periférico como Argentina y garantizar así su seguridad y supervivencia. Adoptó entonces una política de alineamiento con Estados Unidos y buscó relaciones favorables con potencias hegemónicas y actores internacionales clave, donde se priorizaba el cálculo de poder con hincapié en lo racional, lo objetivo y lo no emocional, buscando asegurar su respaldo y apoyo para hacer frente a los desafíos económicos del país.

Sin embargo, ello no excluyó consideraciones morales y principistas. En ese marco, el presidente Menem realizó una enérgica defensa del régimen democrático y los beneficios de la globalización.

El interés nacional durante la presidencia de Cristina Kirchner se caracterizó también por una combinación de elementos realistas e idealistas. Prueba de ello es el lugar central que ocupó en su política exterior la búsqueda de autonomía, mediante el establecimiento de alianzas con los países de la región y la diversificación de las relaciones internacionales, buscando en parte, generar un contrapeso frente a los centros de poder hegemónicos en el mundo, lo que puede ser interpretado desde una perspectiva realista del balance de poder. Pero la defensa de los principios del derecho internacional, la democracia y los derechos humanos, así como su insistencia en un mundo más justo y equitativo, dieron también una concepción idealista al interés nacional.

CAPÍTULO III

Interpretaciones en torno al interés nacional argentino

Como se pudo ver, las transiciones presidenciales en la República Argentina no sólo se caracterizan por ser un cambio en la titularidad del gobierno, sino que los líderes electos prometen encabezar un nuevo proceso refundacional buscando diferenciarse de la administración anterior y así marcar distancia con el pasado de crisis. Tal como lo establece Calduch (1993), debido a la estrecha interrelación entre la política interna y la política exterior de un Estado, la nueva orientación que los grupos en el poder buscan imprimir a la política nacional se refleja también en la conducta internacional del país.

En este contexto, a lo largo de la historia argentina, la política exterior ha experimentado cambios, ajustes y continuidades, por lo que los analistas coinciden en señalar su naturaleza errática y tendencia pendular. Anabella Busso (2016) destaca que, aunque la inestabilidad política e institucional que predominó durante gran parte del siglo XX se consideraba una explicación plausible para estas fluctuaciones y la continua búsqueda de nuevas formas de inserción en el ámbito internacional, cuatro décadas después del inicio de la transición democrática, la estabilidad institucional no ha invalidado los argumentos que describen la política exterior como errática (p. 9); lo que, para este trabajo, supone la carencia de una orientación que sólo la defensa de un conjunto de intereses de fondo, relativamente permanentes, puede favorecer.

Por lo tanto, siendo el interés nacional —definido en términos de desarrollo económico por parte de las administraciones de Menem y Fernández de Kirchner— el criterio directivo de la política exterior, a continuación, se intenta dar respuesta al interrogante sobre si las concepciones que los dos gobiernos han tenido de él se relacionaron con las discontinuidades en el accionar externo del país. Dicho de otra manera, se busca responder a la pregunta: ¿Cómo entienden las administraciones de Carlos Menem y Cristina Fernández de Kirchner que se logra el desarrollo económico, el cual constituye el interés nacional argentino?

Para ello se recurre a dos conceptos interrelacionados entre sí, el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción internacional del país, los cuales son definidos a partir de la lectura de la realidad interna e internacional que los gobernantes realizan, esto es, sus sistemas de creencias.

Si bien en el capítulo I, a través del análisis de los sistemas de creencias de los presidentes Menem y Fernández de Kirchner se pudo identificar el modelo de desarrollo elegido en consonancia con el perfil ideológico de cada administración, en este capítulo se profundiza en el estudio de ellos para así identificar cambios y/o continuidades en el interés nacional, el tercer y último objetivo de esta investigación.

Modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional

Como se expresó previamente, para analizar el interés nacional definido en términos de desarrollo económico se recurre a la vinculación entre el concepto de modelo de desarrollo y el de estrategia de inserción internacional, expuesto ampliamente en la obra "Modelos de desarrollo e inserción internacional: Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)" coordinada por Anabella Busso (2016).

Para los autores de la obra, esta relación resulta fundamental para la comprensión de las variaciones y continuidades del comportamiento externo del Estado, ya que permite articular la lectura que los gobernantes realizan sobre la realidad internacional, requisito central para moverse en la arena global, con los criterios directivos de la política exterior. En palabras de los analistas:

> El conocimiento sobre la articulación expresa entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción tiene un valor en sí mismo por su impacto en la conformación de la agenda externa, pero, además, ambas variables son a su vez expresión de cómo las clases dirigentes perciben las necesidades internas y posibilidades externas de un país (Actis et al., 2016, p. 238).

Así, por ejemplo, la elección en cuanto a la especialización productiva que el país busque alcanzar, el rol asignado a la apertura comercial o las definiciones con respecto a la deuda externa, la forma en la que se percibe a la globalización y con ello, su definición del lugar que ha de ocupar en el mundo, resultan componentes claves del modelo de desarrollo y de la estrategia de inserción que son traducidos de manera directa en la política exterior del país, en cuanto determinarán el modo de vinculación o participación en el régimen multilateral, o bien en la elección de alianzas y relaciones bilaterales con otros Estados.

En cuanto al modelo de desarrollo, en el trabajo de referencia en el que participaron también Esteban Actis, María Elena Lorenzini y Julieta Zelicovich (2016),

este concepto es de definido como la manera en la que se articulan la política y la economía, el Estado y el mercado en un contexto histórico específico, estableciendo orientaciones y pautas de acción en tres aspectos: el productivo, cambiario-financiero y social. Por otro lado, conceptualizan a la estrategia de inserción internacional como la elección del esquema de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide implementar para relacionarse con otros actores en el sistema internacional, tanto en términos políticos y de seguridad como económicos. Conforme a los analistas, la vinculación entre ambos conceptos puede establecerse a partir de la convergencia entre los esquemas de orientaciones y lineamientos que tanto el modelo de desarrollo como la estrategia de inserción implican en su relación con el sistema internacional. De esta forma, existe para cada modelo de desarrollo una determinada estrategia de inserción -y viceversa, para cada estrategia de inserción, un modelo de desarrollo. La política exterior de cada período histórico refleja esta relación.

Dicho lo anterior, a los fines de orientar este trabajo se señalan ahora dos categorías analíticas propuestas en el trabajo coordinado por Busso (2016), donde cada una de ellas contemplan variables que resultan de utilidad para la clasificación de los modelos de desarrollo y su vinculación con las estrategias de inserción internacional.

En primer lugar, se encuentran las definiciones del sistema productivo doméstico y su articulación con la inserción productiva internacional. Esto es, si se prioriza un esquema productivo fundado en las ventajas comparativas o existentes, o si, en cambio, las políticas públicas enfatizan en la construcción de ventajas competitivas. También alude al modo a través del cual el país vincula comercialmente dicha estructura productiva con el mercado global, mediante la definición del grado de intervención pública sobre los niveles de apertura externa, los instrumentos de política comercial externa aplicados y los criterios de inversión externa directa (IED) (Actis et al., 2016, p. 17).

En segundo lugar, se encuentra el manejo de las relaciones entre el gobierno, el sector financiero y el aparato económico. Este aspecto se enfoca en las condiciones de estabilidad macroeconómica, las estrategias de intervención y el manejo de las políticas monetarias y fiscales. Si bien se consideran variables como el tipo de cambio, la tasa de interés y la inflación, a los fines de esta investigación se destaca la relevancia de las cuestiones relacionadas con el financiamiento externo, lo que permite analizar las

posturas de las administraciones respecto a la deuda externa y las relaciones con los organismos internacionales de crédito (Actis et al., 2016, p. 17).

La vinculación de los Modelos de desarrollo según sus tipos ideales con la Estrategia de Inserción Internacional

Citando a Devlin y Moguillansky (2009), Actis, Lorenzini y Zelicovich (2016) señalan que la principal diferencia entre los distintos modelos de desarrollo radica en el grado de intervención estatal, así como en la importancia que se otorga a la aceleración del proceso de transformación productiva más allá del ritmo natural del mercado. Acorde con ello, en un extremo se sitúan quienes defienden que el libre funcionamiento del mercado resuelve los desafíos económicos, y sólo una macroeconomía ordenada es condición necesaria para que la iniciativa privada lidere la transformación productiva basada en las ventajas comparativas del país. Mientras que, en el otro polo, se encuentran aquellos que desconfían de ciertas señales del mercado, y piensan que las ventajas comparativas no bastan para lograr una transformación económica lo suficientemente rápida como para alcanzar el nivel de desarrollo de los países más avanzados. Estos últimos sostienen que son necesarias intervenciones gubernamentales para lograr dicha transformación productiva (Actis et al., 2016, p. 18).

En el ámbito de las ideas y teorías económicas, el primer enfoque se enmarca dentro del paradigma ortodoxo, también conocido como monetarista o neoliberal. Por otro lado, la segunda estrategia es promovida por el paradigma heterodoxo, que aboga por políticas desarrollistas, o bien por su revisión actual denominada neodesarrollismo. Como explican los autores precitados, la manera en que un país se integra al escenario global varía según cada uno de estos modelos ya que cada modelo de desarrollo otorga un valor diferente a la estrategia de inserción internacional. Por lo tanto, es crucial que las políticas internas del país, relacionadas con su modelo de desarrollo, estén alineadas y sean compatibles con las directrices de su estrategia de inserción internacional, teniendo en cuenta las características del contexto externo (Actis et al., 2016, p. 24).

Ahora bien, dentro del enfoque ortodoxo y con respecto a la primera categoría señalada que articula modelo de desarrollo y estrategia de inserción, se destaca la promoción del libre juego de las fuerzas del mercado tanto a nivel interno como en las relaciones comerciales y financieras internacionales. En este paradigma, se considera al mercado como el principal motor de la dinámica económica, mientras que el papel del

Estado debe limitarse principalmente a garantizar las reglas de juego, con una participación más bien escasa.

Por lo tanto, las políticas asociadas a este enfoque incluyen la apertura y desregulación de la economía, lo que implica la reducción o eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, así como de subsidios, con el objetivo de mejorar la eficiencia de los intercambios comerciales y la actividad productiva. En línea con esto, se fomenta la especialización de la estructura productiva basada principalmente en las ventajas comparativas del país.

En cuanto a la Inversión Extranjera Directa, se la considera altamente deseable, ya que se asume que tiene un efecto de derrame inmediato hacia el resto de la sociedad y el sistema productivo en su conjunto. Por ello, se promueven entornos flexibles para atraer y recibir IED, priorizando generar seguridad jurídica como un mecanismo de atracción. Asimismo, en el marco de las definiciones del modelo destinadas a alcanzar la estabilidad macroeconómica, postulan la necesidad de construir un escenario económico de bajo riesgo para así poder acceder al mercado internacional de capitales y obtener financiamiento de bajo costo (Actis et al., 2016, p. 25).

Como se vio, en contraste con estos postulados, los modelos heterodoxos sostienen que el Estado desempeña un papel fundamental en la promoción del desarrollo económico. Teniendo en cuenta la categoría de análisis propuesta relativa a las definiciones del sistema productivo doméstico y su articulación con la inserción productiva internacional, ello se evidencia a través de la estrategia de sustitución de importaciones que tiene como fin establecer las bases industriales del país. De esta forma, se fomenta la creación de ventajas competitivas, lo que conlleva una actitud proteccionista que rechaza la apertura económica del país frente al mercado externo.

Así, la división entre países centrales y periféricos es el centro de la estrategia de inserción internacional propuesta por el modelo desarrollista. Se cuestiona la perspectiva liberal sobre los beneficios de la división internacional del trabajo, por lo que la industrialización, paso fundamental para superar el subdesarrollo, requiere de un estricto control estatal sobre el sector externo.

En este contexto, el desarrollismo argumenta que la liberalización comercial y las políticas de los organismos multilaterales perpetúan la división entre el Norte y el Sur. Por lo tanto, consideran importante establecer mecanismos regionales de

integración. En cuanto a las definiciones macroeconómicas y el modo de vinculación con el sistema financiero internacional, el carácter cerrado de este modelo de desarrollo le asigna una escasa relevancia a la participación en los organismos multilaterales de crédito. Es decir que ante un eventual déficit en la balanza de pagos se adopta una política de ajuste endógeno (Actis et al., 2016, p. 26).

