



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

**“ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN POLÍTICA EN
AMÉRICA LATINA: LOS CASOS DE ARGENTINA Y
VENEZUELA”**

TESIS DOCTORAL

Presenta:

Mtra. Claudia Gabriela Jiménez González

Tutor Principal: Dra. Alejandra Salas Porrás-Soulé, MEXICO

Comité Tutorial: Dra. Lourdes Sánchez Mendoza, MEXICO

Dr. Marcelo Cavarozzi, ARGENTINA

Enero, 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Para Yoli y Bili

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	7
1. Política Exterior y Cooperación Internacional: un acercamiento a los regímenes latinoamericanos	17
1.1. Fundamentos Teóricos de la política exterior en las Relaciones Internacionales	19
1.1.1. Sistema Internacional y Política Exterior	19
a) Sistema internacional	20
b) Formación de bloques regionales	22
c) El estudio de la política exterior en América Latina	23
d) Estrategias recientes de política exterior en América Latina	27
1.1.2. La agregación de preferencias en la toma de decisiones en política exterior	29
a) Tipos de decisiones en política exterior	31
b) Las decisiones por agregación de preferencias	32
c) Preferencias estatales	33
d) Factores multicausales en la definición de las preferencias	35
e) Condicionantes a la política exterior de un Estado	39
1.2. Fundamentos Teóricos de la Cooperación	44
1.2.1. El Institucionalismo	45
1.2.2. El Neoinstitucionalismo	48
1.2.3. Institucionalismo y agregación de preferencias	50

2. Un acercamiento teórico a la toma de decisiones en la política exterior de América Latina	51
2.1. Toma de decisiones y política exterior en América Latina	51
2.2. Las élites en la Política Exterior en América Latina	55
2.3. Problemática de América Latina en el escenario internacional	60
3. Los cambios y las continuidades de las preferencias dentro de la política exterior argentina	70
3.1. Análisis de la crisis político-institucional	72
3.2. La política exterior argentina frente a América Latina: cambios y continuidades	84
3.3. Ménem y la “Nueva Agenda”	86
3.3.1. Características de la política exterior menemista	87
3.4. Fernando de la Rúa: la continuidad en un contexto interno e internacional incierto	93
3.5. La llegada de Kirchner al poder y el giro en la política exterior	100
3.5.1. Características de la política exterior de Kirchner	101
3.6. Continuidades y cambios en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner	120
3.6.1 Situación Político Institucional de Argentina en el periodo de Cristina Fernández	122
3.6.2. La agenda de política exterior en la Argentina de Cristina Fernández	128
3.6.3. La continuación de la política exterior Kirchnerista	131

4.	Venezuela: rupturas, intereses y política exterior	141
4.1.	El sistema político venezolano: crisis y transformaciones en la década de los noventa	145
4.1.1.	Los antecedentes: la crisis de los 80's y sus repercusiones	145
4.1.2.	La primera aparición de Chávez en la escena política: el golpe de Estado de 1992	149
4.2.	La "tradicional" política exterior venezolana	154
4.3.	El fenómeno Chavista	160
4.3.1.	Análisis político del régimen: el discurso y la generación de "nuevas" identidades	160
4.3.2.	Los intentos de desestabilización contra el régimen: la oposición y sus acciones	164
4.3.3.	Rupturas y continuidades	168
4.4.	La política exterior dentro del marco de la "Revolución Bolivariana"	179
4.4.1.	Los nuevos lineamientos de política exterior: las dos etapas	185
4.4.2.	La política de integración de Hugo Chávez	193
4.5.	Perspectivas de la política exterior venezolana	206
5.	Los términos de la cooperación Argentina-Venezuela	210
5.1.	Principales factores de acercamiento entre los dos países a la entrada del nuevo milenio	210
5.1.1.	Los acercamientos ideológicos	212
5.1.2.	Los acercamientos comerciales	216
5.1.3.	Acuerdos de cooperación entre los dos países	218
5.2.	Las estrategias para detonar una nueva inserción en el sistema económico mundial	235
5.2.1.	Las Bases de la cooperación Sur-Sur y el recurso estratégico	236

del petróleo

5.3.	Consideraciones preliminares	238
6.	Conclusiones generales	243
	Anexos	251
	Bibliografía, hemerografía y documentos	271

Introducción

Como resultado de las crisis recurrentes y de los procesos de agotamiento del modelo económico global, a principios de este segundo milenio las élites de los gobiernos latinoamericanos están replanteando nuevas formas de hacer política, a través del acercamiento de dos lógicas estrechamente vinculadas: una *lógica ideológica* y otra *de agrupamientos regionales*.

Para la primera lógica, los países latinoamericanos se están alineando ideológicamente, no precisamente como resultado de la aproximación sintomática a posiciones de “izquierda”, sino más bien para encontrar una solución a las crisis internas, económicas principalmente y, en segundo, en razón de su oposición frente a la hegemonía estadounidense.

Dentro de la segunda lógica, las estrategias de cooperación política dependen del grado de cohesión económica interna y externa que tenga el país en cuestión con respecto al bloque regional al que pertenezca. Así, podrá responder a manera de bloque cohesionado, en tanto afecte los intereses y las identidades de las partes que lo integran, o bien, porque se vean afectados de manera individual.

Estos acercamientos aumentaron por los cambios en la agenda estadounidense después de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, la cual jerarquizó sus prioridades hacia los intereses económicos vertidos en el Medio Oriente y, también, como consecuencia de las crisis económicas regionales.

Este desencanto no solo tiene que ver con las crisis. También se añade el bajo perfil de los sistemas democráticos de los últimos tiempos y que coinciden con los virajes hacia formas de gobierno que se ubican en el espectro de centro-izquierda en el *continuum político*.

En el presente trabajo de investigación se analizan las modificaciones de las prioridades de la política exterior de Argentina y Venezuela, como consecuencia de los cambios suscitados en sus respectivas políticas internas, el contexto internacional en el que tienen lugar y las nuevas formas de cooperación regional. Con ello se pretende ejemplificar el peso que tienen los niveles de análisis relacionados con los eventos coyunturales, internos y externos en un país, y también los procesos estructurales en la definición de la política exterior.

Por lo anterior, el objetivo que se plantea en esta tesis, es analizar la reconfiguración de las agendas de política exterior de los países latinoamericanos frente a momentos decisivos, que generan la necesidad de producir nuevos alineamientos y formas de inserción en el sistema internacional, a través del desarrollo de acuerdos específicos de cooperación.

Estos reajustes en las agendas son totalmente coyunturales, hecho que no impide identificar sus principales variables para profundizar en el estudio que nos ocupa.

Para analizar los virajes en política exterior, tomaremos como casos de estudio a Argentina y Venezuela, a fin de ilustrar las principales problemáticas que conllevan los procesos descritos y en donde las dos lógicas de las que hablamos,

han llegado a vincularse a tal grado como para promover estrategias de cooperación.

Aquí es conveniente recordar que la política exterior es una extensión de la política interna y, esencialmente, responde a las características que ésta tenga en un momento determinado. En este sentido, la adopción de regímenes de centro-izquierda es el efecto visible de cambios profundos en las sociedades de la región, y de transformaciones en la percepción de los ciudadanos sobre las élites que los gobiernan.

La adopción de este tipo de regímenes de gobierno, ha llevado a las nuevas élites políticas a adoptar compromisos con otras naciones con visiones similares, a fin de encontrar formas de cooperación. Esto se podría insertar dentro de lo que los teóricos llaman “neoinstitucionalismo”, perspectiva conceptual que será abordada en los capítulos de carácter teórico.

De este manera, los casos que analizaremos con detenimiento, han demostrado que se pueden mantener ciertos principios macroeconómicos del modelo neoliberal –que les permiten a los países insertarse en el juego global- y, al mismo tiempo, promover el desarrollo interno.

Estudios de caso: Argentina y Venezuela

La mala reputación de la clase política tradicional por cuestiones de corrupción y clientelismo, los inicios de crisis económicas profundas y el desencanto del tejido social frente a una élite conservadora y burocrática, son algunos de los elementos coincidentes que, evidentemente podemos encontrar en cualquier país de

Latinoamérica. Sin embargo, la selección de estos países como casos de estudio, obedece a la forma en la que reorganizaron sus directrices externas, como consecuencia de las crisis políticas de gran magnitud.

Me explico. Es la manera en la que definen sus intereses en política exterior y en la que priorizan sus preferencias como resultado de un “momento decisivo”, la principal razón por la que Argentina y Venezuela son analizados en esta investigación.

Aunque profundizaré en las características de sus respectivas agendas exteriores, me centraré particularmente en el periodo comprendido entre 2003 y 2008, cuando el viraje de sus relaciones internacionales toma el rumbo que conocemos actualmente. *Prima Fascie*, tenemos que tener en cuenta, que el acercamiento entre ambos países, surgió de una coyuntura específica, coincidente en el tiempo y tomó una forma complementaria, para potenciar sus fortalezas y minimizar sus debilidades.

En cuanto Argentina experimentó la estabilidad política necesaria para iniciar el proceso de reconstrucción de su economía con el gobierno de Néstor Kirchner, los analistas y estudiosos de la problemática latinoamericana ubicaron a Brasil como el primer país con el que Argentina establecería mecanismos de cooperación que permitieran paliar la profunda crisis económica en que se encontraba el país del Río de la Plata. Sin embargo, el activismo de Hugo Chávez en la región, propició un importante y estratégico intercambio comercial entre Argentina y Venezuela, así como un enérgico posicionamiento político como bloque.

Esta relación comercial se encuentra cimentada en el intercambio de energéticos (Venezuela) por tecnología y productos agropecuarios (Argentina) y, en el aspecto político-ideológico, en la consolidación de un discurso de izquierda en el cono sur.

Los acercamientos entre los gobiernos de Venezuela y Argentina, a inicios de esta primera década, formalizados en alianzas, acuerdos y convenios, me parece que no han sido lo suficientemente estudiados, lo que, en cambio, si ha ocurrido con la relación existente entre Argentina y Brasil.

Por lo tanto, el presente trabajo de investigación contribuye al análisis de la política exterior reciente de estos dos países y, especialmente, de los términos políticos y económicos en que se da la cooperación entre ambos, como parte de su estrategia para obtener mejoras económicas y políticas y como herramienta para posicionarse eficazmente en el ámbito internacional fortaleciendo al bloque regional.

En una perspectiva comparada con respecto a México, la reflexión en torno a las estrategias de cooperación entre estos dos países resulta propicia en estos tiempos de incertidumbre. Nuestro país mantiene una fortaleza institucional que se ha puesto a prueba en diferentes ocasiones, mientras que los indicadores económicos no son del todo esperanzadores para la mayoría de su población. En la nación se da el binomio “fortaleza institucional – deterioro económico”, en el que la consolidación de las instituciones democráticas funge como barrera de contención para las inconformidades populares y para un eventual escenario de ingobernabilidad, cada vez más presente en la sociedad mexicana.

Mientras que la lección para la región latinoamericana que finalmente deja este proceso de integración político – económico entre Venezuela y Argentina, es que la “solidaridad latinoamericana” ha funcionado para que estas dos naciones puedan salir de sus respectivas crisis, con proyectos de cooperación en el mediano y largo plazos.

Estructura del trabajo de investigación

El principal eje conceptual que guía la investigación que aquí se presenta, es el cambio en la agregación de preferencias que subyacen en sus respectivas agendas exteriores, como consecuencia de sus crisis políticas y económicas. Interesa entonces conocer dentro de este panorama complejo, la manera en la que estos países no sólo se están insertando en el escenario regional, sino también la forma y el peso que le han dado y que le otorgan hoy en día a su política exterior respecto a América Latina.

En el primer capítulo, se presentan los argumentos teóricos que permiten explicar la forma en que se configura la política exterior de un país en particular y aquellos elementos que definen su sentido ante eventos de carácter coyuntural.

Se presenta la discusión entre las corrientes teóricas que abrevan en el *Realismo* y aquellas que lo hacen en el *Institucionalismo*, como los principales cuerpos explicativos de las relaciones internacionales. Asimismo, se advierte un especial énfasis en la *agregación de preferencias* como método para analizar las razones y circunstancias que llevan a que una nación asuma una estrategia específica y no otra. Es conveniente mencionar que esta perspectiva parte de la *teoría de las*

decisiones en materia de política exterior, la que provee el marco analítico necesario para explicar la relación Argentina – Venezuela de los últimos años.

En el segundo capítulo, se hace referencia a la *teoría de las élites* y a las teorías que en el campo de las relaciones internacionales se aplican a los regímenes latinoamericanos, a fin de reforzar los argumentos teóricos que discuten el por qué se toman ciertas decisiones a nivel de política exterior y cómo influyen en ellas las élites gobernantes.

Una vez definidos los parámetros teóricos se revisa, a partir de los mismos, el caso de Argentina, motivo del tercer capítulo. En términos generales, este país comienza a replantear un cambio en su agenda de política exterior en el momento en que deviene la crisis económica y política que lo golpea a partir de diciembre del 2001 y, de ahí, sobrevienen una serie de ajustes que modifican su tradicional inserción en el sistema internacional.

Para explicar estas transformaciones partimos de un amplio análisis de la crisis, sólo para entender que este “momento decisivo” fue posiblemente la causa y también la consecuencia del viraje del gobierno en una nueva definición de la agenda de política exterior argentina en 2003. Es decir, se analizan las repercusiones políticas de la crisis en el entorno regional, para explicar el viraje del régimen hacia un espectro de izquierda.

Es importante decir que la crisis argentina nos habla de una crisis rotativa de la región, que va más allá de los errores técnicos y de corrupción cometidos por las administraciones locales y del subdesarrollo político de sus democracias. Por lo tanto, asumimos que las reacciones de los países latinoamericanos a la crisis

económica argentina estuvieron fuertemente ligadas a la pertenencia a bloques regionales que cohesionados o no, actúan y atienden su agenda política externa en tanto estén en juego intereses económicos y políticos de por medio.

En lo que concierne a Venezuela, tema del cuarto capítulo, el análisis parte de la caracterización de su política exterior desde la instauración de la llamada Cuarta República, pasando por las repercusiones de los procesos de reforma del régimen a raíz del intento de golpe de Estado del 2002, hasta la consolidación de una muy peculiar forma de gobernar mediante una fórmula de “democracia plebiscitaria”. A partir de este momento, su agenda externa incentivará nuevos acercamientos con algunos países, en particular con Argentina, Brasil y Cuba, para jugar un liderazgo clave en Latinoamérica.

A los ojos de Estados Unidos, la nueva agenda venezolana ha sido polémica por apoyar a Cuba y a otros países considerados *non gratos*, como por sus reiteradas acciones por impulsar la integración de las naciones latinoamericanas, a través de una ideología revolucionaria y de cooperación económica y energética.

Dando continuidad a lo abordado en los capítulos anteriores, en el quinto se constata el resultado de los acercamientos en los inicios de la década con la firma de acuerdos de cooperación bilateral entre Venezuela y Argentina. Lo anterior, da pauta para estudiar las posibilidades de cooperación que se generan como consecuencia de momentos decisivos que, para el caso de Venezuela, arrancaría a partir del intento del golpe de Estado y, para Argentina, sería el resultado de una crisis económica y política sin precedentes.

Estos acercamientos conllevan potenciales beneficios “a posteriori” en el momento de coincidir con agendas de política exterior, si no parecidas, con objetivos ideológicos y regionales en común.

Desde el punto de vista económico en el cono sur, con la llegada del presidente argentino y del brasileño Lula Da Silva (2003), se hizo evidente la necesidad de vigorizar y replantear los marcos de cooperación del MERCOSUR. Recientemente, la posible integración de Venezuela se presenta como parte de un proyecto económico y político que pretende, en primer lugar, vigorizar y consolidar al sub-bloque, pero que también resista y responda como tal a las presiones internacionales, sobre todo, del bloque estadounidense.

En este punto es conveniente, para los efectos de la presente introducción, enfatizar los efectos de las acciones de política exterior de ambos países en la consolidación de sus respectivos regímenes de gobierno. Si bien éstos suelen ser cuestionados por su hiperpresidencialismo y discurso antihegemónico, lo cierto es que también han construido una nueva forma de inserción internacional, que criticable o no, es activa en foros mundiales y se ha alejado de la dependencia estructural hacia Estados Unidos.

En este sentido, la llamada “petropolítica” del gobierno venezolano ha dado frutos, como se verá en el capítulo correspondiente, no solamente para generar aliados y consolidar su liderazgo en Latinoamérica, sino también para fortalecer su política interna permitiendo a Hugo Chávez, generar cambios constitucionales para gobernar al país del Río Orinoco.

Algo muy similar ocurre con Argentina que a raíz del cambio en el ordenamiento de sus preferencias en materia de política exterior y su acercamiento a Venezuela, ha mantenido un crecimiento económico notable. Además, ha fortalecido, en la medida de sus posibilidades, la institucionalidad democrática que tan afanosamente ha buscado.

Algo de ello podría aprender México, independientemente de que, históricamente, se ha encontrado impedido por su cercana relación con los Estados Unidos.

Capítulo 1

Política exterior y cooperación internacional: un acercamiento a los regímenes latinoamericanos

En este capítulo se analizan los fundamentos teóricos que permiten explicar la forma en la que los países priorizan los intereses de su agenda de política exterior frente a los cambios que surgen en el ámbito doméstico y en la escena internacional y, a través de los cuales, detonan procesos cooperativos entre países.

Es el Estado el que condiciona la toma de decisiones para actuar de una manera u otra ante situaciones y cambios que surgen en el momento en que las identidades y las preferencias de las agendas se transforman con el tiempo, ya sea por condicionantes y/o variables externas o internas.

Es necesario señalar que aunque el objetivo de la investigación no se centra en un análisis exhaustivo de la política exterior de los casos que se tratarán, partiremos del estudio de algunas variables sobre política exterior dentro de las teorías de las Relaciones Internacionales, con el fin de dar luz a los procesos que han revestido la política exterior latinoamericana y la manera en que estos cambios han impulsado estrategias de cooperación en los países latinoamericanos.

Partimos, entonces, de dos niveles de análisis. En un primer nivel se encuentran algunos componentes esenciales de las teorías de política exterior que permiten

comprender los instrumentos que utiliza un Estado para relacionarse con otros. Es importante mencionar que el diseño de la política exterior no solamente está ligado a una lógica maximizadora de los potenciales beneficios que puede obtener un Estado, sino que responde también a principios y doctrinas. De ahí que entendamos 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.*

En este primer nivel también se aborda el proceso de toma de decisiones en la política exterior, que subraya la importancia de la jerarquización de temáticas que delinearán sus intereses dentro de la política regional y mundial. A este ámbito analítico corresponde el esquema de *agregación de preferencias*, que permite sondear los elementos que integran la política exterior de un Estado en un momento histórico determinado.

En un segundo nivel de análisis se encuentran los procesos cooperativos en el sentido de búsqueda de equilibrio entre el *enfoque maximizador*, postulado en la mayoría de las tesis de las teorías de elección racional (en el que los agentes cooperan como individuos que toman decisiones sólo racionalmente); y el *enfoque de tipo "cultural"*, visto desde la óptica de la cohesión, sin que ello resulte necesariamente en la retribución de ganancias mutuas en el proceso. Aquí será el análisis *institucionalista y neoinstitucionalista*, los que permiten esclarecer ciertos aspectos sobre la forma en que se construyen estos procesos.

Asimismo, se discutirán los trabajos del académico estadounidense Andrew Moravcsik, quien ha hecho investigaciones sobre la *formación de las preferencias de*

los Estados. Se subraya la premisa en la que los intereses y las instituciones son los que determinan el comportamiento de los Estados formando sus preferencias.

Al final de este capítulo se realiza un acercamiento a la política exterior de los regímenes latinoamericanos, a partir de una perspectiva teórica que revisa la conceptualización de la toma de decisiones en este rubro. Se reconocen los rasgos propios que permiten diferenciar los procesos del continente respecto de lo que ocurre en otros países del orbe, específicamente de las democracias occidentales.

1.1. Fundamentos teóricos de la política exterior en las Relaciones Internacionales

1.1.1. Sistema Internacional y Política Exterior

Después del 11-S, el terrorismo como tema estratégico logró ocupar un lugar central en la agenda de los tópicos mundiales. Su espacio ha sido de tal magnitud que hasta ahora pareciera que todos los demás problemas mundiales han quedado minimizados y subvalorados. Las amenazas comunistas y las divisiones ideológicas tajantes de la Guerra Fría fueron reemplazadas por lo que se conoce en Estados Unidos como “las amenazas civilizatorias” del subdesarrollo y del terrorismo en este nuevo milenio.

Ante esta nueva situación mundial, América Latina parece importar menos tanto estratégica como geopolíticamente a Estados Unidos. Algunos países “clave” como México, Colombia y la cuenca del Caribe son desde la década de los

noventa hasta la fecha, los principales socios comerciales dentro de la región. Son acreedores y fuente de inversiones, con importantes influencias en el ámbito político y económico, pero también en los que se advierte una dependencia estructural de sus economías hacia el hegemón. Además, países como México no han detonado las suficientes estrategias de diversificación comercial y económica con otros países y aunque existen avances en la materia, estos han sido lentos.

Del otro lado, vemos países geográfica e históricamente estratégicos como Argentina, Brasil y Venezuela, en los que Estados Unidos ha decidido o frenar sus flujos de inversión y de apoyo económico y político en momentos de crisis (sería el caso de Argentina desde el año 2002), o actuar de manera cautelosa, sin una estrategia definida geopolíticamente, teniendo como referente histórico el suministro permanente de petróleo y energéticos de Venezuela a Estados Unidos.

Ante estos cambios en el panorama mundial y debido a las recientes crisis, las políticas exteriores latinoamericanas enfrentan diversos retos en la construcción de nuevas agendas para detonar otro tipo de alianzas y establecer estrategias de vinculación temática (*linkage politics*), con el objetivo de elevar los márgenes de negociación dentro del sistema internacional.

a) Sistema internacional

Al hablar de sistema internacional, además de delimitar el objeto material de las Relaciones Internacionales (Calduch, 2001), hablamos de un conjunto de relaciones entre actores y factores con un entorno específico y con regulaciones

determinadas. Son todos estos ámbitos los que influyen y condicionan el sistema en un contexto determinado.

Partimos de la existencia de un sistema que en palabras de Marcel Merle (1986), cuenta con una serie de atributos que evidencian las contradicciones generadas por sí mismo.

Es un *sistema global* en tanto que las relaciones de interdependencia se han incrementado desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. En este aspecto la intensificación de intercambios económicos en el marco de un mercado mundial se ha acentuado; las comunicaciones y la tecnología han disminuido brechas; y los Estados se relacionan con organismos internacionales a través de una infinidad de foros de discusión.

Es un *sistema cerrado* en términos geográficos. Este agotamiento del espacio físico tiene repercusiones importantes en los ámbitos económico y político, debido a que la distribución de los recursos y el reparto del poder parecen considerarse como “dados” aunque en permanente pugna y tensión por obvias razones. Esta característica del sistema genera formas de segregación y rivalidades para acabar con el sistema establecido y propugnar por otro.

Es un *sistema heterogéneo* en el ámbito político y social por la presencia de una diversidad de actores (Estados, organismos internacionales, organizaciones intergubernamentales, etc.), que se relacionan, sobre todo, por intereses ya sean económicos, políticos o comerciales.

Es un *sistema no regulado*. No existe una institución mundial o global capaz de gobernar o regular el sistema internacional. Es el equilibrio de fuerzas el que regula el sistema internacional a nivel político y; en materia económica existe una mayor institucionalización al respecto, por lo que instancias económicas como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), podrían ser los ejes reguladores y ordenadores de los componentes económicos del sistema.

Durante la Guerra Fría, no fue la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quien mantuvo la paz, sino las dos superpotencias que autorregulaban las relaciones entre ellas y con los demás Estados. La presencia de un sistema bipolar garantizaba el equilibrio de los poderes aunque solo como garantes de la seguridad del sistema.

Por lo tanto, la falta de institucionalización a nivel político y el fin de la bipolaridad en el mundo, trajo problemas significativos debido al aumento en el número de actores que participan como el número de relaciones. Actualmente al no existir ejes reguladores tan determinados como en la era de la Guerra Fría, la vulnerabilidad del Sistema y del Derecho Internacional, muestran una mayor inconsistencia.

b) Formación de bloques regionales

Para hacer frente a estas problemáticas, surge la necesidad de crear organismos regionales que tengan la capacidad de revertir estos procesos. Estos órganos, surgen como consecuencia de la crítica hacia los elementos de política realista en los que se había caracterizado hasta entonces el sistema internacional, y por el resurgimiento de paradigmas liberales, específicamente con las teorías de

interdependencia (Nye y Keohane, 1979). Lo que hacen estas teorías es recoger de la tradición Aristotélica y Kantiana, las tesis de que la interdependencia económica conlleva a la cooperación y a condiciones más viables para un mundo pacífico.

Las teorías que ponen el acento en la interdependencia subrayan el valor de los cambios en el sistema internacional como explicación del mismo, además de suponer que las relaciones no son esencialmente conflictivas sino también cooperativas.

La retirada aparente del Estado desde la década de los ochenta, supuso redimensionar el carácter del sistema internacional, por lo que el fenómeno que subrayaba la interdependencia estaba ligado a cuestiones de desarrollo económico y social y desplazaba los estudios basados sobre la confrontación Este-Oeste al ámbito de la confrontación en términos de desigualdad en el desarrollo Norte-Sur.

c) El estudio de la política exterior en América Latina

De esta forma, los países definen y diseñan sus políticas exteriores, teniendo en cuenta las condiciones del sistema internacional en cada contexto histórico. La política exterior versa, en primer lugar, sobre la preservación de independencia y seguridad del territorio y, en segundo, sobre la protección de intereses políticos y económicos (Deutsch, 1990).

Los países latinoamericanos han diseñado sus políticas exteriores conforme a los poderes de las potencias dentro de un contexto determinado. De esta manera según se especifiquen los intereses de las grandes potencias, los países latinoamericanos, han pasado de acciones reaccionarias a moderadas y viceversa.

La situación periférica de estos países desde sus respectivas independencias hasta mediados del siglo XX, hizo que los diplomáticos y los hacedores de la política en ese entonces, recurrieran al derecho internacional como una manera de resguardarse de las intervenciones de los países centrales.

Este carácter instrumental de los estudios sobre política exterior fue enfatizado, principalmente, por algunos analistas mexicanos como Arturo Borja (1997), quien recoge las aportaciones que tuvieron un sesgo claramente juricista para comprender el sistema internacional y como reflejo de la difícil historia de la región desde su nacimiento. Aunque Borja solo estudia el caso mexicano como referente, prácticamente esta misma forma de hacer política externa fue adoptada por los demás países de la región.

Será a partir de la década de los setenta en América Latina cuando se abra el abanico de enfoques metodológicos para el estudio de la política exterior. Y es aquí donde los enfoques realistas, idealistas y estructuralistas empiezan a ser estudiados para una realidad diferente a la cual se habían concebido: la estadounidense.

Una de las contribuciones más importantes parte de los supuestos teóricos del realismo clásico, con sus exponentes máximos¹, en el cual la anarquía² se alza como el criterio ordenador de la estructura internacional, basado en la maximización del poder de los Estados, que genera un sistema de *selfhelp* o de *autoayuda* y que inhibe los procesos cooperativos en el sistema internacional. Autores como Juan Carlos Puig (1975) en Argentina y Helio Jaguaribe (1977) en Brasil, parten de estas bases para construir lo que se conoce como “realismo periférico”, el cual se aleja bastante de la ortodoxia realista al analizarlo desde una estructura periférica en donde la preocupación se centra en la integración y cooperación regionales más que en la lucha del poder por el poder mismo. Además, a diferencia del realismo ortodoxo, éste trata de mostrar la vinculación existente entre la política doméstica y la externa como dos ámbitos convergentes.

Sin embargo, no será hasta el *boom* de los ochenta que las teorías dejarían de tener el enfoque normativo que las caracterizaba para tomar aspectos mucho más empíricos para el análisis.

“El común denominador de estas investigaciones es la identificación de actores estatales y no estatales y de las alianzas y conflictos internos que influyen sobre las orientaciones y opciones de la política exterior. Dentro de este amplio espectro, los autores analizan el impacto causal de una enorme gama de variables sobre el comportamiento externo de los Estados latinoamericanos.”

(Russell, 1992)

¹ Desde la década de los cuarenta a los sesenta, principalmente en los Estados Unidos, sobresalen una serie de intelectuales y políticos inscritos en esta corriente tales como Carr (1946), Morgenthau (1948), Kennan (1954) y Waltz (1979)

² Para la tradición realista, la concepción de sistema anárquico versa en un sistema en el que no existe una autoridad por encima de los estados, por lo que el poder es el último árbitro. Por tanto, el mecanismo regulador sólo puede ser el equilibrio de poder, mediante el cual es posible evitar que un Estado pueda imponer su hegemonía

En este sentido, mientras que Borja y Lorenzo Meyer destacan las contribuciones sobre la relación entre régimen político y política exterior en México, en el cono sur destacan los aportes de Carlos Escudé sobre cultura y política exterior y los de Robert Russell sobre sistemas de creencias de los líderes, en Argentina.

En conclusión, es desde la década de los ochenta y noventa cuando se aprecian los nuevos esfuerzos para redefinir y ajustar a las nuevas realidades conceptos clave como dependencia, autonomía y alineamientos.

Con respecto a estos últimos conceptos, el desarrollo de enfoques como el realismo periférico, principalmente en Argentina en la década de los noventa, nos habla de la esterilidad de políticas exteriores de confrontación por razones ideológicas en pro de ejes rectores de alineamiento con los países centrales. Este enfoque demuestra la extrema importancia de los vínculos cooperativos a costa de una alineación prácticamente total, para países que como Argentina, en palabras del analista internacional argentino Escudé se encuentran en una situación de vulnerabilidad. De este planteamiento se desprende que: “la reducción de costos y riesgos debe ser el principal objetivo de la política exterior de un Estado dependiente y es un principio básico para el desarrollo periférico” (Escudé, 1992: 257)

En la década de los noventa y con las transformaciones vertiginosas que advertían cambios drásticos en lo económico y lo político, el diseño de maximización de potencialidades y de búsqueda de una mayor integración regional, condujeron a una lectura divisoria que pasaría por enfoques críticos sobre el alineamiento con la potencia hegemónica y por posiciones que defenderían lo contrario.

Por lo tanto, se advierten dos lecturas de la autonomía en política exterior para los países en vías de desarrollo. Por un lado, la concepción de que la autonomía puede ser alcanzable a través de un proceso estructural y sistémico de transformación, en el que se plantea la adopción de un modelo económico y social alternativo del que rige actualmente. Y, por el otro, la comprensión de este fenómeno como alcanzable bajo determinadas condiciones domésticas e internacionales teniendo en cuenta una serie de factores como oportunidad, voluntad y capacidad.

d) Estrategias recientes de la política exterior en América Latina

Con el advenimiento del modelo neoliberal en América Latina y con el objetivo implícito de buscar una total inserción de las economías nacionales dentro de los procesos de globalización, los países de la región tuvieron que hacer frente a los ajustes que requerían abrir sus economías a un escenario competitivo.

Estas transformaciones en la economía (como su liberalización y apertura comercial), además de acelerar una serie de desajustes en la distribución social de las sociedades latinoamericanas, evidenciaron la fragilidad política y los obstáculos que hoy en día enfrentan los países de la región ante un sistema internacional en constante contradicción.

Es por ello que una serie de fenómenos como el impulso de la cooperación Sur-Sur y la agenda revisionista inclinada a imponer un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), actualmente están cobrando vida, después de que a finales del siglo XX fueran catalogadas como retóricas. En este sentido, la aparente reconciliación con la realidad del poder del sistema internacional de los noventa,

parece al menos ser más crítica en la entrada del nuevo milenio. Los países, entonces, se encuentran en la búsqueda de nuevas formas de posicionarse.

En este contexto, podríamos hablar en la actualidad de dos estrategias diferenciadas de actuación que utilizan los países latinoamericanos en sus agendas externas.

Una *política exterior activa* en donde la aceptación del riesgo de disentir frente a la potencia hegemónica, el énfasis en torno a la cooperación latinoamericana, la atención a la diversificación de las relaciones diplomáticas y comerciales y la valoración de la corriente tercermundista no alineada, son sus principales ejes rectores. Este tipo de actuación desde la entrada del nuevo milenio se puede observar en políticas exteriores como las del cono sur, específicamente el caso de Venezuela y Argentina.

Este tipo de política exterior considerado como reformista, es el que, tras reconocer los límites de tolerancia del poder central, decide actuar dentro del sistema aprovechando oportunidades y coyunturas propicias.

La otra es una *política exterior moderada*. Los países actúan por “lealtades” e intereses manifiestos dentro de la relación con el país hegemón y para detonar estrategias de cooperación económica. Dentro de esta concepción, el enfoque de interdependencia compleja planteada por Robert Keohane y Joseph Nye (1988), intenta explicar la relación de México con Estados Unidos en lo que concierne a relaciones de cooperación.

En relación a los casos empíricos que analizaremos en la investigación presente, parece ser que han abandonado, al menos hasta ahora, los principios de política exterior que anteriormente los regían.

Algunos analistas han planteado enfoques que establecen una clara diferenciación entre lo que es deseable y lo que es posible en materia de política exterior, rechazando todas aquellas políticas que amenacen intereses vitales de los países, apelando a sus principios.³

Es así como en la actualidad asistimos a cambios en los que los países buscan nuevos modelos de inserción. Teniendo en cuenta la permisividad internacional, las modificaciones en la agenda mundial, así como la utilización de los propios recursos de poder y la agregación de los mismos conforme a diversas estrategias de integración, se obtiene una lectura diferente del concepto de inserción internacional donde se valoriza el no-alineamiento en términos positivos.

1.1.2. La agregación de preferencias en la toma de decisiones en política exterior

El primer paso en el proceso de análisis de la política exterior consiste en identificar los principales problemas y oportunidades que enfrenta un país en las distintas áreas en que se desenvuelven sus relaciones externas. Como segunda etapa, se hace necesaria la selección y la jerarquización de temas relevantes que

³ Robert Russell se pronuncia a favor de lo que llama “neoidealismo periférico”, en donde afirma que la autonomía se disminuye o se incrementa en la medida en que el país se trace unos principios supremos, a partir de los cuales el interés nacional y los intereses materiales puedan ser alcanzados. En otras palabras, una política exterior que pretenda como meta la defensa de una serie de principios (en esencia ideales pero con manifestaciones y repercusiones específicas en lo concreto.) (Russell, 1991)

deben o no incluirse en la agenda (es aquí donde cobra importancia la agregación de preferencias).

Algunos de los criterios que se emplean para la selección de temas, tienen que ver con el tiempo y la oportunidad de incluirlos en la agenda, dependiendo de su el grado de complejidad, de la incertidumbre que los rodea y las posibles repercusiones de sus consecuencias.

La operacionalización de la agregación de preferencias (la identificación, selección y definición de los intereses en específico que componen la agenda internacional de un país determinado), es lo que permite establecer los objetivos, prioridades y opciones que enfrenta un país en las distintas áreas por las que discurre su accionar externo.

El poder de decisión para ponderar las problemáticas externas en una agenda de política exterior sólo puede ser desplegado por los Estados, ya que son los únicos actores que reúnen los dos requisitos necesarios para hacerlo: cuentan con la capacidad jurídica reconocida internacionalmente y la capacidad política plena, autónoma y eficaz.

De esta manera, entendiendo la política exterior como un proceso en el que se suceden las decisiones y las actuaciones, se establece una distinción teórica entre los diversos momentos o etapas para dividirla: la de elaboración, la de ejecución y la de control.

