

Reseña del libro: *Análisis de los lineamientos principales de la Política Exterior Argentina reciente, a través de la Cooperación Regional y la Agenda de Seguridad*. Alejandro Simonoff, Javier Surasky y Juan Alberto Rial. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata. Serie Libros N° 4. La Plata, 2009. 123 páginas.

Germán Soprano¹

Este libro es producto de una investigación realizada en el marco del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores radicado en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Se estructura en tres capítulos dedicados al análisis de la política exterior, la cooperación internacional y la política de defensa durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007).

Alejandro Simonoff es responsable del capítulo uno, centrado en la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner. Desde un comienzo el autor destaca el enfoque desde el cual abordará su objeto de estudio: la perspectiva autonomista de Juan Carlos Puig y las actualizaciones efectuadas por Guillermo Figari. Sostendremos aquí que dicha definición teórica no sólo opera como una declaración de principios o un posicionamiento programático adoptado en su investigación; además es un enfoque que se adecua bien a la interpretación de los comportamientos desplegados por ciertos actores sociales (como veremos, ellos también de inspiración autonomista) que orientaron la política exterior argentina reciente en favor de la integración regional en el MERCOSUR y UNASUR y confrontando, a su vez, con otros actores que procuraron previamente el alineamiento unilateral con una potencia hegemónica, Estados Unidos.

Simonoff comienza su trabajo con un estudio de la “estructura decisoria” de la política exterior del gobierno de Kirchner. El modelo de “conducción radial”

¹ CONICET, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de La Plata

ejercido por el ex-presidente operaba según un esquema de construcción política que se estructuraba a partir de la producción de relaciones de proximidad y distancia social entre, por un lado, un centro ocupado por el líder y, por otro, los diversos actores (más o menos influyentes) localizados en los círculos concéntricos que se desplegaban en su entorno. De tal modo, en el “círculo íntimo” estaba situado el presidente y el llamado “grupo de los cuatro”: la senadora Cristina Fernández de Kirchner, el jefe de gabinete Alberto Fernández, el ministro de Infraestructura Julio De Vido y el secretario Legal y Técnico de la Presidencia Carlos Zanini. El “círculo próximo” estaría integrado por consejeros presidenciales como Juan Pablo Lohlé, los cancilleres Rafael Bielsa y Jorge Taiana, el ministro de Economía Roberto Lavagna (no así sus sucesores, Felisa Micheli y Rubén Peirano, que tuvieron muy recortados márgenes de decisión) y otros consejeros económicos (Alfonso Prat-Gay, Pedro Lacoste, Javier González Fraga y Eduardo Curia) y los ministros de Defensa José Pampuro y Nilda Garré. Luego el “círculo influyente” que comprendía a un grupo de dirigentes peronistas cercanos al canciller Bielsa (José Octavio Bordón, Rodolfo Gil, Hernán Patiño Meyer, Juan Carlos Olima y Fernando Mirré) y por otros actores con menor influencia: la burocracia o los profesionales de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores. Finalmente, el “círculo periférico” que incorporaba a los dirigentes de las corporaciones empresarias industriales y agropecuarias que pugnaban por intervenir en las decisiones de política exterior mediante el desarrollo de negociaciones y/o por la imposición unilateral de presiones sectoriales, pues mantuvieron una relación distante y conflictiva con el gobierno nacional debido a la persistencia de mutuas desconfianzas. En este “círculo” también se contaban las empresas extranjeras (especialmente las de servicios públicos privatizados en la década del noventa) y los acreedores de deuda argentina, además de los partidos políticos y sus representantes en el Congreso de la Nación, los principales medios de comunicación de alcance nacional y la opinión pública. Sobre esta última Simonoff efectúa una consideración a tener en cuenta: si bien la población habitualmente

manifiesta escaso interés en los temas de política exterior, constata la intervención de algunos grupos activos que incidieron en el curso de las relaciones internacionales (como los assembleístas de Gualeguaychú en la relación con Uruguay), así como un fuerte y extendido rechazo a las políticas internacionales de Estados Unidos y una apreciación positiva sobre la integración latinoamericana en curso.