Por último, los modelos neodesarrollistas coinciden en que el Estado debe desempeñar un papel clave y activo en la inversión y en la formulación de políticas industriales. Estos modelos no ven al Estado y al mercado como entidades opuestas o mutuamente excluyentes, sino que consideran que ambos pueden trabajar juntos de manera complementaria. En otras palabras, el enfoque neodesarrollista propone que el Estado no debe dejar todo en manos del mercado, ni debe asumir todo el control, sino que debe intervenir estratégicamente para fomentar el desarrollo económico[8]. Los neodesarrollistas reconocen la importancia del sector externo en la búsqueda del desarrollo, lo que se manifiesta en el impulso a las exportaciones con valor agregado.

En cuanto a la vinculación con el sistema internacional, los neodesarrollistas consideran que ésta no debe ser automática ni acrítica, sino que debe estar guiada por los objetivos establecidos para alcanzar las metas de desarrollo. Reconocen la lucha de poder que subyace en el sistema internacional detrás de la formulación de cada estrategia de desarrollo. “Así frente a la imposibilidad de alterar los valores del contexto, sostienen la necesidad de transformar la relación con el mundo a partir de la propia transformación interna como vía para el desarrollo” (Ferrer, 2007 citado en Actis et al., 2016, p. 26).

La globalización, un aspecto central del contexto en el que tanto el pensamiento neodesarrollista como sus experiencias han tenido lugar, es considerada un espacio de oportunidades, pero también de amenazas. En términos de apertura externa, tanto las exportaciones como la recepción de IED son vistas positivamente. Por lo tanto, se promueve una vinculación selectiva y estratégica con el sistema internacional para aprovechar las ventajas competitivas en comercio y producción, lo que sugiere un enfoque pragmático en las negociaciones comerciales multilaterales y preferenciales.

[8] El neodesarrollismo, también denominado neoestructuralismo, puede definirse como un conjunto de políticas públicas que buscan corregir o compensar las fallas del mercado mediante la intervención estatal, promoviendo así las actividades productivas. Las experiencias neodesarrollistas de la primera década del Siglo XXI en América Latina coincidieron con altos precios internacionales de los productos básicos, lo que posibilitó una explotación de las ventajas comparativas que acompañó la búsqueda de ventajas competitivas.

En cuanto a las definiciones macroeconómicas y financieras, el neodesarrollismo se opone a la apertura total de la cuenta de capitales. Esto se manifiesta en el rechazo hacia los modelos impulsados por los países desarrollados dentro de determinados organismos internacionales, y al mismo tiempo en la búsqueda de establecer espacios alternativos de cooperación en estas áreas. En la estrategia de inserción internacional neodesarrollista, la integración con Estados similares se ve como una oportunidad para mejorar las perspectivas de la globalización y para competir en espacios de poder asimétricos (Actis et al., 2016, p. 27).

Modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999)

Como se mencionó en capítulos anteriores, al inicio de la presidencia de Carlos Menem, la situación económica argentina era sumamente crítica debido a severos desajustes macroeconómicos. En 1989, el país sufrió el primer estallido hiperinflacionario con un aumento de precios al consumidor del 3.079 %; el segundo episodio ocurrió entre enero y marzo de 1990, alcanzando la inflación la cifra de 2.314 % ese año. Además, el Producto Bruto Interno (PBI) había retrocedido un 2,7 %, la deuda externa representaba el 70 % del mismo, y se observaba un aumento de la pobreza hasta el 47,4 %.

Esta delicada situación constituyó el diagnóstico sobre la necesidad de un cambio en el modelo de desarrollo. Tal como se pudo ver en el análisis del sistema de creencias del presidente efectuado en el capítulo I de este trabajo, el discurso sobre el agotamiento del modelo anterior se basó en una serie de afirmaciones propias del ideario neoliberal: se argumentó que las limitaciones del modelo del Estado de Bienestar tenían sus raíces en el excesivo intervencionismo estatal, siendo entonces el libre mercado el mecanismo más eficiente para asignar recursos y generar crecimiento económico (Busso et al., 2016, p. 142).

Se debe agregar que los factores externos también gravitaron significativamente sobre aquel diagnóstico. Las grandes transformaciones que siguieron a la Guerra Fría influyeron considerablemente en la percepción del gobierno sobre el nuevo orden internacional que empezaba a formarse.

En el contexto externo, la administración menemista se desenvolvió en un escenario muy diferente al de la gestión del presidente Raúl Alfonsín. La caída del Muro

de Berlín marcó el fin del enfrentamiento Este-Oeste, simbolizando el colapso de la Unión Soviética y la consolidación de Estados Unidos como potencia hegemónica. Este cambio robusteció la preeminencia del paradigma neoliberal y la influencia de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y luego, la Organización Internacional del Comercio (OMC). El fin de la Guerra Fría generó, además, expectativas de un nuevo orden global basado en valores occidentales y tradiciones liberales, augurando un futuro más pacífico en el cual las organizaciones internacionales podrían cumplir sus funciones más efectivamente (Corigliano, 2018, p. 88).

La primera mitad de la década de 1990 se caracterizó así, por una acelerada globalización impulsada por la hegemonía de Estados Unidos, que no tenía rivales en términos de poder militar o económico. Este contexto de globalización *made in USA* y un marcado fundamentalismo de mercado, llevó a Menem y su equipo a considerar que la mejor opción para la inserción internacional de Argentina era alinearse estratégica y económicamente con Estados Unidos y otros países desarrollados de Occidente. La inserción internacional fue identificada entonces con la apertura de la economía tanto en lo financiero como en lo comercial y con la incorporación acrítica, optimista y unilateral al proceso de globalización promovido por los países centrales.

Según Lorenzini (2009), es importante señalar que durante esos años el país experimentaba una desconexión de sus relaciones tanto con los denominados países desarrollados como con los países de la región. En cuanto a las potencias desarrolladas, esta desconexión se debía principalmente a la falta de resolución del problema de la deuda soberana. Los gobiernos de estos países, como patrocinadores de las demandas de los bancos internacionales acreedores de Argentina, condicionaban su cooperación a una reestructuración urgente de la deuda y a la superación de la cesación de pagos. Por otro lado, la desconexión con los países latinoamericanos estaba vinculada a la persistencia de la crisis política y económica en la región, y a la decisión de cada país de buscar soluciones individualmente (Lorenzini, 2009, citado en Fernández Alonso, 2017, p. 174).

Esta desconexión del mundo resultaba paradójica en momentos en los que, como se mencionó, la lógica de la Guerra Fría estaba desvaneciéndose y las perspectivas de integración a los mercados de bienes y capitales impulsadas por la globalización se imponían de manera contundente (Busso et al., 2016, p. 149). Por tanto, la necesidad de

superar el estado de desinserción financiera internacional se convirtió en una problemática central de la política argentina. Menem propuso entonces, como eje de sus políticas, la resolución del problema económico y, en consecuencia, los esfuerzos de la política exterior se centraron en esta cuestión. Bajo esta nueva perspectiva, la política exterior debía adoptar una agenda cuya amplitud y prioridades estuviesen únicamente determinadas por un análisis de costo-beneficio en términos de bienestar material y desarrollo económico de la población. Así, el acercamiento con los Estados desarrollados de mayor influencia en el orden económico internacional y con los organismos internacionales de crédito fue señalado como lo racional.

De esta forma, diferenciándose de las promesas de campaña y los principios ideológicos de su partido político, el presidente Menem adoptó políticas neoliberales para hacer frente a la crisis. En relación con ello, Héctor Gosende (2006) señala que las crisis crean un espacio de oportunidad para el cambio de valores e interrelaciones entre los grupos que forman una sociedad, y eso fue lo que facilitó la aceptación del nuevo modelo por parte de los argentinos (citado en Fernández Alonso, 2017, p. 176). El gobierno de Menem presentó sus proyectos a la población basándose en un "consenso de fuga hacia adelante", enfoque que se caracterizó por la percepción de que los costos de continuar con las reformas eran menores que los de retroceder, ya que dar marcha atrás implicaba el riesgo de caer nuevamente en una espiral inflacionaria.

Dicho lo anterior, la primera respuesta del gobierno de Menem para enfrentar la crisis se materializó en un plan de estabilización y reforma estructural. Aunque no hubo una mención oficial al Consenso de Washington, las primeras medidas económicas apuntaron a reducir el déficit fiscal, generar excedentes para el pago de la deuda, y desregular y estabilizar la economía. Tras la sanción de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, pilares fundamentales del nuevo modelo de desarrollo, se sucedieron rápidamente anuncios sobre la apertura de procesos de privatización, reducción de agencias y empleados del sector público, suspensión de los regímenes de promoción industrial y de exportaciones, derogación de la ley de "Compre Nacional", que daba prioridad a las empresas locales en las compras gubernamentales, y eliminación de restricciones al ingreso de capital extranjero.

Detallando algunas de tales medidas, cabe decir que se eliminó el sistema de estabilidad de los empleados públicos, se ofrecieron retiros y jubilaciones anticipadas al personal de planta nacional y provincial, se congelaron los salarios y se cubrieron las

vacantes con pasantes o contratos temporales sin aportes a los sindicatos ni a las obras sociales. Además, con la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 de 1991 se consolidó la flexibilización laboral bajo el nuevo modelo de desarrollo. Simultáneamente, para disminuir el peso del Estado en la economía y equilibrar el presupuesto, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos impulsó el plan de privatizaciones. Con la venta de activos argentinos se buscó generar fondos, eliminar la ineficiencia de las empresas estatales, y modernizar los servicios que antes gestionaba el Estado[9].

Sin embargo, los logros económicos fueron escasos o nulos durante los primeros meses de la gestión. El ministro de economía Ermán González decidió satisfacer las demandas de los bancos acreedores internacionales, los organismos multilaterales de crédito y los gobiernos de los países desarrollados al reanudar el pago de la deuda externa tras dos años de default de facto. Pero la emisión monetaria realizada para cumplir con estos compromisos provocó un segundo episodio hiperinflacionario. Ante este escenario, el ministro debió presentar su renuncia y fue reemplazado por Domingo Felipe Cavallo, quien hasta ese momento había ocupado el cargo de canciller (Fernández Alonso, 2017, p. 177).

Así, el plan de convertibilidad, también conocido como “plan Cavallo”, emergió como la respuesta definitiva ante la crisis. Éste se sustentaba en tres pilares fundamentales: la adopción de un tipo de cambio fijo, la eliminación de los mecanismos de indexación y una mayor liberalización comercial. Pero la nueva política monetaria y cambiaria no se limitaba únicamente a establecer una paridad entre la moneda nacional y el dólar. El plan impulsado por el ministro Cavallo introdujo, mediante la Ley de Convertibilidad del Austral (Ley Nº 23.928), un sistema de caja de conversión que exigía que el Banco Central mantuviera reservas en dólares equivalentes a toda la base monetaria al tipo de cambio fijado por la ley, al tiempo que se prohibía al Banco Central financiar los déficits estatales. Como señalan Gerchunoff y Torre,

> La opción de la convertibilidad descansó en una estrategia de autoatamiento: como Ulises, quien ordenó ser atado al mástil de su nave para no ser atraído por

[9] Hacia fines de 1990 se avanzó con la privatización de Aerolíneas Argentinas, la empresa estatal de telefonía ENTEL, los canales de televisión 11 y 13, y las petroquímicas Induclor, Petropol y Polisur. En una segunda fase, se privatizó YPF, manteniendo el Estado una participación mínima hasta la venta de la acción de oro a Repsol de España en 1999. Además, el ciclo de privatizaciones continuó con las rutas nacionales, los ramales ferroviarios urbanos, el sistema de cargas, los servicios de cloacas y agua corriente, el Correo Argentino, los aeropuertos, el Banco Hipotecario, SOMISA y Fabricaciones Militares.