La primera de las etapas “corresponde al proceso decisorio, es decir, con el conjunto de interacciones entre los diversos órganos político-administrativos y

grupos sociales del Estado, mediante los cuales se definen los objetivos y se eligen los medios necesarios para llevar a cabo la política exterior” (Calduch, 1993: 6). Determinados los objetivos y los medios disponibles, resulta imprescindible definir las diversas alternativas de actuación que existen para alcanzar los resultados esperados. Es aquí donde aparece la jerarquización de temas o la agregación de preferencias de cada agenda.

a) Tipos de decisiones en política exterior

Sin pretender ser exhaustiva, se señalan a continuación los tipos de decisiones que a juicio de Rafael Calduch Cervera pueden distinguirse:

- Por su contenido: *Decisiones finalistas* que recaen sobre objetivos o fines y *Decisiones instrumentales* que afectan a la elección de los medios o instrumentos de realización
- Por el tiempo de adopción y ejecución: *Decisiones inmediatas* y *a largo plazo*
- Por la naturaleza de los agentes decidores: *Decisiones cerradas* que son aquellas que adoptan exclusivamente por los órganos político-administrativos del Estado, sin la participación de grupos o personas ajenas al aparato estatal; y *Decisiones abiertas*.

Y finalmente es en la etapa de control de la política exterior en donde se realiza una evaluación acerca de los resultados alcanzados y de su adecuación a los fines y objetivos que justificaban la adopción de una u otra decisión.

b) Las decisiones por agregación de preferencias

Para entender mejor la definición de las preferencias y la manera en las que son agregadas en las decisiones de los Estados, decidimos recurrir al trabajo de Andrew Moravcsik (1997). En su investigación, dibuja la importancia del liberalismo no como un paradigma sino como una teoría para explicar la naturaleza de los actores sociales, el Estado, sus relaciones y el sistema internacional.

Desde su perspectiva elabora tres variantes de la teoría liberal que explican la vinculación de las preferencias sociales al comportamiento del Estado. La primera, pone el acento en las consecuencias del conflicto y la competitividad sobre los valores e identidades de los bienes públicos en el comportamiento del Estado (*Liberalismo de Ideas*); la segunda variante, subraya el rol del Estado sobre las ganancias y las pérdidas de la sociedad dentro del intercambio económico transnacional (*Liberalismo Comercial*); y la tercera subraya las formas de representación interna y sus iniciativas sociales en la búsqueda de un mayor bienestar y su impacto en el comportamiento del Estado. (*Liberalismo Republicano*) (Moravcsik, 1997: 37)

De manera holística, la teoría liberal propuesta por el autor, busca distinguir sobre las condiciones sociales a través de las cuales el comportamiento de los Estados converge hacia la cooperación o al conflicto. Además, rechaza las nociones utópicas acerca de la existencia de una armonía automática de intereses existentes entre individuos y grupos de la sociedad.

Es por ello que dentro de cualquier Estado es preciso hacer consensos sobre discusiones internas relevantes como: la divergencia de creencias hacia metas comunes, el conflicto que pueda crear la escasez de bienes materiales y las desigualdades en materia política al realizar acciones concretas.

Compartimos el concepto de que son los Estados los que con base en los intereses oficiales de cada nación definen sus preferencias y actúan en consecuencia en la política mundial.

Si aterrizamos estas ideas a la realidad latinoamericana, la agregación de preferencias y su jerarquización, representa y responde a los intereses de la elite dirigente que gobierna, sin dejar de lado la importancia de los actores políticos organizados, como los empresarios y las luchas de la sociedad civil, que pugnan por cambios en la forma de hacer política y en las ordenaciones de preferencias que son fijadas en las cúpulas de poder.

c) Preferencias estatales

Centrándonos en la definición de lo que entendemos por preferencias estatales, y coincidiendo con las ideas de Moravcsik, éstas son el conjunto de intereses fundamentales que son determinados a través de “los Estados del mundo”. Es decir, las preferencias son por definición causalmente independientes de las estrategias de otros actores y, por lo tanto, son determinadas antes de las relaciones interestatales, incluyendo las amenazas externas, la manipulación de

la información u otras tácticas. Por el contrario, las estrategias y tácticas, son opciones políticas definidas dentro de las relaciones interestatales.⁴

Definidas así las preferencias, se subraya la idea de que las preferencias estatales, determinan el comportamiento de los Estados. "Cada Estado busca dar cuenta de sus distintas preferencias bajo diversas obligaciones impuestas por las preferencias de 'otros estados.'" (Moravcsik, 1997: 40). Lo anterior rechaza los presupuestos realistas de que las preferencias estatales deben ser tratadas como naturalmente conflictivas y las instituciones como si fuesen parcialmente convergentes en la solución de problemas colectivos. (Keohane, 1984: 10).

Por el contrario, la teoría liberal privilegia las variaciones en la configuración de las preferencias tratándolas como si fueran fijadas, inclusive, por acciones coercitivas o endógenas a las preferencias estatales. En este sentido, se asume que las preferencias en el modelo de interdependencia implica una vinculación de fuerza en el comportamiento de los Estados.

Me explico. Las preferencias estatales pueden cambiar en respuesta de los cambios del contexto social e internacional. En la política económica internacional, por ejemplo, las demandas sociales son consecuencia no solamente de los avatares de la economía interna, sino también de las circunstancias específicas que marque el mercado global. Los líderes de los países deben pensar de manera sistemática acerca de su posición dentro de la estructura de preferencias de otros actores. De esta manera, estamos de acuerdo con la

⁴ Estas nociones tomadas del artículo de Moravcsik, hacen alusión a la frase "El país A cambia sus preferencias en respuesta a las acciones del país B", sin embargo, lo anterior es un mal empleo del término definido aquí, que implicaría una menor consistencia del comportamiento racional. (Ver Sebenius, 1997: 207)

definición de Waltz en la que, según la teoría sistémica, las interacciones entre los Estados son explicadas a través de “cómo los Estados se sostienen en relación con otros” (Waltz, 1979: 29, 65-66; Ruggie, 1983: 90-91)

d) Factores multicausales en la definición de las preferencias

Llegados a este nivel teórico, para analizar la manera en la que los Estados construyen esas preferencias, se deben subrayar la importancia de los factores multicausales que explican su comportamiento. Este proceso consta de dos etapas: los Estados definen primero sus preferencias y después debaten, negocian y luchan por acuerdos particulares. Estas etapas explicadas por realistas, institucionalistas y liberales, es conocida como la etapa de la interacción estratégica (Ruggie, 1982).

Los factores multicausales de los que habla Moravcsik, están representados por los elementos constitutivos de las variantes del liberalismo señaladas anteriormente en sus variantes ideacionales, comerciales y republicanas. Así, mientras las dos primeras variantes subrayan las identidades sociales y los intereses económicos de la nación en cuestión, la tercera representa la manera en que el liderazgo político determina los cursos de acción institucionales formados a través de las preferencias estatales. (Moravcsik, 1997: 65)

Estas tres variantes son las que determinan las preferencias estatales. El Estado puede desarrollar estrategias de interacción plausibles que lleven a resultados sistémicos, sólo en conjunto con factores que expliquen la distribución del poder y la posición de las naciones en el sistema global, (Moravcsik, 1997: 65)

Para poder tener una visión más abarcadora y clara de esta teoría, el autor aplica este bagaje en otro trabajo sobre la Unión Europea. En su libro *The Choice of Europe* (1998), habla de las preferencias que ya han sido formadas a través del proceso de interacción entre factores multicausales y, a partir de las cuales, hace una división interesante: intereses geopolíticos y económicos.

Reforzando estas ideas, las preferencias nacionales son entendidas como un reflejo de incentivos económicos generados por modelos de interdependencia. Las motivaciones que tienen los gobiernos para cooperar no están necesariamente relacionados con asuntos geopolíticos, sino también son el resultado de una coordinación política que responde al aumento de oportunidades en el intercambio económico.

En este caso, se refuerza la premisa inicial de la investigación en donde las dos lógicas: la lógica ideológica y la de agrupamientos regionales se encuentran en estrecha relación derivadas de intereses propios.

Es así como las preferencias nacionales están determinadas por las fuerzas políticas internas de cada Estado y por eso no se llega a asumir el hecho de que los Estados son unitarios en su política interna ni tampoco uniformes en sus preferencias. A diferencia de la estructura racionalista, las preferencias cambian por causas exógenas, no son fijas. El origen de las preferencias se halla en dos tipos de intereses:

- a) Intereses geopolíticos: reflejan amenazas a la seguridad nacional o a la integridad del territorio

- b) Intereses económicos: reflejan los imperativos de la interdependencia y, en particular, el incremento de oportunidades en el comercio exterior y movimiento de capital.⁵

A partir de los elementos descritos por Moravscik, en el siguiente cuadro podemos observar, de manera sintética, la formación de las preferencias nacionales en cuanto a los intereses geopolíticos y económicos, lo que puede explicar también el acercamiento de los países a través de posturas político-ideológicas, o bien, a través de afinidades económicas.

⁵ En lo que se refiere a la teoría de los intereses económicos, que subraya las consecuencias directas de la integración económica (la teoría de los intereses geopolíticos, subraya las indirectas), otorga los siguientes fenómenos que han estado en el centro de la atención mundial por décadas:

- ✓ Liberalización comercial agrícola
- ✓ Liberalización comercial industrial
- ✓ Remoción de barreras arancelarias
- ✓ Estabilización cambiaria

Una alternativa de explicación de la política comercial basada en estas premisas asume que las inversiones económicas son específicas para usos particulares en corto tiempo y que su valor está influido por el alcance de los mercados en los que compiten. Este análisis asume que las políticas están parcialmente a favor de aquellos actores con intereses preexistentes claros y de peso y en contra de aquellos intereses que son difusos e inciertos. Aquí habría que advertir la existencia de dos limitaciones a la liberalización comercial: tanto las demandas de grupos empresariales por una mayor protección, como las demandas de consumidores, ambientalistas, partidos políticos por regulaciones de seguridad.

Para los exportadores e inversionistas extranjeros sus preferencias estarían dirigidas hacia la estabilización monetaria, la cual reduciría el riesgo de intercambio y transacción de costos. Los consumidores e importadores prefieren impuestos flexibles que permitan una estimulación macroeconómica que les beneficie. Combinando asuntos acerca del nivel y la estabilidad, los exportadores preferirán impuestos bajos y estables; los importadores los preferirán bajos y flexibles; los productores de servicios y bienes, altos y flexibles respectivamente y, finalmente, a los financieros internacionales les convendrán impuestos altos y estables.

Formación de preferencias nacionales

Cuadro 1

<i>Dimensiones</i>	<i>Intereses Geopolíticos</i>	<i>Intereses Económicos</i>
Patrón de preferencias de países y asuntos	<ul style="list-style-type: none"> • Las preferencias varían de país en país en función de su compromiso ideológico o como resultado de amenazas militares. • La política exterior y la cooperación para la defensa son asuntos importantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las preferencias varían de país y de asunto en función de la naturaleza e intensidad de los incentivos económicos. • En los asuntos de armonización regulatoria, las posiciones varían por competitividad y proteccionismo, con países desarrollados que defienden altos estándares. • En política monetaria, las posiciones varían entre los que postulan una política monetaria fuerte y los que están a favor de una débil • En lo que se refiere a política exterior, la posición es la misma sostenida por los intereses geopolíticos.
Cambios de preferencias a través del tiempo	<ul style="list-style-type: none"> • Se originan por importantes eventos geopolíticos que revelan nuevos posicionamientos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se originan por grandes problemas económicos. • Las decisiones para una integración se intensifican por el aumento de los flujos de comercio, la movilización de capital y una política de convergencia.
Consistencia de políticas y negociación de demandas	<ul style="list-style-type: none"> • Las grandes negociaciones son geopolíticas, mientras que las grandes concesiones pueden ser económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las grandes negociaciones son económicas, mientras que las grandes concesiones pueden ser geopolíticas.
Divisiones en el interior de los estados	<ul style="list-style-type: none"> • El ejecutivo y su gabinete es el responsable de la política interna y externa para la defensa del estado. • Las divisiones internas reflejan las diferentes posiciones ideológicas para determinar amenazas externas (nacionalistas vs internacionalistas). 	<ul style="list-style-type: none"> • Los intereses de los grupos económicos, el ejecutivo y su gabinete son los responsables de la política interna. • Las divisiones internas son el resultado de asuntos como el de la competitividad. En política monetaria las divisiones se encuentran en sectores que propugnan el comercio de bienes y los que lo rechazan.
Contenido de las deliberaciones internas	<ul style="list-style-type: none"> • Deben centrarse en la definición de objetivos político-militares • La adaptación a una situación de seguridad es vista como “necesaria” 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay una falta de claridad jerárquica en los objetivos, puesto que hay intereses en áreas geopolíticas, política exterior, defensa y algunas veces en asuntos institucionales, aunque dan prioridad a los objetivos económicos • La adaptación a la situación económica es vista como “necesaria”

Fuente: Elaboración propia a partir de las principales líneas teóricas manejadas por Andrew Moravcsik en su libro *The Choice of Europe*, 1998

La formación de los intereses en la política interna está guiada por la búsqueda de acuerdos de gobernabilidad y eliminación de conflictos internos, a través de una agregación gradual de demandas en las instituciones, las que constantemente se redefinen en función de los acuerdos alcanzados entre los distintos grupos representados.

En este punto tenemos que advertir que es difícil establecer una división tajante entre las dos lógicas –geopolítica y económica–. Las decisiones de uno u otro Estado se rigen tanto por intereses regionales como por supuestos ideológicos que los acercan en mayor o menor medida a las condiciones comerciales y/o políticas que se establezcan en las estrategias de cooperación.

e) Condicionantes de la política exterior de un Estado

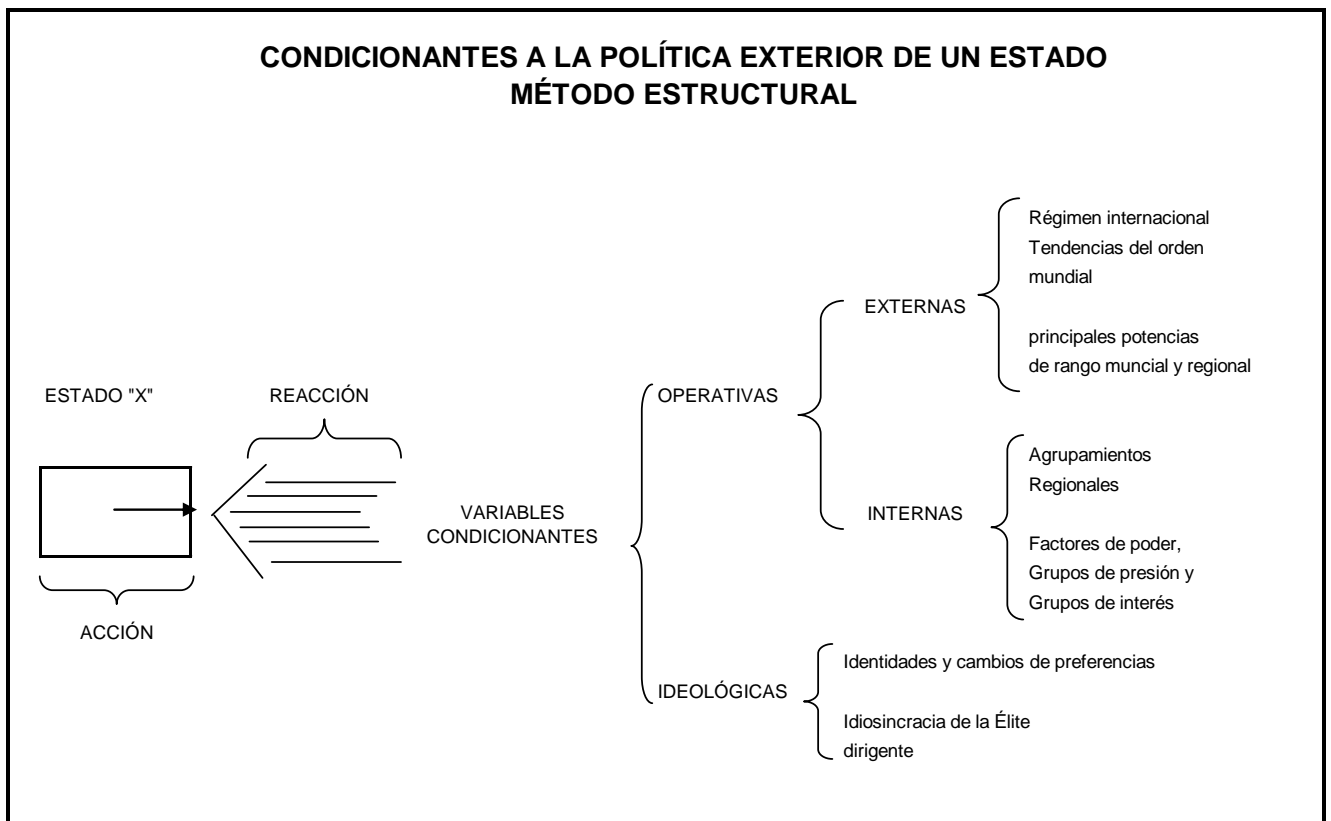
Por todo lo anterior, es importante analizar las variaciones que se producen en la comunidad internacional, las cuales inciden de manera directa en la conducta de los Estados, favoreciéndolos o perjudicándolos en sus posibilidades de inserción. Asimismo, es necesario hacer referencia “al orden internacional imperante” como una variable permanentemente a considerar para analizar la conducta internacional de un Estado.

Desde esta perspectiva metodológica integral, se observa la realidad desde el actor como desde el ambiente internacional donde se encuentra inmerso. Esto significa no caer en los extremos de la visión “atomista” ni en el de la visión “globalizante” que desconocen el acontecer de los países. El método de análisis –

y de toma de decisiones- debe conciliar, sin caer en eclecticismos, ambas perspectivas en una sola, por lo que podríamos estar hablando acerca de una perspectiva estructural y coyuntural a la vez.

Este método, a fin de considerar las tendencias significativas de la política exterior y las causas por las que el país se orienta en un sentido y no en otro, supone el análisis de una serie de variables internas y externas como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 2.



Fuente: Dallanegra Pedraza, Luis, (2001) *Visiones del orden mundial: régimen internacional. Una teoría sobre el sistema mundial desde una perspectiva realista-sistémica-estructural*, Córdoba, Argentina, versión en Internet.

Desde la perspectiva de la política exterior, las variables condicionantes a la posibilidad de desempeño de acción internacional de un país determinado son de dos tipos: externas al país de estudio e internas al mismo.

Variables Condicionantes Operativas Externas

1. Cuando uno habla del orden internacional se hace referencia al sistema internacional, a sus características vigentes en el momento en que se realiza el análisis del comportamiento del país en estudio y a las reglas del juego estipuladas.
2. Las principales potencias de rango mundial y/o regional son aquellas que tienen algún tipo de incidencia en el comportamiento internacional del país que se estudia. Por ejemplo, Estados Unidos en el rango mundial desde el segundo cuarto del siglo XX y México, Brasil y Argentina en el rango regional de América Latina.

Variables Condicionantes Operativas Internas

1. Hace referencia al potencial del país, medido en capacidad militar, recursos naturales, PIB per cápita, capacidad de desempeño tecnológico, etc. Asimismo, toma en cuenta los agrupamientos regionales, como instrumento para hacer frente a los avatares situacionales de la región y del mundo.
2. Los grupos de presión, factores de poder y grupos de interés internos o externos que tienen incidencia en el ámbito interno, pueden ser: fuerzas armadas, grupos empresariales, sectores rurales, empresas transnacionales, etc.

Variables Condicionantes Ideológicas

1. Cuando analizamos mecanismos de agregación directa nos encontramos con una serie de inconsistencias que pueden ser dinámicas o temporales, entre las que destacan: a) las variaciones que puede sufrir la identidad del actor en el tiempo; b) los cambios en las preferencias de los actores; y, c) las variaciones que pueden ocurrir en la estructura y en las restricciones del problema como consecuencia de las decisiones adoptadas en el pasado.
2. La idiosincrasia de la elite dirigente o gobernante se refiere a la ideología y la percepción que el grupo gobernante tiene del sistema internacional y de la realidad nacional, así como la forma en que se debe conducir el país en lo interno y lo externo.

Atendiendo estas consideraciones, se infiere que el mecanismo de toma de decisiones comprende el plan y los objetivos del gobierno en turno, que puede o no continuar con las líneas implementadas por gobiernos anteriores (nivel político). En el nivel burocrático, no necesariamente se responde a las políticas del gobierno en turno pues lo que preocupa es principalmente el cumplimiento de la norma administrativa; y finalmente, en el nivel de los *lobbies*, se aspira alcanzar que la magnitud de los intereses sectoriales, sean comprendidas en la toma de decisiones.

Existen países que orientan y transforman el sistema internacional a partir de sus objetivos de política interna y otros cuya política interna es la resultante de la incidencia del orden internacional vigente. Es aquí donde es difícil establecer una

definición de política exterior en un mundo estratificado e interdependiente, donde las posibilidades de los Estados son distintas, en función de sus capacidades; las inserciones en las que se encuentran; la percepción de su dirigencia; las alianzas que se construyen y las alineaciones a las que se pertenece.

Es por ello que se reconocen dos tipos de política exterior. Una política exterior como resultado de la *acción* que un Estado ejerce hacia el ambiente mundial, considerada como *Política Exterior Activa* y que está dirigida a un actor o conjunto de actores que atiende objetivos concretos en función de un proyecto de país y un plan de gobierno. Los que “reciben” esta política, ya sea que se hayan perjudicado o beneficiado, reaccionarán produciendo acciones diversas, como agruparse regionalmente o evitando que las medidas se orienten a producirles un eventual perjuicio.

Y como segundo tipo, una *Política Exterior como solución de problemas*, en donde el Estado *reacciona* frente a un conflicto que proviene del ambiente externo y del cual no está preparado para responder de manera activa, por lo que solamente se limita a reaccionar para evitar un daño a sus intereses.

1.2. Fundamentos teóricos de la cooperación

Una vez que se abordaron los fundamentos teóricos de la política exterior en el apartado precedente, veamos las principales perspectivas teóricas de la cooperación. Partimos de la premisa de que la cooperación política desencadena conflicto o conflictos entre los agentes involucrados.

Las instituciones sirven para generar un ambiente de cooperación y coordinación pero también son fuente de conflictos y fricciones sociales cuando los agentes negociadores en el intercambio toman elecciones individuales y colectivas. Por lo tanto, el concepto de cooperación descansa en una base de complementariedad de intereses entre los agentes internos y externos en los procesos cooperativos.

La condición para lograr esta base es poner de manifiesto los intereses de las partes cooperantes. Nada conspira más en contra de esta condición necesaria que la falta de "sinceridad" o de transparencia en la mutua información sobre los intereses verdaderos de las partes. Así, a medida que la confianza descende en una relación, las actitudes pasan de ser cooperativas a ser competitivas y desconfiadas. En este proceso se pretenden maximizar las ganancias y minimizar sus pérdidas frente a la otra parte. La influencia de las **teorías del intercambio** y los **estudios teóricos de juegos** son relevantes.

En el análisis de las **teorías de elección racional**, "el juego debe ser entendido como una estrategia dirigida a situaciones de conflicto, en las que una persona debe utilizar una elección sabiendo que otras están efectuando sus propias

elecciones al mismo tiempo y que el resultado del conflicto está determinado por todas las elecciones realizadas.” (Redorta, 2004: 264)

Esta teoría se ocupa del diseño de estrategias óptimas en situaciones de incertidumbre, entendiendo por óptimas aquellas que combinen una probabilidad máxima del resultado más deseado con una probabilidad mínima del menos anhelado. Una variedad especial de incertidumbre en el razonamiento instrumental del agente es la que viene dada por la existencia de situaciones que encierran una interacción estratégica entre dos o más agentes, de manera que la determinación de la acción instrumentalmente racional para cada uno de ellos depende de la acción que realicen los demás. De esta manera, la teoría de juegos trata de orientar la racionalidad instrumental del agente en situaciones de interacción estratégica. (Calvert, 1995)

Una de las grandes falencias de esta teoría se encuentra en minimizar el tipo de actitudes o preferencias que se basan en la maximización de ganancias y que dan cuenta de la importancia de procesos cooperativos recíprocos y del comportamiento y mutabilidad de los cambios que se dan en la negociación. Por el contrario, el institucionalismo da cuenta de estos cambios.

1.2.1 El Institucionalismo

El análisis institucionalista es una línea de investigación que, si bien parte de las categorías e instrumentos de la economía neoclásica⁶, se concentra en el estudio

⁶Si bien parte de esta corriente teórica, el institucionalismo rechaza la cosmovisión de la economía neoclásica en considerar a las instituciones y a las estructuras jerárquicas de poder y de control social como dadas. Para la economía neoclásica el intercambio económico y político sólo ocurre en el mercado de bienes y servicios, regulado por los precios. Para Gilpin algunas de las limitaciones de la economía

del papel de las instituciones, las normas, los valores y la cultura en el intercambio, asumiendo una perspectiva de análisis multidisciplinario.

“El institucionalismo en sus distintas variantes, no presupone la armonía y consistencia analítica como la economía neoclásica; por el contrario, enfatiza los conflictos y contradicciones, no sólo en el nivel de los modelos analíticos, sino también en la realidad que busca analizar...” (Ayala, 1999: 26, Axelrod, 1986)

Analizar la cooperación entre Estados desde el punto de vista político internacional, supone visualizarla como una fuente generadora de incentivos para el desarrollo de intercambios políticos y sociales institucionalizados.

La cooperación es un proceso que se produce en un escenario sistémico porque debemos entender, en primer lugar, el contexto internacional para analizar la acción misma y, en segundo lugar, “...porque suministra un componente irremplazable para un análisis completo de la acción...” (Keohane, 1993: 95) Es un proceso altamente político puesto que los modelos de comportamiento de los agentes estatales tienden a ser modificados.

“El institucionalismo parte del estudio del comportamiento y las elecciones individuales, y el modo en que ambos procesos son moldeados por las instituciones existentes.” (Ayala, 1999: 27) Esto significa que en el momento en el que se produce la cooperación, las partes cambian su comportamiento de

neoclásica se fundan en negar el rol del Estado en los asuntos económicos y especialmente en el desarrollo de la economía internacional, abstrae el funcionamiento del mercado del contexto institucional y no toma en cuenta las variables sociales, políticas y culturales del contexto internacional. (Gilpin, 2001: especialmente el capítulo 3)

acuerdo con las transformaciones de los demás, pero siempre dentro de los márgenes que proveen las reglas y normas de las instituciones.

Por lo tanto, “parte de lo abstracto a lo concreto. Es decir, desde la normativa y las reglas, explícitas e implícitas, hasta los casos particulares. En lugar de modelos teóricos estándar de individuos racionales dados, el institucionalismo construye sobre lo psicológico, lo antropológico, lo sociológico y otras investigaciones del comportamiento...” (Hodgson, 2001: 69)

La cooperación política entonces debe entenderse de forma dialéctica con la discordia, es decir, la ausencia de cooperación o su respectivo fracaso, noción que es subrayada constantemente dentro de la tradición realista en las relaciones internacionales⁷.

En este sentido, este análisis parece dar más luz a los procesos de cooperación en el momento en el que se admite que los individuos o agentes cambian sus necesidades y preferencias con las circunstancias de una realidad regional dada - desde este punto de vista se estaría de acuerdo con las tesis de Moravcsik-. “Los individuos interactúan para formar instituciones, mientras que sus metas o sus

⁷ Para el realismo clásico los Estados son considerados como los principales actores de la política mundial, caracterizados por ser racionales y unitarios. El objetivo de cada uno es la maximización del poder, por lo que rechaza la armonía de intereses entre ellos y considera que el conflicto y la anarquía son naturales al sistema internacional. La política internacional se transforma así en un perpetuo juego cuyo objeto es acrecentar el máximo poder en un sistema anárquico. Por ende, el poder es el principal concepto y la clave de la concepción realista. En contraposición, la corriente idealista “estima que la interdependencia económica lleva a la cooperación y la paz...la colaboración sólo será posible en tanto sirva a los intereses de cada país. En este sentido, a diferencia del realismo, para el liberalismo es importante instaurar mecanismos de cooperación, los cuales podrán amortiguar los efectos de la anarquía internacional.” (Dunne, 1997: 154))

Sin embargo, debido a la incapacidad de estos dos paradigmas por resolver los nuevos cuestionamientos en un sistema internacional cambiante, será a partir de la década de los setentas que a los presupuestos realistas y liberales se añadirá el prefijo neo. De ahí el surgimiento del realismo estructural o neorealismo, el que a través de uno de sus principales exponentes, Kenneth Waltz (1979), a diferencia del realismo clásico presta especial atención a las influencias y condicionamientos de la estructura del sistema internacional, aunque continuará con el análisis desde una concepción estatocéntrica. Pese a todo, uno de los mayores alcances de la tendencia neorealista y que supera las concepciones tradicionales es precisamente el reconocimiento del cambio y las transformaciones de las estructuras del sistema mundial, lo que puede ocasionar cambios en el comportamiento de los Estados.

preferencias, a su vez, son moldeadas por las condiciones socio-económicas.”
(Hodgson, 2001: 34)

1.2.2. El Neoinstitucionalismo

El neoinstitucionalismo parte de la idea de que los agentes principales en la política mundial son los Estados, definidos como actores racionales unitarios que calculan los costos de sus acciones y buscan llevar al máximo su utilidad esperada. La concepción neoinstitucional, rechaza la tesis realista de que la búsqueda del poder constituya el interés más importante de los Estados, ya que éstos definen sus propios intereses bajo condiciones sistémicas. La búsqueda del poder no siempre adopta la misma forma.

En este sentido, la cooperación necesita dos condiciones: “los agentes deben tener algunos intereses mutuos, deben obtener beneficios potenciales de su cooperación...y (que) las variaciones en el grado de institucionalización ejerzan efectos sustanciales en el comportamiento del Estado” (Axelrod, 1986: 18)

El argumento principal es que la razón logra dar prioridad conceptual a ciertas agregaciones sobre otras. Lo anterior evita inconsistencias en el momento en que existen agregaciones diferentes que tuvieran que competir en el mismo nivel de prioridad. No obstante, ello no exime de caer en el *Teorema de la imposibilidad* de la elección social demostrada por Kenneth Arrow⁸, en donde se muestra que

⁸ El teorema sostiene que, si el conjunto de individuos de una economía es finito y el número de los estados sociales posibles es mayor que dos, entonces no es factible encontrar un orden colectivo y racional de preferencias que satisfaga simultáneamente el criterio de Pareto y los axiomas de no-dictadura, dominio irrestricto e independencia de las alternativas irrelevantes.

ningún sistema de agregación de preferencias individuales rinde siempre resultados congruentes y no arbitrarios en sus decisiones sociales.

De ahí que las teorías de las decisiones colectivas, concentren su atención en el análisis de los mecanismos *directos* de agregación de preferencias, destacando consecuentemente la inestabilidad que los caracteriza y la importancia de las instituciones como fuente de equilibrio y de estabilidad.

Si nos referimos específicamente a los mecanismos de agregación directa nos encontramos con la problemática intrínseca que conllevan estos procesos, es decir, cuando las alternativas no pueden ordenarse en una única dimensión, la teoría de la elección social muestra que, a menos que los órdenes de preferencias de los agentes ante una situación determinada, cumplan unas condiciones de simetría sumamente restrictivas y poco realistas, los procesos de agregación de preferencias no conducen regularmente a resultados estables.

Nos encontramos entonces frente a una serie de inconsistencias que pueden ser dinámicas o temporales, entre las que destacan: a) las variaciones que puede sufrir en el tiempo la identidad del agente decisivo; b) los cambios en las preferencias de dicho individuo; y c) las variaciones que pueden ocurrir en la estructura y en las restricciones del problema como consecuencia de las decisiones adoptadas en el pasado.⁹ (Saporiti, 1999: 8)

⁹ La inconsistencia dinámica no se refiere a una situación en la que resulta óptimo para el individuo decisivo, anunciar cierta acción o celebrar cierto acuerdo y luego incumplir su compromiso. Por el contrario, se presenta también en el caso en que las decisiones son adoptadas con el único propósito de maximizar el bienestar general.

Para el caso que nos ocupa esta tipología nos sirve para indagar en el tipo y dimensionalidad de decisiones que alteran las agregaciones de preferencias de un Estado con respecto a situaciones políticas o económicas determinadas, teniendo en cuenta que no solamente este tipo de decisiones se basan en maximizar resultados que convengan a la agenda, sino también que toman en cuenta los cambios que resulten de las acciones colectivas tomadas por los agentes en el proceso.

1.2.3 Institucionalismo y agregación de preferencias

En resumen, a diferencia de lo que ocurre con los modelos de agregación directa de preferencias, donde la aplicación de la regla de agregación sobre las preferencias individuales determina el ordenamiento colectivo de las alternativas, en el institucionalismo la estructura del juego, conjuntamente con las preferencias, creencias y estrategias de los Estados, introduce una compleja estructura de reglas y procedimientos en donde la suerte de inestabilidades en el proceso decisorio tiende a ser minimizado.

Es por ello que las reglas institucionales junto con los mecanismos de agregación proporcionan resultados más estables en la elección de decisiones. Las instituciones vinculadas con las preferencias, creencias y estrategias de los Estados, permiten arribar a una elección más racional y social.

Capítulo 2

Un acercamiento teórico a la toma de decisiones en la política exterior de América Latina

2.1 Toma de decisiones y política exterior en América Latina

América Latina, como cualquier otra región del mundo, presenta características particulares en cuanto a los rasgos de su sistema político y, específicamente para su política exterior. En concordancia con autores como Russell, el comportamiento externo de un Estado es resultado de una serie de condicionantes tanto internas como externas.

“Ciertamente, la sensibilidad y vulnerabilidad de nuestros países a las variables externas requiere su relevamiento sistemático y la comprensión correcta de su modo de interrelación. Esto no puede ponerse en duda. Sin embargo, la capacidad de ocupar nuevos espacios en el escenario internacional y la definición y ejecución de distintas estrategias de inserción externa se hallan asociadas también, en importante medida, a las variables internas. La forma de organización política, las percepciones, imágenes e ideologías de los formuladores de políticas, el proceso de toma de decisiones, las pugnas personales y burocráticas constituyen, entre otros, factores de enorme peso sobre el *output* de la política exterior” (Russell, 1990: 10)

La configuración política de un Estado define su política exterior, no solamente en el peso que tiene su forma de gobierno, sino también en lo que respecta a las élites que conforman el primer círculo del mismo y de los demás actores que

acompañan su ejercicio (como el poder legislativo y los grupos económicos preponderantes) y, a las propias inercias burocráticas de su desempeño.

En este esfuerzo de sistematización de la política exterior el autor sugiere la siguiente definición:

“(La política exterior de un país es) el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables -político-diplomática, militar-estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral.” (Russell, 1990: 255)

Si bien es cierto que la política exterior de un país es la acción política proyectada al ámbito externo, lo que aquí resulta interesante desde el enfoque que se ha manejado en la presente investigación, es la forma en que se construye esa acción (proceso decisorio), las instancias que intervienen (estructura decisoria) y los elementos internos y externos que de una u otra forma se encuentran presentes en las decisiones estatales en la materia (marco decisorio).

Hasta la década de los noventa, los intentos analíticos para explicar la toma de decisiones en la política exterior en América Latina se centraban en los siguientes elementos multicausales, que actualmente siguen vigentes: (Russell 1990: 255-274)

- a) **Actor principal:** como en toda la literatura acerca de la política exterior es el Estado-Nación, asumiendo que la toma de decisiones en la materia es un proceso de “dentro” hacia el exterior.

b) Estructura de la decisión:

- Integrada por uno o varios actores gubernamentales “con la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y evitar que la decisión adoptada sea fácilmente revertida” (Russell 1990: 255 y 256).
- “Unidad última de decisión”: líder predominante, grupo sólo o actores múltiples autónomos.
- Tamaño, diferenciación y especialización.
- Papel de las cancillerías y otros actores estatales
- Relación Ejecutivo-Congreso en el proceso decisorio es uno de los elementos centrales en los regímenes democráticos, los que se encuentran plenamente instaurados en los países de toda América Latina.

c) Proceso decisorio (dinámica decisorio):

- “Participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en una secuencia temporal que inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos internos y externos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada”. (Russell 1990: 256)
- Influyen actores no gubernamentales, externos e internos.
- Influencia, evaluación de la información y adopción de decisiones.
- El proceso decisorio transcurre entre: la formulación de una decisión y la ejecución de la misma
- Participación e influencia de actores no estatales

d) Marco decisorio: orienta y condiciona el proceso

- Al respecto, es imperativo reconocer los estímulos y los condicionamientos externos y domésticos
- El contexto macropolítico interno (“cocina” de la política exterior):
- Características del sistema político: naturaleza democrática o autoritaria, organización jurídica del Estado, papel de los partidos políticos, de los grupos de presión y de la opinión pública.
- Unidad de la decisión versus fragmentación de la decisión

e) El contexto específico de la decisión (nivel “micro”).