Una vez presentada la “estructura decisoria” de la política exterior de Kirchner, aborda el “sistema de creencias” que la sustentaba. Una primera caracterización podría definirla como un claro “alejamiento del modelo neoconservador de los noventa (expresado en el “realismo periférico escudeano”) inspirado en el “autonomismo puiguiano” afín con las tradiciones políticas e intelectuales de las corrientes peronistas de izquierda de los años setenta de las cuales el ex-presidente se reconocía parte y heredero. En ese sentido, sostiene que Kirchner se orientó por pautas propias de las políticas “autonomistas” y “post-autonomistas” (generando alianzas con países con recursos y valores similares), “institucionalistas” (fortaleciendo el derecho internacional) y “neo-desarrollistas” (favoreciendo un perfil económico industrialista en el país). Sin embargo, el análisis de Simonoff permite ponderar no sólo la producción de unos cambios que, por cierto, los discursos públicos y prácticas gubernamentales exaltaron respecto de las políticas precedentes, sino también apreciar algunas actualizaciones menos drásticas, sobre todo si se las evalúa por sus efectos prácticos, como es el caso de la continuidad en la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la persistencia de diferencias con Brasil en torno de su pretensión de incorporarse como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (mientras que la Argentina postula la limitación de los miembros permanentes y favorece la ampliación de los no permanentes).

Simonoff identifica cinco ejes para abordar en profundidad la política exterior de Kirchner. 1) La política de seguridad internacional fundamentada en el multilateralismo, la defensa de la democracia y los derechos humanos, el respeto por la soberanía y la autodeterminación. 2) La prioridad otorgada a la política de cooperación e integración regional en el MERCOSUR y Sudamérica, así como la consolidación de la alianza estratégica con Brasil (compensada, no obstante, por la promoción de vínculos con Venezuela y México y el interés por mantener niveles de interlocución favorable con los Estados Unidos y países de la Unión Europea). 3) La política de apertura y diversificación del comercio exterior, que constituyó la base material de la política exterior autonomista junto con la participación en diversos foros internacionales (destacando especialmente los beneficios aparejados por el cambio de inserción del Grupo Cairns al G20). 4) La estrategia para la salida del default y el pago de la deuda externa diferenciando los organismos multilaterales de los tenedores particulares de bonos. 5) La reivindicación de la legítima aspiración por recuperar la soberanía de las Islas Malvinas por medios pacíficos y mediante la multilateralización de alianzas internacionales, la participación en diversos foros, el cuestionamiento a las decisiones unilaterales del gobierno británico y el impulso a la labor de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental.

El capítulo dos, "Argentina como ejemplo de la cooperación de los países de renta media" está a cargo de Javier Surasky. La hipótesis desarrollada en el trabajo es que el estatus de país con renta media coloca a la Argentina simultáneamente como un actor con buenas posibilidades para jugar el doble rol de donante y receptor de cooperación internacional, especialmente interviniendo en el espacio de la cooperación Sur-Sur con países de menores niveles de capacidades técnicas y en recursos humanos (por ejemplo, en temas económicos –agricultura y pesca- y en materia de derechos humanos). Surasky sostiene que la cooperación Sur-Sur fue practicada por la Argentina desde al menos la década de 1970: en 1978 fue

sede de la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica de Países en Desarrollo, en los ochenta durante el gobierno de Ricardo Alfonsín estimuló la creación del MERCOSUR y la participación en el grupo de Países No Alineados. Incluso cuando el gobierno de Carlos Menem en la década de 1990 definió el alineamiento internacional con los Estados Unidos, se retiró de los No Alineados e intentó sin éxito su incorporación a la Organización de la Cooperación y el Desarrollo Económico, se continuó estimulando la cooperación con los países en desarrollo con la constitución en 1992 del Fondo Horizontal de Cooperación Internacional. Sin embargo, recién tras la crisis del 2001 y con las transformaciones internas y el re-posicionamiento internacional en favor del multilateralismo promovido por el gobierno de Eduardo Duhalde y – fundamentalmente- por el de Néstor Kirchner, la cooperación Sur-Sur se tornó más relevante en la agenda de la política exterior.