> las engañosas melodías de las sirenas, el gobierno optó por renunciar al uso de instrumentos claves de política económica para hacer más creíble su compromiso con la disciplina fiscal y monetaria. (1996, p. 476, citado en Fernández Alonso, 2017, p. 178)

De ahí entonces que se presentó como una apuesta contundente que no admitiría retrocesos. Los primeros resultados tras el lanzamiento del plan fueron positivos. Los índices inflacionarios, que reflejaban la mayor incertidumbre en los meses previos, mostraron un notable descenso. Para ilustrar, se puede señalar que en los últimos meses de 1991, las tasas de inflación mensual registraron variaciones por debajo del 1 %, quedando en el pasado los índices de tres cifras observados durante los picos de los episodios hiperinflacionarios. También se destacó la significativa reducción de las tasas de interés, lo que fomentó la reaparición del crédito que había sido prácticamente inexistente durante los periodos de alta inflación previos. La caída de la inflación y el retorno del crédito impulsaron la demanda, lo que llevó a un aumento de la actividad económica. Esta revitalización de la economía finalmente permitió un ajuste gradual de las cuentas públicas (Fernández Alonso, 2017, p. 179).

En este contexto, y a partir de la forma economicista de entender la inserción internacional del país, el gobierno decidió avanzar con la resolución de la problemática de la deuda. Si bien el gobierno de Alfonsín había realizado gestiones al respecto, cuando Carlos Menem asumió la presidencia, el Estado se encontraba en cesación de pagos.

En el ámbito internacional se llevaron a cabo diversas negociaciones que culminaron en el llamado “Plan Brady”. Este plan, promovido por los grandes bancos estadounidenses y diseñado por el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicolás Brady, consistía en una operación compulsiva de canje de casi la totalidad de la deuda que el país tenía con la banca acreedora, incorporando una propuesta de quita y extensión de los plazos en su refinanciación (Busso et al., 2016, p. 147). A pesar de la demanda de los países latinoamericanos, el plan Brady se aplicó siguiendo el principio de tratamiento caso por caso, que señalaba la responsabilidad de la crisis en cada Estado sin reconocer la corresponsabilidad de los acreedores. Además, incluía las clásicas condicionalidades del FMI, como la implementación de ajustes macroeconómicos y el

derecho de monitoreo y control por parte del organismo, lo que se convirtió en la correa de transmisión del paradigma neoliberal de desarrollo.

La deuda defaulteada en los años ochenta por muchos países latinoamericanos y asiáticos presentaba una característica en común: los préstamos que les habían sido concedidos estaban en manos de bancos privados, mayoritariamente estadounidenses, por lo que el impago amenazaba notablemente su solvencia. El gobierno de Estados Unidos, consciente de este peligro, presionó durante toda la década para que los países no repudiaran sus deudas, aunque no pudieran pagarlas. Esta situación explica por qué Washington se involucró oficialmente en las negociaciones y promovió la iniciativa de reestructuración.

Fue así que, en diciembre de 1992, Argentina alcanzó un acuerdo para refinanciar su deuda con los bancos acreedores internacionales mediante un conjunto de instrumentos de pago. Este acuerdo, que entró en vigencia en abril de 1993, permitió refinanciar, de manera escalonada a 30 años, aproximadamente 23.000 millones de dólares en capital adeudado y 8.000 millones de dólares en intereses (Ferrer, 2012, p. 407, citado en Busso et al., 2016, p. 147)[10].

De este modo, se logró integrar al país en la globalización financiera mundial. Sin embargo, con el paso del tiempo la viabilidad del modelo de Convertibilidad empezó a ser cuestionada. Su vulnerabilidad frente a la coyuntura financiera internacional evidenciada durante la crisis del Tequila y la retirada de capitales, marcaron los primeros indicios de debilidad y preocupaciones sobre la sostenibilidad del régimen. En realidad, la Convertibilidad requería un superávit fiscal para pagar la deuda pública y un superávit comercial para asegurar los dólares necesarios para respaldar el peso. Ninguno de estos objetivos se logró, obligando al gobierno a endeudarse a tasas muy altas. Los nuevos préstamos incrementaron la deuda y los pagos de intereses, creando un círculo vicioso insostenible a largo plazo. Según señalan Guzmán, Todesca y Mira (2011), citados en la obra de Anabella Busso (2016), entre

[10] Un dato particular del periodo es que el Banco Central enfrentaba serias deficiencias en el registro del endeudamiento tanto público como privado, lo que obligó a recurrir a los propios acreedores para que establecieran las sumas de capital e intereses reclamados. Debido a la desconfianza en la eficiencia de la estructura del Banco Central y la falta de registros de intereses, se contrató a la consultora internacional Price-Waterhouse, que determinó los totales de cada contrato a partir de la información proporcionada por los propios acreedores.

1990 y 2000 los pasivos del sector público nacional se incrementaron desde US$60.000 millones a US$ 128.000 millones, un alza de 114 %.

En este aspecto, es preciso resaltar que durante el gobierno menemista la composición de la deuda observó cambios significativos en cuanto a sus acreedores, con un notable incremento de la participación de los organismos financieros multilaterales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Argentina recibió múltiples préstamos de estas entidades en línea con su nueva estrategia de inserción internacional y el respaldo de Estados Unidos. El país fue catalogado como un "alumno ejemplar" por las instituciones financieras internacionales y el establishment financiero global, debido a las reformas económicas llevadas a cabo. De esta forma, el FMI proporcionó a Argentina diversos tipos de financiamiento, incluyendo préstamos stand by y de facilidades extendidas. Por su parte, el Banco Mundial aprobó una serie de préstamos consecutivos destinados a la inversión en infraestructura, programas sociales, ajuste estructural y asistencia técnica.

Analizadas hasta aquí las cuestiones referidas al aspecto financiero del modelo de desarrollo económico, se procede ahora a señalar las características de las políticas adoptadas en los asuntos relacionados con la definición de la especialización productiva y el rol de la apertura externa.

Durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), la política comercial de Argentina giró en torno al ya mencionado paradigma neoliberal, que otorgó primacía al libre mercado y la globalización. Durante este período, el gobierno argentino adoptó medidas unilaterales de liberalización, reduciendo y/o eliminando los aranceles, instrumento clave del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

Es así que, entre 1990 y 1993, se suprimieron casi todas las restricciones cuantitativas, se redujo el nivel promedio y la dispersión de la protección nominal, se simplificaron los trámites comerciales y se eliminaron la mayoría de los impuestos a la exportación. El arancel promedio cayó del 28,9 % a comienzos de 1989 al 9,5 % en 1991. Solo un pequeño grupo de productos, como automóviles, textiles y calzado, quedó sujeto a un tratamiento especial (Busso et al., 2016, p. 137).

Respecto a la promoción de exportaciones, aunque hubo numerosas iniciativas, su efectividad fue baja. Los principales socios comerciales fueron Estados Unidos y la

Unión Europea, seguidos por los países del entonces recientemente creado Mercosur. La importación de bienes de capital impulsó la productividad y una especialización en exportaciones de productos primarios, entre los que se destacan los cueros, metales comunes, alimentos y bebidas; y algunos nuevos sectores, como la industria automotriz y maderera. En términos de comercio, la política aplicada resultó en un incremento en los intercambios comerciales, aunque persistió un déficit en la balanza de pagos. Durante el menemismo, el comercio exterior se expandió en volumen y valor, pero la balanza comercial fue mayormente deficitaria debido a la competitividad limitada de las exportaciones industriales por el tipo de cambio fijo, que al mismo tiempo alentó las importaciones.

Como señala Julieta Zelicovich (2017), la última década del siglo XX presenta además en materia de política comercial una sintonía ideológica entre el plano doméstico y el internacional en torno al pensamiento neoliberal[11], que redundó en una activa participación argentina en el régimen multilateral de comercio (p. 146). Allí, el principal reclamo del país continuó siendo sobre las negociaciones agrícolas. Argentina promovía en el foro multilateral una liberalización sustancial del comercio de productos agrícolas y trataba de presentar su propia apertura unilateral, con la reducción de aranceles, la eliminación de tarifas de importación de bienes de capital y la desregulación de operaciones comerciales, como un ejemplo a seguir para establecer relaciones económicas internacionales más cooperativas.

Finalmente, en cuanto a la estrategia de inserción internacional, es posible identificar en la administración de Carlos Menem la relación entre dicha estrategia y el modelo de desarrollo, expuesta en la obra de Anabella Busso (2016). Tal como se dijo en páginas anteriores, ante la grave crisis económica y social del país en 1989 y la percepción sobre los cambios internacionales en marcha a partir de la consolidación del poder estadounidense tras el fin de la Guerra Fría, el gobierno del presidente Menem comprendió que la inserción internacional debía implicar un alineamiento con las demandas de los Estados occidentales y el sector financiero internacional.

Así, se implementó una política de acoplamiento a los intereses del hegemón, ya que sólo con la ayuda de Estados Unidos podrían lograrse los objetivos de política exterior determinados por la acuciante necesidad de la resolución de los problemas

[11] El GATT primero, y luego la OMC eran vistas como pilares del nuevo orden internacional en el que se erigía la globalización.

económicos. Desde la asunción de Carlos Menem a la presidencia en julio de 1989, y especialmente tras la decisión de participar en la Guerra del Golfo en agosto de 1990, los vínculos entre ambos países pueden caracterizarse en el marco del paradigma de "relaciones especiales".

De esta manera, Argentina buscó que su estrategia de inserción internacional favoreciera una excelente relación con el país del norte, definiendo gran parte de su agenda de política exterior en torno a este vínculo. En consecuencia, la postura adoptada frente a diversos temas de la agenda internacional, la elección de aliados y la implementación de acuerdos económicos, tuvieron como finalidad consolidar la relación con Estados Unidos. La participación argentina en la Guerra del Golfo, las medidas adoptadas por la administración en materia de política nuclear y de no proliferación como la desactivación del misil Cóndor II; junto a la modificación del perfil de las votaciones argentinas en la ONU, son decisiones que deben interpretarse en tal contexto.

Es, sin embargo, como señala Busso, la dimensión económica “la que cobra especial relevancia al interior de este vínculo debido a que constituye el principal impulso para la política de alineamiento” (2016, p. 156). En lo relacionado a aspectos comerciales y de inversiones, el gobierno menemista favoreció la adopción de distintos instrumentos para garantizar libre comercio y el ingreso de capitales.

Según Corigliano (2000, citado en Busso et al., 2016, p. 156), la firma del Tratado de Promoción y Protección de Inversiones con Estados Unidos en agosto de 1992 fue un paso crucial para mejorar la credibilidad externa del gobierno de Menem. El acuerdo comprometía a Argentina a tratar las inversiones extranjeras de manera no menos favorable que las nacionales o de terceros países, garantizando un trato justo y equitativo conforme a la ley internacional. Además, el tratado prohibía medidas arbitrarias o discriminatorias que afectaran las inversiones y no imponía requisitos de desempeño para su establecimiento, expansión o mantenimiento.

En cuanto a las relaciones comerciales, si bien los intercambios entre ambos países incrementaron notablemente en el periodo bajo estudio convirtiéndose Estados Unidos en el segundo socio comercial de Argentina, su saldo fue permanentemente deficitario por la diferencia entre exportaciones e importaciones.

Aparte del alineamiento con los Estados Unidos, fortalecer las relaciones con Europa fue también importante en la estrategia de inserción internacional del gobierno de Menem, dado que el Viejo continente era una fuente clave de capitales necesarios para emprender la transformación económica del país. Para ello, el restablecimiento de las relaciones con el Reino Unido tras la guerra de 1982 fue considerado de gran importancia, ya que Londres era visto como el acceso al resto de los países de la Comunidad Europea (Busso et al., 2016, p. 159). Dicho objetivo se logró con la firma de los Acuerdos de Madrid en 1989, donde ambos gobiernos acordaron que todas las hostilidades entre ellos habían cesado.