- Características tradicionales de los Estados.
- Cambios internos y externos.
- Ubicar en qué momento tiene lugar la decisión dentro del:
 - Continuo unidad-fragmentación
 - Continuo centralización-descentralización
 - Continuo crisis- normalidad

Esta interpretación sistémica de la política exterior es compatible con los presupuestos teóricos manejados a lo largo del capítulo anterior. En efecto, el modelo de agregación de preferencias en la construcción de los procesos decisorios tiene que ver necesariamente con la política interna de un Estado, en tanto que esta agregación o acumulación de intereses explícitos sea el reflejo de los múltiples procesos que ocurren al interior de un sistema político con sus ramificaciones en la vida económica y social.

A estos elementos teóricos, se agrega la tendencia hacia la “regionalización” de la política exterior que se alza como una de las estrategias de los Estados

latinoamericanos para fortalecer su presencia en el sistema regional procurando, con ello, mejorar las condiciones internas del país, como lo muestran los casos seleccionados de estudio.

2.2 Las élites en la Política Exterior de América Latina

En el proceso de toma de decisiones en los países de América Latina, participan una multiplicidad de actores, entre los que destacan la “unidad última de decisión”, es decir, el líder predominante, el grupo de actores múltiples autónomos, o aquellos que no intervienen directamente pero que tienen una influencia real e importante, por ejemplo, los líderes de opinión, los organismos no gubernamentales, etc.

Finalmente, la decisión última de cualquier acción de política exterior recae en un reducido grupo de actores, que provienen, fundamental más no únicamente, de los aparatos que componen al Estado (el poder ejecutivo -presidente y cancillería-y, en algunos casos cada vez más frecuentes, el poder legislativo).

Atendiendo al esquema de Russell para la toma de decisiones en política exterior en América Latina, tanto el proceso de formulación como el de ejecución de las mismas, recae normalmente en el poder ejecutivo, de ahí la importancia de estudiar algunas de las características de las élites que participan en él, así como de otros grupos de élite que intervienen de otras formas en estos procesos.

“Las elites no solamente son indispensables para una sociedad, también son inevitables. En cada sociedad hay, en la política, la economía, la administración, la ciencia, los medios de comunicación, el arte, la cultura, las iglesias, las

asociaciones sociales etc., una capa dirigente que se separa y se diferencia de las masas populares. Esta separación puede tener diferentes causas: origen social, poder económico, cargo o posición, mérito o educación –éstos son los criterios que más frecuentemente deciden sobre la pertenencia a las elites–” (Wilhelm Hofmeister, en Birle: 2007).

Para ser más específicos en cuanto a la formulación y ejecución de las decisiones, recurrimos a Gaetano Mosca, quien denominó "clase política" a la élite gobernante y a Wilfredo Pareto, que distinguió entre "Elite no gobernante" y "Elite gobernante", porque ésta última es quien ejerce el control efectivo del poder. En este sentido se suele asimilar élite a la "clase dominante" o de oligarquías, como también lo hizo R. Michels.

“Estos autores son los que al principio del presente siglo, de manera secuencial por la misma época y respondiendo a situaciones concretas de las realidades por ellos vividas, cuestionaron el Estado democrático (y aún el socialista) como garantizador de las igualdades; en el cual siempre se observa que una minoría tiene la facultad o el poder de imponer sus decisiones minoritarias sobre la mayoría”. (Román Reyes, en Diccionario Crítico de Ciencias Sociales: 2008, en Internet)

Una categoría enunciada en la teoría particular esbozada por Pareto, la "circulación de las élites", es especialmente aplicable para el caso de América Latina y sobre la misma es que se puede hacer una diferenciación con lo que ocurre con los países occidentales, donde este movimiento tiene características diferentes.

“De acuerdo con esta teoría, la pertenencia a la élite no es necesariamente hereditaria: no todos los hijos tienen las cualidades eminentes de sus padres. Se

produce pues una incesante sustitución de las élites antiguas por otras nuevas. Cuando tiene lugar esta constante circulación de las élites, se mantiene más firme el equilibrio del sistema social, en la medida en que esa circulación asegura la movilidad ascendente de “los mejores espíritus”. La circulación de las élites concurre al mismo tiempo que el cambio social, porque trae consigo a su vez la circulación de las ideas” (Román Reyes: 2008).

Lo anterior es perfectamente aplicado a las democracias occidentales pero no en el caso latinoamericano, donde el componente hereditario ha sido determinante para la pertenencia a las élites. De ahí que la circulación de las mismas sea lenta y solamente ocurra cuando hay cambios importantes o bruscos en el régimen político. Por ello, se suele asociar la resistencia de las elites contra cualquier cambio de las estructuras existentes de dominación y de poder económico (Wilhelm Hofmeister, en Birle: 2007) Se trata de un grupo de personas que ejerce influencia sobre la estructura y el cambio de la sociedad o sobre sus diferentes esferas funcionales.

En América Latina, la movilidad social y el acceso a estas “elites funcionales” es difícil debido a los problemas sociales y políticos que históricamente ha enfrentado la región. “No obstante, las elites funcionales constituyen un grupo meta importante para la cooperación internacional... A las elites que ejercen el poder se les puede considerar como un subgrupo de las elites funcionales, que en muchas áreas forman una “casta de funcionarios” cuyas funciones dirigentes se independizaron y ya no son legitimadas. Sin duda alguna la política latinoamericana está tradicionalmente muy marcada por estas elites que ejercen el poder. Sólo la consolidación paulatina de procesos democráticos va

sacudiendo la base del poder de los dinosaurios políticos”. (Wilhelm Hofmeister, en Birle: 2007).

Tanto la categoría que propone Hofmeister como la formulada por Gaetano Mosca –la clase dirigente o dominante–, caracterizan adecuadamente lo que estudiamos en esta investigación. Retomando a Mosca, en razón de que las elites dominantes en América Latina deben su permanencia, entre otras cosas, a su organización y su estructuración. “Existen, en efecto, diversos vínculos que unen entre sí a los miembros de una élite dominante, etc. Estos lazos o vínculos aseguran a la élite una unidad suficiente de pensamiento y la cohesión propia de grupos característicos de una clase. Dotada ya de poderosos medios económicos, la élite se asegura, además, por su unidad, el poder político y la influencia cultural sobre la mayoría mal organizada. Esto explica el papel histórico de la élite”. (Román Reyes: 2008)¹⁰.

Sin embargo, al interior de las élites existe una diferenciación en tanto se encuentra en ella un “núcleo dirigente” conformado por un grupo reducido de personas, en las cuales recaen las decisiones más importantes, para la sociedad en su conjunto.

Tanto la circulación de las élites en América Latina como su autorreproducción son problemáticas para los países de la región. Existe, según Hofmeister, una contradicción fundamental que no ha podido solucionarse de manera positiva en el subcontinente y es que el acceso al grupo dominante se hace casi exclusivamente a través de las élites hereditarias, mientras que las estructuras

¹⁰ Al respecto se pueden consultar los trabajos de Charles Wright Mills acerca de las características relacionales de las élites.

burocráticas requieren cada vez más de una elite funcional con altos estándares de habilidades y aptitudes. Esta situación se complica ya que los mecanismos tradicionales para la autorreproducción de las élites, como es el sistema educativo, se convierte en un freno al mismo.

Las limitaciones para la autorreproducción de las elites y los obstáculos para su circulación constituyen, también, una problemática para los países latinoamericanos cuando se enfrentan al escenario global, donde la complejidad de las situaciones a este nivel requiere de personal altamente especializado en sus funciones. También para la cooperación internacional es importante contar con élites funcionales que promuevan este esquema de relación entre las naciones.

Para el estudio de caso que nos hemos planteado, Argentina y Venezuela, este enfoque de las élites resulta pertinente, en el sentido de que sus grupos gobernantes o su clase dirigente son relativamente nuevos. En el segundo caso, el grupo dirigente se ha venido gestando a partir de la década de los noventa y lo que va de esta década. Mientras que en Argentina, es a partir de la violenta crisis económica y social de 2001 cuando surge un liderazgo que ha acercado al país a posiciones de izquierda y que encuentra a la dinastía Kirchner (Néstor y Cristina) como los actores más visibles.

2.3 Problemática de América Latina en el escenario internacional

América Latina ha tenido que insertarse dentro del proceso modernizador y asimilar con celeridad en algunos casos y en otros con demasiada lentitud, las pautas que han marcado y están moldeando el escenario internacional actual (modelos neoliberales, modelos democráticos, crisis financieras, ajustes estructurales, etc).

También, América Latina no ha podido buscar el justo medio frente a la lucha antagónica entre homogeneización y multiculturalismo; universalismo y particularismo, modernización y tradición. El resultado, del lado de lo asimilado, plantea una serie de problemáticas que han sido difíciles de subsanar precisamente por lo inacabado de los procesos modernizantes en América Latina. Es evidente que el problema subyace en el origen (occidental) y los tipos de modelos “sincréticos” de la región, pero también en la forma en la que ha sido asimilado a través de un modelo de “anda y corre”, sin saber realmente el rumbo y la esencia de los procesos mismos.

Según la visión de Göran Therborn, (2000) la modernidad debe ser definida en primer lugar en un sentido que haga posible establecer empíricamente su principio y su fin. En segundo lugar, debe definirse en un contexto en donde se establezcan los principales cambios sociales o culturales que hagan referencia al comienzo de la modernidad, y en tercer lugar, debe tener alguna relación con su significado etimológico para evitar arbitrariedades idiosincrásicas.¹¹

¹¹ De esta manera, para Therborn existen cuatro rutas a y hacia la modernidad que tienen que ver con su principio explicativo. Él habla de Europa, los Nuevos Mundos, las Zonas Coloniales (específicamente desde el Noroeste de África hasta Papua, Nueva Guinea y la parte Sur del Pacífico), y finalmente aquellos

La ruta hacia la modernidad en el caso de los países latinoamericanos y los factores duraderos de la modernidad fueron, sobre todo, la aplicación efectiva (o no) del discurso moderno acerca de los derechos y la cuestión de quienes eran los que pertenecían al “pueblo”: el tema de la “raza”. Por consiguiente, las divisiones y enclaves políticos eran ideológicamente pragmáticos o sincréticos y el sistema socio-económico no determinado. La lucha de clases y las relaciones entre ellas eran menos rígidas y, por ende, menos pronunciadas que en Europa. (Therborn, 2000: 5)

Lo anterior deviene, en lo estrictamente político, en regímenes en una transición democrática que no culmina; en lo económico, en países dependientes y altamente vulnerables a los desajustes del sistema financiero internacional; y, en lo social, en sociedades escasamente participativas con niveles abismales de desigualdad, pobreza y violencia.

Cuando se habla de modernidad, hacemos alusión a cambios, a una noción de movimiento y precisamente por ello referirnos a modelos de modernidad crea una serie de problemáticas al tratarlos de empalmar a una realidad determinada.

La modernidad se concibe, entonces, como un proceso dialéctico. “La modernidad no puede verse de una manera totalizadora, con un solo sentido, ni abarcada por un solo relato omnicomprensivo. Su historia, en la acepción genealógica, es una red en el tiempo, una sucesión de rupturas y recomienzos

países en donde la modernización ha sido externamente inducida debido a los cambios y las amenazas del surgimiento de los nuevos poderes tanto en Europa como en Estados Unidos. El ejemplo más claro de esta ruta sería el caso de Japón.

que dan forma al contenido de su paradoja.” (Pozas, 2002: 2) Por lo anterior la modernidad debe ser concebida como un proceso que lejos de ser lineal, se nutre de la tradición y tiene posibilidades de transformación y de adaptación.

Viéndolo desde este punto de vista, el proceso de modernización es sumamente contradictorio. Como aspiración permanente de las sociedades adquiere el sesgo positivo señalado anteriormente, sin embargo, como respuesta a problemas endémicos de una región o de un país en específico, es difícil darle una valoración de este tipo.

No obstante, la modernidad tiene como uno de sus elementos sustantivos la apropiación reflexiva del conocimiento para ser utilizado en el cambio de la realidad. En este caso, conceptos como consenso y conflicto forman parte de la lógica de la modernidad y, en ese sentido, no son fenómenos excluyentes, sino extremos en tensión entre los que se mueve la práctica política.

Si percibimos al conflicto como un fenómeno irreductible del ser humano, no necesariamente estamos hablando de reacciones violentas ante circunstancias en concreto. Si los individuos o grupos no califican al “otro” como un bárbaro sino como una expresión de la pluralidad humana, el conflicto se atenúa, se encauza y, de esta manera, será posible la solución de las controversias. De ahí la importancia de la noción de cambio y movimiento dentro del proceso. “La reflexividad cumple un papel central: es el ámbito en el que los sujetos intelectuales y actores colectivos construyen las representaciones de la acción social y elaboran parte del núcleo duro de la conciencia que la sociedad tiene de sí misma.” (Pozas, 2002: 4)

La idea se centra en evitar concebir al conflicto como *anormal* o *patológico*, en tanto que expresa la “irracionalidad” de las acciones humanas. En este sentido, evitaremos caer en los extremos de las visiones aparentemente irreconciliables de los que parten los paradigmas de las relaciones internacionales (a decir, realismo y liberalismo). Las teorías políticas y sociales han oscilado entre acentuar como principio explicativo del orden social el consenso o conflicto; sin embargo han predominado las que acentúan el primero, convirtiendo al segundo en un fenómeno irracional.

Una teoría social y, particularmente una teoría de lo político, que represente una alternativa deben tomar en consideración la manera en que estos aspectos se relacionan con la dinámica social. Por lo tanto, el objetivo de la práctica política, tanto interna como externa, no es, como se ha considerado tradicionalmente, suprimir el conflicto, sino encauzarlo y someterlo a los principios normativos del orden social.

Desde esta perspectiva, el conflicto aparece no como un accidente histórico, sino como un vínculo necesario. Lo político es conflicto. La cooperación desencadena conflicto o conflictos entre los agentes involucrados. Pero además en lugar del trasfondo supuesto de los individuos dados, existe la idea de agentes que interactúan y que a partir de esta interacción los intereses se crean en el mismo proceso.

Por lo tanto, competencia y desconfianza dan lugar al conflicto. La peligrosidad tanto del individuo, como de los procesos cooperativos proviene del impulso a conducirse de manera autocentrada, tomando como guía solamente una

racionalidad estratégica, que le indica los medios más eficientes para cumplir con sus fines particulares.

“La situación de paz externa en el hemisferio, la ausencia de amenazas extra continentales de tipo clásico y la generalización de los gobiernos democráticos crean un ambiente propicio para la nueva consideración del significado de la (cooperación) en los Estados... Sin embargo, no es fácil encontrar parámetros para la (cooperación) en una asociación donde los intereses diferentes se traducen en una asimetría evidente. Uno de los miembros tiene intereses y compromisos estratégicos globales y a los demás preocupa básicamente su situación interna y el entorno inmediato, sin carecer por ello de interés en la (cooperación).” (Palma, 2001: 114)

Desde esta perspectiva, la conflictividad estructurada de alta previsibilidad de la guerra fría ha sido reemplazada por una conflictividad desestructurada de escasa previsibilidad. Si se compara a América Latina con otras regiones, a simple vista pareciera una región relativamente estable y segura. Sin embargo, la escalada de violencia de delincuencia común nacional y transnacional, la volatilidad política por la relativa fragilidad de las democracias, así como la inestabilidad en el ámbito financiero, cuestiona la argumentación precedente.

Siguiendo con esta misma línea de investigación, es necesario subrayar que la democracia se presenta como un paso hacia la modernidad (esta modernidad en abstracto, inalcanzable, que es reflejo del constante movimiento de las sociedades), pero al mismo tiempo se habla de una relación estrecha entre la inestabilidad política y los brutales procesos de modernización que se llevan a

cabo en el continente a un ritmo más intenso al que esas transformaciones se habían realizado en Europa o en Estados Unidos. (Alcántara, 1992: 209)

El análisis contemporáneo de la democracia en América Latina contiene elementos distintos a los que caracterizaron a las décadas precedentes. Si bien es cierto que presenta un considerable avance con respecto a las décadas del Estado autoritario en el escenario internacional, este tipo de democracia posee un alto grado de formalidad¹² (en lo que se refiere al cumplimiento de elecciones regulares, competencia partidaria, sufragio efectivo, etc), lo que implica que las instituciones sean proclives a ser frágiles por la preocupación de guardar solamente las formas. De ahí que el régimen democrático se caracterice por altos grados de exclusión social y por niveles decrecientes de cooperación política intra y extra regionales.

La década de los cincuenta estuvo caracterizada por el fin del Estado-oligárquico; la década de los ochenta estuvo caracterizada por el fin del Estado burocrático-autoritario. Sin embargo, estas transformaciones fueron relativas puesto que el tránsito para dejar atrás estos tipos de regímenes no ha culminado del todo. Es por ello que hablamos de transiciones inacabadas, en donde más bien se han refuncionalizado las estructuras oligárquicas en términos políticos y en donde también el espacio de lo público no hace mucha diferencia con la esfera de lo privado.

En América Latina las transiciones han tenido rasgos propios. Para Manuel Antonio Carretón, los tipos de transición están vinculados estrechamente con el

¹² La “democracia formal” está caracterizada por el ejercicio de libertades políticas de una minoría, mientras que en la llamada “democracia real” el ejercicio de las libertades se amplía a toda la población.

pasado histórico de las sociedades y con el cambio de régimen en y durante la transición:

“La primera es de tipo fundacional y se origina en un sistema oligárquico patrimonial o prolongado y surge de luchas populares o de clases contra dictaduras tradicionales y se concreta mediante revoluciones o guerra civil. Este proceso de democratización es fundacional en el sentido de que la democracia, aunque frágil e imperfecta es el primer ejemplo razonablemente sustentable y en algunos casos históricos en estas sociedades. Ha ocurrido en varios países de América Central...el segundo tipo ‘transicional’ ocurre en sociedades gobernadas por modernos regímenes autoritarios que anteriormente poseían gobiernos democráticos y que ahora regresan una vez más a esa modalidad. Se aplica a países con regímenes militares institucionalizados. Se les llama transiciones democráticas porque no están acompañadas ni de revoluciones ni de amplias insurrecciones; resultaron de diferentes tipos de acuerdos o pactos entre la oposición democrática y quienes detentaban el poder autoritario...La descripción sirve sobre todo para los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) y Brasil, pero también sirve para Bolivia y Perú en los años ochenta y noventa. Un tercer tipo de democratización política, “reforma democratizadora”, se refiere a democracias restringidas o sistemas semiautoritarios gobernados por civiles. Más que un cambio formal de régimen o “inauguración” democrática, este proceso es de extensión de principios y procedimientos democráticos. México es el mejor ejemplo de este tipo de democratización política; también se intentó en Colombia a principios de los años noventa.” (Falta cita completa Manuel Antonio Carretón)

Precisamente uno de los rasgos de los procesos inacabados de la democracia está en el concepto de transición, que en pocas palabras no es más que el paso de un

estado hacia otro. Fácil de entender como concepto teórico pero en el terreno empírico, no es una idea ni un esquema preconcebido, es más que una coyuntura. Es la suma de todo eso y mucho más, de ahí su complejidad.

Con frecuencia, los historiadores emplean el término de transición para explicar el paso de un sistema con una estructura más o menos establecida a otro sistema con otra estructura también más o menos definida. Sin embargo, en la situación actual nos enfrentamos a un problema donde uno de los cabos está suelto; es decir, tratamos de buscar una explicación a un proceso que no ha terminado aún.

Paralelamente, el proceso de transición también nos lleva a pensar en movimiento, en crisis y, por ende, en cambios, en revoluciones científicas en el sentido de una época de cambios, de cosas que ya no funcionan y necesitan construirse o bien deconstruirse.

Las transiciones democráticas se dieron en medio de una crisis que consistió en el agotamiento de una matriz económico-social determinada y de su intento de reemplazo por otro con el objetivo de refuncionalizar las formas políticas. Este tránsito se ha consolidado particularmente en los últimos años, con mayores grados de funcionalidad, en unos países que otros.

La inserción de los países latinoamericanos en el ámbito internacional no ha sido la ideal debido a sus propios procesos políticos inacabados y a la falta de un desarrollo económico sostenido. “En la medida en que persista la inequidad distributiva de las actuales formas de desarrollo, los avances en materia de estabilidad social que puedan resultar del crecimiento económico dependerán principalmente de la reducción de la pobreza y la indigencia, y se plantean

dudas con respecto a la intensidad de las acciones reivindicativas en materia de ingresos de los estratos medio-bajos". (Salinas, 1998: 45)

Lo anterior ha producido focos rojos y núcleos violentos que han obligado a algunos sistemas políticos a reproducirse y transformarse, pero también a *encapsularse* frente al escenario internacional, es decir, los países latinoamericanos se han encontrado demasiado enfrascados tratando de solucionar sus propias problemáticas políticas internas; lo anterior ha limitado los márgenes político-económicos para promover una aceptable inserción.

Sin embargo, la hipótesis contraria confirma que a mayor nivel de estabilidad política en un país, mayor será la interacción que pueda entablar con otros Estados, además de que los cauces legales e institucionales sentarán las bases para fortalecer una cooperación más dinámica.

Las acciones que se tomen a favor de una mayor estabilidad democrática, tendrá eco en el impulso de los ejes rectores que guíen el actuar de un país frente al exterior. En Sudamérica, estas premisas confirman los argumentos anteriores especialmente en los dos estudios de caso que discutiremos en los siguientes capítulos.

En conclusión, podemos ver la manera en que las modificaciones políticas y económicas en el escenario internacional han afectado la definición de la política exterior. La interdependencia económica de las naciones, los cambios en los patrones de conducta a nivel político y comercial y la reorganización de un sistema internacional marcado por intereses geopolíticos y económicos, han

afectado la disposición de las preferencias en las agendas de política exterior no sólo latinoamericanas, sino también mundiales.

La manera en la que se configuran las preferencias en el presente ya no responde solamente a las amenazas extracontinentales que se ciernen sobre los intereses estratégicos de una nación, sino también a la manera en cómo se responde mediante estrategias de interacción que partan de la visualización de los factores que tomen las demás agendas de política exterior.

Capítulo 3

Los cambios y las continuidades en las preferencias dentro de la política exterior argentina

El presente capítulo pretende discutir, en primera instancia, los cambios que se presentaron en materia doméstica y de política exterior después del descalabro económico-financiero de diciembre del 2001. Este análisis que va más allá de las causas meramente técnicas y económicas, aborda las causas político-institucionales que llevaron al desgaste de un sistema político que para finales del milenio estaba sujeto con pinzas muy endebles.

La curva aparentemente exitosa de la transición y el desarrollo de la consolidación democrática, sufriría un revés con la crisis económica y política del 2001 cuyo resultado fue la renuncia del presidente Fernando De la Rúa y el paso de cinco presidentes hasta la llegada del peronista Eduardo Duhalde (2002-2003). De alguna manera, la renuncia anticipada de De la Rúa estuvo relacionada con el deterioro institucional, al cual igualmente debe sumársele el antecedente de las escasas reformas políticas institucionales concretas desde la llegada de la democracia.¹³

Como veremos, la crisis trae consigo una serie de transformaciones dentro y fuera del sistema político argentino y, por consiguiente, en el reordenamiento de la agenda de política exterior, dentro del que existen una serie de rupturas y

¹³ Para mayor información sobre el tema, ver Murillo (2002) y Ollier (2004)

continuidades que serán proyectadas en un ambiente internacional marcado por una nueva agenda internacional caracterizada por el afianzamiento de la seguridad, la lucha contra “el terrorismo de agentes amenazantes”¹⁴ y los nuevos alineamientos y agrupamientos regionales que surgirán a partir del nuevo milenio.

Dentro de esta crisis, que no significa más que cambios en toda la extensión de la palabra, vemos también transformaciones en la jerarquización de preferencias de la agenda de política exterior argentina que responden a la necesidad de impulsar nuevos reagrupamientos regionales, sin que ello signifique una ruptura total con los marcos tradicionales de la política exterior en la década de los noventa.

A estas transformaciones también corresponde un cambio ideológico en el discurso y objetivos que ponen en entredicho “las relaciones carnales”¹⁵ que durante toda una década Argentina había tenido con Estados Unidos y que se harían más visibles con la entrada de Kirchner al poder y con el aparente relanzamiento de una política exterior en los que primen los intereses de la región sudamericana.

En segunda instancia y como consecuencia de lo anterior, se analiza el ordenamiento de preferencias de las políticas exteriores de Carlos Ménem a

¹⁴ Para Estados Unidos después del 11-S, el llamado “Eje del mal” por el presidente George W. Bush, estaba formado por aquellos países antagónicos a los intereses “democráticos y de justicia” de la doctrina occidental, así como por los países que no se alinearan a lo que también se llamó “la lucha contra los países enemigos”. Dentro de estos países se encontraban: Irak, Afganistán, Siria, Líbano, Corea del Norte y por tradición, Cuba.

¹⁵ Esta expresión fue acuñada por el Ministro de Relaciones Exteriores y de Culto de la República Argentina, Guido di Tella en el periodo de la gestión Menemista, para caracterizar las relaciones que se entablaban con Estados Unidos.

Néstor Kirchner, sin dejar de reparar en los gobiernos provisionales enmarcados dentro de la crisis. Lo anterior con el objetivo de entender de una manera particularizada, la importancia de las presiones que puede ejercer el sistema internacional en las agendas exteriores, así como las variaciones dentro de las mismas como consecuencia de dislocaciones institucionales y económicas en el ámbito interno de un país, siguiendo el marco teórico desarrollado en el primer y segundo capítulo y que nos servirá de guía para articular los cuadros conceptuales que se presentan.

3.1. Análisis de la crisis político-institucional

Argentina inició la década de los noventa en medio de un cuadro de profunda desorganización económica, agobiada por la hiperinflación y la crisis de pagos. Lo anterior puso en marcha un proceso de reformas económicas a principios de la década. Dentro de estas reformas se encontraban grandes transformaciones del aparato productivo impulsadas por los procesos simultáneos de apertura comercial, apreciación cambiaria y privatizaciones.

Como resultado de las reformas estructurales,¹⁶ Argentina fue considerada un ejemplo modélico de aplicación de las reformas. La privatización, la apertura

¹⁶ El gobierno de Menem inició un proceso de reformas de mercado cuya popularidad se basaba en la llamada Ley de Convertibilidad. Diseñada por el ministro de Economía, Domingo Cavallo, esta ley logró reducir la inflación de cuatro dígitos a uno solo en 1991; establecía la paridad fija de uno a uno entre el peso argentino y el dólar estadounidense y, además, estipulaba la convertibilidad entre ambas monedas, garantizadas por reservas del Banco Central que respaldaban cada peso circulante”. (Murillo, 2002: 1-17)

comercial y financiera, la desregulación del mercado de trabajo fueron los pilares sobre los cuales se presentó una Argentina pujante. El proceso de privatizaciones en este país fue apabullante, "... en menos de cinco años el Estado se desprendió de prácticamente todos sus activos productivos en sectores como la siderurgia, la petroquímica y la energía". (Bouzas, 2002: 35)

Con Ménem, presidente peronista que gobernara de 1989 a 1999, se hablaba de un tiempo económico que atraería estabilidad política iniciándose el período de consolidación democrática que se auguraba desde el desarrollo lineal de los procesos de transición a la democracia. En efecto, durante la mayor parte de su mandato, la estabilidad económica influyó positivamente en una estabilidad política que sin embargo era aparente, pues el funcionamiento de las instituciones estaba erosionado frente al hiperpresidencialismo ejercido durante su gestión. La vulnerabilidad de equilibrio de poderes, la debacle de los partidos políticos, el crecimiento de los *outsiders* y la personalización de la política en la toma de decisión pública, son sólo algunas pruebas de ello.

Diez años después el desencanto sobrevino. Al establecer una convertibilidad fija sobre bases económicas frágiles, éstas no fueron reforzadas, ni adecuadamente desarrolladas en el periodo de su vigencia. En la práctica, la convertibilidad se sostuvo sobre el endeudamiento, las privatizaciones y la inversión extranjera directa. Las privatizaciones se agotaron y el endeudamiento limitó la capacidad de pago y la imagen de credibilidad como deudor cumplido; la inversión extranjera se fue centrando demasiado en las privatizaciones y creó pocas capacidades productivas nuevas; la apertura indiscriminada incrementó el consumo de bienes importados y restringió la capacidad de generar valor agregado al romper las cadenas productivas y no reemplazarlas con una

especialización de calidad, que permitiera insertarse eficientemente y ser parte “imprescindible de la cadena productiva internacional”.

“La dependencia de los créditos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la imposibilidad del gobierno de cumplir las metas fiscales de ‘déficit cero’ se agudizaron cuando el organismo multilateral suspendió los desembolsos. En noviembre de 2001, el temor de devaluación aceleró la fuga de capitales, y la consecuente disminución en los depósitos llevó al gobierno a congelar las transacciones bancarias” (Murillo, 2002: 4) El congelamiento de cuentas denominado popularmente “el corralito”, golpeó con fuerza a la clase media y unificó a los desocupados, lo que trajo como consecuencia un estallido social sin precedentes que acabaría en los llamados “cacerolazos” y en movimientos sociales conocidos como “los piqueteros”.

En este contexto, de acuerdo con Rusell y Juan Gabriel Tokatilián, ambos investigadores internacionalistas argentinos, “el colapso se constituyó para los decisores en Washington como un excepcional terreno para erigir el ‘test case’ de los nuevos lineamientos institucionales. Dos consideraciones sostienen su planteo: el reducido valor estratégico de Argentina en la agenda internacional post 11 de septiembre de 2001 y el exiguo peligro de propagación de la crisis hacia otras economías emergentes.” (Rusell y Tokatilián, 2004: 16-30)

“La transición que prosiguió a la salida anticipada del presidente de la Rúa en diciembre de 2001 se vio permanentemente asediada por la inestabilidad”. (Ollier, 2004: 40) Sin embargo, a pesar del estallido social y del advenimiento de una probable “guerra civil”, el ex presidente Fernando De la Rúa no cae debido a

las protestas sociales sino por presiones internas socio-políticas y por presiones internacionales.

En cuanto a las presiones internacionales el FMI obligó al gobierno de la Alianza para que se establecieran políticas estructurales de reducción del déficit fiscal. Estas presiones fueron absolutamente insensibles, no sólo al costo social, sino a su propia ineficacia como políticas de reducción del déficit.

Las presiones internas están enmarcadas dentro de la crisis político institucional del mismo régimen. La fragilidad de las instituciones políticas en Argentina es de larga data. Su historia ha estado constantemente interrumpida por golpes de Estado, por lo que sólo cuatro presidentes han terminado su mandato conforme al periodo constitucional y han sido electos en votaciones abiertas.

A diferencia de anteriores crisis políticas en donde la respuesta se sustentaba en golpes militares, la crisis del 2001 conlleva una interpretación en la que no se alteraron las dinámicas de privatización y reconversión aplicadas sistemáticamente durante la década menemista. Se trató de salvar un proyecto estratégico levantado bajo las juntas militares, y continuado hasta Ménem.

Aquí es necesario subrayar la falta de consolidación democrática del régimen. No obstante los avances dados en lo que concierne a la instauración de los regímenes democráticos, el debate hacia la transición se centró solamente en la construcción de un sistema electoral transparente, el fortalecimiento de los partidos (aunque en los últimos años se vislumbrara un debilitamiento y fraccionamiento de los mismos), y el desarrollo de una cultura cívica, sin que se haya prestado la debida

atención a otros factores positivos de la transición democrática como la estabilidad y gobernabilidad de los sistemas.

Por lo tanto, la ola democratizadora no reflejó la complejidad de las transiciones políticas. Los intentos de estabilización en la región fueron quebrantados debido a las crisis económicas, las inercias culturales, las dictaduras personalistas disfrazadas de tintes democráticos y a la falta de instituciones capaces de fortalecer el marco jurídico del proceso.

Una variable a considerar como desencadenante de la crisis político-institucional fue precisamente la ineficacia de la gestión técnica y administrativa del gobierno en lo que respecta a la ejecución de las políticas sociales y los temas concernientes a las reforma del Estado.

Esto supone que existía una fragmentación partidaria anterior a la crisis. La Unión Cívica Radical (UCR), enfrentaba un liderazgo bifronte (De la Rúa del ala conservadora y Raúl Alfonsín, del ala progresista). El Partido Justicialista (PJ) estaba altamente fragmentado por una sucesión de caudillos provinciales que buscaban el poder presidencial. Esta fragmentación creó numerosos grupos en pugna y se dio en un contexto con características propias del modelo económico adoptado: "...la fragmentación se dio en un país que había alcanzado inéditos niveles de desempleo y pobreza junto a la emergencia de un nuevo actor social: los indigentes... esto dio lugar a la creación de planes sociales capaces de reducir los efectos de la pobreza y la indigencia que acompañaron diseños clientelares de sujeción de los más desposeídos al poder político"(Ollier, 2004: 66)

De La Rúa fue el segundo gobernante surgido de la corriente del radicalismo que no termina su periodo y renuncia (el primero fue Raúl Alfonsín). El peronismo estaba fracturado en muchos pedazos y además apostaron a desgastar al gobierno de De La Rúa para regresar al poder. A pesar de ello, la sociedad argentina aún mantenía cierta memoria histórica y recordaba los desastrosos gobiernos pos Perón por la incapacidad de los múltiples gobiernos militares y la terrible tragedia humana que desencadenó, por lo que una solución de un gobierno militar a la crisis política era improbable.

De ahí la importancia de las instituciones para evitar quiebres e inestabilidad gubernamental. Las diferencias en el desempeño económico de los países pueden ser explicadas por el papel de las instituciones. Si seguimos este argumento hipotético planteado en los capítulos precedentes, es indicativo que la presencia de instituciones ineficientes propicia el surgimiento de numerosas fallas en la economía y en la gobernabilidad.

En el primer caso, favorece la presencia de un ambiente dominado por el riesgo y la incertidumbre y, en segundo, se caracteriza por una alta inestabilidad política. “...un sistema será más gobernable en la medida en que posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, político, económico y social.” (Camou, 2000: 285) Entendemos por gobernabilidad:

“...el equilibrio entre las demandas de la sociedad y la capacidad del Estado, la economía y la propia población de generar respuestas a las peticiones sociales expresadas. Se observa que al definir la gobernabilidad de esta manera, la preocupación central no es el funcionamiento, la eficacia o la eficiencia del

Estado, sino lo que se podría llamar la 'governabilidad del desarrollo'. Se agrega a ello el requerimiento de que la gobernabilidad se produzca bajo una determinada modalidad política que es la democracia." (Damgaard, 2000: 163)

La falta de consolidación de estos dos pilares derivó en la ineficiencia de las instituciones, la falta de confianza en los poderes públicos, corrupción, desigualdad, aumento de la pobreza y pobreza extrema y el descontento de la población en general por la falta de beneficios y oportunidades al interior de los estados latinoamericanos.

Los años brutales de la represión en América Latina subrayaron el valor de la democracia para la mayor parte de las personas en la región, sin embargo, en la década de los noventa los gobiernos que se habían erigido como democráticos no lograron cubrir y satisfacer las demandas de sus pobladores ni tampoco impulsado una verdadera justicia social.