Veamos más en detalle cómo fue ese proceso. La crisis de 2001 habilitó la consideración de la Argentina como país destino de cooperación internacional, pero fueron actos de decisión política nacional y, particularmente, los cambios operados en la política exterior desde 2002-2003 los que favorecieron su desarrollo. Una vez reconocida la importancia de esa decisión de alta política, Surasky se detiene a analizar las características de la estructura institucional de los Estados nacional y provinciales sobre la cual se organiza la gestión de la cooperación internacional en el país. En primer lugar, señala que la Argentina no cuenta con una agencia de cooperación específica y centralizada. Por el contrario, la misma se gestiona desde la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y desde áreas semejantes localizadas en otras agencias estatales nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Especial mención tienen en el trabajo dos programas de cooperación internacional. Por un lado, el Fondo Horizontal de Cooperación Internacional, cuyos objetivos son la provisión de expertos argentinos para países solicitantes de cooperación, la recepción de expertos de terceros países y la realización de seminarios. Sus actividades cuentan con financiamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y las instituciones de los expertos. La cooperación llevada a cabo desde este organismo no es financiera sino de orden técnico y se caracteriza por ser horizontal, no reembolsable, bilateral o triangular. Como observa Surasky, desde el 2003 los programas de cooperación argentinos tienen por objetivo prioritario y casi excluyente los países latinoamericanos: Bolivia y Paraguay –principalmente- Perú, Guatemala y Haití. La ayuda provista se concentra preferentemente en proyectos de administración y gobernabilidad y en los de ciudadanía, derechos humanos y sociedad. Otro tipo de proyectos de este Fondo son los que triangulan con un país desarrollado (por ejemplo España, Portugal o Canadá) o con organismos internacionales (el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, UNICEF, OPS-OMS o el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) articulando, así, modalidades de cooperación Sur-Sur y Norte-Sur. Un caso emblemático de aplicación de este tipo de proyecto es el “Pro-Huerta” en Haití. Por otro lado, Surasky analiza la formación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, creado en 2004 para compensar las asimetrías generadas por los intercambios desiguales entre las economías de los Estados miembros, es decir, aquellos que resultan del comercio superavitario de los socios “mayores” -Brasil y Argentina- y el deficitario de los “menores” -Paraguay y Uruguay. El financiamiento establecido en 2005 para la constitución del Fondo es provisto mayoritariamente por Brasil –70%- , luego por Argentina -27%- en tanto que Uruguay y Paraguay efectúan aportes mínimos -2 y 1%, respectivamente.

Por último, Surasky señala qué temas de la agenda de cooperación internacional de la Argentina están todavía pendientes por falta de definición en los asuntos de

política exterior. Por un lado, destaca que el Estado argentino estuvo ausente desde 2002 en ámbitos relevantes para la construcción de la denominada “nueva agenda de cooperación internacional” como los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2003, 2005, 2008) y, en otros casos, sólo participó el Ministerio de Economía y no el de Relaciones Exteriores (en la adhesión a la Declaración de París por iniciativa del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE). Sin embargo, esas ausencias fueron parcialmente compensadas por la activa presencia en otros foros internacionales como la reunión de seguimiento de la Conferencia de Monterrey en Doha (2008) donde se reafirmó el compromiso de la Argentina con el fomento a la cooperación Sur-Sur y el rechazo a aplicar a estos últimos los esquemas de la cooperación Norte-Sur en los que opera la lógica del país desarrollado “donatario” activo de asistencia y el país emergente o en vías de desarrollo que sólo califica como “receptor” pasivo de la misma.

La autoría del capítulo tres, “La política de defensa”, corresponde a Juan Rial, quien comienza su trabajo definiendo la política de defensa como parte de la política exterior y diferenciando los conceptos de defensa y seguridad, considerando al primero –según la perspectiva de Jaime García Covarrubias- como un instrumento empeñado en pos del logro del segundo. Siguiendo a este último autor, Rial organiza su interpretación considerando cinco dimensiones de análisis.