Una vez restablecidas las relaciones con el Reino Unido, el gobierno argentino pudo avanzar en la concreción de nuevos acuerdos con los países de la Comunidad Europea. Las visitas oficiales del presidente y su canciller a los países de Europa Occidental, demostraban la preferencia del gobierno argentino por establecer vínculos directos y de alto nivel, al igual que con Estados Unidos. El propósito de estas visitas era presentar el plan económico del país, generar confianza y atraer inversiones, particularmente para promover las privatizaciones.

En este contexto, Argentina firmó por primera vez Acuerdos de Promoción y Protección de las Inversiones Externas Directas con varios países de la Unión Europea, resultando en una notable llegada de capitales europeos. En 1999, el 66 % de la Inversión Extranjera Directa en Argentina provenía de Europa, donde España ocupó en papel destacando.

En cuanto a la integración argentina con sus países vecinos, es posible afirmar que ésta también estuvo fuertemente determinada por el proceso de reforma neoliberal y el alineamiento con la potencia del norte.

El período menemista (1989-1999) estuvo ligado al fomento y constitución del Mercosur[12], ubicando el motor de esta asociación en la dimensión económico-comercial. Es por ello que Cecilia Miguez postula una discontinuidad entre el esquema trazado por el presidente Alfonsín con el Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB), y el preferido por la administración del ex gobernador riojano, plasmado en el Tratado de Asunción de 1991. Esta discontinuidad se expresó

[12] El Mercosur fue creado mediante la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991 y, en 1994 adquirió personalidad jurídico-institucional para los países miembro.

en el cambio de un esquema de integración selectivo a una integración acorde con lo propuesto por el Consenso de Washington. Así, “Argentina y sus socios regionales decidieron ir más allá a través de la construcción de un mercado común, reemplazando los principios de gradualidad y flexibilidad negociada, por una lógica de liberalización comercial generalizada, lineal y automática” (Miguez, 2013, citado en Clemente, 2016, p. 5), con la finalidad de expandir los mercados nacionales mediante la implementación de políticas de reducción arancelaria en el comercio de bienes y la liberalización del comercio de servicios, promoviendo una mayor apertura comercial.

Desde la visión de Menem, esta integración representaba un trampolín de acceso al mercado internacional y a las potencias centrales. Se subrayó la importancia de la integración con las naciones vecinas, aunque también se añadió la posibilidad de una integración más amplia jugando la carta panamericana. En esta línea, el presidente Menem declaraba a la prensa:

> El gran desafío es la integración. Debemos unirnos para optimizar nuestra capacidad de negociación y mejorar nuestra inserción internacional (...) Se trata de fortalecernos para acercarnos a Estados Unidos, Canadá, la Comunidad Europea y otras regiones desarrolladas del mundo, y poder hablar sin complejos de inferioridad. (1990, citado en Clemente, 2016, p. 6)

El presidente, entonces, veía en términos positivos la propuesta del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), una zona de libre comercio que incluyera a Estados Unidos y Canadá, así afirmaba que "el avance hacia la constitución de una amplia zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego" era uno de los "pasos indispensables para un protagonismo internacional que Argentina no está dispuesta a resignar" (Menem, 1999, citado en Busso et al., 2016, p. 178). La estrategia de política exterior del menemismo buscaba que un Mercosur fortalecido se posicionara entre las preferencias de Washington, como un paso hacia la integración continental.

Modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)

Hacia finales del siglo XX, Argentina enfrentó una profunda crisis en su modelo de desarrollo que impactó significativamente en la vida política, social y económica del país. Tras el fracaso del régimen neoliberal, Argentina sufrió una severa recesión económica, con una caída del Producto Bruto Interno (PBI) del 10,9 % en 2002, una

tasa de desempleo que alcanzó niveles alarmantes, superando el 20 %, mientras que la pobreza afectó a más del 50 % de la población y la indigencia al 24,7 % de los argentinos. Además, en diciembre de 2001, el gobierno declaró el mayor default de deuda soberana de la historia, con una deuda externa que representaba aproximadamente el 135 % del PBI. A todo ello se sumó la desconfianza en el sistema financiero, tras la imposición del "corralito" que restringió el acceso de los argentinos a sus depósitos bancarios.

En este contexto de profundo malestar social, se sucedieron cinco presidentes en 11 días, lo que provocó una fuerte deslegitimación de las instituciones políticas. Las medidas de austeridad y los ajustes impuestos en años previos habían exacerbado las tensiones sociales, conduciendo a protestas masivas y a un clima de inestabilidad generalizada, cuyo punto más crítico se vivió en el trágico diciembre de 2001.

Así es que, tras el gobierno provisional del presidente Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner accedió al poder y consolidó un nuevo modelo de desarrollo: la estrategia neodesarrollista. Su discurso sobre el modelo económico se basó en la importancia del rol del Estado en la economía, argumentando que las limitaciones del modelo neoliberal de los años 90 radicaron en el excesivo predominio del libre mercado, por lo que se hacía ahora necesario una mayor intervención estatal para promover el desarrollo y la equidad social.

Concluido su mandato, el 10 de diciembre de 2007 Cristina Fernández de Kirchner asumió la presidencia luego de ganar las elecciones con un amplio margen, dando continuidad de esta forma al proceso iniciado en 2003 por su esposo, pero esta vez con un respaldo mucho más amplio y en un contexto signado por una situación económica más acomodada. Entre las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, es decir los gobiernos kirchneristas, se mantuvieron como ejes rectores la necesidad de consolidar un modelo de desarrollo propio, de perfil industrialista con inclusión social, y una política exterior autónoma y latinoamericanista. La reivindicación de los logros de la administración de Néstor fundamentó la necesidad de continuar con un modelo de desarrollo que priorizara el crecimiento económico inclusivo y la justicia social.

En términos generales, dicho modelo supuso una reestructuración en la relación Estado-mercado. Se desplegaron, entonces, distintas políticas con el objetivo de promover el desarrollo productivo del país, mediante la regulación del sector financiero en oposición al anarcocapitalismo reinante durante el pasado neoliberal, como así también a través de la generación de empleo genuino y políticas sociales para los sectores menos favorecidas. Además, el gobierno adoptó una estrategia integral para proteger y fortalecer la industria nacional, lo que se tradujo en la implementación de medidas de control sobre el comercio exterior, con el objetivo de reducir la entrada de productos extranjeros que pudieran perjudicar a la industria local y, en su lugar, fomentar el desarrollo de sectores estratégicos dentro del país. También, el Estado desempeñó un papel activo en la recuperación de las pequeñas y medianas empresas, actuando como motor de la demanda agregada mediante la facilitación de créditos para el consumo, la asistencia a empresas en dificultades para evitar despidos y la implementación de extensos programas de obras públicas. En resumen, esta intervención estatal buscaba fortalecer el tejido industrial interno para diversificar la matriz productiva, y contribuir así al crecimiento económico del país sin dejar de lado la inclusión social (Paletti, 2023, p. 20).

Retomando las variables de análisis propuestas por Actis, Lorenzini y Zelicovich (2016), en lo relativo a las definiciones del sistema productivo doméstico y su articulación con la inserción productiva internacional, puede decirse que la opción kirchnerista buscó aplicar las recomendaciones neodesarrollistas en la adopción de una política comercial estratégica, esto es, apertura gradual, énfasis en las exportaciones e integración en las cadenas globales de valor.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner, el enfoque del modelo de desarrollo adoptado se centró en la recuperación de la competitividad, la reactivación industrial y la generación de recursos fiscales, reflejado en una política comercial externa que articuló los siguientes ejes fundamentales: la multipolaridad (entendida como diversificación geográfica), la reciprocidad (equilibrio entre concesiones otorgadas y recibidas), el pluritematismo (diversificación de productos) y la consistencia (respaldo técnico) (Zelicovich, 2017, p. 155).

Sin embargo, los autores mencionados recientemente argumentan que, a parir del año 2008, producto del particular contexto doméstico y sistémico que produjo la crisis financiera internacional, aquel modelo neodesarrollista fue agotándose, adquiriendo en

cambio, cada vez más características nacionalistas y proteccionistas cercanas al modelo de sustitución de importaciones (Actis et al., 2016, p. 195). Así, para proteger la economía nacional frente a los efectos adversos de la crisis global, el gobierno de Cristina adoptó una política comercial defensiva, mediante la aplicación de medidas de restricción de las importaciones, el control cambiario y la contracción de las acciones externas en materia de negociaciones comerciales.

En cuanto a las importaciones, se utilizó de manera más intensiva una serie de herramientas defensivas respecto a la importación de productos manufacturados. Esto incluyó el empleo de medidas no arancelarias como licencias de importación no automáticas, controles de divisas, la declaración jurada anticipada de importación, medidas antidumping, medidas compensatorias, aumento de los valores de referencia de las importaciones y también el incremento de los aranceles máximos permitidos dentro del arancel externo común del Mercosur (Actis et al., 2016, p. 199).

Respecto a las exportaciones, una de las medidas controvertidas de la presidencia de Cristina Kirchner fue el proyecto de retenciones móviles, iniciativa que buscaba ajustar las retenciones a las exportaciones de productos agropecuarios de manera proporcional a los precios internacionales de las *commodities*, con el objetivo de captar las rentas elevadas de las exportaciones agrícolas. Este intento se materializó en la Resolución 125 del año 2008, pero la propuesta no tuvo éxito y generó la conocida "crisis del campo", provocando una ruptura significativa en la base de apoyo del kirchnerismo.

Además del proyecto de retenciones móviles, en 2008 se implementó el Registro de Operaciones de Exportación (ROE). Esta medida establecía que las exportaciones agrícolas requerían una autorización previa e imponía límites o restricciones a la cantidad de productos destinados al mercado internacional, con la finalidad de asegurar que hubiera suficientes productos agrícolas disponibles para el consumo interno y evitar la escasez en el mercado nacional (Paletti, 2023, p. 24).

Durante el período analizado, también se intentó aumentar la exportación de productos con mayor valor agregado, incluyendo bienes industriales y de tecnología, además de los tradicionales como soja, carne y minerales. Sin embargo, la balanza comercial mostró resultados mixtos: en algunos años se logró un superávit, mientras que

en otros se registraron déficits en la balanza de pagos, indicando los desafíos en la competitividad de las exportaciones industriales.

Al mismo tiempo, la política de comercio exterior durante los gobiernos de CFK incluyó un enfoque más crítico hacia los acuerdos multilaterales de comercio. Si bien Argentina continuó participando en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tras la crisis mundial de 2008 y con el giro desarrollista-nacionalista del modelo de desarrollo, este foro fue concebido como un reflejo de las inequidades presentes en el sistema internacional. En este ámbito, el gobierno argentino adoptó una postura defensiva en las negociaciones, oponiéndose a presiones para una mayor liberalización que pudiera afectar negativamente a la industria local.

Por otra parte, el principal reclamo de Argentina en el foro multilateral continuó siendo la liberalización del comercio de productos agrícolas, abogando por la eliminación de subsidios y barreras arancelarias en los mercados desarrollados. Pero la crisis interna con el sector rural, disminuyó los esfuerzos para liberalizar el comercio agrícola y, en cambio, criticó las restricciones que limitaban la capacidad de implementar políticas de industrialización que otros países habían utilizado en el pasado (Zelicovich, 2017, p. 156).

Como se puede ver hasta acá, los objetivos planteados en la política comercial durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se centraron en la diversificación de las exportaciones a través de bienes con mayor valor agregado y el fomento del desarrollo de la industria nacional[13]. Esto coincide con las ideas que poseía la mandataria sobre la búsqueda de desarrollo y autonomía. Sin embargo, al examinar el período analizado, a pesar de los esfuerzos por diversificar los destinos y productos exportados, no se logró cambiar significativamente el perfil de especialización del país. La estructura exportadora no experimentó cambios significativos y se mantuvo una fuerte dependencia de las exportaciones de productos agropecuarios, con una participación relativa de productos con bajo contenido tecnológico (Paletti, 2023, p. 24).

[13] Para ello, se ofrecieron incentivos fiscales y financieros a las empresas que aumentaran la producción local y se establecieron acuerdos sectoriales que fomentaban la inversión en tecnología y la creación de empleo. Un ejemplo destacado fue el "Plan Industrial 2020", que buscaba duplicar las exportaciones industriales y aumentar la participación de la industria en el PBI.