Es así como las causales de la crisis no pueden ser analizadas de manera unidimensional porque en ella tienen que ver una multicausalidad de factores que contribuyeron a debilitar al régimen.

Indudablemente, se encuentra el factor económico en donde incidieron variables internas como externas. Hay visiones que aluden a las condiciones externas: "el efecto tequila" en México en 1994, la crisis asiática de 1997, "el efecto vodka" de 1998 y particularmente "el efecto samba", es decir la devaluación brasileña de 1999, así como la desaceleración y recesión de Estados Unidos del 2000 y 2001. Como factores económicos internos se alude a los errores de política económica vinculados con la aplicación ideologizada de recetas. Ciertamente la

convertibilidad peso-dólar decretada en 1991, redujo drásticamente y rápidamente la inflación, generando confianza en los agentes económicos. La convertibilidad concebida como una etapa transitoria podría haber sido una política correcta, pero para pasar a una etapa de consolidación del crecimiento, utilizando políticas específicas y no sólo las señales del mercado, se requería de una política cambiaria flexible, más acorde con la capacidad competitiva de la planta productiva argentina y con el crecimiento de su productividad. La recesión y el desempleo, hicieron caer la recaudación tributaria y consolidaron en los acreedores la idea de que el gobierno no tenía con que pagar y que la crisis era inevitable.

Quizás el factor al que menos se ha prestado atención en el análisis de la crisis económico-financiera argentina, es precisamente el factor político-institucional y su debilidad estructural.

La falta de legitimidad del sistema político argentino no fue consecuencia de la crisis económica que arrasó en el 2001, sino más bien fue una causa de la misma por la fragilidad del sistema presidencial y la falta de eficacia en la gestión de las políticas públicas y las reformas de Estado prometidas durante la década. En un marco de largo plazo de persistente deterioro social, varias políticas gubernamentales agravaron la magnitud y los alcances de la crisis económica y acentuaron su impacto sobre los sectores medios y más empobrecidos de la población.

Eduardo Duhalde, sucesor del efímero presidente De la Rúa, intentó con poco éxito al inicio de su gestión estabilizar la situación económica y pronto declaró que sus prioridades estarían vinculadas a la demanda de la sociedad civil y de la

dirigencia política por la reconstrucción del ámbito político y social. La crisis del 2001 enmarcada en la demanda del *“que se vayan todos”* en referencia a la dirigencia política, estaba desnudando la crisis del Estado y del sistema político cristalizada en la erosión de las relaciones de representatividad entre la dirigencia política y la ciudadanía.

Vemos entonces que la presencia de instituciones ineficientes propicia el surgimiento de numerosas fallas en la economía y en la gobernabilidad. Esta condicionalidad no es exclusiva de los acontecimientos en la Argentina del 2001, sino en numerosos países en América Latina. Esta falla en las instituciones favorece la presencia de un ambiente dominado por el riesgo y la incertidumbre y se caracteriza por una alta inestabilidad política. La corrupción, los abusos de poder, la intimidación por parte de los intereses criminales, todo ello debilitó la estabilidad democrática. Además, era claro que en Argentina como en otros países sudamericanos, la experiencia de *“soluciones”* que involucraran a las fuerzas armadas no resultaba viable en tanto se corría el riesgo de llevar al país a un pasado de fracasadas ilusiones y a la desinstitucionalización de la vida política como lo hicieron los militares.

Retomando los capítulos anteriores las instituciones son importantes porque permiten la acción o inacción de los Estados en cuestiones en específico y las que generan un ambiente de cooperación o, en su defecto, de tensión y fricciones según la fortaleza o debilidad que las haya caracterizado en el proceso de construcción.

¿Cómo fortalecer las instituciones en un contexto de crisis? Por un lado, la transición política debe estar acompañada de reformas económicas, de reformas

profundas al sistema político y de reformas en las políticas sociales. Por el otro, se debe tener en claro que las instituciones débiles generan marcos para las relaciones entre los actores que son propicios para la aparición de la desconfianza provocando problemas de coordinación, inercias culturales, intereses de corto plazo, no percepción de cambios en los patrones de interacción, falta de consolidación de estructuras económicas, corrupción, inestabilidad e ingobernabilidad políticas. Si todo lo anterior no está consolidado en los países democráticos latinoamericanos en contextos de crisis política y/o económica, es menos probable que la fortaleza de las instituciones tenga éxito.

En conclusión, reflexionar acerca de la crisis político-institucional de los regímenes latinoamericanos, implica la evaluación de la función de las instituciones en un ambiente de cooperación y coordinación, sin dejar de lado que también en este escenario de confianza pueden existir una suerte de conflictos sociales cuando los agentes toman elecciones individuales y colectivas.

“Entre la cultura de la sociedad y las instituciones de la política hay una relación dialéctica...‘la institucionalización de la confianza’ y la ‘función esencial de las autoridades públicas’ consiste en ‘acrecetar la confianza mutua que existe en lo más íntimo del conjunto social’. A la inversa, la falta de confianza en la cultura de las sociedades crea tremendos obstáculos para la formación de instituciones públicas. Las sociedades carentes de un gobierno estable y eficaz tienen al mismo tiempo deficiencias en lo referente a confianza mutua entre sus ciudadanos, a la lealtad hacia los intereses nacionales y públicos, y a sus aptitudes y capacidad organizativa. Se dice a menudo que sus culturas políticas están marcadas por la sospecha, los celos y la hostilidad latente o manifiesta contra cualquiera que no sea miembro de la familia, la aldea, o, en otros casos, la tribu. Estas características

que se pueden advertir en muchas culturas exhiben quizás sus manifestaciones más extendidas en el mundo árabe y en América Latina.” (Huntington, 1992: 36)

Lo cierto es que Argentina se hallaba a sí misma en una situación caótica. La “Europa” de América Latina se había convertido, en esos momentos, no muy diferente a Haití.

Algunos indicadores socioeconómicos de aquel entonces hablan por sí solos acerca de la gravedad del descalabro social: “19 de 37 millones de argentinos vivían bajo la línea de la pobreza, entre ellos 9 millones eran indigentes y siete de cada 10 menores de 18 años eran pobres. El ingreso per cápita se había desplomado estrepitosamente entre finales de los noventa y principios del siguiente decenio, pasando de 8,497 dólares anuales a 2,700 y la brecha entre los que tienen y los que no, era 47 veces más amplia de la que privaba en 1970. La desocupación se acercaba al 25 por ciento de la fuerza de trabajo...” (Green, 2006: 88) Las proyecciones de estos indicadores macro y micro económicos para el 2003, graves pero reales, llegaron a que se acuñara la frase de que “en Argentina lo único que crecía era la pobreza, el desempleo y la desigualdad”.

Hablando de los factores políticos que incidieron para activar la crisis, sin duda algunos de ellos tienen que ver con el hiperpresidencialismo menemista que prevaleció durante la década de los noventa y la falta de un proyecto político a mediano y corto plazos por parte de la elite política del país. Tres años después de la crisis, las batallas políticas dentro del justicialismo y dentro del poco institucionalizado presidencialismo argentino, no se dirimieron por mecanismos institucionales, sino que se dieron dentro de las posibilidades de que el gobierno disputara con éxito el manejo de los resortes que habían regulado las protesta

sociales en Argentina y que tenían un potencial que verdaderamente podría condicionar cualquier gobierno hasta llegar a desestabilizarlo a tal punto.

En vísperas de las elecciones presidenciales del 2003, se planteaba un dilema al gobierno del justicialismo, entre la opción de un perfil socialdemócrata o uno de estilo populista. La lógica de la competencia interna llevó a que fuera más razonable esperar un giro hacia esquemas de acción y de acumulación políticas de una orientación más claramente populista antes que cualquier otra.

Dentro de este contexto surge Néstor Kirchner como presidente de la República Argentina quien, en lo que se refiere a procesos internos, se compromete a llevar una política interna que estimulara los procesos distributivos de una manera más equitativa y frenar la crisis desbordada a principios del 2002. La política exterior fue concebida como el ancla del gobierno para hacer importantes ajustes y cambios que derivarían en una nueva reinserción en el sistema internacional.

En el ámbito de toma de decisiones, la ascensión de Kirchner al poder suponía el arribo de líder prácticamente desconocido que si bien formaba parte de la estructura del justicialismo estaba lo suficientemente alejado del firmamento político electoral del país como para que se conociera de quien se trataba.

Este gobierno emerge “en el marco de un cuadro de movilización social y de cuestionamiento al sistema político tradicional. En ese sentido se opera prácticamente una clausura del discurso neoliberal. Hay una derrota político-ideológica del neoliberalismo que no es menor en términos sociales... a la vez realizó un conjunto de planteos en materia de política económica tales como el cuestionamiento a los acuerdos con el FMI, instalar la idea de la

corresponsabilidad de los organismos multilaterales de crédito como un eje de la discusión con esos organismos, ponerle límites a las empresas privatizadas e incluso, algunas definiciones en términos de re- estatización de empresas públicas.” (Lozano, 2006: 30)

Argentina estaba ávida de discursos ideológicos de otro tipo, discursos que se acercaran más a la retórica populista con una fehaciente crítica hacia el neoliberalismo, al imperialismo, al FMI y a los empresarios. Los discursos de Kirchner en su ascenso al poder marcan esta tendencia. El cambio es evidente. Es un discurso que retoma a la sociedad.

Kirchner trató que la recuperación económica se articulara con la agenda social con el objetivo de recomponer el orden político.

3.2. La política exterior argentina frente a América Latina: cambios y continuidades

Desde los años treinta a principios de los ochenta, la política exterior argentina fue dominada por las preocupaciones geopolíticas y las doctrinas de seguridad nacional de los gobiernos militares, porque, del mismo modo que el Estado argentino y su sociedad lo estuvieron, la política exterior estuvo fuertemente militarizada. La actitud desconfiada de los gobiernos militares y su búsqueda de prestigio y de poder, desanimaron la construcción de buenas relaciones con los países vecinos, cuyos gobiernos en gran parte estaban compuestos de militares.

La derrota de la Guerra de las Malvinas, el retorno a la democracia y el problema de la deuda externa fueron los factores determinantes que iniciaron un cambio en la política exterior en la década de los ochenta.

La administración de Raúl Alfonsín (1983-1989), que enfrentó la difícil tarea de la transición de Argentina a la democracia, puso en marcha algunas innovaciones en materia de política exterior al establecer relaciones cooperadoras con Brasil, lo que dio inicio al largo camino hacia la integración económica, y con Chile disolviendo la disputa territorial.

Los dos gobiernos sucesivos de Menem (1989-1994 y 1995-1999), plantearon una política exterior radicalmente diferente, caracterizada por un *alineamiento incondicional* con el mundo occidental, y más particularmente con los Estados Unidos, por medio de la adopción de “los valores hegemónicos universalmente aceptados”, como la democracia, los derechos humanos y el principio de libre mercado. Fue así como la política exterior se caracterizó por una fuerte orientación económica.

Al hacer un pequeño balance de las políticas exteriores de Menem a Kirchner podemos confirmar que ha existido una ruptura fundamental en cuanto a la cosmovisión que regía la anterior agenda de política exterior y la actual en términos de alineamientos y “no alineamientos” y de un replanteamiento general sobre todo en el contenido de la agenda. Lo que obliga a analizar las tendencias del orden mundial que regían en el pasado y hoy en día. Sin duda, este breve vistazo al conjunto de políticas que se establecieron en forma de jerarquías y de orden de preferencias en las distintas agendas, nos darán pistas de los cambios y continuidades de la política exterior argentina hacia el mundo y hacia América

Latina, precisando en los virajes y en las discontinuidades propias de un sistema internacional en constante transformación.

3.3. Ménem y la “Nueva Agenda”

El alineamiento político incondicional con los Estados Unidos se convirtió en una de las características más ostensibles y también más criticadas de la nueva política exterior del gobierno de Menem. Esto no significó que Argentina hubiera abandonado toda aspiración a ejercer influencia sobre la agenda internacional, sino tan solo que sus gobernantes llegaron a la conclusión de que el único modo de hacer esto en forma efectiva y duradera era a través de una estrategia de desarrollo y alineamiento explícito. Una segunda prioridad fue, sin duda, la asociación estratégica con Brasil. Por medio de estas dos alianzas que se contrapesaban, Argentina esperaba maximizar sus oportunidades comerciales y financieras.

Dentro de la agenda de política exterior durante la época menemista se tienen que advertir dos planos. En el externo, al asumir Ménem la presidencia, el sistema internacional había cambiado drásticamente y Estados Unidos se erigía como el líder del mundo, incentivando una suerte de unipolaridad sistémica. La Guerra Fría había terminado y con ello se comenzaban a exportar lo que llamaron las “ideas universales.”

En el plano interno, Ménem recibió al país en un contexto de grave crisis económica y social producido por periodos hiperinflacionarios, devaluaciones, crisis recurrentes, lo que denotaba el hastío en la sociedad.

3.3.1 Características de la política exterior menemista

Ante este panorama externo e interno, Ménem decide crear una “política exterior renovada, “a través de la cual el interés nacional se definió casi exclusivamente en términos de desarrollo económico. Se consideraba esencial la eliminación de las confrontaciones de naturaleza estratégico-militar e ideológico- política con los Estados Unidos.” (Aranda, 2004: 3) Lo anterior fue manifestado en las provocativas declaraciones del entonces Canciller Guido Di Tella, quien en una entrevista a un diario argentino declaró: “Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos; nos interesa porque debemos sacar algún beneficio” (*El Clarín*, Diciembre 1990: 12) La política del *bargaining* y la negociación de los intereses como instrumento para establecer las preferencias en un ámbito internacional marcado por la supremacía de la potencia norteamericana.

Fue entonces cuando perfilaron las variables externas e internas que condicionarían la política exterior durante la década de los noventa. Si nos remitimos al análisis de las tesis realistas de las relaciones internacionales podemos constatar que existe un alineamiento con la potencia hegemónica dentro del sistema mundial, junto con sus principios de democracia y libre mercado porque de ellos resultaba el prestigio, la credibilidad y la confiabilidad externas.

Las declaraciones del entonces Canciller argentino nos dan idea de la jerarquización de la agenda argentina en términos de consolidar una estrecha relación bilateral, en detrimento de las relaciones regionales y subregionales.¹⁷

La adopción de esta nueva alternativa implicaba, en términos de política exterior, reafirmar dos posiciones determinantes:

- a) Una alianza con las potencias “vencedoras” de la Guerra Fría y un alineamiento sin más con Estados Unidos, lo que implicó su retiro del movimiento de los países No Alineados¹⁸
- b) Aceptación de las nuevas reglas del juego de la economía y la política mundiales en la construcción del “nuevo orden” mundial.

Como parte de este alineamiento y en función de consolidar esta relación preferencial también “se adoptaron una serie de decisiones que ratificaron el rumbo adoptado. Por su carácter ilustrativo se destacan: el envío de dos naves de guerra durante la Primera Guerra del Golfo contra Irak, el voto favorable a la investigación sobre los derechos humanos en Cuba promovido por Estados Unidos, la adhesión al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), la desactivación total del Plan Misilístico Cóndor II y el cambio de perfil del voto argentino en la Asamblea General de las Naciones Unidas aproximándolo a las posturas norteamericanas”. (Aranda, 2004: 4)

¹⁷ Aunque es necesario señalar que para Argentina, los intercambios con Brasil en términos de cooperación económica siempre estuvieron presentes, pero en un segundo nivel.

¹⁸ Con respecto al retiro de NOAL, se obviaba la contradicción Norte-Sur suponiendo la no existencia de intereses encontrados y hasta antagónicos entre las grandes potencias y los países vulnerables, dependientes y periféricos para lo cual podría ser útil un foro internacional capaz de analizar los problemas comunes y elaborar las respuestas. A los planteos y objeciones se respondió que la Argentina pertenecía al primer mundo, o sea al Norte y se equiparaba al No Alineamiento como un valor de confrontación con los Estados Unidos que era cosa del pasado y que debía superarse. (Aranda, 2004: 6)

Desde un punto de vista teórico, la política exterior argentina respondía a lo que se conoció como realismo periférico. Carlos Escudé, defensor de esta teoría, criticaba las viejas formas confrontativas de hacer política exterior y que habían caracterizado a Argentina desde su independencia hasta el siglo XX. Según sus consideraciones, los países periféricos habían llevado adelante políticas de alto riesgo para los intereses materiales cuyo único beneficio había sido una defensa de la dignidad, el orgullo o el honor nacional, cosa que para Escudé implicaba hacer una indebida extrapolación de conceptos que sólo eran válidos para los individuos y no para las naciones. En este aspecto afirmaba: “El honor, la dignidad y el orgullo son inevitablemente más importantes para quienes tienen su pan asegurado que para quienes no lo tienen y los costos materiales de una política orientada hacia el honor y la dignidad son más graves para quienes no tienen que comer...” (Escudé, 1991: 75)

Ante esta situación pro alineamiento con el hegemón regional y la importancia de establecer los menos riesgos posibles, la base de los intereses nacionales de este país fueron caracterizados como pragmáticos. De ahí la adopción de una serie de medidas que definirían el rumbo de un país en el que el alineamiento era su base principal. En este contexto, se destacan las siguientes características:

- La continuación de los procesos de integración regional al MERCOSUR, aunque restando importancia al tradicional sentido de búsqueda de márgenes de autonomía política y económica que lo habían caracterizado en décadas pasadas.
- Falta de definición de un arancel externo común que brindara un margen de protección a los productos originarios de la región y, sobre todo, la

falta de proyectos de reconvención agrícola e industrial, que dejaron a la integración a merced de las fuerzas del mercado y de los intereses de los capitales multinacionales.

- El alineamiento a los Estados Unidos como política transversal que definiría la administración en prácticamente 10 años de gestión.

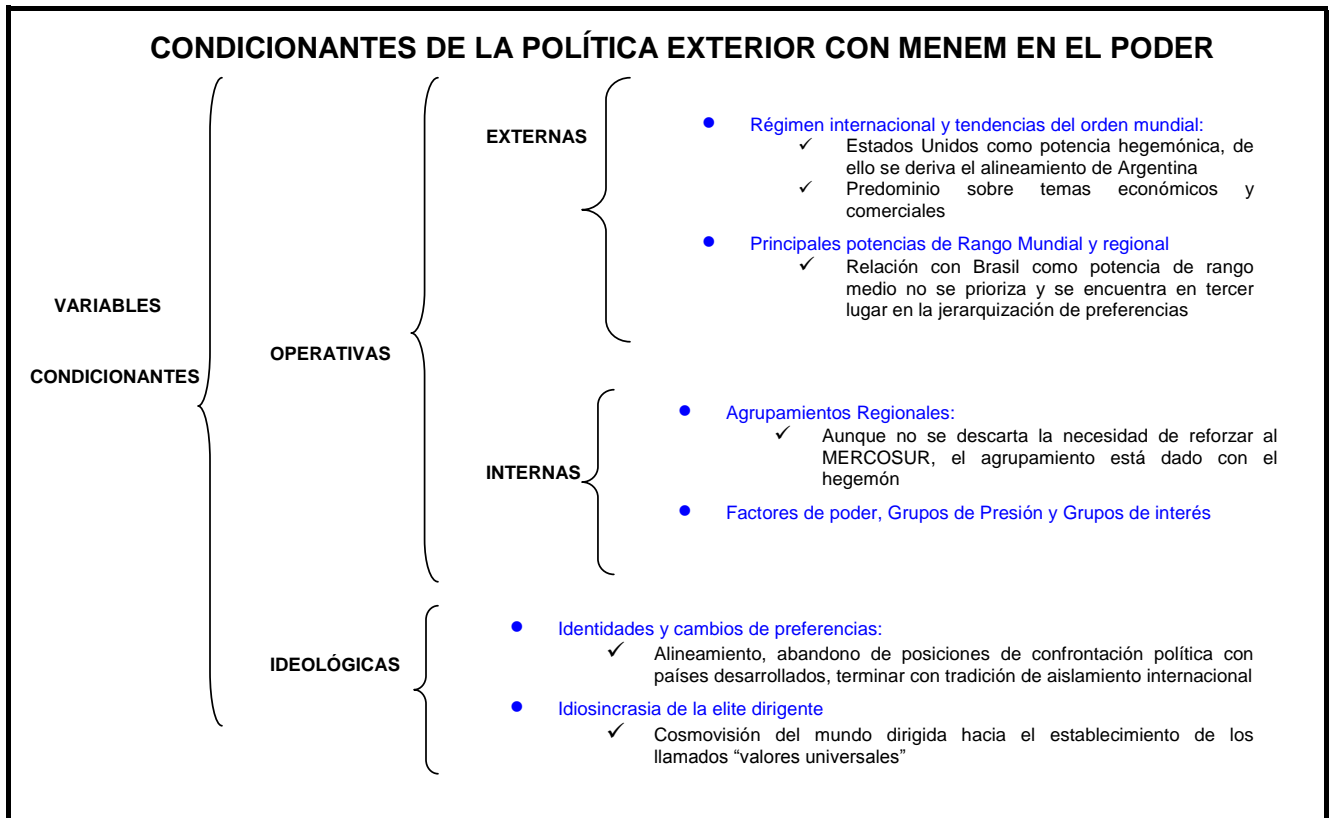
Y así lo entendió el menemismo. Argentina, un país dependiente, vulnerable y estratégicamente irrelevante no podía permitirse seguir desafiando a EE.UU. y al mundo Occidental en su conjunto con políticas principistas. El gobierno de Menem también entendería que las confrontaciones debían circunscribirse a la esfera económica y a la hora de definir el interés nacional, al desarrollo económico.

Tal como lo intentó explicar el Realismo Periférico, el alineamiento consistió para el gobierno en una inteligente manera de evitar obstáculos al desarrollo económico. Las concesiones políticas y el abandono de una posición propia y original ante las cuestiones mundiales, se sacrificó en favor de lograr un clima de estabilidad que permitiera el desarrollo económico.

Si analizamos las variables que condicionaron la política exterior en este periodo, a la luz del cuadro que realizamos en el primer capítulo teórico, observamos que dentro de las variables internas y externas de la formulación de lo que se dio por llamar “la nueva política exterior”, las variables condicionantes operativas e ideológicas estuvieron estrechamente ligadas con el carácter e ideología de la nueva clase gobernante; es decir, la cosmovisión del mundo a través del replanteamiento de sus relaciones con Estados Unidos, jugó un papel relevante

en las actitudes y comportamientos de los actores involucrados al elaborar la agenda internacional.

CUADRO 3.



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Cuadro 2.

Es así como del cuadro presentado se desprende que las variables que condicionaron la política exterior en el periodo menemista están íntimamente ligadas a los objetivos de la agenda internacional en dos sentidos:

- ❖ Construcción de una relación especial con Estados Unidos con el objetivo de abrir las puertas comerciales y económicas a través de un proceso de

privatización sin precedentes, suponiendo que con lo anterior se afianzarían la credibilidad y la confianza en materia financiera. “El eje central de la política exterior argentina pasaba por la nueva relación con Estados Unidos.” (Cisneros, 1998: 35-82)

- ❖ Establecimiento de una política exterior de alto perfil caracterizada por una fuerte diplomacia presidencial- derivada del hiperpresidencialismo de esta década y un activismo protagónico, que si bien no dejó de insistir en la integración del MERCOSUR con sus vecinos, junto con los países agregados como Chile y Bolivia, privilegió otras alianzas estratégicas.
- ❖ La toma de decisiones para la elaboración de la agenda exterior durante la década de los noventa, fue fijada a nivel presidencial y hubo cambios en la jerarquización de las preferencias en el sentido de adoptar una actitud de entendimiento y consenso con los organismos internacionales y con Estados Unidos.
- ❖ La idiosincrasia de la elite gobernante tuvo mucho que ver en la transformación de los comportamientos frente a un sistema internacional muy diferente al conocido durante la década de los ochenta. Aún cuando Argentina había dado un paso gigantesco hacia formas de gobierno más democráticas a partir de 1983 con la presidencia de Raúl Alfonsín, el sistema internacional se encontraba estático y los alineamientos eran más estratégico-militares que económicos o políticos.

3.4. Fernando de la Rúa: la continuidad en un contexto interno e internacional incierto

La elección de Fernando de la Rúa como nuevo presidente en 1999 no pareciera haber tenido grandes rupturas en materia de política exterior. Desde su campaña electoral no se marcaban abiertas diferencias o manifiestas declaraciones que hicieran prever cambios drásticos, respecto de aquella seguida por Menem.

Entre los elementos de continuidad sobresalían el mantenimiento de las áreas consideradas prioritarias, esto es, las relaciones con los Estados Unidos, la Unión Europea y el MERCOSUR, así como el bajo perfil con el resto de las naciones. Aún cuando en su discurso de ascensión del 21 de diciembre de 1999, estableció como uno de los ejes principales impulsar una integración política y económica sudamericana, sus acciones se vieron afectadas en mayor medida por cuestiones domésticas en comparación con el Gobierno de Ménem. “Algunos meses más tarde, el entonces canciller señalaba que la agenda política exterior argentina no se trazaría sólo por intereses, sino también por valores compartidos” (Bernal-Meza, 2002: 11)

Esto implicaba entonces un alineamiento menos abierto y tajante con Estados Unidos y empezar a plantear la necesidad de establecer relaciones con otros países del mundo, en especial con los latinoamericanos, quienes también compartían algunos de los llamados “valores compartidos” pese a que las economías en algunos de ellos, estuvieran en constantes focos amarillos y rojos.

Lo anterior sería una de las diferencias con el gobierno Menemista: se comenzaba a hablar de una política exterior en donde si bien los intereses jugaban un papel

fundamental, se vislumbraba la necesidad de un vuelco hacia una política más normativa y cooperativista, sin que esto significara el regreso hacia una política aislacionista y defensiva.

Serían las dificultades económicas que se cernían en el país, las que conducirían este rumbo. Los problemas propios del *establishment* económico (el gran déficit fiscal arrastrado desde los noventa, la “necedad” de la cúpula dirigente en mantener la convertibilidad y la paridad uno a uno con el dólar, el seguimiento de las recomendaciones del FMI con recortes al sector público e impuestos en todo tipo de productos, etc.), condujeron a volcar la mirada en las cuestiones internas sin tener mayores cambios en el plano externo.

En un contexto general, la política de Ménem, en términos de las relaciones preferenciales con Estados Unidos se mantuvo sin cambio, un tanto también por los comienzos de la crisis y las presiones del FMI.¹⁹

En materia política, “respecto a Cuba se mantuvo el voto de condena en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que produjo furibundas y destempladas críticas de Fidel Castro, inicialmente esperanzado en la posibilidad de un cambio en el voto después de una década de encontronazos con Menem y el supuesto carácter progresista de la Alianza.” (Aranda, 2004: 12)

Entendiendo entonces que la política exterior está basada en un conjunto de intereses que delinear el comportamiento de las naciones hacia el sistema

¹⁹ No obstante, un hecho que es necesario destacar fue la recomposición de las relaciones con el MERCOSUR, que resistieran las posiciones estadounidenses de acuerdos bilaterales, además de ratificar la posición de negociar el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde el MERCOSUR.

mundial, las relaciones Estados Unidos- Argentina se deterioraban más a principios del 2001.

Derivado de la situación económica, el perfil de la relación argentino-norteamericana se redujo a una actitud que pasó del alineamiento automático a una relación intensa con contenidos menos intervencionistas en donde existían diferencias como la negociación del ALCA desde el MERCOSUR y no desde posiciones bilaterales como lo había hecho Chile, y del otro lado, no apoyar al Plan Colombia, diseñado desde la administración de Clinton.²⁰

Sin embargo, a pesar de estas diferencias en el plano político, en el plano económico, hubo un blindaje por 40,000 millones de dólares del Gobierno de George Bush Jr. a comienzos del 2001, los cuales no pudieron frenar la grave crisis a finales de año. Estados Unidos dejó de aportar recursos financieros y transfiere todo tipo de responsabilidades al FMI.

Después de los sucesos de diciembre de 2001, De la Rúa renuncia habiendo completado apenas la mitad de su mandato, luego de una represión indiscriminada con saldo de muertos y heridos en la Plaza de Mayo y de un masivo “cacerolazo” en la Capital Federal de sectores medios afectados por las restricciones del retiro de depósitos en cuentas corrientes, caja de ahorro y a plazo fijo llamado popularmente “corralito”. Se habló de una crisis de representación en donde la presión desde abajo operó con el objetivo de modificar los alineamientos internos y externos.

²⁰ Fue en la Cumbre de Brasilia realizada el 31 de agosto del 2000 cuando el presidente argentino expresó su apoyo al gobierno de Colombia y reivindicó las políticas de *no intervención*, acercándose en este sentido a la posición sostenida por Brasil.

Lo sucedieron una serie nombramientos incapaces de estabilizar la situación, hasta que en enero del 2002 el Congreso nombró finalmente a Eduardo Duhalde como presidente interino para completar el período presidencial y quien devaluó finalmente el peso argentino. A partir de su gestión, los Estados Unidos, centrados en su lucha contra el terrorismo mundial como estrategia de política exterior hacia el mundo, no estaba dispuesto a coadyuvar en la solución de la crisis, aún cuando el gobierno de Duhalde solicitó su ayuda para gestionar acuerdos con el FMI.

Esta posición de los organismos financieros internacionales como del propio Estados Unidos cambiaría hacia el mes de junio del 2002²¹, en donde aceptaran la búsqueda de acuerdos y soluciones a la crisis argentina no porque realmente estuvieran interesados en la magnitud de la crisis y sus repercusiones internas, sino para evitar “*el efecto contagio*” en los países de la región, particularmente en Uruguay y Brasil (país que todavía resentía algunos efectos secundarios del “*efecto samba*”, con la devaluación del real en 1999).

La administración Duhalde se sumió de este modo en una encrucijada de incierta resolución. “Jaqueado” por el juego de presiones externas e internas, “...el gobierno provisional evaluó la alternativa de interrumpir las relaciones con el FMI y desandar el controvertido camino de ‘vivir de lo nuestro’. Pero firmemente resistida por gobernadores y dirigentes nacionales de peso, la opción debió ser rápidamente abandonada. Se concertó así la denominada Declaración de los ‘Catorce Puntos’”²². (Alonso, 2006: 44)

²¹ El efecto contagio convenció al FMI. Diario La Nación. Buenos Aires Sección Economía, 2 de julio 2002

²² El documento atendió a cada uno de los reclamos del FMI. En función de ello, resolvió la definición- en un plazo no superior a 90 días- de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos, la reforma en la Ley de Quiebras, la derogación de la Ley de Subversión Económica y la instrumentación de un nuevo

Pese a la mejora en los márgenes de negociación externos, la realidad interna siguió vulnerable. La caída de la actividad económica no encontraba aún contención. Además, los decisores del Fondo, reticentes a reeditar errores pasados, incrementaban día a día las condicionalidades y remarcaban la aparente escasa voluntad de los actores políticos nacionales para garantizar la sustentabilidad de un programa consensuado. Ante el desaire recurrente de este organismo, el gobierno argentino consideró que había llegado el momento de propiciar un cambio decisivo en el proceso negociador. Y, así comenzaba la etapa “del estira y afloja” entre autoridades argentinas y las del Fondo, desde las amenazas de no pagar deudas²³.

Tras un año de negociaciones “sin aparente salida” se firmó un acuerdo entre el FMI y funcionarios argentinos en donde se reprogramaron las obligaciones ante el fondo y se licenció la deuda argentina con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El marco de esta tregua habilitó a la administración provisional a instrumentar diversos cambios en la política exterior. Sosegada la urgencia de revalidar el apoyo norteamericano para que interviniera ante el FMI para solventar la crisis, se evidenció un giro ideológico.

La administración Duhalde pudo apartarse sin mayor reparo de aquellas prácticas que habían seguido las políticas de alineamiento. Uno de los hechos más destacados de este periodo, en este contexto, fue la unánime condena al

acuerdo de responsabilidad fiscal para todos los niveles de la administración pública (nacional, provincial y municipal). Véase “Los puntos del acuerdo” en Diario La Nación, 25 de abril de 2002: 4

²³ El 14 de noviembre del 2002, el Ministro de Economía resolvió no pagar un vencimiento de capital con el Banco Mundial por un monto de 805 millones de dólares, lo que alarmó a los organismos multilaterales de crédito y a los gobiernos del Grupo de los 7 (G-7).

intento de golpe de Estado en Venezuela y, en particular, al régimen de Hugo Chávez con el probable apoyo de Estados Unidos y la CIA en la Cumbre del Grupo de Río de ese año.²⁴

De forma paralela, el gobierno argentino se abstuvo de votar, junto con el gobierno brasileño, respecto de la situación de los derechos humanos en Cuba y la disidencia, produciendo malestar dentro de la cúpula gobernante en Washington y los altos funcionarios del FMI. Además, abandonó la reserva discursiva y expuso a viva voz sus críticas contra las acciones unilaterales de Estados Unidos en el mundo.

Derivado de la crisis, se hizo más notoria la necesidad de estrechar lazos no sólo con Brasil como socio estratégico, sino con los demás países de la región con el fin de enfrentarse a manera de bloque a Estados Unidos y cooperar con el fin de evitar crisis que rompieran las endeble estructuras institucionales de las que penden los regímenes latinoamericanos.

La discusión sobre la hegemonía estadounidense reaviva el debate en el cono sur acerca de la necesidad de un liderazgo que produzca mayores beneficios para la región. Sin embargo, este panorama es ensombrecido por las crisis en Bolivia, Ecuador y Venezuela, sumadas a la posición de Chile, que mantenía una actitud individualista a nivel regional y promovía el regionalismo abierto. Sin duda, los países que cuentan con mayores recursos tendrán mejores instrumentos para impulsar las negociaciones internacionales.

²⁴ Gercheson Ana. “Duhalde lo calificó de un golpe de Estado contra Chávez”. Diario Clarín. Sábado 13 de abril del 2002

Aunque en los años noventa, países como México y los del Cono Sur se esforzaron por mantener cierta estabilidad al interior, por medio de la renovación periódica de sus gobiernos mediante elecciones libres, cambios de poderes pacíficos y cambios económicos estructurales adoptados, esto no logró contener una serie de conflictos regionales y subregionales que no atendieron. La existencia de guerrillas y demandas de grupos sociales provocaron tensiones a nivel nacional y especulaciones en el ámbito financiero internacional, sin haber estropeado la gobernabilidad del régimen.

A esta situación que indudablemente sigue permeando a todas las sociedades latinoamericanas, se añaden dislocaciones sociales y económicas importantes que profundizan los cambios o las inercias mantenidas durante la década de los noventa. Si las guerrillas y los constantes levantamientos urbanos y populares no lograron desestabilizar a los regímenes de una manera contundente, los casos de Argentina y Venezuela nos brindan ejemplos claros de que los procesos de ajuste y estabilización en la región no son perennes y pueden llevar a una total ingobernabilidad al interior.

En cualquiera de los dos casos, los enjuiciamientos institucionales por parte de los ciudadanos, llámense “cacerolazos” o como se les quiera llamar, se encuentran en la base de las frecuentes manifestaciones populares como muestras de ingobernabilidad, que en países como Argentina no se conformaron con expresarse en las avenidas sino que terminaron por acabar con gobiernos legítimamente constituidos poniendo en entredicho las máximas de la democracia promulgadas en el Consenso de Washington.

3.5. La llegada de Kirchner al poder y el giro en la política exterior

La posición argentina en materia de política exterior ha sido muy variada. Ha pasado por diferentes posiciones a través de la historia, cubriendo un espectro que va desde el aislamiento, la neutralidad y el enfrentamiento con los Estados Unidos e Inglaterra, pasando por lo que se conoció como “relaciones carnales” con Estados Unidos, hasta llegar al activismo en contra de posiciones hegemónicas desde el 2003.

Será finalmente hasta el 25 de mayo del 2003, con la llegada de Kirchner al poder que aparentemente la situación, al menos en lo político, logra una cierta estabilidad. Fue un presidente que llega al cargo de un modo un tanto controvertido pues resultó el candidato más votado en la “primera vuelta” en las elecciones, tras la renuncia de su contrincante. Este tipo de legitimidad, o carencia de, lo llevó a una búsqueda constante de la legitimidad por el ejercicio, imprimiéndole a toda decisión relevante para el futuro del país un fuerte sesgo personalista.