- 1) Sostiene que la orientación de la política de defensa atendiendo a las potenciales “amenazas tradicionales” de otros Estados (principalmente aquellas centradas históricamente en las hipótesis de conflicto vecinales con Brasil y Chile) quedaron desactivadas con los procesos democráticos en los países del Conosur y con las políticas de cooperación e integración en la región; permaneciendo latente el litigio con Gran Bretaña por la soberanía de las Islas Malvinas cuya resolución, no obstante, está prevista constitucionalmente por vía de la negociación pacífica. En ese escenario regional, pues, la Argentina ha optado por promover una concepción de “defensa no provocativa”.
- 2) La atención de las llamadas “nuevas

amenazas" está circunscripta en la Argentina exclusivamente a la esfera de intervención de las fuerzas de seguridad y sólo de modo auxiliar y en situaciones excepcionales a la participación de las Fuerzas Armadas; por ende, no puede considerarse a esta dimensión como un aspecto relevante. 3) La contribución de las Fuerzas Armadas en tareas de desarrollo tampoco ha sido significativa en las últimas décadas. 4) Por el contrario, el cumplimiento de compromisos estratégicos del país sí ha tenido a la política de defensa y su instrumento militar como un componente activo que contribuye en el marco de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU y OEA con el buen curso de la política exterior argentina. Así pues, y en concordancia con lo dicho por Simonoff, Rial considera que la política de seguridad internacional del gobierno de Kirchner se orientó en base a los principios de defensa de la democracia y los derechos humanos, el multilateralismo, el respeto a la soberanía y la autodeterminación. La intervención de las Fuerzas Armadas en Misiones de Paz daría cuenta de la realización de esos principios.

Rial también destaca que el empeñamiento actual de las Fuerzas Armadas en Misiones de Paz y la primacía de un concepto "no provocativo" y "cooperativo" de la defensa nacional y la seguridad internacional, no pueden ser asimilados sin más con la desatención de esta política pública, toda vez que ella es un componente monopólico e indelegable del Estado nacional. Dicha observación cobra mayor relevancia si se constata el lugar decididamente marginal que tiene la defensa nacional en la agenda pública y, en correspondencia, la persistencia de un presupuesto de defensa que no garantizaría el sostenimiento de estándares mínimos e imprescindibles de operatividad (excluyendo de esta afirmación, por cierto, las buenas condiciones operativas que los militares argentinos sí encuentran en el cumplimiento de las Misiones de Paz).

Finalmente, quisiera cerrar esta reseña ponderando positivamente el esfuerzo intelectual de los académicos involucrados en el proyecto de investigación que dio origen a este libro, así como destacar el emprendimiento editorial del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata por difundir sus resultados con esta colección y su revista. La política exterior y la defensa nacional no constituyen la materia cotidiana de las preocupaciones de la ciudadanía, en tanto que a menudo suelen ser objeto de interpretaciones simplistas por parte de la dirigencia política cuando sólo se interesa en ellas con vistas a instrumentalizarlas como una pura actualización de disputas domésticas y de mero alcance inmediato.

Que las universidades públicas se constituyan en espacios para la promoción de reflexiones informadas y bien fundamentadas sobre estos temas, es un hecho que no sólo merece ser celebrado por los universitarios sino también por la dirigencia política, los funcionarios estatales y por la ciudadanía en general. Tal consideración, no obstante, no nos coloca a los académicos como actores desafiliados de cualquier inscripción o adscripción política, socio-económica o cultural terrenal. Más bien debe ser comprendida de acuerdo con los postulados de aquel principio metodológico del viejo Max Weber, que sostiene que la política no puede orientar la despasionada producción de conocimientos con arreglo a valores en la actividad científica; y que, simultáneamente, ninguna ciencia puede justificar la responsabilidad que deben asumir los individuos (como ciudadanos) en sus tomas de decisión política. Simonoff, Surasky y Rial ofrecen con este libro la oportunidad de actualizar en forma práctica aquel principio con este estudio sobre la política exterior en tiempos del gobierno de Néstor Kirchner.