Esto indica que las metas de diversificación y desarrollo industrial no se lograron en la magnitud deseada.

Pasando ahora al rol de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el nuevo modelo de desarrollo propuesto para el país por el kirchnerismo, es oportuno señalar que la misma fue considerada una herramienta complementaria para el crecimiento de la economía, a diferencia de la centralidad esgrimida durante el régimen de convertibilidad.

La IED durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner puede ser entendida bajo ciertas condiciones que reflejan la política económica del período. De este modo, en contraste con la definición ideológica imperante en décadas anteriores, creció también la intervención del Estado respecto de las IED. Una iniciativa notable en este sentido, fue la reintegración al ámbito estatal del sistema previsional o AFJP, lo que proporcionó al Estado recursos adicionales que posibilitaron la expansión de las políticas sociales. Otros hechos destacados fueron la nacionalización de empresas y sectores estratégicos, como Aerolíneas Argentinas en 2008, la expropiación del 51% de las acciones de YPF en manos de Repsol en 2012, y la recuperación del control estatal sobre el sistema ferroviario argentino[14].

Se observó además un cambio de patrón en la Inversión Extranjera Directa recibida en Argentina debido a una distribución sectorial diferente a la que prevalecía durante la década de los noventa. La IED mostró una tendencia significativa hacia los sectores transables y exportables, como la industria manufacturera, los recursos naturales y la industria extractiva, mientras que las inversiones en sectores no transables, como los servicios, perdieron preeminencia (Actis et al., 2016, p. 212). El gobierno se enfocó en atraer IED en sectores estratégicos como la energía, la minería, la industria automotriz y la tecnología, ofreciendo incentivos y facilidades para proyectos que contribuyeran al desarrollo industrial y tecnológico del país. La explotación de

[14] Como señalan Actis, Calderón, Lorenzini y Zelicovich (2016), el impacto de estas nacionalizaciones condujo a una reducción en la recepción de Inversión Extranjera Directa (IED). Mientras que la región incrementó la recepción de flujos de inversión en un 35 % respecto a 2010, Argentina lo hizo en apenas un 3 %. Políticas como los controles de capitales y las restricciones cambiarias generaron cierto escepticismo entre los inversores extranjeros. Además, las políticas de sustitución de importaciones obligaron a las empresas extranjeras que deseaban operar en Argentina a comprometerse a producir localmente y transferir tecnología. Esto fue especialmente notable en las industrias automotriz y electrónica, donde se exigía un porcentaje de componentes nacionales en los productos manufacturados.

recursos naturales, especialmente en el sector energético y minero, fue un área de interés primordial, con proyectos como Vaca Muerta.

Además, se buscó diversificar las fuentes de inversión extranjera, mirando más allá de los socios tradicionales como Estados Unidos y Europa, hacia China, Rusia y otros países emergentes como Brasil. Los acuerdos bilaterales y los memorandos de entendimiento con estos países incluyeron proyectos de infraestructura y energía, siendo la relación con China particularmente importante. Según señala Esteban Actis (2016), la relación con Brasil también se intensificó ya que, además de ser un socio comercial intraindustrial, el gigante sudamericano proveyó, durante todo el período, inversiones productivas en infraestructura y ofreció financiamiento a través de su banco de desarrollo, el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social).

A su vez, la política de demanda, concebida con la finalidad de fortalecer el consumo entre los sectores populares y de ingresos medios, fue un componente clave del modelo neodesarrollista implementado por los Kirchner que hizo atractivo al país para la Inversión Extranjera Directa, según un estudio de 2007 de la Confederación Nacional de Industria (CNI) de Brasil. Este informe destacó que los empresarios brasileños veían a Argentina como el principal destino para nuevas inversiones debido a las oportunidades de crecimiento económico impulsadas por dos factores: primero, la recuperación de un segmento considerable de consumidores de ingresos medios, y segundo, el alto grado de desarrollo tecnológico local, favorable para la introducción de sus bienes y productos (Actis et al., 2016, p. 215).

Analizadas las cuestiones relacionadas con la especialización productiva y el papel de la apertura externa, a continuación, se abordan los asuntos referidos al aspecto financiero del modelo de desarrollo económico, tales como la deuda externa y la relación con los organismos de crédito internacional.

Tanto Néstor Kirchner (2003-2007), como Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), promovieron durante sus mandatos una política de desendeudamiento entendiendo a ésta como un acto de reafirmación de la soberanía nacional, buscando así reducir la dependencia externa y recuperar la capacidad de decisión autónoma sobre las políticas económicas del país.

Aquí es preciso señalar que, al momento de la asunción del gobierno kirchnerista, la deuda argentina en default constituía una cuarta parte del mercado total de bonos de las economías emergentes, y era dos veces y medio mayor que la deuda de Rusia en 1998, la mayor cesación de pagos soberana hasta ese entonces. Además, como afirma Fernández Alonso (2017), la complejidad de la deuda argentina estaba dada no solo por su tamaño, sino también por la variedad de bonos, jurisdicciones y monedas involucradas, comprendiendo ciento cincuenta y dos instrumentos en siete monedas y bajo la jurisdicción de ocho legislaciones diferentes, con una dispersión geográfica considerable y una alta atomización de los tenedores de títulos. Todo ello llevó a que se la denominara la "madre" de todas las cesaciones de pagos soberanas.

En este complejo contexto y con el desendeudamiento como norte, la administración de Néstor logró reducir significativamente el stock de deuda de Argentina en 67.000 millones de dólares. En términos del Producto Bruto Interno (PBI), esto representó una disminución del endeudamiento desde el 135,4 % al 72,7 %. Además, el canje de deuda realizado a principios de 2005 simplificó la estructura de la deuda del país al reducir el número de instrumentos financieros y minimizar el riesgo cambiario, ya que muchos de los nuevos títulos se emitieron en moneda nacional (Fernández Alonso, 2017, p. 185). Un paso emblemático en este proceso de desendeudamiento fue también la cancelación anticipada de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2006. Este pago fue visto como un requisito crucial para recuperar la soberanía económica y política del país, bajo el argumento de que liberarse de las políticas impuestas por el FMI permitiría a Argentina diseñar políticas económicas más adecuadas a sus propias necesidades.

Sin embargo, continua el autor, la reestructuración de la deuda y el pago al FMI, aunque importantes, no fueron suficientes para que Argentina se reintegrara completamente a los mercados internacionales de crédito. Poco después del canje, quedó claro que estas medidas no garantizaban automáticamente la confianza de los inversores internacionales. La problemática de la deuda siguió siendo un factor crucial en la formulación y ejecución del modelo de desarrollo y la política exterior de Argentina, indicando que además de reestructurar la deuda, era necesario estabilizar y fortalecer la economía para asegurar una reinserción financiera sostenible.

De ahí que, frente a los limitados recursos propios y la decisión política de no depender del financiamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner buscó fortalecer relaciones con otros países como fuentes alternativas de financiamiento, como la República Popular China, la Federación Rusa y la República Bolivariana de Venezuela. No obstante, esta estrategia de diversificación de fuentes de financiamiento no implicó el abandono de la idea de reintegrarse a los mercados financieros globales, lo que se evidenció con el anuncio del pago de la deuda con los miembros del Club de París y la apertura del segundo tramo del canje de deuda en el año 2010 (Fernández Alonso, 2017, pp. 186-187).

La aceptación de este nuevo canje, cuya propuesta seguía los lineamientos generales del plan de 2005, alcanzó al 66,8 % de la deuda en situación irregular. De esta manera, a través de los dos procesos de reestructuración llevados a cabo por los gobiernos kirchneristas, Argentina logró reestructurar aproximadamente el 92,4 % de su deuda en default. Esta reestructuración fue crucial para estabilizar la situación financiera del país y aliviar la carga de la deuda sobre la economía.

A pesar de estos avances, un grupo de acreedores, conocidos como "fondos buitres", se negó a aceptar las condiciones de la reestructuración y demandó el pago completo de sus bonos. Estos fondos habían comprado deuda argentina a precios de liquidación durante la crisis y posteriormente demandaron al país en tribunales internacionales para obtener el pago total. En 2012, un fallo del juez Thomas Griesa de la Corte del Distrito Sur de Nueva York ordenó a Argentina pagar a estos fondos, generando una nueva serie de desafíos legales y financieros para el país.

En respuesta a estas demandas, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner adoptó una postura firme, rechazando las exigencias de los fondos buitres y denunciando lo que consideraba prácticas especulativas y depredadoras. La administración buscó alternativas para resolver la situación sin ceder a las presiones de estos acreedores, incluyendo la búsqueda de apoyo en foros internacionales y la implementación de leyes nacionales que dificultaban el cumplimiento de los fallos judiciales extranjeros en el territorio argentino. Debido a esta situación, la condición de marginación financiera internacional persistió hasta la finalización del segundo mandato de la presidenta.

Por último, es necesario hacer referencia a la estrategia de inserción adoptada por el gobierno de Cristina Kirchner en correspondencia con el modelo de desarrollo elegido. A partir de esta premisa, es preciso afirmar que durante las administraciones kirchneristas la estrategia de inserción internacional de Argentina experimentó cambios significativos en comparación con el período anterior.

La nueva estrategia se caracterizó por un enfoque autonomista y un perfil latinoamericanista. En lugar de seguir el modelo del realismo periférico, que implicaba el alineamiento con actores poderosos, el kirchnerismo propuso una búsqueda de autonomía ligada a un modelo de desarrollo nacional de perfil industrialista e inclusivo. Así, la inserción internacional se conceptualizó como un proceso proyectado de adentro hacia afuera, es decir, basado en el fortalecimiento interno del país (Busso et al., 2016, p. 122).

Según señala Francisco Corigliano (2018), durante los gobiernos de Néstor Kirchner y el inicio del primer mandato de Cristina Fernández, el contexto internacional fue favorable para adoptar una política exterior más autónoma. Factores como el rápido crecimiento económico de China, los altos precios de las *commodities* latinoamericanas, el ascenso de los BRICS y la creación de arquitecturas regionales latinoamericanas sin la presencia de Estados Unidos (como ALBA, UNASUR y CELAC) apoyaron esta autonomía.

El kirchnerismo, además, interpretó la crisis financiera como una validación de sus creencias sobre la necesidad de un capitalismo regulado y serio, en contraposición al anarco-capitalismo financiero. Esta interpretación no solo influyó en la política exterior de Argentina, sino que también reafirmó las convicciones ideológicas del kirchnerismo sobre la gestión económica.

En 2008, la crisis financiera internacional provocó reacciones que afectaron la calidad de la relación entre Argentina y Estados Unidos. En los foros internacionales, Argentina adoptó un discurso crítico hacia los países desarrollados, enfatizando las causas y efectos de la crisis. La presidenta argumentó que existía un doble estándar en las políticas de Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional (FMI), ya que mientras en las crisis de los países en desarrollo se recomendaban paquetes de políticas

restrictivas, frente a la crisis de 2008, los países desarrollados implementaron medidas de fuerte intervencionismo estatal.

Pero, a medida que la crisis impactó en Argentina, otros temas comenzaron a permear la agenda bilateral, como la renegociación de la deuda con el Club de París. En este contexto, se buscó aprovechar la sintonía en temas como no proliferación nuclear, lucha contra el terrorismo internacional, tráfico de drogas y delito transnacional, además de la promoción de la democracia y los derechos humanos (Actis et al., 2016, p. 207).

Un ejemplo significativo de esta cooperación se dio en noviembre de 2010, cuando el gobierno de Estados Unidos respaldó un proceso de negociación de Argentina con el Club de París sin la intervención del FMI. Además, Estados Unidos avaló la presentación de Argentina ante el juez Thomas Griesa sobre la inembargabilidad de las reservas de libre disponibilidad del Banco Central argentino para el pago de la deuda.