Si hacemos un rápido análisis del discurso de ascensión de Kirchner al poder, se pueden vislumbrar algunas de las definiciones políticas que desde su llegada irían marcando las pautas para el cambio en el discurso ideológico y de los factores en los que concentró su gestión. Son tres las variables que denotan la oportunidad para manifestar una política exterior que parece retomar una estrategia más juricista y/o normativa, apegada a los “antiguos” cánones de la

política exterior latinoamericana sin dejar de lado las exigencias de un mundo globalizado. Estas son:

- a) Recuperación de la soberanía y toma de decisión propia del Estado
- b) Recuperación de las funciones del Estado
- c) Necesidad de incorporarse al ámbito internacional sin ceder objetivos fundamentales como el crecimiento, desarrollo y distribución del ingreso.

La tercer variable es de especial importancia, pues parece dejar de lado la idea de una incorporación “sin límites y sin valores” al sistema internacional. Dentro de este giro en el discurso, destacan algunos planteamientos establecidos dentro del documento de objetivos estratégicos de política exterior de Kirchner (www.mrecic.gov.ar Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto), en lo que concierne a cooperación y relaciones bilaterales y multilaterales tales como: profundizar la alianza estratégica con Brasil en todos sus aspectos como la base de inserción política y económica en el contexto internacional, fortalecer la asociación estratégica con Chile y al mismo tiempo tender al establecimiento de una relación especial con México.

3.5.1. Características de la política exterior de Kirchner

Algunos de los temas que fueron jerarquizados en el orden de preferencias de la agenda de política exterior y afrontados de inmediato, necesariamente se ligaron con la serie de problemáticas recientes del país: suspensión de pagos de la deuda externa, la situación de las inversiones extranjeras en el país, el proceso de integración regional del MERCOSUR y la valoración de relaciones con otros

países y subregiones con los que no había tenido mucho contacto anteriormente, las relaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), así como su modo de inserción en el ALCA.

Es de esta manera, que el presidente incentivó desde el inicio de la gestión la construcción de prácticas colectivas de cooperación para superar los discursos individuales de oposición así como los discursos grandilocuentes en donde la retórica era la base. “En los países civilizados con democracias con fuerte intensidad, los adversarios discuten y disienten cooperando”, dirá Kirchner en su discurso de llegada al poder.

Parece entonces que debido a las convulsiones de toda índole, la política exterior se centró en avanzar y reformular las ecuaciones del lugar que Argentina debiera tener en el sistema internacional. Se persiguieron una serie de objetivos económicos y políticos: la reducción de los montos de la deuda, la reducción de las tasas de interés y la ampliación de los plazos de madurez y vencimiento de los bonos, en el plano estrictamente de sanidad financiera; y del otro lado, en el plano político, la promoción de la adecuada reinserción del país en el sistema internacional, aún cuando la retórica seguía ejerciendo un papel importante en la transmisión de discursos.

En su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas (www.mrecic.gov.ar Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, septiembre del 2003), el Presidente Kirchner exhortó a los organismos multilaterales de crédito a asumir su responsabilidad por promover políticas que alentaron y favorecieron el incremento de la deuda de los países en

desarrollo, reclamando un “cambio de paradigmas internacionales”, reforzando así su retórica confrontacionista.

En este mismo contexto, “si bien la ratificación de Roberto Lavagna en el Palacio de Hacienda dejó entrever cierta continuidad de las políticas ejecutadas por la administración predecesora, la llegada de Kirchner reportó considerables cambios en la estrategia para la rearticulación de Argentina con los diversos agentes del sistema financiero internacional...en función de ello se asumió un notable protagonismo en las negociaciones de Argentina con los organismos financieros internacionales, los gobiernos de los países industrializados y los tenedores de títulos en default. “ (Colacrai, 2006: 57)

Asistimos al surgimiento de una política menos alineada a los cánones dictados para una mejor convivencia y cooperación con Estados Unidos y que, por el contrario, alude a la construcción de otro tipo de relaciones en los que la identidad común y los valores latinoamericanos comenzarán a tener una mayor trascendencia. Esto se hace evidente en al menos dos planteamientos:

- ✓ Priorizar las relaciones subregionales, particularmente aquellas con el MERCOSUR y la Unión Sudamericana, teniendo en cuenta que de manera individual, o inclusive de manera bilateral (como se hacía en la década de los noventa), las economías débiles y sensibles en el sistema internacional tienen menos posibilidades de acción en un mundo desafiante y globalizado.
- ✓ Debido a los cambios políticos registrados en Sudamérica al inicio del nuevo milenio, las crisis y convulsiones son tomadas más como

oportunidades que debilidades, ofreciendo las bases para edificar una verdadera integración que permita desarrollar un bloque homogéneo en los consensos, reconociendo las diferencias regionales. Esto quiere decir que Argentina deja de centrar su mirada en Estados Unidos, en pos de la edificación de un proceso de ingeniería conjunta entre los países de la región, a través de una retórica desafiante con respecto del que en los noventa se erigió como su mejor "socio".

Ya en sus giras a Chile y a Brasil como candidato a la presidencia de Argentina, Kirchner apostaba a una política exterior agresiva que reposicionara el lugar de este país en la región. En su discurso de ascensión presidencial, le dio especial importancia al lugar que le correspondía a la Argentina en el mundo y qué caminos elegiría su gobierno para lograr esa nueva posición. Según sus propias palabras: "pensar el mundo en argentino". (Kirchner, 2003)

En esta ocasión el presidente subrayó al MERCOSUR como uno de los principales puntos de la agenda la integración latinoamericana, concebido como "un proyecto político y estratégico de vasto alcance, y no solo como un bloque comercial". (Kirchner, 2003) Caracterizó al bloque como un proyecto político regional y de alianza estratégica con necesidad de profundizar su institucionalización y ampliar la cantidad de sus miembros.

Es así como el MERCOSUR y la integración latinoamericana son algunos de los objetivos de la agenda como parte de un verdadero proyecto político regional que no solo repare en la integración económica.

Dentro de este mismo sentido, la ampliación del MERCOSUR con la unión de otros miembros de la región se encuentra entre los primeros órdenes de preferencias en la jerarquización de acciones. Aquí es necesario subrayar el papel fundamental que jugaría Kirchner en la integración de Venezuela al MERCOSUR desde estas fechas hasta su concreción en julio del 2006. “La incorporación de Colombia, Venezuela y Ecuador como socios del Bloque MERCOSUR más Perú, crea un mercado común de 350 millones de habitantes que favorece a Argentina en la colocación de manufacturas de exportaciones no tradicionales en ese mercado.” (El Clarín, Septiembre, 2004: versión Internet)

En materia política hay cambios también. Se busca en virtud de las buenas relaciones con Cuba, duplicar las exportaciones a ese país y la posibilidad de cancelar parte de la deuda impaga de los cubanos para lo cual se firmó un convenio marco para intercambio de medicamentos y tecnología médica cubana por alimentos argentinos en un monto aproximado a los doscientos millones de dólares (El Clarín, Agosto, 2004: versión Internet). Además, apoyó una iniciativa brasileña para iniciar diálogos con Cuba y estudiar la posibilidad de su posterior incorporación al Grupo de Río, motivado por la preocupación de la Cuba post Fidel.

Pero sin duda, el acercamiento en las relaciones con Venezuela desde el 2004, marcó un giro ideológico fundamental en materia política dentro de las directrices de política exterior de su gestión. Este giro estuvo acompañado de la re-legitimación del presidente en los resultados de las elecciones legislativas de ese mismo año (las diversas victorias de muchos de sus candidatos, por dentro y por fuera del Partido Justicialista), permitieron superar la poca legitimidad que tuvo desde el inicio de su gobierno.

“Una legitimidad robustecida permite suponer que es menos necesario el personalismo y más urgente la institucionalización. Una legitimidad asentada permite conjeturar que la lógica de la política electoral ya no consumirá tantas energías y que el ejecutivo se abocará a concretar un perfil internacional más nítido y afirmativo. Una legitimidad afianzada permite inferir que los vaivenes tácticos-tanto en la política interna como externa-serán reemplazados por la claridad estratégica en el frente doméstico y el exterior.” (Tokatlián, 2005)

Fue así como esta legitimidad fue aprovechada para que en el ámbito internacional, además de afirmar su liderazgo presidencial al interior, también lo intentara de la misma forma en el Cono Sur, intentando trazar ejes alternativos en la política exterior, con discursos cargados de una ideología anti neoliberal, constituyendo, aunque de manera muy débil, lo que se ha llamado el eje Caracas-Sao Paulo- Buenos Aires.

De la misma manera, hay que subrayar la dimensión exterior de la política argentina condicionada por sus relaciones con Brasil como socio estratégico por proximidad y nexos económicos, España como socio de carácter histórico-cultural con un referente económico y comercial fuerte y por último, Estados Unidos como socio “obligado”, derivado de su papel central en el diseño de políticas globales y continentales.

De ahí que se pueda hablar de un nuevo orden de preferencias en la elaboración de su agenda de política exterior, aunque condicionado entre la necesidad de decidirse entre lo global y lo regional. Argentina intenta aumentar su reposicionamiento en el espacio sudamericano, también es cierto que está

condicionada por las obligaciones financieras que dicten los organismos internacionales y los Estados Unidos para salir del *default*. Lo que nos obliga a hablar de una negociación desde una posición de fuerza.

Es así como esta suerte de “aislamiento internacional” derivado de la misma crisis y puesto en marcha en la gestión de Kirchner, no deriva necesariamente en un aislamiento estrictamente en términos realistas, sino que necesariamente se ve permeado e influido por los vínculos con la comunidad financiera internacional, aunque con acercamientos claros hacia una unión subregional, sobre todo con Venezuela y Brasil. Kirchner en su discurso de toma de posesión afirma: “El MERCOSUR y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, esto se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional” (Discurso de Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa de Argentina, [www.presidencia.gov.ar/discursos. 25 mayo 2003](http://www.presidencia.gov.ar/discursos.25_mayo_2003))

A partir de lo dicho hasta aquí, es que se comienzan a reconfigurar las estrategias frente al sistema internacional. Stephen Walt, especialista sobre política mundial y profesor de la Universidad de Harvard en su libro “*Taming American Power*” (Walt, 2005), argumenta que los actores internacionales están desarrollando estrategias que combinan resistencia y colaboración frente a Washington. Ni el alineamiento incondicional que recuerda a “las relaciones carnales de Argentina con Estados Unidos”, ni las confrontaciones extravagantes, parecieran ser las alternativas que están dispuestas a poner en práctica actualmente algunos países

con un poder relativamente medio en el escenario regional como es el caso de Argentina, Brasil y Venezuela.

“Una prudente y sofisticada amalgama de prácticas resistentes y conciliadoras apuntan a contener suavemente el poder estadounidense...” (Walt, 2005: 138), y esta noción parece tener eco en la forma en la que la política exterior argentina actuó frente al hegemonía. Posiblemente, la misma incertidumbre de no decidirse entre lo global y lo regional le abrió el camino para una estrategia internacional menos estricta para la cooperación y el entendimiento en el escenario mundial y local.

Esto apunta a la necesidad de crear proyectos alternativos, que si bien no han demostrado una efectividad rotunda en el ámbito diplomático e internacional, están teniendo auge a raíz de las crisis económico-estructurales del nuevo milenio. Lo cierto es que la dialéctica entre lo local, lo nacional, lo continental, lo regional andino, lo regional amazónico, centroamericano o caribeño, o sea, “lo latinoamericano”, se está articulando con otros procesos de resistencia a la llamada “globalización neoliberal”.

En forma paralela, vemos también el tema de las continuidades en los procesos políticos de la región. Si bien han existido transformaciones, es un hecho que las políticas económicas neoliberales han continuado con sus mismos patrones.

“En Brasil el proyecto de Lula terminó acentuando las tendencias neoliberales que tienen una implantación gradual y tardía en el país. Inclusive incorporando a este proyecto a sectores de la burguesía media y reduciendo la capacidad de movilización del movimiento obrero y popular. En Chile encontramos la

continuidad del modelo neoliberal, bajo un gobierno de fuerzas progresistas, el gobierno de concertación” (Rico, 2006: 134). En Argentina, el gobierno de Kirchner se caracteriza por una crítica muy fuerte al neoliberalismo, pero sin ninguna salida práctica para cambiarlo.

A pesar de ello, como hipótesis podemos plantear que a raíz de la falta de un cambio en lo económico, las elites latinoamericanas están replanteando nuevas formas de hacer política internacional a través del acercamiento de las lógicas que presenta este estudio en general.

En primer lugar, los países de la región se están alineando a través del acercamiento de ideologías, no precisamente en razón de los gobiernos que se han erigido en el cono sur como de “izquierda”, sino más bien en razón de una oposición y resistencia frente a la hegemonía estadounidense. Estos acercamientos han aumentado por los cambios en la agenda norteamericana después de los acontecimientos del 11-S, por las consecuencias de las crisis económicas y el resurgimiento de movimientos sociales.

Del otro lado, percibimos un alineamiento que responde a una lógica de agrupamientos regionales. La llegada de Kirchner y Lula al poder coincidieron con la necesidad de replantear los marcos de cooperación del MERCOSUR, además de la integración de Venezuela como parte de un proyecto económico y político que consolidara una subregión, pero que también que como bloque resista y responda adecuadamente a las presiones internacionales.

Como consecuencia de estos acercamientos ideológicos, surge el Consenso de Buenos Aires²⁵ como documento fundacional en oposición al llamado Consenso de Washington, firmado en octubre del 2003 entre Kirchner y el presidente de Brasil Lula Da Silva. Este consenso cuestiona la validez de las reformas neoliberales y hace énfasis en el “respeto por los países pobres”. El Consenso propone esencialmente fortalecer el rol del Estado en el proceso económico, apoyar una integración comercial “limitada” desde el propio MERCOSUR y condenar las acciones unilaterales a nivel internacional sin la aprobación de la ONU.

Aunque este Consenso más que un conjunto de recomendaciones concretas, se basa en declaraciones de principios y objetivos, sin una estrategia acorde para alcanzarlos, se erige como una crítica consensuada de los líderes de la región sudamericana hacia lo que se conoció como las recetas del Consenso de Washington. Constituido para buscar alianzas regionales que permitan enfrentar las presiones estadounidenses para suscribir el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Consenso es considerado como un esfuerzo importante.

En lo que se refiere al acercamiento argentino-venezolano, en los últimos años la estrategia de largo plazo está basada en el impulso de una política de integración regional, de acuerdo con los intereses nacionales planteados en los objetivos de política exterior desde el principio de su gobierno.

Así, desde el 2004, se comenzaron a estrechar las relaciones con Venezuela y las giras del presidente Kirchner hacia esta nación han sido principalmente políticas.

²⁵ Ver Anexo 2.

La gira que realizó el mandatario argentino en julio de ese mismo año a tierras venezolanas, demarcaba ya la necesidad estratégica que tenía el país de contar con fuentes de provisión de energía en medio de la crisis económica en la que se encontraba el país y coincidía también con el referéndum revocatorio que durante esas fechas se llevaba a cabo y que afianzaría a Chávez en el poder.²⁶

En medio de este escenario político incierto en Venezuela, la visita de Kirchner manifestaba un apoyo tácito a Chávez, estrechó los lazos entre ambos mandatarios e impulsó el incremento de negociaciones comerciales, sobre todo, de carácter energético.

A partir de este contexto y como lo veremos más adelante en los capítulos subsecuentes, en donde trataremos el caso venezolano en particular y el tipo de cooperación que estos dos países han establecido a raíz de los acercamientos ideológicos y de los agrupamientos regionales, la agenda de política exterior argentina parece priorizar estos lazos con una necesidad estratégica esencial: contar con la importación de petróleo de Venezuela y el gas de Bolivia, como elementos para paliar la crisis y detonar el crecimiento.

A este respecto, el argentino Carlos Raimundi²⁷, especialista en temas internacionales de la Asociación de Relaciones Internacionales, opina que el acercamiento de la Argentina con Venezuela no se trata de un alineamiento

²⁶ Para esas fechas, se había hecho del referéndum revocatorio- convocado por la oposición venezolana- un arma para dividir aún más a la sociedad; a través del condicionamiento del voto y de una campaña en contra del imperialismo estadounidense, más que de una evaluación de su gestión hasta ese momento. De ahí que los venezolanos debían decidir entre ratificarlo en el cargo para seguir “siendo una patria libre verdaderamente” o en convertir a Venezuela “de nuevo en una colonia norteamericana”, según palabras de Chávez.

²⁷ Entrevista realizada en Buenos Aires Argentina, 5 octubre del 2005

automático, como lo hiciera Argentina con Estados Unidos durante la gestión menemista con las llamadas “relaciones carnales”, sino que es un alineamiento en donde más allá de coincidir ideológicamente con la postura antiimperialista característica del Chavismo, es una estrategia que quiere ampliar el margen de integración, además de contar con una matriz energética y una proyección de mediano a largo plazo. Recordando a Moravscik, en el primer capítulo, ésta es una preferencia de primer orden (vinculada con intereses geopolíticos y económicos a la vez).

Este cambio de paradigmas y de alianzas estratégicas con otros países cobró renovada importancia. En un Informe sobre la Opinión Pública sobre Argentina, publicado por el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI 2006),²⁸ se pueden comprobar estas percepciones (cuadro 4). Así vemos que a la pregunta del informe: *¿con qué países debería Argentina tener relaciones más estrechas?*, se aprecian varias observaciones. Primero, y de manera general, las preferencias parecen obedecer a la geografía (Brasil), la historia (Europa) y el poder (Estados Unidos). Segundo, cabe destacar la caída que experimenta Estados Unidos en las preferencias de la población (de 22% a 19%) y de líderes (38% a 19%). Tercero, aunque Brasil cae entre líderes y aumenta entre población, aún continúa siendo la segunda preferencia para ambos grupos. Cuarto, por primera vez aparece China en el mapa de las preferencias estratégicas. Lo mismo vale, aunque con menos intensidad, para el caso de Venezuela, que aparece entre líderes con un 5% de preferencias.

²⁸ Como metodología de investigación, los datos presentados pertenecen a un estudio situacional, de percepción y de opinión pública argentina sobre política exterior y defensa. Se trató de un estudio cuantitativo y sistemático de opinión pública. Los datos revelados de la población se volcaron en cuestionarios estructurados por códigos. Se contabilizaron 1616 muestras válidas. Las entrevistas se realizaron entre los días 10 y 18 de octubre del 2006. En cuanto a los líderes, se contabilizaron 175 muestras válidas. Las entrevistas se realizaron entre los días 8 y 23 de octubre del 2006.

CUADRO 4.

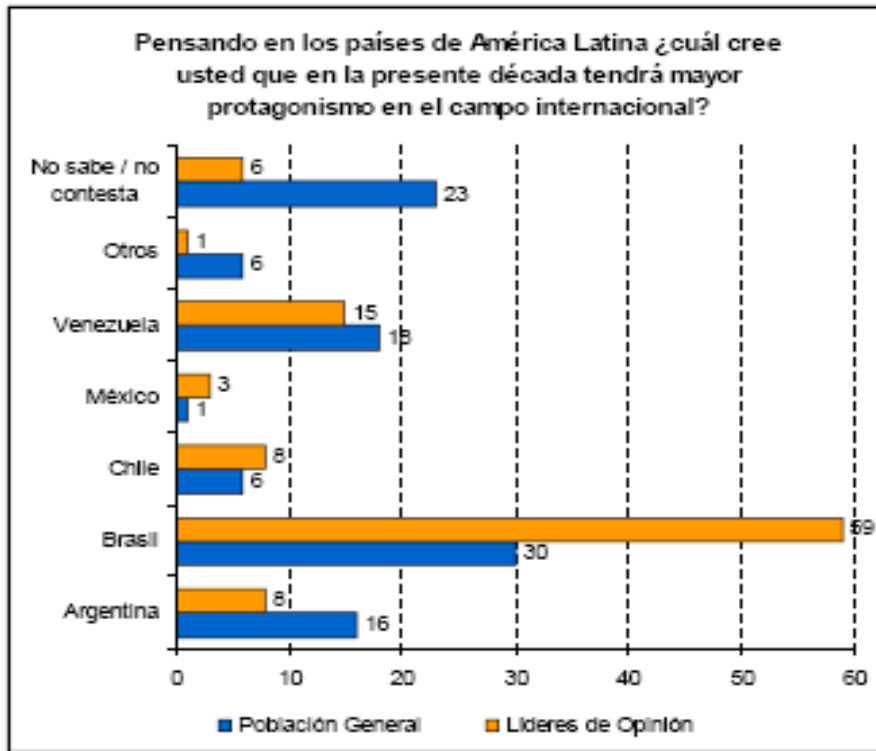
Indique con qué país del mundo debería la Argentina tener las más firmes y estrechas relaciones.

	Población General				Líderes de Opinión			
	1998	2002	2006	Comparativo	1998	2002	2006	Comparativo
Estados Unidos	15	22	9	-13	34	38	19	-19
Brasil	19	10	18	+8	51	36	17	-19
Europa	27	24	27	+3	8	13	16	-1
Japón	9	3	0	-3	2	0	0	0
Chile	5	2	9	+7	1	5	5	-2
Venezuela	0	0	0	0	0	0	5	+5
China	0	0	8	+8	0	0	9	+9
Latinoamericanos	0	0	2	+2	0	0	2	+2
Otros	5	10	5	-5	0	3	6	+3
Ninguno	0	6	12	+6	0	0	0	0
No sabe / no contesta	20	23	10	-13	4	5	21	+16
Total	100	100	100		100	100	100	

Fuente: Cuadro elaborado por el Informe de Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2006

Lo anterior indiscutiblemente, nos habla de la presencia de un reordenamiento de protagonismos en la región (gráfica 1). El Informe también examina las percepciones de los líderes y de la población acerca de sus protagonismos. Tanto los líderes (59%), como la población (30%), creen que será Brasil el país de la región con mayor protagonismo en el campo internacional. Venezuela es el segundo país en la percepción de líderes (15%) y población (18%), que en la medición de 2002 entró en la categoría "Otros" por su bajo porcentaje. En el caso de líderes, la opción por Venezuela corrió en contra de México como segundo país, que pasa de 26% en 2002 a 3% en 2006. Es así como el auge de Venezuela, sin duda alguna, es leído de manera similar entre población y líderes, lo que muestra una percepción general compartida acerca del protagonismo internacional que viene sumando el gobierno de Hugo Chávez.

GRÁFICA 1.



Fuente: Cuadro elaborado por el Informe de Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2006

Dentro de esta misma estrategia abierta a estrechar vínculos con otros países, el ex canciller argentino Rafael Antonio Bielsa (2003-2005), criticó la asociación de Brasil y Argentina, calificándola como “socio devoto” e intentó hacer cambios en pos de una relación mucho más consensuada, es decir, plantear una suerte de distanciamiento moderado en la adhesión de iniciativas que proponía Brasil en sus relaciones bilaterales, así como con el subbloque en el que se encontraban participando.

A partir de 2002 y hasta 2005 los esfuerzos estuvieron orientados hacia la negociación de la deuda externa con los organismos internacionales y con el

mismo Estados Unidos, hecho que hizo que se descuidaran asuntos regionales importantes.

En lo que respecta a la política exterior hacia el mundo, sobresalían dos aspectos a seguir: la lucha contra el terrorismo y la continuidad de la participación en Misiones de Paz. A diferencia de la gestión menemista, la posición de Argentina frente a conflictos internacionales cambió de un alineamiento irrestricto a Estados Unidos a una posición que privilegió el multilateralismo y las acciones consensuadas para dirimir tensiones. El presidente argentino en su discurso pronunciado en Nueva York en septiembre de 2004 afirmó: “No existe alternativa aceptable a la acción multilateral. Sólo el debate colectivo y el consenso de una mayoría de países puede asegurar una acción genuina. La única legitimidad para el uso de la fuerza debe provenir de las decisiones del Consejo de Seguridad”. De ahí que la posición de Buenos Aires con respecto al envío de tropas a Irak haya condicionado el uso de la intervención a acciones multilaterales y bajo la conducción de las Naciones Unidas.

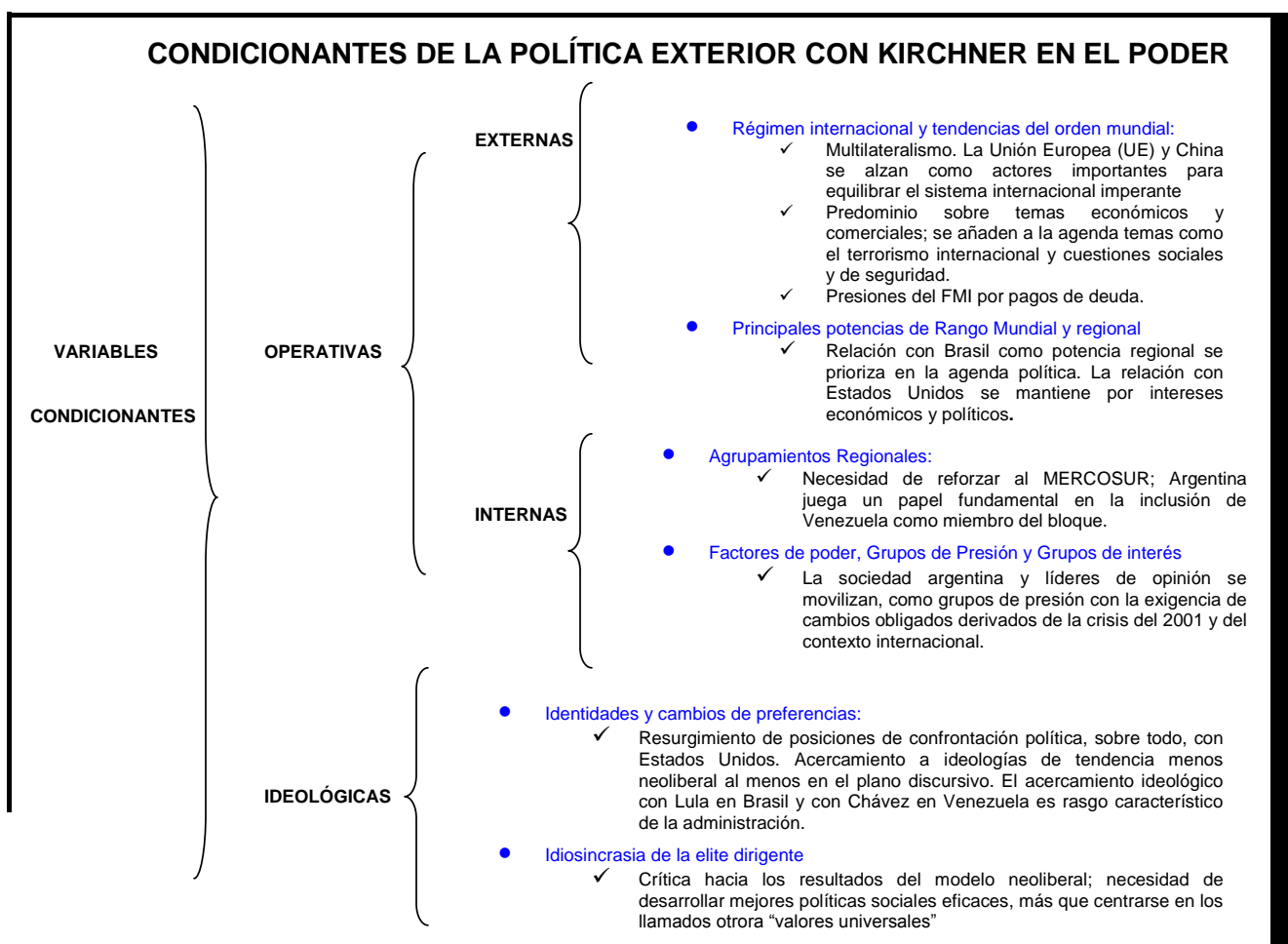
En lo que respecta a las misiones de paz, el gobierno de Kirchner mantuvo y aumentó el personal militar y policial acreditado. En Haití las acciones que se ejercieron, fueron definidas por la defensa de la democracia y los derechos humanos; el respeto a la soberanía y a la autodeterminación, y por el multilateralismo. En este sentido, cabría señalar que desde el fin de la administración menemista, la participación en misiones de paz aparece con un carácter más selectivo, dejando a un lado la participación de tipo generalizada e indiscriminada que existía en los noventa.

Es así como nos podemos dar cuenta que analizar la política exterior no es una simple sumatoria de particularidades, sino de articulaciones entre múltiples niveles de acción, en donde debemos priorizar aquellas cuestiones relevantes que nos permitan ver un panorama lo más amplio posible.

De manera general podemos decir que, no obstante la continuidad de las directrices en política económica, las estrategias de reinsertión que fueron ensayadas en la administración Kirchner reportan importantes innovaciones. "...la resuelta participación de la figura presidencial dentro de los procesos decisionales (referencia inequívoca de un modelo de 'diplomacia presidencialista') y el acentuado discurso nacionalista conformaron una estrategia de reinsertión caracterizada por el endurecimiento de la posición negociadora argentina...que se vio habilitada por la reversión de los costos de confrontación con la potencia hegemónica" (Colacrai, 2006: 86)

Siguiendo las líneas discursivas de esta investigación, analizaremos como lo hemos venido haciendo, las variables internas y externas que condujeron a la transformación de los lineamientos de la política exterior, resaltando los temas que sufrieron cambios.

CUADRO 5.



Fuente: Elaboración propia con base en información del Cuadro 2.

Derivado del cuadro anterior, podríamos anotar algunas consideraciones pertinentes para el análisis:

- ❖ La debacle que se desató en la Argentina a fines de diciembre de 2001, sumada a la inestabilidad en la gobernabilidad del país, constituyeron hechos históricos que en sí mismos y más allá de connotaciones

- ideológicas y perfiles políticos, condujeron a la necesidad de producir importantes cambios en las formas de hacer política.
- ❖ Los cambios en el ámbito de la configuración del sistema internacional (la presencia de bloques regionales ejerciendo poder frente a otros dentro del orden mundial), junto con la crisis interna, evidenciaron la falta de conexión entre la inserción internacional del país y los efectos que ella produjo, producto de las políticas manejadas en la década de los noventa.
 - ❖ Como consecuencia de la carencia de un “cálculo estratégico” en la manera en la que Argentina se había estado insertando a este sistema, se pone en evidencia la necesidad de reforzar una mayor coordinación y consenso a escala regional para poder aspirar a un posicionamiento diferente no sólo de Argentina, sino de la región en su conjunto.
 - ❖ El gobierno de Néstor Kirchner busca tomar cierta distancia con relación a sus predecesores, cuestionando el alineamiento con los Estados Unidos, el modelo económico de los años noventa encarnado en el llamado “Consenso de Washington” y el proyecto de integración en el marco del ALCA.
 - ❖ Brasil se posiciona en el primer lugar en la ordenación de preferencias de su política exterior, para profundizar y consolidar su alianza estratégica, posibilitando el establecimiento de posiciones comunes en cuanto al desarrollo de los países y de la región. Tanto Kirchner como Lula buscaron diferenciarse de las anteriores administraciones, y en el ámbito externo centraron la atención en el espacio sudamericano.

- ❖ En comparación con el cuadro explicativo de la administración menemista, aún cuando continúan existiendo ciertas continuidades, lo que observamos en esta administración, es una estrategia de ajuste que tiene que ver con el abandono de “las relaciones carnales” con Estados Unidos y un acercamiento a posiciones más regionalistas. Los vínculos con Brasil y Venezuela en el ámbito comercial y económico, se desarrollaron aún más. Con Venezuela se ha compartido una política de discursos anti hegemónicos, en la que Kirchner adoptó posturas más moderadas al respecto.

- ❖ Observamos también que no hubo mayores variaciones en lo que se refiere a la fuerte diplomacia presidencial que tanto Menem como Kirchner utilizaron en la ejecución de sus respectivas agendas exteriores, con la única diferencia que el activismo protagónico de Ménem estaba vinculado a los designios de los organismos internacionales y al alineamiento con Estados Unidos, mientras que con Kirchner, la necesidad de reposicionar a Argentina en el mapa sudamericano a través de un discurso crítico y las alianzas estratégicas ideológicas y políticas con países clave fueron sus principales objetivos.

- ❖ Sus relaciones preferenciales parecen ubicarse en dos países: Brasil y Venezuela. Estas dos alianzas aunque no siempre trabajan de manera armónica tienen como motor el factor energético, como punta de lanza para la intensificación de relaciones. La relación con Caracas fluctúa entre el pragmatismo y la ideología. La relación con Brasil, por su parte, fluctúa entre la amistad política y la rivalidad comercial en el marco del MERCOSUR. Sin embargo, de las dos relaciones se han podido firmar

acuerdos en donde se vinculan más las afinidades comerciales y energéticas que las pragmáticas e ideológicas. (ver capítulo 5)

3.6 Continuidades y cambios con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner

El periodo que nos ocupa, fines de 2007 y el año 2008, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner delineó las características principales de lo que sería su gobierno, así como los principales rasgos de lo que fue su política exterior, la que, dicho de entrada, no mostraba grandes diferencias con las de su predecesor, su esposo Néstor Kirchner.

Durante su campaña electoral por la presidencia de la República Argentina, Cristina Fernández tuvo una amplia actividad en el exterior, en un recorrido desde Alemania, pasando por Estados Unidos hasta Brasil. Este activismo fue visto por los analistas como una señal, de continuar la dinastía Kirchner en el poder y de que la política exterior argentina tendría un mayor protagonismo en el sistema mundial. Pero no fue así, por lo menos hasta fines de 2008, que es el límite temporal de la presente investigación.

En su estancia en los países europeos el principal objetivo de la candidata Fernández fue renegociar los términos de su deuda externa con el Club de París, tratando de evitar “la aduana” que significaba contar con el aval del FMI para dichas negociaciones con Europa.

Aunque había esperanzas en un cambio en las relaciones de Argentina con el resto del mundo, al gobierno de Cristina Fernández se le puede situar como una extensión de los cuatro años de gestión del Sr. Kirchner, por lo que comparte con su predecesor continuidades, más que cambios, en política exterior. Tanto este aspecto de la acción gubernamental, como los que constituyen los propios de la política interna se encontraron fuertemente influenciados por la configuración política de la nación argentina, caracterizada por los intentos de salir, de una vez por todas, de la vulnerabilidad económica y consolidar sus instituciones políticas.

La crisis económica global, que daba sus primeros atisbos en Estados Unidos, ya empezaba a mostrar sus efectos en la economía de la nación sudamericana, que venía arrastrando una inflación de más de dos dígitos, parcialmente reconocida por el gobierno de Fernández, y que dio pie a una controvertida situación con el Instituto de Estadística de Argentina, en la cual, según las visiones externas e internas, se maquillaron las cifras para mantenerlas por debajo de las diez unidades.

A eso se le debe sumar una crisis política al interior del país que ocupó todos los esfuerzos de la pareja presidencial durante 2008, por lo que dejaron como una asignatura pendiente el fortalecimiento de su política exterior.

En este último tema, las preferencias se centraron en la consolidación de su relación con los países vecinos del cono sur, especialmente con Venezuela, Brasil y Bolivia; y el fortalecimiento de sus vínculos con otros países externos al continente, como China, la India, y las naciones de la Unión Europea. Con Estados Unidos la relación se mantuvo en la misma tesitura que en el gobierno

de Kirchner, dado que Argentina se encontraba en una fase de diversificación de sus relaciones con el exterior, además que para Estados Unidos, Argentina no tiene actualmente importancia alguna.

3.6.1 Situación Político Institucional de Argentina en el periodo de Cristina Fernández

La victoria de Cristina Fernández en las elecciones presidenciales de la República Argentina de octubre de 2008 puede leerse, al mismo tiempo, como una variante y también como la continuación del Kirchnerismo. La persistencia de la dinastía refleja también la fragilidad de las instituciones políticas en la nación sudamericana y la reedición de caudillismos que comúnmente ocurren en las incipientes democracias latinoamericanas, con un sesgo propio: la vuelta a una Eva Perón del siglo XXI, pero con atribuciones constitucionales.

En los gobiernos democráticos es la primera vez que la esposa o esposo de un presidente le sucede en el puesto, de ahí la novedad de la reciente victoria electoral de Cristina Fernández. Recuérdese al respecto que en otros países los intentos de la pareja del primer mandatario por sucederlo en el poder, han sido frenados en aras del mantenimiento de cierto equilibrio democrático, como es el caso de México, donde las supuestas aspiraciones de Martha Sahagún, esposa de Vicente Fox Quesada (presidente en 2000-2006), fueron frenadas desde su propio partido, a pesar de gozar de una considerable imagen entre la población mexicana.

No es que la ex primera dama no tuviera méritos suficientes y propios para alcanzar la presidencia de su país; al lado de su esposo se había construido una imagen que no les disgustaba a los argentinos. Sin embargo, sin lugar a dudas, su basamento político se encontraba en lo hecho por su esposo durante su mandato: la fortaleza política que adquirió Néstor Kirchner al solventar una crisis económica y social sin precedentes.

El fuerte carisma de Cristina Fernández llevó a los argentinos a votar mayoritariamente por ella, como la cabeza de la coalición Frente para la Victoria (Partido Justicialistas, radicales disidentes y otras fuerzas políticas). La ex senadora alcanzó una votación de 45%, de un 72% de participación ciudadana en las elecciones presidenciales, más del doble de lo que Néstor Kirchner obtuvo en su oportunidad.

Sin embargo, el hecho de ser al mismo tiempo la esposa del primer mandatario argentino y la candidata presidencial electa, llevó a la señora de Kirchner a compartir el desgaste político que toda autoridad tiene al final de su mandato, lo que, ciertamente, le restaba cierto margen en la primera etapa de su periodo presidencial.

Otro de los grandes problemas que se harían presentes en la administración Fernández-Kirchner fue la inflación que, según diversos analistas y autoridades financieras internacionales, como Rodrigo Rato del FMI, era un peligro para la economía argentina. “Hay argumentos del gobierno que son atendibles, pero también insuficientes para explicarlo todo. Es real el impacto en la inflación de la suba de los alimentos. La suba del precio de los alimentos es un fenómeno mundial. Pero los impactos son distintos. También la inflación, por esas mismas

alzas, se disparará en Chile pero del 2,5% al 3,5% anual. Lo mismo sucederá en Brasil del 3,7% al 4,7%. Y en Uruguay del 8% al 9%. En la Argentina oficial se habla del 10%, pero en la Argentina para-oficial, que fue agigantándose por la terquedad del Gobierno, los números arriman más de un 15%. Hay una distorsión inflacionaria que excede la presión que ejercen los alimentos” (El Clarín: 7 de octubre 2007).

Al final de la campaña presidencial de Fernández, así como en los primeros meses de su gestión gubernamental, la abogada centró su atención en los problemas internos de la nación, tratando de “suavizar” los inherentes al control de la inflación y de recuperar la confianza de la población en las estadísticas gubernamentales y en los índices de precios. En esa tesitura, los argentinos identificaban a la inseguridad, la educación, el desempleo y la pobreza, en ese orden, como los principales problemas en los que debía poner más atención el gobierno presidencial de Fernández. (Encuesta de Ibarómetro, citada por El Clarín: 4 de noviembre de 2007).

Los sindicatos presionaron en la transición de gobierno, la CGT (Hugo Moyano) y la CTA (Hugo Yasky) solicitaron aumentos del 30%, los empresarios reaccionaron inmediatamente. Aumentaron los impuestos a la exportación de granos para estirar el superávit fiscal a un 3.5% del PBI, también para paliar la inflación. Esta última estrategia impositiva le traería más problemas a la administración Fernández que soluciones, ya que desató el conflicto con los productores agrícolas durante el primer semestre de 2008.

Mediante un esquema de continuidad política en el ejercicio de poder de la presidencia Argentina, los factores de gobernabilidad no podían ser mejores para

la nueva presidenta: crecimiento sostenido, superávit fiscal y alto nivel de reservas, como estrategias por el lado económico. Por el estrictamente político, continuidad de una parte importante de los ministros de la era de Néstor Kirchner, mayoría legislativa (senado y diputados) y mayoría de estados gobernados por peronistas y radicales aliados al gobierno; mientras que se esperaba que la oposición mantuviera la vocación de diálogo mostrada en el anterior periodo de gobierno.

La consolidación del modelo económico iniciado por la administración Duhalde y coronado por la de Néstor Kirchner, dejaba a la presidencia entrante en una situación de control sobre los principales indicadores económicos del país, excepto el de la inflación, lo que le daba un amplio margen para la gobernabilidad en su gestión. Los analistas estimaban que ésta era la mejor situación económica que había vivido el país en los últimos 25 años y se reflejaba en el crecimiento del PIB que para el 2008 se esperaba que superase el 8.8%, tasa histórica para el país.

Los principales retos en materia económica consistieron en controlar la inflación, que los analistas privados calculaban en 20% en 2007; la necesidad estratégica de fortalecer la producción de energía, el abasto de petróleo y gas (en franca decadencia) y con tendencia a recurrir a las importaciones en el corto plazo; disminución del ritmo de crecimiento del empleo; mantener el superávit fiscal por arriba del 6%, aunque para algunos economistas durante 2008 iba ser difícil mantenerse por arriba del 4%; así como lograr una mayor inversión privada y superar el orden del 22% del PBI de 2007; proyectar las fuentes de financiamiento de 2009, donde figuraba Hugo Chávez como uno de los principales proveedores,

así como acercamientos con el Club de París,²⁹ como resultado de la falta de entendimiento con el FMI. Finalmente, diversificar sus exportaciones para alcanzar las tasas de crecimiento de otros países del MERCOSUR (Con datos del Clarín, diciembre de 2007).

Durante el primer año de gestión de Fernández, el mayor problema que enfrentó el matrimonio Kirchner, más que los primeros efectos de una crisis económica a nivel mundial que ya se avecinaba en el horizonte inmediato en 2008, fue el conflicto con el campo, cuyas derivaciones alcanzaron a importantes capas de la sociedad, y tuvieron importantes consecuencias para el conjunto de la economía argentina y su entramado político.

“El 11 de marzo (de 2008), el entonces ministro de Economía, Martín Loustean, anunció un esquema de retenciones móviles para las exportaciones agrícolas, que implicaba un aumento para las ventas de soja y girasol. Planteó además la necesidad de poner freno a la "sojización", alterando artificialmente la rentabilidad del cultivo. Y explicó que la medida apuntaba a mantener bajo control el precio de los alimentos dentro del país. Al día siguiente empezó el conflicto que sigue hasta hoy (19 de junio de 2008), cuando las cuatro entidades que representan al campo convocaron a un paro por 48 horas. El 24 de abril, Loustean renunció” (El Clarín: 19 de junio de 2008).

²⁹ Es un foro informal de acreedores oficiales y países deudores. Su función es coordinar formas de pago y renegociación de deudas externas de los países e instituciones de préstamo. Su creación, que es la primera reunión informal, es de 1956 cuando Argentina estuvo de acuerdo en efectuar un encuentro con sus acreedores públicos. Acuerdo concluido el 16 de mayo.

Está integrado por los siguientes países acreedores permanente: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, EE. UU., España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Rusia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, y Suiza.

Han participado en algún momento como deudores: Abu Dabi, Argentina, Brasil, Corea del Sur, Israel, Angola, Kuwait, Marruecos, México, Nueva Zelandia, Portugal, Trinidad y Tobago, Turquía y Tuvalu Ulterior.

Este conflicto, más que cualquier otro, devino en una caída importante en las simpatías ciudadanas por la presidenta Fernández que, a fines de 2008, tenía un 24% de aceptación, en contraste con más del 50% con que inició su gestión un año antes.

En efecto, la crisis internacional en 2008 no tuvo un impacto tan importante en el país sudamericano como el conflicto con los productores rurales. A fines de ese año, el crecimiento económico se proyectó en 6.8% contra 8.7% de 2007, la inflación anual se mantuvo en 8.4% (según cifras oficiales) y aumentó en poco más de 7 mil millones de dólares la deuda pública. Al mismo tiempo, bajó la desocupación, de 8% a 7.8%, y la pobreza, de 23.4% a 17.8%. Como se podrá observar, los indicadores económicos seguían favoreciendo a la administración Fernández, no obstante el descontrol de precios que provocó el problema con el agro, lo que si pegó fuerte en el ánimo de los argentinos respecto de este gobierno.

Mientras, entre la opinión pública argentina y los principales actores de la política local, circulaba la especie de que las decisiones presidenciales no se tomaban en la Casa Rosada (Casa de Gobierno) sino en el despacho de Puerto Madero, donde el ex presidente atendía sus asuntos partidarios. La situación le restaba credibilidad y confianza al gobierno de Cristina Fernández, por lo que a fines de 2008 se veía como necesaria la proyección de un estilo propio de gobernar por parte de la mandataria.

3.6.2. La agenda de política exterior en la Argentina de Cristina Fernández

La necesidad de consolidación de un grupo político, como también del modelo político al interior de la nación argentina, llevó a la administración de Duhalde, de Néstor y de Cristina Kirchner a cambiar radicalmente su agenda de política exterior, respecto a lo hecho por Menem, acompañándola de un nuevo discurso para definir lo que ocurría al interior del país, y la imagen que querían forjar hacia el exterior. Finalmente la política exterior también es una extensión de la política interior y es una herramienta para consolidar a esta última.

La política exterior de Fernández, no tuvo un giro fundamental respecto a la administración gubernamental que le antecedió, al contrario, se puede afirmar que era idéntica a la de su marido y que, lejos de imprimirle un sello característico, quizá más de forma que de fondo, fue una etapa eminentemente de consolidación.

Durante el periodo que nos ocupa -fines de 2007 y durante 2008-, el matrimonio Kirchner Fernández tuvo como principal objetivo, resolver los asuntos de política interna que se le presentaron, los que le consumieron la mayoría de las fuerzas, dejando un poco de lado su política exterior, salvo en los casos donde su intervención fue muy necesaria para el mantenimiento de su política interna, así como atender prioritariamente los asuntos regionales tratados prioritariamente en el marco del Mercosur.

La argumentación hace necesario referirnos a que durante prácticamente todo el primer semestre de 2008 el gobierno de Fernández se dedicó a solventar la crisis política y económica derivada del conflicto del gobierno con los productores

rurales, al que se sumaron importantes sectores de la sociedad y de la política, dejando para una mejor oportunidad un ejercicio más eficaz de la política exterior. En este sentido, la decisión gubernamental de aumentar los impuestos a las exportaciones de granos, la soja y el girasol principalmente, hasta alcanzar de 35 a 44% del precio de los productos agrícolas enviados al exterior. Todo ello para mantener el superávit fiscal y no dejar que la inflación se les escapara de las manos, misma que se encontraba por arriba del 15% anual, según las estimaciones más conservadoras de los economistas privados internos y los analistas internacionales, aunque la versión oficial siempre rondó el 8%.

Fue un error de cálculo económico con altos costos políticos, que no solamente afectó severamente la imagen presidencial de Cristina Fernández, sino al grupo gobernante en su conjunto y a otras políticas públicas, tal es el caso de la política exterior que nos ocupa. Entre los afectados políticamente se encontró el ministro de Hacienda, Martín Lousteau, cabeza visible de la iniciativa, quien a raíz del problema tuvo que dejar el cargo.

Esta situación coyuntural fue la que provocó una importante caída del apoyo popular al gobierno de la abogada Fernández, reflejada en los porcentajes de aceptación de su gestión, como se indicó anteriormente, al pasar de un porcentaje mayor al 50% de aprobación de la población, al comienzo de su administración a fines de 2007, a solamente el 25% en diciembre de 2008. El capital político de la presidenta se encontraba en franco deterioro y, ante ello, fue necesario poner el acento en la resolución de los problemas domésticos, para ganar popularidad nuevamente, en detrimento de los asuntos externos que no requirieron de acciones urgentes durante este periodo.

Tomando como base el contexto anterior, la agenda de política internacional de la República Argentina se definió alrededor de los siguientes temas durante el primer año de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner:

1. Consolidar la relación comercial y política con Brasil y Venezuela, en primera instancia, y con los demás países que forman parte del MERCOSUR.
2. Impulsar el papel de Argentina como uno de los países líderes en la región latinoamericana.
3. Potenciar un acuerdo con el Club de París para refinanciar la deuda de 6500 millones de dólares (en 2007) con los países europeos que integran el organismo.
4. Diversificar las relaciones comerciales con el mundo y, principalmente, afianzar el comercio bilateral con China y la India.
5. Solucionar la situación diplomática con Estados Unidos, después de lo que se denominó el problema de la “valija” o “caso del maletín” –durante la campaña electoral de Cristina Fernández por la presidencia de la República-.
6. Hacer funcionales, que no cordiales, las relaciones con el FMI.

Como vemos, en las preferencias de la política exterior argentina tiene un lugar especial el reposicionamiento de este país en el cono sur, especialmente para asumir una posición de liderazgo en el MERCOSUR. Una estrategia que pasa por conformar un bloque homogéneo, con pesos más relativos y no tan predominantes de los países que lideran actualmente el organismo, a fin de negociar como bloque con la unión europea y las grandes potencias económicas. La consolidación del MERCOSUR es clave en la línea estratégica de la política

exterior argentina en el mediano y largo plazo, pero también le permite un margen importante al interior de la nación sudamericana, por la afinidad de posiciones sociales y económicas.

Por otra parte, las relaciones con Estados Unidos a la fecha, han tomado un lugar secundario. Los desencuentros ideológicos en los últimos años, la falta de intereses estratégicos y la disminución sostenida del intercambio comercial entre ambas naciones, son hechos evidentes de este giro.

Quizá, la estrategia de mayor alcance en el mediano y largo plazo para la estabilización de las relaciones comerciales de Argentina con el mundo sea el fortalecimiento de los nexos con las potencias emergentes como China e India y la diversificación de sus exportaciones.

3.6.3. La continuación de la política exterior Kirchnerista

Durante la campaña electoral y los primeros meses de gobierno se abrigó cierta esperanza en que la gestión de Cristina Fernández podría recuperar protagonismo en el escenario mundial. “Habló de la recuperación argentina, la repulsa al FMI, los derechos humanos y recientemente, la necesidad de inversiones. Lo más innovador que se le escuchó frente a un auditorio europeo fue su paralelo entre Chávez y Putin como abastecedores de energía, en Sudamérica y Europa. Males necesarios, pareció admitir” (El Clarín, 30 octubre 2007).

Al respecto, Fabián Calle y Federico Merke (Profesores de Relaciones Internacionales de la UCA, UTDT y USAL) mencionan que “la política exterior

de Néstor Kirchner se caracterizó por la concentración en cuatro puntos de su agenda. El primero fue el más urgente: la reestructuración de la deuda externa y el posterior pago al FMI. El segundo fue la relación con Bolivia, basada en la escasez de energía local y en la necesidad de contribuir a la estabilidad política boliviana. El tercer asunto fue el acercamiento a Venezuela, basado en razones ideológicas (rechazo al neoliberalismo de los 90); pragmáticas (financiamiento de deuda argentina y cooperación energética) y de *realpolitik* (balancear el protagonismo de Lula). Tomando en cuenta esta última razón, también cabe entender el marcado acercamiento diplomático de la Argentina a México” (El Clarín, 3 de diciembre de 2007).

Sin embargo, la configuración política del gobierno de Fernández, como continuación del mandato de su esposo, enfocado en fortalecer la economía interna y en resolver los problemas políticos domésticos, así como también los conflictos suscitados al interior del país sudamericano, como el caso del problema con los productores del campo argentino, impidieron a la ex senadora tener un papel más activo en el sistema internacional.

Se apostaba por una refuncionalización del papel de Argentina en el sistema mundial, debido a la continuidad del cuerpo diplomático y la ausencia de los condicionamientos adversos que tuvo el gobierno de Kirchner.

Al inicio de su gestión, los especialistas argentinos en temas internacionales, Russell y Tokatlian, reconocían las limitaciones que había tenido la política exterior de Kirchner, condicionada por la crisis y por el perfil personal del ex presidente, en los siguientes términos:

"... cuando un país vive lo que vivió la Argentina, la política exterior se evapora... Tuvimos un presidente ensimismado y en un contexto internacional restrictivo. Hoy se presenta un contexto más apropiado. Se puede volver al sistema internacional con posibilidades de interlocución con actores gravitantes. Pero esto implica preguntarse: ¿Con qué estrategia?... (La nueva etapa demandará) una Argentina más heterodoxa en política exterior, un equilibrio entre cooperación y reticencia en la relación con EE.UU.... Es un problema de grado: no hay cuasi-chavismo ni menemismo, pero se necesita más precisión, empezando por la vecindad".

Russell, coincide con Tokatlian en que existe una "pérdida de gravitación internacional... No se pueden tener vínculos tan débiles: una relación con EE.UU. en la que los presidentes no se hablan es absurda... Falta una comprensión más precisa de cómo funciona el mundo". Su recomendación es en el sentido de "fortalecer el vínculo con Chile; dar mayor impulso a la relación con Brasil; equilibrar la relación con una Venezuela 'que pierde atributos democráticos progresivamente' y procurar un 'giro' en el conflicto con Uruguay por las papeleras, 'sin esperar el fallo de La Haya' ".

La sociedad argentina, la ciudadanía "de a pie", tenía la impresión, en aquel entonces, de que la gestión de Cristina Fernández debería mejorar las relaciones con todos los países, especialmente con los países latinoamericanos, la Unión Europea, Estados Unidos y potencias emergentes como China e India. En una encuesta publicada, el 41% citó a Brasil como la asociación comercial más benéfica para Argentina (Ibarómetro, citado por El Clarín: 4 noviembre 2007).

América Latina y los países del cono sur

En la campaña electoral de Cristina, se dejó al final la visita a los países Latinoamericanos y, especialmente a los sudamericanos, admitiendo la importancia estratégica que tienen en la actual política exterior argentina.

Brasil es el socio principal de Argentina en el Mercosur y el establecimiento de mecanismos para tener una comunicación fluida fue una de las preocupaciones centrales tanto de Lula como de Fernández. De ahí que optaran por reunirse dos veces por año, para tratar asuntos comerciales, los propios del MERCOSUR y de América Latina.

La preeminencia de la relación con Brasil en la agenda de política exterior argentina no fue obstáculo para que Cristina Fernández fuera la principal activista para que en el MERCOSUR se aceptara el ingreso formal de Venezuela, a lo que se había mostrado reticente el gobierno de Lula.

Venezuela se convierte en un socio estratégico para Argentina, no sólo porque fue uno de los pocos países que prestaron un auxilio financiero de suma importancia en los momentos críticos de la nación del Río de la Plata, sino también porque es un proveedor financiero confiable, al menos así ha sucedido en los primeros años de la gestión de Fernández, que en 2008 afrontara un vencimiento de cerca de 7 mil millones de dólares.

A pesar de esta cercanía, en 2007 hubo episodios que “enfriaron” las relaciones entre ambos países. Buenos Aires no ha visto con confianza las relaciones de Hugo Chávez con Irán. “En este contexto, es probable que Cristina Kirchner

minimice el vínculo ideológico con Caracas, pero acentúe el lado pragmático y realista de la relación con Venezuela. Es también probable que esta estrategia realista se repita hacia México como otra forma de equilibrar el protagonismo de Brasil" (El Clarín: 3 de diciembre de 2007).

La competencia de Brasil con Venezuela por liderar los esfuerzos regionales en materia de cooperación, llevada al campo energético, resultó benéfica para Argentina. Existen ofrecimientos de cooperación para la exploración petrolera en aguas profundas argentinas.

En el plano militar, el interés de Brasil por mantener su lugar como primer socio de Argentina, le llevó a buscar acercamientos para el establecimiento de desarrollos nucleares conjuntos, avanzar en la construcción de un vehículo militar blindado, "el Gaucho", en el trazado de estrategias conjuntas de defensa, la propuesta de venderle aviones a la Fuerza Aérea Argentina y la promesa de un "acuerdo de transferencia de tecnología" aeronáutica.

En el plano de las relaciones al interior del cono sur, una mención aparte merece el conflicto con Uruguay por la instalación de la papelera en la región fronteriza, lo que llevó a un conflicto en el que se esperaba la intervención de tribunales internacionales.

MERCOSUR

Como para su antecesor, la participación de Argentina en el MERCOSUR ha revestido particular importancia para la presidencia de Fernández. Por ello, fue

muy oportuno que en el primer semestre de 2008 asumiera la presidencia del organismo. En la definición de su agenda, la mandataria privilegió:

- ❖ La creación de un código aduanero, con miras a la eliminación del doble cobro del arancel, en el afán de llegar a la unión aduanera. Con ello, fomentar la libre circulación de mercaderías, un programa de integración productiva, montar un sistema en torno al núcleo productivo del bloque para que los insumos puedan provenir de empresas de otros países, e ir generando un comercio intraindustrial dentro del bloque, aun con las diferencias entre las empresas de la región.
- ❖ Disciplinamiento de los incentivos a la producción y a las exportaciones al interior de la zona, a fin de tener mayor competitividad. Los incentivos de Brasil son los que más impactan en el resto de los países.
- ❖ En lo que hace a la política exterior del bloque no se esperan novedades en las negociaciones con la Unión Europea. Se iniciarán conversaciones con India y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU) con el objetivo de firmar un acuerdo de libre comercio tripartito, que se sumaría la firma del TLC con Israel, el primero fuera de Latinoamérica.

El Club de París y el Fondo Monetario Internacional

A finales de 2007 el Fondo Monetario Internacional tuvo un cambio en el titular de su administración, dejó la silla el español Oscar Rato, de una línea dura del organismo, y entró el francés Dominique Strauss-Kahn, de un perfil más negociador. Ese perfil abrió la posibilidad de un mejor trato a los países de

América Latina, incluida Argentina, que pondría el énfasis en la renegociación de su deuda.

Podemos observar cómo un cambio en las personas que lideran una organización lleva consigo cambios en el nivel institucional, de ahí la importancia de la teoría de las élites para el estudio de los fenómenos políticos. El cambio de autoridades en el FMI dio la pauta para que Argentina buscara, a través de Miguel Peirano, el ministro de Economía y de Martín Redrado, del Banco Central, del gobierno de Kirchner, una nueva relación con el FMI.

El recambio en el FMI dio nuevas esperanzas a la Argentina, sin embargo el déficit que tenía el organismo multilateral en ese momento (153 mdd de los 900 con que operó ese año), limitaba la posibilidad de políticas más benévolas con la nación sudamericana y, por lo tanto, se vislumbró la posibilidad de que el organismo le impusiera como condición para la negociación con el Club de París la aceptación de los términos reales de la inflación (arriba del 10%) y que entrara en una etapa recesiva. Obviamente, esta situación fue vista como un obstáculo a la continuidad de la administración Kirchner por lo que su estrategia en el último tercio de 2007 se centró en mantener una postura de negociación tanto con el Club de París como con el FMI.

Uno de los aspectos de mayor importancia para la política exterior de Cristina Fernández fue la renegociación de los términos para cancelar la deuda de 6500 millones de dólares con el Club de París. El primer paso sería pedir un gesto de Strauss-Khan en favor de la negociación, lo que daría señales positivas para reactivar el financiamiento internacional, así como también de acercamiento con las naciones industrializadas.

La confianza argentina se cifraba en que Straus-Kahn fijara su posición en el Fondo: "Para recuperar la legitimidad del Fondo es necesario aumentar la participación de los mercados emergentes y de los países en desarrollo en el proceso de tomas de decisiones". Definió sus prioridades: mejor coordinación con el Banco Mundial y la recomposición en las relaciones con América Latina y Asia (El Clarín, 19 octubre 2007)".

Argentina y Estados Unidos

Las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos se encontraban particularmente deterioradas, tanto por aspectos estructurales – cambios propios en la agenda de política exterior de cada uno de los países – como por los estrictamente coyunturales – el caso de la “valija”, que dio pie a un juicio en EE.UU., donde se mencionó a Venezuela y la campaña presidencial de Fernández –.

El desinterés por cultivar mejores términos de intercambio no solamente se encontraban del lado del gran hegemón, sino también del país sudamericano. Russell define que “esta ausencia o desinterés –y no sólo para Estados Unidos– es la cara externa del recogimiento de los argentinos en sus tribulaciones domésticas y de un largo proceso de pérdida de peso relativo del país en la región... Además, Argentina no toca de lleno ninguno de los temas prioritarios de la agenda estadounidense para América Latina: migraciones, comercio, drogas y seguridad pública y energética” (Russell, 2008: 92).

En el aspecto económico, en 2007, Argentina no figuraba como uno de los principales socios latinoamericanos para los Estados Unidos, tanto a nivel de las importaciones como de las exportaciones; la aportación argentina como proveedor de energéticos había disminuido a menos del 1% de las importaciones norteamericanas y la nación sudamericana no constituía una amenaza para la seguridad estadounidense, tanto física como tampoco en el plano ideológico-político³⁰.

³⁰ La situación actual (a 2008) entre Argentina y Estados Unidos es caracterizada por Russell (Russell, 2008: 93) en los términos siguientes:

“En materia de comercio, Argentina constituyó para Estados Unidos, en 2007, el 0.5% de sus exportaciones y el 0.24% de sus importaciones totales. Por otra parte, recibió en ese mismo año el 0.4% de las inversiones estadounidenses en el mundo y el 3.9% de las dirigidas a América Latina. Para ese mismo año, México y Brasil recibieron, respectivamente, el 26.1% y el 12.2% del total de las inversiones de Estados Unidos en la región...

“Asimismo, Argentina está fuera del conjunto de países latinoamericanos que Estados Unidos considera valiosos actualmente para garantizar su seguridad energética. Proporciona apenas el 0.5% del total que importa Estados Unidos en miles de barriles anuales de crudo y productos derivados del petróleo. De persistir sus actuales niveles de inversión, exploración, producción y consumo, Argentina verá seriamente disminuidas sus reservas de gas y petróleo en los próximos años y pasará a ser un país importador tanto de petróleo como de gas. Argentina tampoco está a la vanguardia de la producción de energías alternativas, como es el caso de Brasil en el campo de los biocombustibles. La producción y el uso de agrocombustibles apenas podrían aumentar de manera considerable hacia fines de la década, en especial la producción de biodiesel...

“Por su desarrollo relativo y el bajo nivel de amenazas a la seguridad estadounidense, Washington no incluye a Argentina entre los principales países de América Latina que demandan o requieren asistencia económica de Estados Unidos. Argentina, junto al resto de los países del Cono Sur (Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), recibió, en 2007, tan sólo el 2% del total de la ayuda que Estados Unidos destina a América Latina, mientras que la región andina absorbió el 52.9%; los países del Caribe, el 20.8%; y México y América Central, el 16.2%. También recibió, junto a Chile y Uruguay, un porcentaje de ayuda muy pequeña para entrenamiento militar y programas antiterrorismo. A diferencia de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, Argentina no forma parte de la Iniciativa Andina Antinarcóticos (Andean Counterdrug Initiative, ACI)...

“Por último, Argentina es, a los ojos de Washington, un país ambiguo, en estado de observación. Su modelo político y económico no encaja en la categoría de los “populismos radicales” latinoamericanos, pero deja lugar a dudas, incertidumbres y confusión. Por lo tanto, se le asigna un papel cada vez menor en la estabilización en América del Sur y en la contención de los aspectos más irritantes para Estados Unidos del “socialismo del siglo XXI” que promueve el presidente Hugo Chávez. Ese lugar le corresponde crecientemente a Brasil. Al mismo tiempo, la cantinela hueca contra el neoliberalismo y las desmesuras de Néstor Kirchner vis a vis el gobierno de George W. Bush derivaron en el hartazgo o en la indiferencia de Washington. El ex Presidente argentino utilizó la Cuarta Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005, para reprobar a Estados Unidos por sus políticas actuales y pasadas, algo ciertamente impropio de un país anfitrión. Además, facilitó a Hugo Chávez un escenario para que

desplegara sus críticas al “imperialismo yanqui”, en una suerte de cumbre paralela de los pueblos. Más adelante, le ofreció una tribuna en Buenos Aires para repetir el acto, en ocasión de la visita de George W. Bush a Montevideo, en marzo de 2007. Desde la reunión de Mar del Plata, Bush no ha vuelto a hablar con el matrimonio Kirchner. Por su parte, el Departamento de Estado bajó la calificación de la relación argentino-estadounidense de “excelente” a “positiva” y la dejó, hasta hoy, en un cono de sombra que apenas disimuló una visita insustancial de Tom Shannon a Buenos Aires, en julio de 2008”.

Capítulo 4

Venezuela: rupturas, intereses y política exterior

El presente capítulo tiene como objetivo analizar y discutir las transformaciones de la política exterior venezolana desde la década de los noventa hasta la llegada de Chávez al poder y el proceso político que se ha instaurado a partir de ese momento.

A partir de un análisis crítico y conceptual inferimos en las causas y las consecuencias de las variables internas y externas que hicieron reformular o, en su caso, romper con las estructuras que habían sostenido los procesos de tomas de decisiones y la manera en la que se define el interés nacional de un Estado como el venezolano.

Para ello necesitamos acudir a un recorrido histórico que nos de luz acerca de los fenómenos que cambiarían drásticamente la forma de actuar en la década de los ochenta y en los noventa. Estas rupturas coinciden ciertamente con los agotamientos de los modelos rentistas para la primera década de los ochentas y con el agotamiento del modelo neoliberal a finales del milenio. Además, no podemos olvidar la importancia de Venezuela como país geoestratégico por la cantidad de petróleo que posee y exporta a nivel mundial. Lo que se ha llamado en los últimos años como *petropolítica* será un factor fundamental para evaluar los cambios en la agenda de política exterior desde la década de los ochenta hasta nuestros días.

Sin duda, estas rupturas y agotamientos con las formas de vincularse con el mundo, fueron factores trascendentales para comenzar a modificar los patrones de conducta que los ligaban con el exterior. En el caso venezolano, la llegada de Chávez añadiría un ingrediente ideológico y político importante para instaurar un nuevo proceso de entendimiento entre los actores políticos internacionales.

Con la llamada Quinta República, Chávez ha intentado “refundar” al Estado democrático venezolano con una serie de nuevas identidades. La Quinta República quiso hacer tabla rasa de la tradicional forma de actuar de lo que se conocería como el *ancien régime*³¹ venezolano. Sin embargo, como iremos observando a lo largo del capítulo, las continuidades subsisten y el discurso de Chávez manifiesta, a través de una retórica revolucionaria, la necesidad de reformar sólo ciertas áreas de la actividad económica venezolana y subraya un cambio drástico en las relaciones internacionales con una política exterior presidencialista que comulgue con los ideales bolivarianos y socialistas.

Si bien los avatares internacionales han consolidado cambios importantes a la hora de jerarquizar las preferencias, la política interna ha jugado un papel fundamental para consolidar una política más agresiva personalizada en la figura de Chávez.

Chávez ha puesto a Venezuela en la mira internacional por la manera en la que ha manejado la política exterior. Dos son los recursos a los que ha acudido: el petróleo como instrumento de poder para ejercer el liderazgo regional que quiere obtener a través de integraciones y procesos energéticos regionales tales como

³¹ Régimen Tradicional

MERCOSUR, UNASUR y ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas) y, un discurso ideológico volcado hacia la crítica de los procesos de acumulación del capital. El lenguaje antihegemónico ha sido la clave de su política internacional.

En esta forma de hacer política de Chávez el ingrediente internacional tiene un peso muy importante. Si reconocemos que tanto la política interna como la exterior forman parte de un todo en la configuración de un Estado, en el de Chávez la agenda internacional ha sido esencial para consolidar la política interna y, particularmente, su permanencia en el poder venezolano. Sintetizando, si la política exterior tiene en si misma un alto valor dentro de las prioridades de la política de cualquier país, en el caso de Venezuela, ésta ha servido como elemento estratégico para el mantenimiento en el poder de una elite en particular, la que se ha agrupado en torno a su figura.

Así lo confirma el liderazgo que ha ejercido el militar en diferentes ámbitos internacionales. En la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) su presidencia al frente del organismo fue clave para afianzar su política y alcanzar alzas de petróleo históricas. En América Latina sus iniciativas para la integración de los países del área han sido un contrapeso a la influencia de Estados Unidos. En el cono sur, su presencia ha incomodado a algunos países pero también le ha dado vigencia al anhelo de conformar un bloque económico y político que fortalezca la presencia de sus naciones en el exterior y que, al mismo tiempo, brinde estabilidad y perspectivas al interior.

El discurso integracionista de Chávez, y sus continuos ataques al poder hegemónico estadounidense, le han dado una bandera que, en términos político-

electorales, le ha significado el apoyo de la mayoría del pueblo venezolano, constatado en los plebiscitos a que ha llamado el presidente para continuar en el cargo público o para promover cambios en materia constitucional. De ahí que al régimen chavista se le etiquete de “plebiscitario”.

Retomando los elementos teóricos brindados en el primer capítulo, especialmente los que ha expuesto Moravscik en relación a la jerarquización de preferencias, en el caso de Venezuela sus intereses económicos le han llevado a tener un liderazgo en la OPEP, pero al mismo tiempo tiene en Estados Unidos a su principal comprador de petróleo, a pesar del discurso que mantiene en su contra.

Respecto a la escena geopolítica, el discurso de izquierda le ha llevado a tener una cada vez mayor presencia en los organismos multilaterales del área y en las iniciativas para consolidar estrategias regionales en América Latina, principalmente con los países que actualmente tienen un gobierno de izquierda o de centro-izquierda.

Con base en ello, se presentarán a continuación las principales características de la política exterior venezolana, en relación a la política interna y a la jerarquización de preferencias que ha tenido en los periodos históricos señalados.

4.1. El sistema político venezolano: crisis y transformaciones en la década de los noventa

4.1.1. Los antecedentes: la crisis de los 80 y sus repercusiones

Desde la década de los sesenta hasta los ochenta, países como Venezuela, Colombia y Costa Rica, sobresalían en el contexto regional debido a los procesos democráticos que habían instaurado en sus sociedades. A partir de 1989, las rupturas transicionales y “democráticas” comenzaron a emerger y el país se sumergió en una severa crisis que sembró dudas acerca del llamado “excepcionalismo”³² venezolano.

Los años que van a partir de 1989 a 1993, muestran el derrumbe de un sistema político que en tanto democracia “formal” parecía funcionar adecuadamente dentro de un sistema de partidos políticos competitivos y funcionales al régimen, pero que dejó de impulsar las políticas públicas y sociales que retribuyeran a la sociedad. De ahí que las contradicciones entre las formas de hacer política y los indicadores económicos y sociales, llegaron a un desenlace que culminara en ingobernabilidad, movilizaciones sociales y una crisis económica estructural que marcó prácticamente a toda la década de los noventa.

Entre los eventos críticos ocurridos durante ese lapso, destacan, en orden cronológico, el anuncio y puesta en marcha de un severo programa de ajuste económico en 1989 como resultado de la crisis de la década de los ochenta; el

³² Tal “excepcionalismo” se refiere a las condiciones que hicieron posible el funcionamiento democrático, como la presencia de un sólido sistema de partidos; abundantes recursos fiscales; sujeción del poder militar al civil; capacidad de generar acuerdos inter-élites; altos niveles de participación electoral, etc. (Levine, 1997)

estallido social del 27-28 febrero de 1989; los dos intentos de golpe de Estado de febrero y de noviembre de 1992; la decisión de la Corte Suprema de Justicia del 20 de mayo de 1993 de suspender de sus funciones al entonces Presidente Carlos Andrés Pérez para dar curso a un juicio por peculado y malversación de fondos públicos; y la presidencia provisional de Ramón José Velásquez.