En relación a los vínculos considerados prioritarios por la administración, resalta el caso de China. En la primera década del siglo XXI, la relación entre Argentina y China se intensificó significativamente, impulsada por el comercio bilateral. China se convirtió en uno de los principales socios comerciales de Argentina, desplazando a Estados Unidos y la Unión Europea. Las exportaciones argentinas a China crecieron exponencialmente, beneficiando inicialmente a Argentina hasta que, a partir de 2008, el saldo comercial comenzó a revertirse, generando un déficit estructural. A pesar de los beneficios iniciales, la relación comercial con China planteó desafíos para la transformación productiva y la industrialización del país, resaltando los riesgos de una reprimarización económica.

La relación con Venezuela durante los gobiernos kirchneristas también se caracterizó por un alto perfil y una intensificación del comercio bilateral. Hubo una sintonía política entre los gobiernos de Kirchner y Chávez, lo cual facilitó proyectos de cooperación sur-sur y canales de comunicación permanentes entre actores públicos y privados. Venezuela representaba para Argentina una fuente de financiamiento y un potencial abastecimiento energético, mientras que Argentina era un mercado para las exportaciones venezolanas y una oportunidad para dinamizar su sector agrícola-alimenticio. Esta relación fue consistente con la estrategia de inserción y el modelo de desarrollo impulsado por el kirchnerismo.

Finalmente, en lo relativo a la integración regional puede decirse que la crisis del modelo neoliberal en la región favoreció el surgimiento un nuevo paradigma que ponderaba la variable política e identitaria como eje central, a diferencia del enfoque comercial predominante en los años noventa. Nuevos procesos como UNASUR, ALBA y CELAC reflejaban esta visión de "regionalismo posliberal" y "post hegemónico" (Actis et al., 2016, p. 222). La integración regional fue vista como un medio para fortalecer la posición de Argentina en el escenario internacional y promover un desarrollo más equitativo y autónomo.

En resumen, la estrategia de inserción internacional durante los gobiernos kirchneristas se caracterizó por una búsqueda de autonomía y un enfoque latinoamericanista, diversificando sus relaciones internacionales y priorizando el vínculo con países emergentes y la región latinoamericana, mientras se adaptaban a los cambios del contexto internacional y las dinámicas del siglo XXI.

Conclusiones parciales

Al inicio de este trabajo, a través del análisis de los sistemas de creencias de los presidentes Menem y Fernández de Kirchner, fue posible identificar la centralidad del aspecto económico en sus discursos. Si bien el término “interés nacional” no es mencionado explícitamente en todas sus alocuciones, se pudo inferir que tras las recurrentes crisis económicas que enfrentó el país, la superación de dicha problemática se convirtió en el principal objetivo de cada administración. Así, de forma general, ambos gobiernos definieron el interés nacional en términos de desarrollo económico.

De ahí que, en este último capítulo se recurrió al estudio de los modelos de desarrollo y su correspondiente estrategia de inserción internacional para identificar rupturas y/o continuidades en tal interés, entendiendo que ambas variables son expresión de cómo las clases dirigentes perciben las necesidades internas y posibilidades externas de un país.

Como ya se mencionó, el modelo de desarrollo refiere a la manera en la que se articulan la política y la economía, el Estado y el mercado en un contexto histórico determinado, mientras que la estrategia de inserción internacional fue definida como la elección del esquema de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide implementar para relacionarse con otros actores en el sistema

internacional. A cada modelo de desarrollo le corresponde una estrategia de inserción internacional y viceversa; y como resultado de ello, se deriva la especialidad productiva elegida para país, las regulaciones del comercio exterior y de la IED, y la posición frente a otros temas como la deuda externa y las negociaciones financieras internacionales. Los contextos en los cuales se dan estas decisiones resultan fundamentales en tanto determinan la permisibilidad y viabilidad de cada acción.

En el caso de Carlos Menem, estas dinámicas se hicieron particularmente evidentes en su visión sobre cómo lograr el mencionado interés nacional. Menem entendía que la liberalización financiera y comercial era el instrumento clave para alcanzar el crecimiento y desarrollo del país, lo que requería la aplicación de un modelo de desarrollo cuya pieza fundamental era garantizar el arribo de financiamiento externo, para lo que se necesitaba indispensablemente del estrecho vínculo con Estados Unidos (Actis et al., 2016, p. 211).

El ex gobernador riojano asumió la presidencia de Argentina en 1989, en un contexto de grave crisis económica caracterizada por la hiperinflación, recesión y descontento social. Esta situación crítica marcó el retorno al modelo neoliberal u ortodoxo como respuesta a los problemas económicos del país, experimentado ya durante la dictadura de 1976. Menem se propuso entonces transformar la economía argentina mediante la adopción de políticas de liberalización, privatización y apertura externa. Uno de los pilares fundamentales de esta transformación fue la implementación del régimen de convertibilidad, que fijó la paridad del peso con el dólar estadounidense. Esta medida tuvo como objetivo principal estabilizar la economía y controlar la hiperinflación, y buscó atraer financiamiento externo al garantizar un tipo de cambio estable, lo que se consideraba crucial para generar confianza en los inversores internacionales y facilitar la entrada de capitales.

Si bien el régimen de convertibilidad fue una pieza central de su política económica, también se promovió la especialización productiva del país en productos agrícolas y materias primas, lo que implicó un retorno al modelo agroexportador. Este modelo se centraba en potenciar el sector agrícola, postergando el desarrollo de una industria nacional diversificada y dejaba al país más expuesto a las fluctuaciones del mercado internacional. El enfoque comercial y financiero de Menem, basado en la convertibilidad y la apertura indiscriminada, se alineó con las recomendaciones del

Consenso de Washington y reforzó la conexión de Argentina con los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En este sentido, el menemismo adoptó una estrategia de inserción internacional alineada con los principios neoliberales predominantes en el orden global de los años '90, lo que implicó una relación privilegiada con Estados Unidos. Esta política se justificó bajo una concepción de inserción que postulaba que la solución a los problemas económicos radicaba en una política exterior que respondiera a las demandas de los Estados centrales, el sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito. En otras palabras, el patrón de inserción internacional elegido resultó en la adopción acrítica de las principales tendencias políticas y económicas dominantes a nivel mundial, limitando la posibilidad de desarrollar una política exterior independiente y plegándose a la postura norteamericana en los temas de la agenda internacional.

Así, la percepción y elección de los medios para lograr el desarrollo económico encontraron su sustento en la teoría del Realismo Periférico, cuyas ideas parten de una visión ciudadano-céntrica del bienestar argentino. Este enfoque critica la noción de autonomía entendida como libertad de acción y argumenta que la verdadera autonomía se mide por los costos de confrontación, limitando de esta forma el afán por la consecución de objetivos irreales por parte de un país periférico como Argentina. En este contexto, la política exterior sólo debe centrarse en servir a los ciudadanos y facilitar su desarrollo socioeconómico; allí es donde, para el gobierno de Carlos Menem, el mercado tendría el rol fundamental de asignar los recursos para garantizar el bienestar individual, lo que se lograría a través de una política exterior que atendiera las demandas de los principales Estados occidentales y las instituciones financieras.

Posteriormente, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner mostró importantes diferencias en su concepción de desarrollo frente a la administración de Menem. El kirchnerismo, que surgió como una fuerza política en respuesta también a un contexto de crisis, se consolidó en clara oposición al neoliberalismo que había predominado desde las reformas de la dictadura en 1976 y continuado durante los años 90. Esta oposición se materializó en la adopción de un modelo neodesarrollista de perfil industrialista con inclusión social y una política exterior autónoma y latinoamericanista. Contrario a la visión ciudadano-céntrica y de libre mercado del menemismo, el

kirchnerismo defendió una perspectiva estatocéntrica, donde el Estado desempeñaba un papel activo para corregir las fallas del mercado y promover la transformación productiva del país.

El modelo de desarrollo kirchnerista se centró en una política industrialista y de fomento del consumo de los sectores populares como pilares fundamentales. Se implementaron políticas de incentivo a la industria nacional, buscando reemplazar importaciones y promover la producción interna. Este enfoque incluyó subsidios, créditos y proteccionismo selectivo para sectores estratégicos. Asimismo, se impulsaron políticas de aumento del poder adquisitivo de la población a través de incrementos salariales, mejoras en el empleo formal y programas sociales. El objetivo era crear un mercado interno robusto que sostuviera el crecimiento económico y redistribuyera los beneficios del desarrollo de manera más equitativa. Este enfoque contrastaba marcadamente con elegido por Menem, que priorizaba la apertura económica y la desregulación del mercado en detrimento de la industria local y el consumo interno.

La estrategia neodesarrollista también tuvo su correlato en el patrón de inserción internacional elegido. Durante el gobierno de Cristina Kirchner, Argentina adoptó una postura reformista en relación a los organismos multilaterales y de oposición limitada hacia Washington, abogó por el fortalecimiento de la integración y unidad latinoamericana, como factor clave para el logro de la independencia y crecimiento de la región, y amplió las alianzas del país con actores no tradicionales de la política mundial. Esta estrategia se basó en una percepción negativa del anarcocapitalismo financiero promovido por la globalización neoliberal, y en el diagnóstico de la declinación de Estados Unidos y las naciones de occidente frente al ascenso de China y los BRICS. Este contexto global reafirmó la necesidad de políticas externas que promovieran la autonomía ligada a un modelo de desarrollo nacional de perfil industrialista e inclusivo, alejándose de la centralidad del vínculo con las potencias occidentales que había caracterizado los años 90.

Por todo lo expuesto, es posible afirmar que, si bien ambas administraciones compartieron la meta de desarrollo económico como interés nacional, la forma en que interpretaron tal fin fue sustancialmente distinta, lo cual se evidenció en sus respectivas visiones sobre el modelo de desarrollo e inserción internacional. Para el gobierno de Carlos Menem, el desarrollo sería asegurado por las fuerzas del libre mercado, que

asignarían los recursos de manera eficiente para garantizar el bienestar individual. En contraposición, la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner redefinió la percepción de desarrollo desde una perspectiva centrada en el Estado. Este cambio en la retórica gubernamental implicó que no era el mercado el encargado de garantizar el desarrollo, sino que un Estado activo debía intervenir para asegurar el bienestar colectivo.

CONCLUSIONES FINALES

A lo largo de este trabajo de investigación se buscó analizar si las diferencias en los sistemas de creencias de los presidentes Carlos Menem (1989-1999) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) implicaron un cambio en la definición del interés nacional argentino en el ámbito de la política exterior.

El realismo neoclásico, en cuanto evolución del realismo clásico y estructural, aportó un marco teórico adecuado para analizar dicha cuestión. Según esta corriente, aunque el nivel sistémico restringe y condiciona las opciones de los Estados, no determina las políticas exteriores que éstos efectivamente eligen, ya que en el proceso de toma de decisiones intervienen también las variables internas del Estado.

En este sentido, según lo señalado al inicio del presente trabajo, autores como Roberto Russell sostienen que todo gobierno formula y adopta decisiones de política a partir de un sistema de creencias, ya que éstas actúan como una lente a través de la cual los responsables de diseñar e implementar la política exterior interpretan y simplifican la realidad. Las opciones que contemplan los encargados de tomar decisiones para dar respuesta a los desafíos y oportunidades ofrecidas por los frentes interno e internacional no se formulan y ejecutan en el vacío, sino que responden a un sistema de creencias.

Es así que, en primera instancia, se realizó un análisis de los sistemas de creencias de los presidentes del periodo bajo estudio a partir de sus discursos, donde fue posible identificar la percepción que tuvieron sobre el propio Estado, la gobernanza global, el lugar del país en el mundo y la imagen de sus adversarios y aliados. Este estudio permitió descubrir la preminencia de la cuestión económica en la orientación de la agenda doméstica y, en consecuencia, de la agenda internacional, teniendo en cuenta que la política exterior, en tanto política pública, debe considerar las necesidades e intereses nacionales y buscar soluciones a nivel internacional.

Se observó entonces que ambos mandatarios intentaron establecer narrativas que destacaran su papel en la transformación y "refundación" de Argentina después de graves períodos de crisis. Cuando Carlos Menem asumió la presidencia el 8 de julio de 1989, debió hacer frente a una situación de profundo descontento social debido a la hiperinflación y la recesión económica heredada del gobierno de Raúl Alfonsín. Ante tal escenario, Menem resaltó la necesidad de cambios drásticos en la conducción

económica del país, convirtiéndose en un firme defensor del neoliberalismo, percepción que estructuró de forma determinante su sistema de creencias filosóficas y periféricas.

De este modo, se pudo ver que en sus discursos la idea de crecimiento y desarrollo del país estuvo directamente vinculada con la aplicación de las políticas de liberalización económica, ya que éstas garantizarían seguridad jurídica y previsibilidad para el sector privado, condiciones esenciales para el éxito de las reformas pro mercado. Enfatizó también en la necesidad de abandonar la economía atrasada, cerrada y aislada asociada al Estado interventor, para así insertarse en el nuevo orden mundial globalizado surgido tras la caída del muro de Berlín en 1991, donde el consenso, la cooperación y la solidaridad entre las naciones se habría paso reemplazando los conflictos y antagonismos. Tuvo entonces una visión optimista respecto del proceso de globalización y de sus bondades para el desarrollo económico de la Argentina.

La administración de Cristina Fernández de Kirchner, por su parte, se erigió como continuadora del proyecto de transformación nacional iniciado por Néstor Kirchner tras la crisis de 2001. La situación de "infierno" vivida por los argentinos a comienzos del nuevo siglo fue considerada consecuencia de las políticas neoliberales implementadas desde la última dictadura cívico-militar y continuadas en los años 90, que resultaron en la suspensión de pagos de la deuda externa, la desindustrialización y altos niveles de desempleo, pobreza y desigualdad social. En respuesta, los gobiernos kirchneristas propusieron un modelo de desarrollo industrialista e inclusivo, y una política exterior autónoma y latinoamericanista, lo cual configuró las creencias centrales de la presidenta.

Cristina Fernández de Kirchner enfatizó así en sus discursos la importancia del crecimiento y desarrollo del país a través de políticas que favorecieran la inclusión social y el desarrollo industrial. Además, criticó el modelo neoliberal y abogó por un papel activo del Estado en la economía para asegurar el bienestar social. En cuanto al sistema internacional, mostró una postura crítica hacia la globalización, resaltando las desigualdades y promoviendo reformas multilaterales más inclusivas. En este marco, identificó como adversarios a los intereses financieros especulativos, y defendió un enfoque económico que promoviera el desarrollo productivo. También destacó la importancia de la integración regional en América Latina y la diversificación de las relaciones internacionales del país, para lograr un desarrollo autónomo y soberano.

Señaladas tales características de los sistemas de creencias de los mandatarios, luego, en el capítulo II, se continuó con un estudio sobre el controvertido concepto del interés nacional, señalado como una noción teórica escurridiza, que evade el encasillamiento en palabras. A través de su construcción histórica, como así también a partir de los debates de las principales teorías de las Relaciones Internacionales, pudo observarse que el contenido del mismo constituye una versión macro de la trilogía individual "vida, libertad y propiedad", es decir: la supervivencia física de las naciones, la libertad de sus ciudadanos y su subsistencia o progreso económico; sosteniendo los realistas su defensa egoísta por parte de los Estados nacionales frente a un mundo donde todos luchan por lo mismo, mientras que los teóricos liberales resaltan la posibilidad de actuar de forma cooperativa, Estados y actores no estatales, para abordar aquellos desafíos que son también problemas globales, proponiendo además priorizar objetivos morales como mecanismo para garantizar la seguridad y el bienestar común.

Allí se concluyó que la formulación del interés nacional tiende a ser simple y general, esto con la finalidad de representar metas de gran importancia tanto para el país como para su población, de modo que puedan ganar un amplio consenso. De ahí que, a partir de la observación de los puntos claves de los discursos de los dos presidentes estudiados, resaltó el carácter económico atribuido al interés nacional argentino.

Aunque el término “interés nacional” no se menciona explícitamente en todas sus alocuciones, se infiere que los gobernantes hacen referencia al mismo al priorizar ante toda otra cuestión la superación de los problemas económicos del país, y así contribuir a la promoción del bienestar de la población golpeada tras graves periodos de crisis. Por lo tanto, la enunciación del interés nacional por parte de ambos presidentes puede interpretarse en términos de “desarrollo económico”.

Tal definición, según lo expuesto en este segundo capítulo, puede alinearse tanto con el enfoque realista como idealista. Como se vio, desde una perspectiva realista el interés nacional se define en función de la seguridad y la maximización del poder del Estado, por lo que el desarrollo económico podría ser considerado un medio crucial para fortalecer el poder estatal y garantizar su supervivencia en el sistema internacional. Por otro lado, la consecución del desarrollo económico puede interpretarse también como un objetivo idealista, al incluir en su definición el logro de la justicia social, el progreso humano y bienestar de la población.

Si bien entonces, tanto durante la etapa menemista como kirchnerista existió una visión del interés nacional vinculada al desarrollo económico, en el último capítulo se buscó averiguar si tal noción de desarrollo presentó diferencias significativas, para así comprobar la hipótesis de la investigación. Es por esto que se recurrió al análisis de los modelos de desarrollo y las estrategias de inserción internacional elegidos por cada administración para identificar cambios o continuidades en la formulación de tal interés, entendiendo que ambas variables son expresión de cómo las clases dirigentes perciben las necesidades internas y posibilidades externas de un país.

En el caso del presidente Menem, fruto de la propia identificación del país como occidental y la percepción sobre un nuevo orden internacional de progreso impulsado por el avance de la globalización, el liderazgo norteamericano, y la primacía del paradigma de la economía de mercado, la administración se decidió por la adopción integral de un modelo de desarrollo ortodoxo y una inserción internacional occidental que privilegió las relaciones con los Estados centrales, los organismos multilaterales de crédito y el sector financiero, ya que eso garantizaría la credibilidad y confiabilidad externa, condiciones necesarias para el éxito de las reformas económicas.

En contraste, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, la auto-percepción del gobierno como país en desarrollo y latinoamericano, y la visión crítica hacia el sistema internacional donde el capitalismo neoliberal profundizaba las desigualdades en detrimento de los países en desarrollo, fundamentaron la adopción de un nuevo modelo de desarrollo y una estrategia de inserción internacional radicalmente distinta. En lugar de alinearse estrechamente con los intereses occidentales predominantes, se fortaleció la cooperación con países latinoamericanos y se buscó diversificar las alianzas globales. Esta política exterior más autónoma y regionalista se propuso reforzar la soberanía económica del país y promover un desarrollo más inclusivo y autónomo, alejándose del tradicional alineamiento automático con Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales.

Por todo lo expuesto, es posible afirmar que los sistemas de creencias de los presidentes moldearon la definición del interés nacional. Para el gobierno de Carlos Menem, el desarrollo estaría asegurado por las fuerzas del libre mercado, que asignarían los recursos de manera eficiente para garantizar el bienestar individual. Mientras que, en la administración de Cristina Fernández de Kirchner, se reintrodujo una perspectiva

estado-céntrica del desarrollo, destacando la importancia del rol activo del Estado para alcanzar el bienestar colectivo.

Sin embargo, cabe aclarar que no se considera que tal relación sea absoluta en tanto la temporalidad, un aspecto que siempre está presente en el desafío comparativo, en este caso tiene particular relevancia debido a lo acontecido en el escenario internacional. Las características del entorno global en los años 90 cuestionan la validez de caracterizar la política exterior de Menem, y por ende el interés nacional que le sirvió de guía, como sustentados meramente en consideraciones ideológicas.

Como se vio, el contexto internacional de la primera mitad de la década de 1990 se caracterizó por una rápida globalización impulsada por cuatro factores principales: la hegemonía de Estados Unidos sin ningún rival significativo tras la implosión de la Unión Soviética en 1991; China, que se centró en sus reformas económicas en lugar de desafiar el poder de Estados Unidos; Japón, que entró en una etapa de crecimiento negativo y no tenía capacidades militares para competir; y las naciones de la Unión Europea, que dependían del poder estadounidense para resolver las crisis en los Balcanes (Corigliano, 2018). Por lo tanto, tras el fin de la Guerra Fría en 1989, el sistema internacional fue unipolar, y muchos países, incluida la Argentina bajo el gobierno de Carlos Menem, adoptaron la estrategia de alinearse con Estados Unidos y suscribir al fundamentalismo de mercado imperante.

El contexto mundial de 2008, en cambio, puede ser visto como una confirmación del híbrido de creencias del kirchnerismo. Desde la guerra de Irak en 2003 y el inicio de la crisis económica global en 2008, Estados Unidos ya no mantiene una primacía global indiscutible porque, aunque conserva su poder militar, necesita el apoyo de otras potencias para mantener un mínimo de gobernabilidad política y económica global. En esta nueva configuración del orden global, China dejó de ser una potencia emergente centrada en sus reformas económicas para cerrar la brecha tecnológica y económica con Estados Unidos, y se convirtió en una potencia en ascenso que desafía la hegemonía estadounidense.

Como afirma Miranda (2018), este dato de la temporalidad dificulta el análisis comparativo, especialmente porque puede llevar a conclusiones injustas y desequilibradas desde un punto de vista empírico.

Ello no impide observar que las dos propuestas contenidas en la definición del interés nacional, identificadas a partir del análisis de los sistemas de creencias de Carlos Menem y Cristina Kirchner, pueden ser consideradas factores explicativos de la conducta pendular o errática de la política exterior argentina. En estas posturas se observa una pugna identitaria en la que se destacan dos rasgos comunes de la historia argentina, vigentes también en la actualidad: el liberalismo económico con su estrategia de alineamiento con la potencia hegemónica, y el desarrollismo vinculado a la búsqueda de autonomía. Ninguna de estas dos propuestas logró convertirse en una orientación a largo plazo, y el diseño y la implementación de la política exterior se han visto limitados por esta tensión, que no reconoce méritos en las visiones alternativas.

Como resultado, cada nuevo gobierno tiende a adoptar una postura fundacional, proponiendo no solo nuevas direcciones políticas, sino también deshaciendo lo realizado por la administración anterior. El debate acerca de la definición y defensa de un conjunto de intereses de fondo, relativamente permanentes, que tengan en cuenta las necesidades internas y condicionamientos externos continua como deuda pendiente de la política argentina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Actis, E., Calderón, E., Lorenzini, M. E., & Zelicovich, J. (2016). CAPITULO V: La política exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción. En A. Busso (Ed.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011* (Tomo I, pp. 189-234). UNR Editora.

Actis, E., Lorenzini, M. E., & Zelicovich, J. (2016). CAPITULO I: Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación. En A. Busso (Ed.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011* (Tomo I, pp. 15-30). UNR Editora.

Ardini, C. G. (2013). *El estado de la cultura en los noventa: el discurso de Menem y la impronta neoliberal*.

Barbé, E. (1987). El papel del realismo en las relaciones internacionales. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (57), 189-208.

Beard, C. A. (1977). *The idea of national interest: An analytical study in American foreign policy*. Greenwood Press.

Busso, A., Ceppi, N., Fabani, O., Novello, M. R., Marini, G., Paredes Rodríguez, R., & Pignata, M. E. (2016). CAPITULO IV: Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa. En A. Busso (Ed.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011* (Tomo I, pp. 123-188). UNR Editora.

Calduch, R. (1993). Concepto y método de las relaciones internacionales. En *Dinámica de la sociedad internacional. La política exterior de los estados* (cap. 1). CEURA. https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55159/lib1cap1.pdf

Carrasco, D. (2014). Proceso de toma de decisión en política exterior: quien decide y cómo. *InterNaciones*, *3*(8).

Caviasca, G. M. (2021). Autonomía heterodoxa y realismo periférico: En torno a las relaciones internacionales de la Argentina contemporánea. *7 Ensayos: Revista*

Latinoamericana de Sociología, Política y Cultura, 2, 29-56. https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/7ensayos/index

Clemente, A. (2016). La integración regional a través de las concepciones de autonomía subyacentes: De Menem a Kirchner. *RACEI, 3,* 22-34. Versión preprint. Recuperado de https://issuu.com/racei/docs/racei_-_feb2016

Clulow, G. (2013). Una visión introductoria a los principios del realismo político. *Revista Letras Internacionales*, Universidad ORT Uruguay, 176(7).