Todas estas problemáticas dieron lugar a que el gobierno del Presidente Rafael Caldera, electo en diciembre de 1993, confrontara una serie de dificultades, fundamentalmente en la esfera económica y que culminaría, hacia la entrada del nuevo milenio, con el desgaste del sistema “democrático” y del sistema bipartidista conocido hasta entonces, formado por el partido socialdemócrata Acción Democrática (AD) y el socialcristiano Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)³³.

Esta década, como para prácticamente todos los países de la región, estuvo inmersa en profundas transformaciones como consecuencia de una nueva inserción en el contexto internacional en la que el modelo de sustitución de importaciones pierde vigencia al dar paso al modelo que rige ahora: el neoliberal.

En el ámbito internacional, el tipo de desarrollo desde mediados de los años cuarenta fue definido como capitalismo rentista³⁴, un modelo que dependió directamente de la dinámica de la industria petrolera y que colapsó como fuente exclusiva de sostén del crecimiento económico. Al recortar el ingreso petrolero

³³ Cerca de cuarenta años de democracia bipartidista constituyeron ciertamente una época de ruptura frente al pasado autoritario militarista. Ello a la largo produjo una situación de desencanto democrático que comienza a revelarse en la manifiesta desafección de los ciudadanos hacia la política. A principios de los noventas, los dos principales partidos se habían desgastado en el poder y habían perdido una hegemonía que en un largo periodo de tiempo funcionó como una suerte de duopolio partidocrático. Acerca de este tema ver (Ramos, 1999: 35-42).

³⁴ Sobre el modelo rentista y sus consecuencias consultar (Espinaza: 1989).

tanto en términos absolutos como relativos, se produjo una drástica reducción de la capacidad del Estado para atender diversas demandas sociales, iniciándose, de esta manera, entre 1983 y 1988 un proceso de deterioro acelerado en el campo económico cuya principal manifestación visible fue la devaluación drástica del bolívar en 1983 y el cierre del mercado cambiario. Esto trajo por consecuencia un panorama que no ha sido ajeno a la historia y realidades de América Latina y que podríamos resumir a grandes rasgos en tres dimensiones palpables: un gradual deterioro de las condiciones y calidad de vida de la mayoría de la población, el mantenimiento de privilegios de las elites políticas y económicas del país y la pérdida de confianza en los partidos políticos.

Por lo tanto, se producen dos de sus repercusiones más evidentes: el estallido social de febrero de 1989, conocido como “Caracazo” y los intentos golpistas de febrero de 1992.

A raíz de la crisis del modelo rentista, se pusieron en marcha procesos de reestructuración y de ajuste que sólo lograron profundizar el descontento popular. Se comenzó a aplicar lo que conocemos como las medidas de ajuste estructural enmarcadas dentro del Consenso de Washington con el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993). En Venezuela, los “principios rectores” de este consenso tales como la estabilización macroeconómica, las privatizaciones, la desregulación o la apertura comercial con el respaldo de organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial (BM), fueron bautizados con el nombre de “El Gran Viraje”.³⁵

³⁵ Este programa buscaba fundamentalmente alcanzar tres propósitos fundamentales: “...primero, restablecer los equilibrios macroeconómicos con el fin de que el país normalizara su relación con el mercado financiero internacional y renegociara su deuda externa. En segundo término, reorientar en el mediano y largo plazo la economía venezolana haciéndola más competitiva internacionalmente y más productiva internamente, utilizando para ello una estrategia de desarrollo basada en la promoción del crecimiento hacia fuera. Y, tercero, con el programa señalado se buscaba reorganizar al Estado y sus

Presionado por el FMI, Carlos Andrés Pérez toma un conjunto de medidas antipopulares que provocan, a pocos días de aprobarse, una explosión social espontánea donde miles de personas saquearon comercios e incendiaron vehículos en protesta por el alza de los precios en el transporte público. Desbordado por los saqueos, el Gobierno declaró el estado de emergencia, militarizó la ciudad y aplastó las protestas con violencia desmesurada.³⁶

El ajuste económico incidió en la ruptura del pacto social alcanzado tras la instauración de la democracia en la década de los cincuenta y recayó, sobre todo, en los sectores bajos de la sociedad. Los sucesos, por ende, condicionaron políticamente las reformas desde el comienzo y obligaron al gobierno a actuar con rapidez en el área social. El sistema político institucional y el sistema bipartidista quedaron totalmente deslegitimados socialmente y fue una de las causas más evidentes del debilitamiento de los dirigentes de los dos partidos representativos.

Ello trajo costos políticos y sociales significativos. El primero de ellos a tan sólo un mes de haberse instalado la administración de Carlos Andrés Pérez, conocido como “Caracazo”, pero también a raíz de la puesta en marcha del paquete económico conocido como “El Gran Viraje”, las intentonas golpistas de febrero de 1992 y la salida anticipada de Pérez a la presidencia venezolana en 1993.³⁷

instituciones hacia una democracia más descentralizada, desburocratizada y menos partidista.” (Romero, 2000: Versión Internet)

³⁶ Este estallido cobró la vida de miles de civiles, aún no existen cifras exactas con respecto del número de muertos. La represión fue especialmente violenta en los barrios pobres de la capital (los cerros). Durante varios días la ciudad de Caracas vivió sumida en el caos, las restricciones, la escasez de alimentos, la militarización, los allanamientos y la persecución. Un análisis de los acontecimientos en (Kornblith, 1989: 17-34)

³⁷ Algunos datos contundentes acerca de los costos sociales dan una idea del descalabro económico de la nación: “En cuestión de dos años- entre 1989 y 1991- el salario real cae en un 37% de su valor, incrementándose igualmente los niveles de pobreza extrema y relativa que sumadas abarcan cerca del 80% de la población, por lo que las medidas que pretendían compensar los efectos del ajuste resultan

4.1.2. La primera aparición de Chávez en la escena política: el golpe de Estado de 1992

Ante la contundencia de la crisis económica y social en Venezuela y el derrumbe de las instituciones políticas, estaban dadas las condiciones para que irrumpieran en el escenario otros actores políticos que, a la postre, constituirían un nuevo gobierno. “En un contexto de creciente conflicto social y crisis de los mecanismos conciliatorios y representativos, la irrupción de un sector de las FF AA (Fuerzas Armadas) en la vida política, mediante una rebelión militar el 4 de febrero de 1992, puso fin a varias décadas de subordinación de los militares al poder civil” (Hidalgo, 2002: 97).

Un grupo de oficiales de graduación media y baja del Ejército, encabezados por el Teniente Coronel Hugo Chávez, ponen de manifiesto la necesidad de convertir al ejército en un actor político mediante un intento de golpe de Estado, que cuestiona a las elites dirigentes y aventura un quiebre de las formas de hacer política conocidas después de la instauración de los procesos democráticos.

Las simpatías despertadas por los golpistas, sobre todo en los barrios pobres, se convirtieron en señal de la frustración de las expectativas de bienestar socio económico por parte del grueso de la población y reveló la vulnerabilidad del vínculo establecido entre las condiciones socioeconómicas y la integración sociopolítica.

El grupo insurgente que se hizo llamar Movimiento Bolivariano Revolucionario (MBR-200), despertó simpatías en su deseo por reemplazar a las elites políticas

insuficientes e irreales al intentar dar un trato excepcional, por la vía de programas focalizados, a lo que en realidad constituía la gran mayoría de la población (Bolívar y Pérez Campos, 1996: 42).

que habían fallado en el ámbito social. Desde este movimiento, las ideas “libertadoras” de Chávez fueron prefigurando una ideología que mezclaba un lenguaje bolivariano y nacionalista.

Algunos de los factores que constituyeron las razones para la rebelión subyacían en la crisis nacional azotada por condiciones económicas y sociales reflejadas en el creciente empobrecimiento de amplios sectores, los escándalos por corrupción, las medidas de ajuste económico y, por último, el antecedente de la represión del 27 de febrero. Al respecto Hugo Chávez afirmaba:

“Se presentó una nueva situación nacional con la llegada por segunda vez al poder de Carlos Andrés Pérez, en 1988, dentro de un clima de alta expectativa popular. El gran viraje fue presentado como un plan de recuperación nacional, basado en una concepción neoliberalista y desnacionalizadora. Las políticas de shock estremecieron el cuerpo social de la patria a partir de los meses de julio y agosto de 1991, el MBR-200 adoptó una actitud de ofensiva estratégica y planificación político-militar con varias hipótesis de conflicto interno, una de las cuales se materializó el 4 de febrero próximo pasado (...)” (Zago, 1992: 58)

En síntesis, el MBR-200 planteaba un programa en donde la mezcla entre nacionalismo y elementos bolivarianos eran los ingredientes fundamentales. La intentona del 4 de febrero no propugnaba por una dislocación del hilo constitucional, sino que se mostraba más bien como un medio para desplazar al sistema político existente

Sin embargo, el golpe fracasó. En primer lugar, por la división interna dentro de la corporación del ejército venezolano. La mayoría de los integrantes de los Altos

Mandos Militares, no querían hacer ningún cambio a lo establecido, lo que mostró la falta de identificación con los cuadros inferiores. En segundo lugar, aunque en algunas ciudades importantes, como Maracay, Zulia y Valencia, las guarniciones militares lograron sus objetivos, fracasaron en el escenario más importante: la capital. En tercero, el mismo plano programático del movimiento detuvo el éxito del golpe para tomar las riendas del país, es decir, "... el reagrupamiento de los mandos militares en torno de la institucionalidad democrática, restableció el equilibrio haciendo que el golpe de Estado como vía para la recomposición del orden político no lograra adhesión en otras fuerzas". (Rodríguez, 1996: 180)

La crisis interna dentro del ejército respondía más al cuestionamiento hacia algunos cuadros por causas de enriquecimiento ilícito, ineficiencia en los mandos y ascensos por prácticas clientelares, que a una ruptura vertical amplia. "La pérdida de control de la cúpula militar en Caracas y la reacción del resto de las guarniciones del comando del Ministerio de la defensa probó la vocación profesional del estamento militar venezolano y sugiere la conducta general de los mandos a preservar el sistema político". (Machinllada, 1993: 202)

Aunque en el ámbito internacional, el intento de golpe de estado fue considerado como un atentado a los "valores democráticos", y hostil a Washington, la derrota militar de Chávez se convertiría en una victoria política en el momento en que apareció en televisión pidiendo deponer las armas "por ahora". Esta expresión lo convirtió en una suerte de "héroe" con proyección nacional. Aquél personaje que anteriormente solo era conocido en el ejército, se presentaba como el dirigente que se comunica directamente con el pueblo, asume sus errores y no evade responsabilidades.

En síntesis, el intento de golpe de Estado de febrero y su repetición nuevamente en noviembre del mismo año, ahondó aún más la crisis política que conllevaría a la destitución de Pérez como presidente en mayo de 1993, dando paso a la victoria de Rafael Caldera.

Los años subsiguientes, de 1994 a 1997, estuvieron marcados por comportamientos económicos negativos, tanto por el entorno económico internacional (los “efectos” *tequila, vodka y samba*, fueron sumamente agresivos para economías en las que se llevaban a cabo ajustes estructurales y las consecuencias inmediatas del “paquete económico”, tales como inflación, devaluación y déficit fiscal, por sólo decir algunos, fueron resentidas en la mayor parte de la población.

En este contexto y aún estando encarcelado, Chávez empieza a tejer los hilos para su regreso en la arena política y convertir el “por ahora” en una realidad cristalizada institucionalmente. Para ello, se crea la organización política Movimiento V República (MVR), organización que lo lanzaría como candidato a para las elecciones presidenciales de 1998. Con el surgimiento de esta organización, Chávez prometía una recomposición radical del sistema político, bajo el supuesto de que tal recomposición sólo era posible con un desplazamiento total de los liderazgos tradicionales y especialmente los de AD y COPEI.

Por lo tanto, cuando la crisis de los dos partidos tradicionales se hace evidente a partir de la década de los noventa, la reducción de votos obtenidos en años electorales (Ver Cuadro 6), explica el estado de agotamiento y retroceso del

sistema mismo, que como se puede apreciar alcanzó un mínimo histórico de una votación de sólo 11.20 puntos porcentuales en las elecciones de 1998. En consecuencia, la figura de Chávez y su nuevo movimiento, afianzan su ya elevado apoyo popular en el momento en que la “nueva política” contiene prácticas antipartidistas, características de los “outsiders”, enalteciendo orientaciones claramente neopopulistas.

CUADRO 6.

Votación obtenida por los partidos tradicionales en Venezuela 1947-1998

Elección	Dos primeros partidos	Votación presidencial Conjunta	Votación parlamentaria Conjunta	Diferencia
1947	AD y COPEI	96.87%	87.78%	9.09%
1958	AD y URD	79.85%	76.21%	3.63%
1963	AD y COPEI	52.99%	53.52%	-0.53%
1968	AD y COPEI	56.32%	49.58%	6.74%
1973	AD y COPEI	84.00%	74.68%	9.32%
1978	AD y COPEI	88.58%	79.48%	9.10%
1983	AD y COPEI	84.04%	78.58%	5.46%
1988	AD y COPEI	92.83%	74.30%	18.53%
1993	AD y COPEI	45.34%	45.96%	-0.62%
1998	AD y COPEI	11.20%	37.20%	-26.00%

Fuente: Rivas Leone, José Antonio, 2000, “La vulnerabilidad de la democracia y el rediseño institucional en Venezuela”, Revista Foro Internacional, No 162, México, pp. 718-742.

4.2. La “tradicional” política exterior venezolana

El pasado de la política exterior venezolana data del año 1958 con la restauración de la democracia en el país. La herencia de un pasado dictatorial marcaría profundamente las directrices en la agenda internacional. Enmarcada en los lineamientos de la Constitución de 1961, la política exterior de Venezuela entonces se formularía con el fin de respaldar la estabilidad democrática y los temas comerciales y de integración, participando en asociaciones tales como la Comunidad Andina y de forma plena como miembro de la OPEP.

Para algunos internacionalistas venezolanos que han trabajado sobre el tema, como Carlos A. Romero (2002), Doctor en Ciencias Políticas y Profesor Titular en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, el hecho de que el marco legal-institucional de la política exterior tradicional haya sido la Constitución de 1961, supone la división de la política exterior de Venezuela en dos etapas: de 1958 a 1999 y de 1999 a nuestros días.

Es así como de acuerdo a esta caracterización, la política exterior de la posguerra hasta la década de los ochenta será caracterizada por la estabilización del régimen, originando un estilo diplomático basado en el presidencialismo de su política exterior, el activismo internacional del país, una relación positiva con el ambiente internacional y el consenso sobre los fines, objetivos e instrumentos de política exterior, en los que se destacaban sus múltiples identidades en relación a la condición del país como democrático y petrolero. Las relaciones con Estados Unidos eran indispensables en un marco de acción para poder reafirmar los intereses venezolanos, promoviendo espacios para atender una amplia agenda

hemisférica buscando fórmulas de participación para tratar con un socio tan dispar como Estados Unidos, a través de una relación ambivalente en la que se hacía presente el “balance de poder” y el “balance de intereses”

En este contexto de Posguerra, surge una de las doctrinas que regiría hasta la década de los ochenta la política exterior venezolana: la **Doctrina Betancourt**³⁸ erigida como instrumento por medio del cual el Estado venezolano se ve obligado a romper relaciones diplomáticas con aquellos regímenes latinoamericanos que llegaran al poder a través de un golpe de Estado derrocando gobiernos legítimamente electos. Esta agenda, coincide también con un contexto general de bonanza económica (1958-1970), enmarcada en un sistema democrático relativamente exitoso de reglas políticas estables.

El balance de poder –sistema de pesos y contrapesos–, (Morgenthau, 1960; Harrison, 1994), supone que la asimetría entre países proviene de un conjunto de capacidades potenciales y materiales, especialmente económicas y de poder, en donde el sistema se organiza en base a polos (el sistema internacional en la Guerra Fría funcionaba indiscutiblemente de esta manera). En esta visión, el peso decisivo lo tienen los países que son potencias y que controlan los flujos mundiales en todos los ámbitos y el resto de los países tienen muy limitado margen para interactuar y liderar cotos.

A diferencia, el balance de intereses hace que la desigualdad de éstos sea una posibilidad para establecer espacios en los que la cooperación y las alianzas sean

³⁸ Esta doctrina además de promover la integración de la OEA sólo con la participación de “los gobiernos nacidos de elecciones y respetuosos de las libertades públicas”, buscaba la prohibición de asilo político a “ex gobernantes que se hayan comportado despóticamente en el ejercicio del poder”, y que los pueblos recuperaran “los dineros de su peculio colectivo indebidamente transferidos a bancos o empresas foráneas por gobernantes inescrupulosos en el manejo de los fondos públicos”. (Betancourt, 1969)

componentes relevantes en esta visión. Entonces, el reconocimiento de las diferencias de capacidades permite trazar un mapa en el que el aprovechamiento de la coyuntura y las habilidades tácticas permiten crear puntos de acuerdo.

Es así como a partir de estas dos visiones la mayoría de las políticas exteriores latinoamericanas han fijado sus objetivos y estrategias, privilegiando ya sea el marco de una mayor dependencia a Estados Unidos o alcanzando niveles de acuerdo a través de agendas multilaterales.

A partir de 1993, la situación nacional de crisis e ingobernabilidad democrática marcaron un cambio de rumbo en la política exterior, así como en el desarrollo de todas las políticas públicas. El nivel de compromiso con la tradicional línea de actuación internacional declinó y con ello el gobierno de Caldera resultó limitado.

La administración de Carlos Andrés Pérez mantuvo una política exterior hiperactiva. "...volvió a practicar la política de las "dos manos", la que oscila entre un internacionalismo menos tercermundista, más orientado hacia los temas comerciales de cooperación Norte- Sur y un regionalismo hemisférico más comprometido con la apertura económica y la democratización" (Romero Carlos 2002: 123).

Posteriormente, se promovería con el segundo gobierno de Rafael Caldera (1994-1998), una política exterior en la que la Doctrina Betancourt sería el caballo de Troya. Esta política utilizada para fortalecer la influencia de Venezuela en la región, no tendrá eco desde la segunda mitad de la década de los ochenta, pues

las crisis domésticas establecieron otros mecanismos de vinculación y ordenamiento de preferencias en el plano de la agenda política.

Era, entonces, una contradicción seguir promocionando la democracia al exterior en el hemisferio, cuando el país mismo se desmoronaba y daba señales de agotamiento por prácticas clientelares y corruptas que atacaban el sistema del que tanto habían alardeado.

A pesar de estos matices en los distintos periodos, tanto en la década de los ochenta como en los noventa, a nivel regional, la política exterior venezolana mantuvo un hilo conductor y siguió mostrándose a favor de la integración para ser considerada por Estados Unidos como un socio confiable y seguro como proveedor de petróleo.

De esta manera, tal y como se hizo en el capítulo dedicado al caso argentino, analizaremos las variables que condicionaron la agenda de política exterior venezolana durante el periodo que hemos llamado “tradicional”, a la luz del siguiente cuadro:

CUADRO 7.



Fuente: Elaboración propia con base en información del Cuadro 2.

De ello se desprende que:

- ❖ Al igual que en Argentina, Venezuela privilegió en el ámbito internacional sus relaciones con Estados Unidos con el objetivo de abrir las puertas económicas y comerciales. Sin embargo, un matiz que se dio en la política exterior venezolana de los años noventa comparada con la argentina es que aún con la suposición de que a través de la intensificación de relaciones políticas y económicas con el hegemón se afianzarían la

credibilidad y la confianza en materia financiera, no llegó a convertirse en el eje central de su política exterior.

- ❖ Venezuela en los años noventa no solo orientó su política exterior con base en los ajustes y cambios que exigía el escenario mundial, sino también por los avatares de sus crisis internas que obligaron a replantear sus objetivos.

- ❖ En los primeros años de los noventa, la política exterior apoyó los lineamientos anteriores. Sin embargo, en la medida en que su sistema político interno daba signos de deterioro sobre todo en el sector de las clases dirigentes, el cambio de jerarquización de preferencias en la agenda fue dando paso a una política exterior vinculada a los temas del combate a la corrupción.

- ❖ La definición de la política exterior tradicional venezolana, además de estar vinculada con la toma de decisiones a nivel presidencial y de cúpulas dirigentes, tiene su antecedente en la Constitución de 1961, en donde se establecen las tres dimensiones que tocan cualquier asunto en lo que a relaciones internacionales se refiere: la condición de país democrático, petrolero y con múltiples identidades internacionales.

- ❖ Esta última dimensión abrió una ventana amplia para que Venezuela se vinculara con sus vecinos: con los países andinos y de Centroamérica, en particular.

4.3. El fenómeno Chavista

4.3.1. Análisis político del régimen: el discurso y la generación de “nuevas” identidades

En 1998, los venezolanos asombraron al mundo al elegir como presidente a Hugo Chávez, el insurgente que seis años antes había intentado derrocar a un gobierno democrático mediante un sangriento pero infructuoso golpe de Estado. Más del 50% de la población le dio su voto, esperanzada en que el nuevo presidente hiciera cambios estructurales. La sociedad consideró que una limpieza política interna sería la forma de frenar el prolongado declive económico del país, restaurar el crecimiento, crear empleos y superar la escalada de problemas sociales. Así ganaba las elecciones presidenciales de diciembre de ese año con el 56,2% de los votos, la victoria electoral más contundente desde que Rómulo Gallegos ganara en 1947.

Sin embargo, las transformaciones fueron lentas, debido a los ataques internos que sufrió desde su origen en su intento por derrocarlo y por la serie de contradicciones que genera un régimen de vocación populista, sostenido por los principales embalajes que soportan a las economías neoliberales.

Si hacemos un análisis de las características del gobierno de Chávez desde su momento de llegada al poder, sobresalen una serie de factores importantes. En su discurso, observamos una reiterada crítica y desprecio por el *ancien régime*, lo que exige la adopción de un sistema de ideas y actitudes que propone como alternativa. Un “volver a empezar”, que moviliza a un amplio sector social

desencantado con la Venezuela tradicional. “Ello se traduce en un voluntarioso ‘hacer del pasado mesa limpia’, que aparece primero en el discurso del candidato Chávez como el argumento movilizador de los ‘nuevos tiempos’, ‘tiempos de la refundación de la república’, de lo que había de presentarse por primera vez como la V República”. (Ramos, 2002: 18)

Chávez pretende fundar con la llamada Quinta República, la oportunidad para ofrecer un “nuevo comienzo.” Su proyecto de sociedad está caracterizado por una serie de rasgos: a) la contemporización del ideario bolivariano como un pensamiento que explica el sentido de la rebelión; b) la alusión al sujeto “pueblo” entendido como diversidad unida en contra de un enemigo común, lo que introduce un fuerte componente populista en la orientación del movimiento que deviene en lo que se conoce como neopopulismos; y c) un discurso es reforzado con elementos conceptuales claves como: democracia, nacionalismo y la identificación de un enemigo en “los corruptos”; los “saqueadores de la patria”, “los hambreadores del pueblo”.

Para algunos estudiosos “el neopopulismo a diferencia del populismo clásico corresponde a sociedades anómicas a la merced de gobiernos autoritarios e instituciones, social y políticamente fragmentadas a la deriva, sin capacidad de representarse políticamente.” (Mackinnon y Petrone, 1998). En todo caso, reúne elementos de dominación y de manipulación de las clases populares combinándolos con experiencias participativas que incluyen un alto contenido identificado. Sin embargo para Guy Hermet, esta aparente diferencia carece de sentido en el momento en que se afirma que el viejo populismo no ha sido otra cosa que una forma de liderazgo muy personalizada que emerge de una crisis institucional de la democracia y del Estado. Surge de un agotamiento de las

identidades conectadas con determinados regímenes de partidos y ciertos movimientos sociales; de un desencanto generalizado tras la crisis de la ‘década perdida’’. (Hermet, 2001)

Si el populismo tradicional en la región floreció en condiciones de transición hacia la modernización, (podemos citar a Lázaro Cárdenas en México, Getulio Vargas en Brasil y Juan Domingo Perón en Argentina), los sistemas populistas³⁹ parecieran conectarse con una crisis que coincide con el declive de las oligarquías modernas. Estos cambios suceden también en el plano económico. Si en el pasado los regímenes populistas se caracterizaban por la ruptura con las formas económicas liberales de la época, en el presente asistimos a una especie de reconciliación del populismo con el liberalismo que explica la coexistencia de prácticas populistas en el terreno de lo social con políticas económicas de corte neoliberal.

Es así como el régimen de Chávez podría incluirse en este breve corolario de hacer política. De entrada, el rechazo de la política tradicional y sus instituciones, culminarían en la elaboración de una nueva carta magna y la constitución de una Asamblea Constituyente que supliría al Congreso Venezolano. La personalización del poder político forma parte de una tendencia ante el desencanto de la democracia en la región y en la legitimación de un régimen que presupone la dirección del líder carismático-plebiscitario, con características weberianas, pero con alcances revolucionarios para conducir y controlar los cambios que propone realizar.

³⁹ Estos populismos surgen a partir de los cambios en la estructura de la sociedad “...Estas crisis se manifiestan en la ruptura y desarticulación de las estructuras sociales y políticas (instituciones y valores)... tales condiciones producen a la larga, en las sociedades de masa, bajo niveles de participación, combinados con situaciones de alta potencialidad de apoyo a cualquier movimiento radical, sea este de izquierda o derecha.” (Madueño, 2002: 59).

El discurso confrontacional es otro de los rasgos clave del populismo. La dicotomía y la división también es una forma de hacer política, así surgen antinomias como amigo-enemigo; honesto-deshonesto; patriotas-antipatriotas.

“Si algún rasgo caracteriza al chavismo es precisamente ése: su nunca bien satisfecha necesidad de enfrentar al ‘enemigo’ por ‘traidor’ y ‘corrupto’ en nombre de la regeneración de la sociedad venezolana” (Gómez y Arenas, 2002: 54)

De este maniqueísmo en el discurso, deviene la polarización que será una característica distintiva del régimen. Desde el inicio se crea una división tajante en la realidad venezolana, con la creación del denominado Polo Patriótico conformado por una coalición heterogénea liderada por Chávez en la campaña para obtener la presidencia y, por el otro lado, el Polo Democrático que aglutinaba fuerzas diversas, pero identificadas con las posiciones tradicionales. La formación de ambos polos reflejaba entonces la enorme polarización social que se había producido en la sociedad venezolana.⁴⁰

Con las elecciones re-legitimadoras del 2000 se confirmaba el mandato de Chávez y se otorgó al partido Movimiento V República (MVR) la mayoría de la Asamblea Nacional (unicameral tras la nueva Constitución). Con estas transformaciones al régimen, la democracia venezolana entraría en una definición restringida de democracia liberal. Se convirtió en una democracia delegada en la que no existe una *accountability* horizontal (O'Donnell, 1994: 55-69), es decir, los demás poderes del Estado no fiscalizan las acciones del Ejecutivo.

⁴⁰ El *clivaje* de clase, entremezclado con el rechazo a los partidos, determinó el triunfo de Chávez. Quien obtuvo el voto de muchos sectores empobrecidos por la crisis que acudieron a las urnas para manifestar su rabia y rechazo contra prácticas y comportamientos políticos vigentes durante décadas.

En el momento que Chávez crea la V República, no se habla más de una democracia representativa, sino de una participativa; en ese sentido todos los venezolanos en el estricto sentido del término tendrían requisitos de participación y organización para poder acceder a los derechos sociales del nuevo régimen. Todas las políticas sociales del gobierno están concebidas bajo este tipo de democracia.

4.3.2. Los intentos de desestabilización contra el régimen: la oposición y sus acciones

Si bien es cierto que el discurso de Chávez tiene como característica una retórica constante, lo cierto es que también se ha comportado a lo largo de su ejercicio como un gobernante pragmático. Durante los primeros años de su gestión hasta el intento de golpe de Estado en abril del 2002, no hubo cambios significativos en materia de política económica, pues aún con la retórica antiprivatizadora, sus acciones se encaminaron a eliminar los programas de asistencia focalizados, lo que agravó la situación del grueso de la población. En estos primeros años, el apoyo de los sectores populares a Chávez estuvo basado en un factor de identificación psicológico-cultural. “Chávez hablaba y actuaba como uno de ellos por eso –se decía- ‘con hambre y sin empleo con Chávez me resteo’. Esta misma percepción causó, por otra parte, la creciente hostilidad de una gran parte importante de la clase media que no quería un presidente ‘marginal’ cuyo lenguaje y actitudes escandalizaba” (Del Búfalo, 2006: 45).

Para principios del 2002, el panorama sobre la estratificación de clases era a grandes rasgos el siguiente: por un lado, al presidente Hugo Chávez y sus

seguidores tanto políticos como electorales (léase la masa popular que le dio el voto y refrendó su victoria) y, por el otro, los sectores de clase media y alta en la que figuraban empresarios descontentos⁴¹ con el régimen y las fuerzas militares conservadoras que habían polemizado la subida de Chávez al poder y que temían ser desbancados.

En el ámbito económico, Chávez no había logrado cumplir a esas fechas con las expectativas de crecimiento económico, promesas que lo condujeron hacia la presidencia. Los indicadores macroeconómicos evidenciaban un raquítico crecimiento, una reducida inversión privada en los sectores clave como energía y petróleo, un aumento en el índice de desempleo y criminalidad y una falta de legitimidad ante un gobierno que se había enfrascado en disputas internas y sectoriales, pero que no daba soluciones a la problemática social y económica que los venezolanos esperaban tener.

Bajo estos antecedentes, la oposición intentó abrir dos frentes de acción para derrocarlo: un intento de golpe de estado en abril del 2002 y una huelga de los trabajadores de Petróleos de Venezuela (PDVSA), a finales de ese mismo año. Aunque no es nuestra intención hacer una descripción y análisis detallado de estos dos momentos cruciales para la historia contemporánea de Venezuela, lo que si podemos hacer es dar algunas pistas que nos ayuden a entender las causas que generaron la dislocación del sistema y las consecuencias políticas que aprovechó Chávez para revertir el efecto de estas crisis a su favor.

⁴¹ En lo que se refiere al sector empresarial, la confianza hacia el gobierno era prácticamente nula. La falta de contrapesos y controles efectivos para la voluntad presidencial eran vistos por parte de las cúpulas como amenazas directas a los inversionistas y empresarios potenciales tanto nacionales como extranjeros.

Dentro de estas causas está la evidente incertidumbre de los sectores de la clase media alta ante medidas populares que ya para esa fecha había adoptado Chávez bajo la nueva constitución. Dos leyes fueron las que pusieron al tanto a la elite privilegiada. Una de ellas fue el Decreto de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana que se dio poco antes del golpe. Al ser leyes que tratan de responder a demandas históricas de las mayorías populares, prohibía la posesión individual de “más de 5,000 hectáreas y daba poderes al gobierno para expropiar y redistribuir las fincas abandonadas o improductivas. La otra, e igualmente importante para un país como Venezuela, era la Ley de Hidrocarburos, que pretendía recaudar más regalías del petróleo y rechazaba la privatización de sectores clave. (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: versión Internet y Gott, 2005)

De ahí devino una amplia discusión y rivalidad entre los sectores de la población y las elites, siendo la principal estrategia de ambas partes las movilizaciones tanto en Caracas como en el interior del país, lo que volvió complejas las relaciones políticas. Pedro Carmona Estanca, presidente de la federación patronal de Fedecámaras y Carlos Ortega, el líder de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), principales actores de lo que se conocería como el antichavismo, hicieron un llamamiento conjunto para desatar una huelga el 11 y 12 de abril con el objetivo de obtener la renuncia de Chávez. Los sectores chavistas y antichavistas se enfrentaron en un violento enfrentamiento en los alrededores del palacio de Miraflores en el que murieron decenas de personas. (*El Nacional* y *El Universal* de Venezuela, 2002, Abril 13 y 14: versión Internet).

Durante esos días de desconcierto, Pedro Carmona se había auto nombrado nuevo presidente de Venezuela. Abolió la nueva constitución y ordenó una total

reestructuración del alto mando de las Fuerzas Armadas destituyendo a muchos generales veteranos⁴², mientras que las fuerzas armadas estaban divididas en apoyo y en contra de Chávez, sin saber que aún no había dimitido, aunque las cadenas televisivas e incluso las internacionales, hablaban de que Chávez había renunciado al poder.

El 14 de abril, dos días después fue el mismo ejército el que reinstauró el orden establecido y se negó a reconocer el gobierno de los golpistas. A esta intentona se le ha comparado con la sucedida en Chile en 1973, es decir, mostró la paralización de algunos sectores económicos y la movilización de sectores públicos en la calle, con una gran difusión a través de los medios de prensa, en especial, de los medios televisivos privados. Además, según algunos analistas e informes de prensa, se hablaba de la presencia de la Central de Inteligencia Americana (CIA)⁴³ que, en combinación con los sectores de la “oligarquía”, tuvo la intención de convertir a Chávez en un sujeto peligroso para la seguridad en el hemisferio.

Tras el fracaso del golpe por parte de la oposición, en diciembre de ese mismo año, intentan paralizar la industria petrolera con una huelga. Sin embargo, esta acción se convertiría en otro fracaso, ya que las Fuerzas Armadas rompieron la huelga y vigilaron las instalaciones, los puertos y oleoductos, tras semanas de escasez de alimentos, apagones eléctricos, escasez de petróleo y fallos en el transporte. Estas acciones dieron lugar a que el gobierno despidiera a los

⁴² Carmona anuncia la formación de un nuevo gobierno, cometiendo dos graves errores políticos: Deja fuera al líder con el que había iniciado la movilización contra Chávez: Carlos Ortega, dirigente de la CTV y al anunciar la reestructuración del las FFAA, destituye a un hombre clave en el derrocamiento de Chávez: El General Vázquez Velasco, comandante en Jefe del Ejército. (Lopez, 2003)

⁴³ Recordemos que el gobierno de Estados Unidos siempre se ha mostrado reticente al gobierno chavista desde su ascenso al poder, considerando a Chávez y a su régimen como desestabilizador de las “democracias latinoamericanas.

huelguistas y tomara el control gubernamental de PDVSA. Chávez perfiló los cambios a realizar en las empresas y su dirección en un discurso pronunciado en Caracas el 5 de enero de 2003:

“Hemos tomado la trascendental decisión de emprender una profunda reestructuración de nuestra empresa Petróleos de Venezuela para hacerla más fuerte y eficiente, más adecuada a los intereses de la nación y no de un grupito de privilegiados que hubieran querido ver eternizadas sus prebendas.”

Prácticamente al año siguiente, Venezuela pasaría por lo que se llamó “el periodo de diálogo y concertación”. Para estas fechas el país estaba en la mira internacional y tanto la Organización de Estados Americanos (OEA), como el Centro Carter, estuvieron pendientes del proceso iniciado desde enero del 2003, en donde más eran los buenos deseos de que el país llegara a una solución negociada y pacífica para la crisis política y social, que las acciones concretas que propusieran y se ejecutaran.

Lo que era evidente es que dentro de este periodo de diálogo, la economía sufría uno de los peores reveses durante la gestión chavista y el gobierno se vio obligado a imponer un control de precios y de cambios en un intento por evitar la salida de capitales.

4.3.3. Rupturas y continuidades

Con el fracaso de la intentona de golpe de abril, la derrota de la huelga del petróleo y el restablecimiento del control gubernamental sobre PDVSA, se inició una fase aún más radical en el desarrollo de la revolución bolivariana. Para el

2004, Chávez convirtió en victorias estos dos acontecimientos con un discurso menos conciliador pero más propositivo después de pasar por la etapa negociadora del año anterior.

Por una parte, fue la misma oposición la que al utilizar el instrumento petrolero como clave política, le abrió las puertas a Chávez para tomar las riendas de la industria. Es a partir de este momento que el discurso de Chávez se vuelve más agresivo y en lo que cabe al ámbito económico-petrolero, comienza a hablar de un desarrollo endógeno, de diversificación, de integración hacia América Latina, todos supeditados a una visión nacionalista.