Colombo Murúa, P. (2004). *Curso de derecho político* (p. 307). Salta: Editorial Virtudes.

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), Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 11*(47), 8-10.

Corigliano, F. (2018). Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato. *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales, 3*(5), 62–97. https://doi.org/10.35305/prcs.v0i5.215

Dallanegra Pedraza, L. (1978). Un tema "no debatido": El interés nacional de los países subdesarrollados. *Revista Argentina de Relaciones Internacionales,* II(6), septiembre-diciembre. Recuperado de http://luisdallanegra.bravehost.com/intnacsu.htm

Del Arenal, C. (1984). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos.

Di Tella, G. (1991, 18 de abril). *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*. Discurso. Recuperado de https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/guido-di-tella-4

Di Tella, G. (1996, 23 de septiembre). *Quincuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas*. Discurso. Recuperado de https://digitallibrary.un.org/record/232034/files/A_51_PV-85-ES.pdf

Di Tella, G. (1998, 21 de septiembre). *Quincuagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas*. Discurso.

Dieguez, M. (2023). ¿Idealismo realista? Un análisis de la política exterior de la presidencia de Alberto Fernández. *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales, 7*(14), 339–368. https://doi.org/10.35305/prcs.v7i14.674

Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.

Escudé, C. A. (2012, noviembre). Realismo Periférico: Una experiencia argentina de construcción de teoría, 1986-1997. *Polhis: Revista del Programa Buenos Aires de Historia Política*, (11), 1-18.

Escudé, C., & Cisneros, A. (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Recuperado de http://www.argentina-rree.com/historia.htm

Fair, H. (2013). Interpelaciones discursivas y construcción de hegemonía. El discurso de Menem (1988-1993). *Cuadernos de H Ideas de la Universidad Nacional de La Plata*, *7*(7).

Fair, H. (2014). La readaptación ideológica del orden neoliberal en el discurso menemista. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos de la Universidad de Buenos Aires*, *XIV*(2), 103–132.

Fernández Alonso, J. (2017). CAPITULO VII: Las crisis de deuda soberana de la República Argentina en el período democrático. La (des)inserción financiera internacional como condicionante de los modelos de desarrollo y la política exterior (1983-2011). En A. Busso (Ed.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda* (Tomo II, pp. 164-192). UNR Editora.

Fernández de Kirchner, C. (2009, 23 de septiembre). *Sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas*. Discurso. Recuperado de https://www.cfkargentina.com/cfk-en-la-onu-mensaje-en-la-asamblea-general-2009/

Fernández de Kirchner, C. (2011, 3 de noviembre). *Foro del sector empresario de la cumbre del G-20.* Discurso. Recuperado de https://www.cfkargentina.com/discurso-de-cristina-en-la-cumbre-del-g-20-2011-en-cannes/

Fernández de Kirchner, C. (2012, 1 de marzo). *Apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación*. Discurso. Recuperado de https://www.cfkargentina.com/cfk-en-el-congreso-apertura-del-periodo-de-sesiones-ordinarias-2012/

Fernández de Kirchner, C. (2013a, 1 de marzo). *Apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación*. Discurso. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=cVOIzmmW614

Fernández de Kirchner, C. (2013b, 24 de septiembre). *Sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas*. Discurso. Recuperado de https://www.cfkargentina.com/cristina-68-asamblea-onu/

Fernández de Kirchner, C. (2014a, 29 de julio). Traspaso de la presidencia pro tempore del Mercosur. Discurso. Recuperado de https://www.cfkargentina.com/cristina-kirchner-argentina-asumio-la-presidencia-pro-tempore-del-mercosur-en-la-cumbre-de-presidentes-en-venezuela/

Fernández de Kirchner, C. (2014b, 24 de septiembre). *Sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas*. Discurso. Recuperado de https://www.cfkargentina.com/cristina-kirchner-69-asamblea-onu/

Fernández de Kirchner, C. (2014c, 17 de diciembre). 47° Cumbre de Jefes y Jefas de Estado del Mercosur. Discurso. Recuperado de https://www.cfkargentina.com/cristina-en-la-47-cumbre-del-mercosur-en-parana-entre-rios/

Fernández de Kirchner, C. (2015a, 1 de marzo). *Apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación*. Discurso. Recuperado de https://www.cfkargentina.com/discurso-completo-de-la-presidenta-cristina-fernandez-de-kirchner-apertura-del-133-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion-cfkapertura2015/

Fernández de Kirchner, C. (2015b, 24 de septiembre). *Septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas*. Discurso. Recuperado de https://www.cfkargentina.com/discurso-completo-de-la-presidenta-cristina-fernandez-de-kirchner-apertura-del-133-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion-cfkapertura2015/

Fontana, A. (2009). *Política exterior argentina: visiones y cursos de acción* (Documento de Trabajo N° 239). Universidad de Belgrano. Disponible en http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/239_fontana.pdf

Foy, M. B. (2022). *Historia y creencias de política exterior: Un análisis del sistema de creencias y los usos del pasado durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015)* [Tesis de grado]. Universidad Torcuato Di Tella.

García Rangel, C. (2011). El interés nacional en el estudio de la política exterior. *Escenarios XXI*, 2(10).

George, A. (1969). The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making. *International Studies Quarterly*, *13*(2), 190–222.

George, A. (1991). *La decisión presidencial en política exterior*. GEL.

Gonzalez, C. (2018). *Los sistemas de creencias y la política exterior argentina en los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Néstor Kirchner (2003-2007)* [Tesis de grado]. Universidad de San Andrés.

Hartman, F. (1986). *Introducción a las relaciones internacionales* (6a ed.). Buenos Aires: Ed. Instituto de Publicaciones Navales.

Herrera Vegas, J. H. (2014, julio 3). *El mito del interés nacional*. Comunicación del embajador Jorge Hugo Herrera Vegas, en la sesión privada del Instituto de Política Internacional. Recuperado de https://www.ancmyp.org.ar/user/files/HerreraVegas.I.14.pdf

Herrero de Castro, R., et al. (2010). *Evolución del concepto de interés nacional*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Monografías del CESEDEN. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Kicillof, A. (2014, 15 de noviembre). *Cumbre del G20 en Brisbane*. Entrevista. Recuperado de https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28112-segunda-jornada-de-la-cumbre-del-g20-declaraciones-de-los-ministros-de-economia-y-de-relaciones-exteriores

Laporte, J. P. (2020). La política exterior del kirchnerismo en la construcción de un realismo discursivo presidencial (2003-2015). *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales, 5*(10), 6–41. https://doi.org/10.35305/prcs.v0i10.36

Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Revista Estudios Internacionales*, *111*, 387–409.

Lorenzini, M. E. (2023). El realismo periférico como contribución teórica al campo de la política exterior argentina. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, 7*(14), 283–302. https://doi.org/10.35305/prcs.v7i14.670

Maquiavelo, N. (2003). *El príncipe*. Centro Editor de Cultura.

Menem, C. (1989, 8 de julio). *Asunción presidencial.* Discurso. Recuperado de https://www.educ.ar/recursos/129098/discurso-de-asuncion-del-presidente-carlos-saul-menem-1989

Menem, C. (1990, 1 de marzo). *Apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación*. Discurso. Recuperado de https://www.archivorta.com.ar/asset/cadena-nacional-apertura-de-sesiones-ordinarias-carlos-menem-01-05-1990-incompleto/

Menem, C. (1991, 14 de noviembre). *Congreso de los Estados Unidos*. Discurso. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=XCjcBx5T42I

Menem, C. (1992a, 1 de marzo). *Apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación*. Discurso. Recuperado de https://www.archivorta.com.ar/asset/cadena-nacional-apertura-de-sesiones-ordinarias-carlos-menem-01-05-1992-incompleto/

Menem, C. (1992b, 23 de julio). *Inauguración de la Segunda Cumbre Iberoamericana en el Palacio del Senado español*. Discurso. Recuperado de http://lanic.utexas.edu/larrp/pm/sample2/argentin/menem/922253d.html

Menem, C. (1994a, 1 de marzo). *Apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación*. Discurso. Recuperado de

https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/documentos/mensajes_presidenciales.html

Menem, C. (1994b, 27 de septiembre). *Cuadragésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas*. Discurso. Recuperado de https://www.archivorta.com.ar/asset/discurso-de-menem-en-la-onu-27-09-1994-incompleto/

Menem, C. (1996, 1 de marzo). *Apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación*. Discurso. Recuperado de https://www.archivorta.com.ar/asset/cadena-nacional-apertura-de-sesiones-ordinarias-carlos-menem-incompleto/

Menem, C. (1999, 21 de septiembre). *Quincuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas*. Discurso. Recuperado de https://digitallibrary.un.org/record/285833/files/A_54_PV.4-ES.pdf

Merke, F. (2009). Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales. Número 2*, *2*(3).

Mingst, K. (2006). *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.

Ministerio de Defensa. (2005). *La política de defensa: Documento base 2004* (Monografías del CESEDEN, No. 115). Recuperado de https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/m/o/monografia_115.pdf

Miranda Vergara, C. (1986). Realismo e idealismo en el estudio de las relaciones internacionales: La influencia de Hobbes y de Kant. *Revista de Ciencia Política, 8*(1-2).

Miranda, R. A. (2018). Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem. *Relaciones Internacionales, 3*(7). Recuperado de https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1957

Morgenthau, H. J. (1986). *Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz* (3ª ed.). Grupo Editor Latinoamericano.

Muñoz Alonso, A. (2006). Política exterior e interés nacional. *Cuadernos de Pensamiento Político de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales FAES*, (10), Abril-Junio.

Ortiz de Rozas, C. (2010). *El interés nacional*. Comunicación del académico Carlos Ortiz de Rozas en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales

Paletti, G. H. (2023). *Tensión entre los modelos de desarrollo y la política comercial externa: Análisis de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri* [Tesis de grado]. Universidad Nacional de San Martín.

Rathbun, B. (2008). A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism. *Security Studies*, *17*.

Russell, R. (1996). Sistema de creencias y política exterior argentina (1976-1989). *Serie Documentos e Informes de investigación FLACSO*.

Sujarchuk, F. (2016). *Sistemas de creencias y política exterior argentina: Un análisis de las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)* [Tesis de grado]. Universidad Torcuato Di Tella.

Tini, N. (2011). El proceso de percepción en la política exterior argentina (2003-2009). En R. Miranda (Ed.), *Política exterior. Conceptos y enfoques en torno a Argentina*. Pia.

Varesi, G. Á. (2022). "La década ganada". Hegemonía y discurso en Cristina Fernández de Kirchner. *XI Jornadas de Sociología de la UNLP: Sociologías de las emergencias en un mundo incierto*, 1–12.

Zani Begoña, M. (2021). ¿Cómo estudiamos el proceso de toma de decisiones de política exterior en Argentina?: Reflexiones en torno a la centralidad presidencial. *Boletín informativo del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata*, *4*(1).

Zelicovich, J. (2017). CAPITULO VI: La Argentina ante el régimen multilateral de comercio en el período 1983-2011: Una interpretación de los cambios en la participación negociadora desde los modelos de desarrollo. En A. Busso (Ed.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: Aportes para el análisis de la*

política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda (Tomo II, pp. 140-163). UNR Editora.

HOJA DE CALIFICACIÓN

Facultad de Ciencias Jurídicas

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Tesis de grado

Sistemas de creencias y política exterior: sus implicancias en la definición del interés nacional. Las presidencias de Carlos Menem (1989-1999) y Cristina Fernández de Kirchner (2007- 2015).

Autora: Luciana Mailén Nerón Firma:

Director: Mg. Juan Manuel Paredes Firma:

Evaluación

Calificación: _____

Tribunal

_____ Firma:

_____ Firma:

_____ Firma:

Lugar y fecha: Salta, _____ de 2024

Observaciones: _____

_____

_____