Por la otra, y como reacción al intento de golpe frustrado, Chávez comienza a improvisar una serie de programas sociales llamados *Misiones* (Gott, 2006), que se fueron estableciendo gradualmente en todo el país asistiendo a la población marginal en sectores clave como: salud, alfabetización, atención a indígenas y a comunidades marginales. La más importante ha sido la de “Misión Barrio Adentro”, a cargo de médicos cubanos, encargados de llevar servicio a las zonas más empobrecidas del país. Esto definitivamente trajo una mayor popularidad a Chávez y a su gobierno, la que hasta antes de abril del 2002, había venido cayendo según encuestas nacionales.

En el plano económico, a pesar del discurso nacionalista, sobre todo en los ámbitos de política social y de política exterior, el régimen siguió desarrollando un modelo económico esencialmente capitalista, con un discurso antiimperialista en los momentos en relegitimó su poder con los referéndum revocatorios que se llevaron a cabo en agosto del 2004.

La intención del gobierno era entonces superar el clima de antagonismos. Dentro del país se mantenía la animosidad contra importantes sectores de la sociedad, señalando la disposición a “corregir lo que fuera preciso con el ánimo de fortalecer los espacios comunes de paz y democracia donde pueda converger la sociedad venezolana como un todo” (Libro Amarillo, Introducción. Memoria y Cuenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003).

En el plano político, en el momento en que Chávez triunfa en el referéndum del 2004, aparecen factores que muestran un cambio más radical, pues desde las filas chavistas esta victoria sería interpretada como una suerte de mandato para avanzar en la profundización del proceso revolucionario.

Dentro del programa conocido como Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, se definen una serie de equilibrios como bases para combatir la corrupción del gobierno en pro de una democracia revolucionaria y como elementos definitorios que irán construyendo las pautas para las acciones del gobierno. Este plan forma parte de lo que se conoció como el Proyecto de Transición y que se encuentra dividido en cinco polos: *Equilibrio político*, *Equilibrio Social*, *Equilibrio Económico*, *Equilibrio Territorial* y *Equilibrio Mundial* (estos dos últimos serán analizados con mayor detenimiento en el siguiente apartado).

Con el llamado *Equilibrio Político*, se planteó la transformación del marco institucional, a través de un proceso y asamblea constituyente para la consecución de una revolución democrática. Estas formas de recambio del sistema han producido alertas tanto en la sociedad venezolana como en la internacional, pues algunos analistas consideran que la aparición de la Nueva

Constitución Bolivariana, sienta las bases constitucionales para el desarrollo de una especie de autoritarismo político, montado sobre regulaciones que refuerzan el centralismo, el presidencialismo, el estatismo y el paternalismo de Estado.

Algunos eventos dan cuenta de las ambiciones de Chávez por mantenerse en el poder. El 20 de agosto del 2007, la Asamblea Constituyente votó por unanimidad un proyecto de reforma constitucional que contemplaba **la reelección presidencial indefinida** y las bases para la creación de lo que ha llamado “el socialismo del siglo XXI”. Estas declaraciones despertaron las críticas, que desde hacía mucho tiempo argumentaban los círculos intelectuales nacionales e internacionales (Brewer, 2000: 4), respecto al fenómeno chavista, además de poner en alerta a la oposición que intentó derrocarlo en varias ocasiones.

Sin embargo, la iniciativa para la lograr la reelección indefinida y ampliar los poderes presidenciales, fue rechazada en refrendo nacional, por el 50.7% de los votantes, en diciembre de 2007. Hecho que, unido a las posiciones que en las elecciones intermedias de Venezuela ganó la oposición política, fue interpretado por los analistas como un revés al gobierno Chavista (*El Universal* de Venezuela, diciembre de 2007).

El 30 de noviembre de 2008 revive la iniciativa para la lograr la reelección indefinida y ampliar los poderes presidenciales, denunciando que sus adversarios políticos pretendían atentar contra su gobierno. La iniciativa sería impulsada por su partido, el Partido Socialista Unido de Venezuela.

Una semana antes, en las elecciones regionales, la oposición había alcanzado 5 de 17 gobernaciones y 20% de las alcaldías, ante lo que endureció su discurso, aduciendo que la oposición pretendía crear provincias autónomas. (*El Universal*, México, 1 diciembre de 2008).

Evidentemente estos acontecimientos, pusieron en alerta a los detractores de un régimen que suponen intenta mantenerse en el poder por tiempo indefinido y que las plumas y voces más radicales al interior como al exterior del país lo califican de dictatorial. Aunque los tintes democráticos y socialistas enmarcados en la Constitución ciertamente han ampliado los espacios de participación ciudadana dentro de la toma de decisiones⁴⁴, también es cierto que la Asamblea está controlada por el grupo parlamentario oficialista que ha votado en bloque las recientes reformas entre las que destacan la mencionada con anterioridad y el otorgamiento al Estado de la facultad de ocupar bienes expropiados sin necesidad de una orden judicial.

En lo que se refiere a los *Equilibrios Social y Económico*, que en teoría están basados en un nuevo modelo de expresión *societal*, han promovido programas asistenciales a la población marginal venezolana, ya sea con los llamadas *Misiones* o con programas sectoriales que atienden sus demandas sociales.

Es necesario considerar que más allá del carácter utilitario que tuvieron las misiones durante los momentos electorales del 2004, las mismas se siguen presentando como parte de la política social en marcha hasta ahora. No obstante

⁴⁴ Un ejemplo de ello son las convocatorias a los referéndums contra funcionarios públicos, incluido el presidente. Con esta participación, se reconoce también constitucionalmente a la sociedad civil (sociedad o comunidad organizada, sectores de la sociedad, organizaciones no gubernamentales, son algunos de los nombres que se usan en la Constitución Bolivariana).

sabemos bien para el caso de América Latina que no toda política pública, aunque tenga el calificativo de social, tiene resultados favorables en la reducción de las desigualdades sociales y de la exclusión política, aunque puede estar orientada al impulso de una mayor calidad de vida, mayor igualdad de oportunidades y de mayor participación social.

Es así como nos encontramos con una serie rupturas y continuidades con el paradigma anterior en el discurso como en las acciones. Por lo tanto, la política social no ha logrado impulsar procesos de transformación estructural que conduzcan a la superación de la pobreza y las desigualdades. Igualmente, no se han creado los mecanismos para contribuir al ejercicio de una ciudadanía plena. Por el contrario, mantiene y profundiza los patrones compensatorios y asistenciales presentes en la política social de las dos décadas anteriores.

La oposición ha criticado las obras y acciones del régimen. Para algunos, lo que ha llamado Chávez “Socialismo del Siglo XXI” se centra en más de lo mismo: en las misiones educativas y de salud con funcionarios cubanos, en la promoción de un desarrollo endógeno con la creación de cooperativas y Empresas de Producción Social (EPS) estatales y empresas privadas expropiadas o quebradas, y en la entrega de créditos con recursos del petróleo para darle “poder al pueblo”.

Como en todos los asuntos polémicos existen versiones encontradas y la política social y económica del gobierno Chavista no escapa a esta cuestión. Al respecto, un funcionario del gobierno bolivariano comentaba:

“... no se puede negar que la pobreza ha disminuido en Venezuela durante el gobierno de Chávez. Según el Panorama Social de América Latina de 2007, un informe publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, entre 2002 y 2006 la pobreza disminuyó en Venezuela en un 18.4% y la pobreza extrema se redujo en un 12.3%, un logro que, en la región, sólo fue superado por Argentina. El informe atribuye estas dramáticas reducciones a ‘la elevada tasa de crecimiento del producto, así como [a] la implementación continua de programas sociales de gran amplitud’ y reconoció que ‘[e]ste acelerado avance señala una mejora sustantiva de las perspectivas de reducción de la pobreza e incrementa significativamente la probabilidad de cumplir con la primera meta del Milenio...

“ También se mencionan avances significativos en educación, se ha avanzado en la redistribución del ingreso, se tiene menor desempleo y más empleos en el sector formal, aumento del salario mínimo y los sectores pobres han tenido un aumento de sus ingresos de 445%, en comparación de los sectores ricos, de 194% (Álvarez, 2008: 193-194).

Con todo esto, tras ocho años en el poder, Chávez relegitimó su mandato tras las elecciones de diciembre del 2006 con 62.8% de los votos, (según cifras del periódico *El Universal* de Venezuela), el doble de votos que su adversario. Así, Chávez se había convertido en un personaje polémico y conocido en el mundo tanto por su retórica antihegemónica y por sus acciones, que populista o no, tienen el apoyo de más de la mitad de la población venezolana.

La campaña presidencial de Chávez se centró en hacer de Venezuela una potencia, lo que implica armas, petróleo, dinero, influencia mundial. Fue una

propuesta centrada en el papel del país en el exterior. Pero tuvo, según los analistas venezolanos, una importante carencia de ofertas en el campo doméstico (*El universal* de Venezuela, diciembre de 2008).

Chávez enfrentó en las elecciones presidenciales de 2006 a una oposición política más organizada. Tenía en su contra la falta de objetivos alcanzados en cuanto a bienestar social de la población, la ineficacia para consolidar políticas públicas en beneficio de las mayorías (déficit de vivienda, una creciente inseguridad en las calles) y el desgaste de su gobierno y gabinete.

Es importante acotar que de 1998 a 2008 el gobierno promovió 13 elecciones, entre lo que se podría denominar estrictamente como elecciones y los eventos plebiscitarios de revocación de mandato. Situación que si bien es cierto lleva al desgaste normal de cualquier gobierno, en el caso de la *sui géneris* democracia venezolana, estos eventos comiciales han llevado a una movilización constante de las masas populares, principal apoyo del mandatario, lo que es perfectamente congruente con las características del régimen político bolivariano, en el sentido de darle a la “plaza” el lugar que dejaron de tener las instituciones democráticas liberales en aquel país.

En un Informe de Latinobarómetro del 2006, se observa la percepción que tienen los latinoamericanos con respecto a los “líderes regionales” y el nulo, poco o mucho conocimiento que de ellos se percibe, marcando muy bien una diferencia fundamental: se evalúa el nivel de conocimiento no su desempeño. Como se muestra en el cuadro siguiente, Hugo Chávez logró la atención de la prensa mundial, y sin duda de la de América Latina, haciendo uso de los medios de comunicación. Sin embargo, en un nivel meramente cualitativo, no podríamos

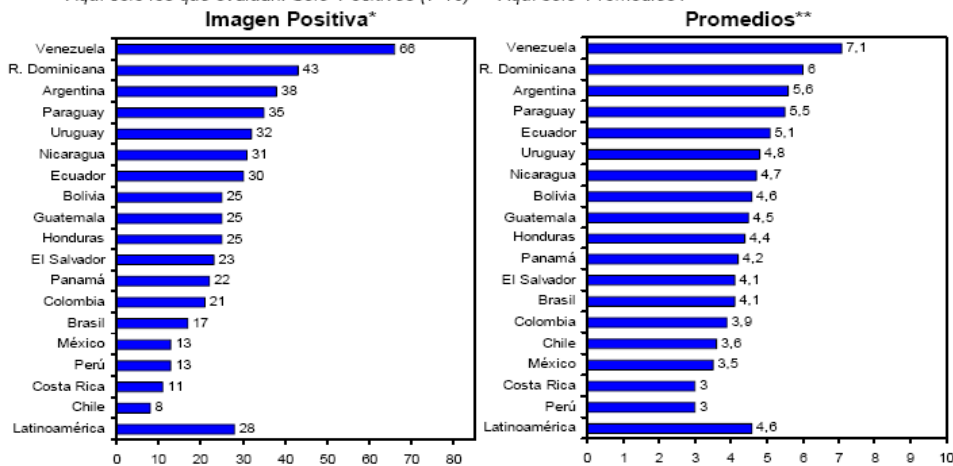
hablar de que tenga una posición de líder en la región pues un tercio de la población no lo conoce y el 39% tiene una mala evaluación de él. Con todo, es el presidente que ha alcanzado los mayores niveles de conocimiento, lejos de cualquier otro de sus pares.

CUADRO 8.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO - Santiago de Chile

IMAGEN DE HUGO CHÁVEZ AMÉRICA LATINA 2006

*P. A continuación le nombraré una serie de líderes de países extranjeros. Quiero que los evalúe en una escala de 0 a 10, en la que 0 significa que su valoración es muy mala y 10 que es muy buena.
* Aquí sólo los que evalúan. Sólo 'Positivos (7-10)' ** Aquí sólo 'Promedios'*



Fuente: Latinobarómetro 2006. n= 20.234



En contraste, la imagen de Chávez para la mayoría de los venezolanos seguía siendo positiva, como también lo muestra el informe Latinobarómetro de 2007. “... los venezolanos clasifican a su país entre los más democráticos de la región, superado únicamente por Uruguay. En varias medidas —igualdad de género, protección de la propiedad privada, igualdad de oportunidades, solidaridad con los pobres, seguridad social, oportunidades de empleo y distribución uniforme del ingreso— los encuestados clasificaron a Venezuela en la posición más alta de

la región. Cuando se les preguntó cuál sería la situación económica de sus familias en 12 meses, el 61% de los venezolanos respondió ‘mucho mejor’ o ‘un poco mejor’, cifra más alta que la obtenida en Brasil (60%) y que el promedio regional (46%). En cuanto a educación y servicios de salud, el 64% y el 74%, respectivamente, expresó su satisfacción (Álvarez, 2008: 195).

Es muy probable que la percepción ciudadana se deba a una mejoría en el nivel de vida de la población, a lo que percibieron en sus “bolsillos” de manera inmediata. Situación que no es contradictoria con los problemas que en 2007 tenían los principales indicadores macroeconómicos del país ya que, como recordaremos, en los sistemas neoliberales la estabilidad de estos índices no se corresponde con el mejoramiento de la economía de los ciudadanos, y viceversa.

En efecto, según las visiones externas, en 2007 se tenía la percepción de que la economía de los venezolanos estaba empezando a decaer. Inflación elevada, producto de las políticas expansionarias de la economía, gasto real del 137% y liquidez real del 218%, déficit presupuestario en medio de un auge petrolero. Combinados con una red compleja de control de precios y del tipo de cambio, así como amenazas de expropiación, caída en la producción de alimentos y de escasez de comida. Esta situación se asemejaba a la crisis de 2002-2003, cuando decayó la popularidad de Chávez en las encuestas y sobrevino la crisis política, con el intento de golpe de estado en abril de 2002. En 2007, de acuerdo con datos de la OPEP, Venezuela producía solamente la tercera parte de su cuota de 3.3 millones de barriles de crudo al día (Diario *El país*, España, septiembre de 2007).

El deterioro de la economía venezolana durante 2007 y 2008 (ver cuadro 9), menor en comparación con las demás naciones latinoamericanas, le dio una

bandera poderosa a la oposición venezolana y, con ello, la oportunidad de radicalizar el conflicto con el gobierno de Chávez. Lo que devino, probablemente, en las posiciones político-electorales que perdió el régimen de Chávez en las elecciones regionales de fines de 2008.

Al respecto los analistas internacionales vislumbraban un endurecimiento de las posiciones del gobierno, dando pie al autoritarismo, ante lo cual tendrían que sobrevenir mecanismos de diálogo y concertación que suavizaran los efectos de una posible crisis social.

CUADRO 9

Crecimiento de la economía venezolana

Año	% de crecimiento
2004	17,9%
2005	9,4%
2006	10,3%
2007	8,4%
2008	4,9%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Venezuela.

Aun cuando la crisis internacional empezaba ya vislumbrarse, en 2007 para Venezuela bajó la tasa de desempleo 1.4% para situarse en 7.6%, tuvo superávit en la balanza de pagos de 4,156 millones de dólares; mientras que la inflación rondaba el 27%, la más alta de América Latina.

En 2008 el precio del petróleo continuó bajando, para situarse a finales de año en 30 dólares, con la crisis ya en puerta el país contaba con fuertes reservas internacionales y varios fondos en divisas que le permitirían afrontar la crisis durante algún tiempo, esperando la recuperación del mercado petrolero.

A la situación económica reinante durante los años 2007-2008, de la que ya dijimos no tuvo consecuencias inmediatas tan graves para el gobierno venezolano, hay que sumarle la revocación de la concesión a Radio Caracas Televisión (RCTV), en mayo-junio de 2007, la intención de prohibir los latifundios y los monopolios –incluida en el proyecto de reforma constitucional-y la nacionalización de empresas clave de sectores estratégicos, como la telefónica CANTV, la cementera CEMEX de México, así como de la industria eléctrica, de capital estadounidense. Situaciones estas últimas que, lejos de perjudicar la imagen de Chávez al interior de su país, le permitieron continuar con el fortalecimiento de sus aspiraciones por alargar su permanencia en el poder.

4.4. La política exterior dentro del marco de la “Revolución Bolivariana”

La llegada de Chávez a la escena política no sólo trajo consigo una ruptura en los asuntos domésticos, sino también en el ámbito del quehacer internacional. A diez años de gestión chavista, tanto la política interna como la exterior han sufrido una serie de procesos que distan mucho de ser rectilíneos y más bien podríamos hablar de etapas a distintos ritmos y velocidades.

Es así como coincidimos ampliamente con la concepción de algunos internacionalistas venezolanos (Romero Carlos, 2003: versión Internet; González 2005: 159-171; Mora, 2005: 76-85), quienes establecen una división en dos etapas en lo que concierne a la actuación de Chávez en la política exterior. Esta división responde a la radicalización del discurso contra las posturas hegemónicas y las posiciones unilaterales en el mundo y a la consolidación de proyectos de cooperación internacional en ámbitos políticos y económicos, sobre todo en la arena latinoamericana en su afán de lograr el “sueño bolivariano”.

Visto desde esta perspectiva, la primera etapa, tendría lugar desde el momento en que se firma la Nueva Constitución Bolivariana hasta el 2001 y que se conoce como la diplomacia revolucionaria (1998-2001). La segunda etapa surge después de los intentos del golpe de estado y coincide con la consolidación del proyecto político bolivariano y su rostro internacional, y con el despliegue de la confrontación. La condena al neoliberalismo como sistema económico, el acercamiento a posturas de izquierda, en especial con Cuba y con el Gobierno de Evo Morales en Bolivia, la apuesta por la integración latinoamericana, el distanciamiento político, aunque no del todo económico con Estados Unidos, serán sus principales estrategias durante el periodo 2003-2006⁴⁵

Antes de entrar de lleno en el análisis de las características y factores que moldean a estas dos etapas, es necesario que exponamos algunos de los principales lineamientos teóricos para entender las preferencias y acciones

⁴⁵ Nosotros ubicamos estas dos etapas en coincidencia con los internacionalistas venezolanos, sin embargo, el segundo periodo a diferencia de éstos, se ubica hasta 2003 debido a las consecuencias que trajo el intento de golpe de estado en la economía y a que prácticamente el 2002 estuvo lleno de incertidumbre en los planos económico y político. Además se debe tomar en cuenta que estos escritos analizan la situación de política exterior hasta el periodo de 2005, el más reciente, por lo que para nuestro estudio esta segunda etapa se alargaría hasta el 2008.

desarrolladas por la diplomacia venezolana considerando el impacto recíproco que los asuntos de política doméstica tienen sobre la acción externa de un Estado. Si bien es cierto que han sido expuestos en el primer capítulo los conceptos de la relación que existe entre estabilidad, gobernabilidad y cooperación internacional para impulsar políticas exteriores más agresivas en el concierto internacional (Keohane, 1993 y Milner, 1997), habría que acotar algunos conceptos necesarios sobre las relaciones entre política doméstica e internacional.

Es por ello que para explicar la política exterior con Chávez nos remitimos a los conceptos de investigaciones como las de Robert Putnam (1993), el cual establece como hipótesis que la cooperación puede avanzar y/o sufrir límites o inclusive retroceder, dependiendo de la capacidad de poder de veto o apoyo de los actores domésticos identificados con la cuestión de negociación.

Se afirma, entonces, que la interrelación entre *policymakers* en el ámbito del Estado y los grupos de interés en la sociedad civil, son factores indispensables que pueden garantizar un mayor poder de influencia al negociador internacional (el Poder Ejecutivo) y ser un elemento de su debilidad en el momento de la negociación. El autor denomina su modelo teórico “juego de dos niveles”. El argumento es que un gobierno dividido internamente, o sea, aquél que carece de un consenso amplio entre los interlocutores domésticos, puede obtener un éxito mayor en las negociaciones internacionales que el gobierno que incorpora y representa un consenso interno más amplio.

Situándonos en la tradición de pensamiento liberal, abordada en el primer capítulo, algunas de las críticas hacia este esquema de pensamiento han sido formuladas por académicas como Helen Milner (1997), quien aunque conserva el

argumento central de Putnam, da prioridad a los elementos domésticos como condicionantes de la cooperación internacional. Milner argumenta que "...los acuerdos de cooperación crean ganadores y perdedores domésticos; la lucha interna entre esos grupos condiciona la posibilidad y grandeza de los acuerdos internacionales de cooperación. Todos los aspectos de la cooperación son afectados por consideraciones domésticas debido a que la cooperación es una continuación de la lucha doméstica por otros medios" (Milner: 9-10)

Sin embargo, si analizamos la política exterior venezolana a la luz de estos esquemas de pensamiento, existen indudables matices que habría que puntualizar. Si bien es cierto que aludiendo al modelo teórico del "juego de dos niveles" de Putnam, la situación interna de Venezuela ha favorecido al negociador internacional, en este caso personalizado en la figura de Chávez, también es cierto que la sociedad internacional ve en la falta de consenso al interior del país, el mejor caldo de cultivo para iniciar una fase en la que puedan prevalecer las características propias de regímenes no democráticos. Asimismo, hay que ponderar cuánta oposición está representada en el Parlamento, teniendo en cuenta que la mayoría de la Asamblea Constituyente legisla a favor del Ejecutivo y vota como bloque.

Prácticamente todos los sectores se han radicalizado en las esferas del sistema político, dominado por el campo oficialista y el de la oposición. Ese es el caso de la situación política actual, por lo que habría que observar cuidadosamente si las negociaciones internacionales tienen éxito por la carencia de consenso amplio entre los actores domésticos, como apunta Putnam o, debido al juego de fuerzas polarizadas (*take advantage*) existente, en donde los sectores moderados han

desaparecido gradualmente, produciendo una mayor unilateralidad a la hora de la negociación.

A fin de complementar y reforzar el espectro teórico mencionado, habría que analizar la configuración especial que toma la política exterior en el régimen de Hugo Chávez a la luz de los conceptos vertidos por Russell (1990) para el estudio del caso latinoamericano. El internacionalista argentino destaca en el proceso de toma de decisiones el papel del “actor principal”, la “estructura de la decisión”, el “proceso decisorio (dinámica decisoria)”, el “marco decisorio”, que orienta y condiciona el proceso y el “contexto específico de la decisión” (nivel “micro”), para ubicar el proceso específico en el continuo unidad-fragmentación, continuo centralización-descentralización y en el continuo crisis- normalidad.

Cabe decir que para la situación particular de la política exterior del régimen chavista, tanto el actor principal como el proceso decisorio, recaen fundamentalmente en la figura presidencial, alejándose de lo que ocurre normalmente en las democracias de la región, donde el ejecutivo comparte visiones y actuaciones con su gabinete y otros agentes gubernamentales y no gubernamentales.

Mientras que el marco decisorio –el conjunto legal e institucional- se ha ido adecuando al perfil del presidencialismo del gobierno de Chávez, por lo que sus decisiones de política exterior son anteriores a un marco jurídico o institucional dados, que estarían regulando la actuación del mandatario.

Finalmente, de acuerdo a las variables expuestas por Russell, las decisiones tomadas por el mandatario venezolano se han adoptado en un contexto

extremadamente polarizado o fragmentado de la sociedad venezolana, caracterizado por centralizar en su persona y figura la mayoría de las decisiones que se adoptan en política exterior. En la mayor parte de su mandato, la actuación internacional ha tenido lugar en medio de una crisis, ya sea política – en su mayoría- o económica. Lo que se explica porque la configuración, tanto del gobierno venezolano como de las instituciones políticas, es relativamente nueva y se encuentra en proceso de consolidación.

Lo que es cierto es que Chávez ha sacado ventaja del contexto político actual en el país, parte creado por él y parte creado por la oposición. Y en este caso, cabría citar la metáfora de Putnam, en donde la acción del estadista obedece a la lógica de las dos caras de Janus: “un ojo volcado hacia el sistema político nacional y el otro hacia el sistema internacional”. En otras palabras, Chávez prueba constantemente las reacciones que su acción diplomática tiene en ambos planos y el impacto que tales acciones tienen en el realineamiento de fuerzas políticas internas y externas.

Habiendo dicho lo anterior y teniéndolo en cuenta para los análisis posteriores, nos centraremos en las etapas que han caracterizado la política exterior dentro del marco de la Revolución Bolivariana, así como las transformaciones que se han suscitado a partir del nuevo milenio.

4.4.1. Los nuevos lineamientos de política exterior: las dos etapas

Los nuevos lineamientos de política exterior en la administración chavista responden necesariamente a las nuevas directrices de la Constitución con la llamada Quinta República, en la que se advierte una lectura distinta de los asuntos internacionales. Es en el Quinto Polo, llamado *Equilibrio Mundial* en donde se exponen las bases de la política exterior y el carácter estratégico de sus relaciones con el mundo. Es en este documento donde se habla de la relación entre democracia y política exterior, las relaciones con Estados de carácter prioritario estratégico y de cooperación, las prioridades geopolíticas, la necesidad de una integración latinoamericana y las políticas del gobierno para llevar a cabo la nueva inserción mundial de Venezuela en el concierto internacional. (En el Anexo 3, se encuentran en detalle los objetivos de su política exterior).

Comenzaremos por decir que, la Constitución de 1999 rompe con el concepto de democracia representativa y lo suple por el calificativo de “participativa”. Este hecho también afecta la concepción de prioridades estratégicas del nuevo gobierno chavista. En este sentido, si los principios democráticos se advertían como ejes sintomáticos de la Carta Magna anterior, éstos serán reemplazados por la promoción de la integración y el desarrollo.

Desde el inicio, en su discurso hacia la escena mundial, Chávez da a conocer la posibilidad de construir un mundo multipolar, revestido por principios de independencia, igualdad entre Estados, libre determinación y no intervención en asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación.

En esta primera etapa, Chávez “se deslinda de una política equilibrada pro-occidental que había caracterizado los gobiernos anteriores y comenzó a definir una acción exterior más progresista, activa y fuertemente acompañada de gestos tercermundistas” (Romero Carlos, 2002: 128). Para dar a conocer al mundo sus ideas de cambio, concreta una intensa presencia internacional del país en lugares donde tenía nula o poca presencia, y en foros multilaterales, específicamente en las Cumbres Presidenciales del Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas, la Cumbre de las Américas, así como en encuentros comerciales y bilaterales con varios países del orbe.

Así, la política orientada a diversificar las relaciones con el mundo y promover la multilateralidad internacional se basó, desde un inicio, en el acercamiento con países considerados como opositores de la hegemonía estadounidense, Venezuela se ha acercado a los países que formaron, en su momento, el llamado “eje del mal” (Irak, Irán y Libia), y a aquéllos que compiten para que exista un mayor equilibrio económico-comercial en la escena internacional (China y Rusia), además de estrechar sus lazos ideológicos con Cuba y la continuada búsqueda de coincidencias con Brasil como objetivo estratégico y prioritario en su lista de preferencias. Este viraje tuvo repercusiones económicas y políticas. Rompió la línea tradicional de abstención que hasta entonces se había mantenido sobre los asuntos de derechos humanos, al mostrar su solidaridad hacia países como Cuba, China, Afganistán, Irak e Irán.

El negociador y su diplomacia han encontrado un terreno fértil en espacios tales como el G-15, el G-77 (que llegó a presidir Chávez), el Movimiento de los No Alineados y con mayores reservas en organismos comerciales y políticos regionales como el Grupo de Río, la Asociación de los Estados del Caribe y el

Mercosur. De este activismo internacional se observa un alto grado de presidencialismo y personalismo.

Las relaciones con Estados Unidos comenzaron a revelarse antagónicas, aunque sin perder la prioridad que tradicionalmente habían mostrado a través del vínculo comercial: el petróleo. “El petróleo venezolano continuó fluyendo normalmente a Estados Unidos, al tiempo que se suspendían algunos programas de cooperación en el ámbito militar y se exigía el retiro de la misión militar estadounidense de las instalaciones de Fuerte Tiuna, donde históricamente había funcionado”. (González, 2005: 163).

Teniendo en cuenta que las relaciones con Estados Unidos seguían siendo estratégicas para sus intereses económicos, el gobierno de Chávez mantuvo sus obligaciones con sus socios habituales sin mayores distanciamientos o rupturas, a pesar de las eventuales provocaciones que lanzaba contra el hegemón en sus discursos.⁴⁶

Al respecto, el gobierno estadounidense adoptó una política no reaccionaria y decidió “esperar y ver” el desarrollo de los acontecimientos. Un año después con los acontecimientos del 11-S y con una agenda volcada hacia el combate al terrorismo internacional junto con la guerra en Afganistán e Irak, la política

⁴⁶ Ante el malestar que provocó en Washington la visita de Chávez a Irak, junto con la entrevista que tuvo con Sadam Hussein, considerada por el Departamento de Estado como “irritante”, Chávez afirmaba en ese entonces: “si quisiera ir al infierno y hablar con el mismo diablo, incluso si sólo fuera para oler el sulfuro, lo haría porque somos libres y soberanos y no necesitamos que alguien nos diga a dónde ir” (*El País*, Agosto 20, 2000: Versión Internet)

norteamericana estaría demasiado ocupada atendiendo sus prioridades estratégicas y geopolíticas en Medio Oriente.

En el ámbito económico y con la antesala de un mercado petrolero deprimido, el gobierno de Chávez se embarcó en una actitud activa dirigida al mejoramiento de los precios del crudo y la reunificación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Así, tal y como lo hicieron los gobiernos anteriores y teniendo en cuenta la importancia del petróleo como recurso estratégico en la geopolítica mundial, el gobierno colocaba una vez más al oro negro como el principal instrumento de la política internacional venezolana.

La política petrolera venezolana ha venido trabajando en dos sentidos: en lo inmediato para maximizar la renta y, a largo plazo, reducir la dependencia histórica que lo ata al mercado norteamericano. La estrategia ha virado en tres prioridades de política exterior:

- La búsqueda de nuevos mercados como China y la India.
- La extensión de la presencia de Petróleos de Venezuela (PDVSA) en otros países como Argentina⁴⁷ y Bolivia, en cooperación energética. En el 2001, firmó un convenio con Cuba en el que acuerda intercambios de barriles de petróleo a cambio de médicos cubanos que trabajan en las *Misiones*.
- Los planes de aumento de la producción, implicó una política de apertura e inversiones de grandes transnacionales y, sobre todo, una política de defensa de precios en la OPEP.

⁴⁷ La cooperación política, comercial y económica que ha venido intensificándose entre estos dos países a raíz de acuerdos de cooperación energética será detallada y analizada en el siguiente y último capítulo.

No cabe duda que estas prioridades estratégicas han continuado con mayor fervor en la segunda etapa, excepto por la intervención de grandes transnacionales, aunque con un discurso mucho más ideologizado. Después de volver al poder en abril del 2002 y tras la victoria en el referéndum, el gobierno de Chávez se concentró, a pesar de las críticas, en consolidar su proyecto revolucionario e impulsar la conformación de alianzas geopolíticas y estratégicas con otros países. Paralelamente, “se aceleró la ruptura institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, al tiempo que se avanzó en el proceso de ideologización de la estructura del servicio exterior.

En esta nueva fase, resultó cada vez más evidente la impronta presidencial en todas las acciones y decisiones vinculadas a las relaciones internacionales y el carácter personal de la ejecución de la política exterior” (González, 2005: 163).

En el ámbito económico, la estrategia está dominada por la utilización del petróleo como un elemento fundamental para la articulación de nuevas alianzas, las recurrentes críticas al modelo neoliberal y los llamados a trascender el modelo capitalista. Los altos precios del petróleo desde el 2005 hasta el 2008,⁴⁸ permitieron al gobierno venezolano desarrollar estrategias de redes de cooperación con países clave en la región. Parece que es en esta área donde el gobierno ha desplegado los esfuerzos más ambiciosos mediante iniciativas

⁴⁸ La OPEP reacciona a los altos precios con aumentos en su producción. Recientemente un fuerte incremento de la demanda, debido a la emergencia de China e India como grandes consumidores, sumado a los problemas de producción (la huelga patronal en Venezuela a partir del 2002 y la invasión a Irak en marzo del 2003), provocaron nuevas subidas de los precios. Del 2000 al 2005 el objetivo explícito en la banda de precios fue de 22 a 28 dólares por barril, en el verano del 2006 el crudo alcanzó prácticamente los 80 dólares por barril. A esto se le tiene que sumar el papel protagónico de Hugo Chávez detrás de las actuales alzas. Con su llegada, ha cambiado la tradición de Venezuela como permanente violador de las cuotas de la OPEP y ha reducido la producción de crudo para fortalecer los precios. (Sitio Oficial de la OPEP: www.opec.org/home)

audaces como Petrosur, Petrocaribe y Petroandina como instrumentos claros para potenciar su influencia política en la región.

Petrosur, integrada Argentina, Brasil y Uruguay, fue la primera iniciativa de este tipo creada en el 2004 como habilitador político y comercial, dirigida a establecer mecanismos de cooperación e integración sobre la base de la complementariedad para hacer uso de los recursos energéticos.

Petrocaribe, por su parte, forma parte de una alianza creada en 2005, que permite a los países caribeños adquirir hasta 210.000 barriles diarios de petróleo de Venezuela, pagando de contado sólo 60 por ciento de la factura. Y por último, Petroandina, establecida también en el 2005 y formada por Colombia, Bolivia y Ecuador, asociación que tiene por objetivo lograr una asociación que busque optimizar la utilización de la riqueza en petróleo y gas en la subregión.

Con estas apuestas, Venezuela amplió su espectro comercial y político y su ámbito de influencia se encuentra más allá de sus fronteras, intentando cubrir prácticamente todo Sudamérica. Por cuestiones que rebasarían los ámbitos de estudio de esta investigación, no podemos evaluar los resultados de estas iniciativas (aunque en el siguiente capítulo se evaluarán las correspondientes a la cooperación entre Argentina y Venezuela), sin embargo, no hay duda de que constituyen una pieza invaluable de la estrategia venezolana, que se ha traducido en un robustecimiento del liderazgo y la influencia del gobierno de Chávez en el ámbito regional y en la escena internacional, usando el petróleo como instrumento de poder.

De esta forma, la política regional del gobierno venezolano, está ligada a la búsqueda de presencia y liderazgo en la zona, acercándose a movimientos y gobiernos afines a su ideología bolivariana y revolucionaria. Desde el 2000, Venezuela ha tenido acercamientos con La Habana, y Chávez ha manifestado su simpatía abierta hacia los discursos de Fidel. Con Bolivia, aunque se ha negado cualquier injerencia del gobierno venezolano en las actividades del presidente Evo Morales, son evidentes las afinidades ideológicas que llevaron a suscribir acuerdos de cooperación en el sector comercial y energético. Asimismo, el gobierno venezolano ha mostrado mayores compromisos económicos internacionales (contratos y compra de deuda⁴⁹) con países que se han autoproclamaron como “socialdemócratas” y vinculados a posiciones más alejadas de la derecha y con los que está ligado también por intereses económicos y comerciales, tal es el caso de Kirchner en Argentina y Lula en Brasil.

En esta búsqueda del gobierno venezolano por cubrir la mayoría de frentes posibles, con el hiperactivismo que caracteriza al mandatario, también se adhirió a la formalización del Tratado de UNASUR, en mayo de 2008, en la Cumbre Sudamericana. En el año 2007 y el primer semestre del año 2008 se desarrolló una intensa actividad de coordinación de políticas en el marco de los procesos de integración.

Principalmente este activismo se vio reflejado en las numerosas Cumbres Presidenciales realizadas en las distintas subregiones. En el 2007 se desarrollaron tres cumbres del MERCOSUR; una de la Comunidad Andina de Naciones (CAN); ALBA y Petrocaribe desarrollaron tres reuniones. A lo anterior se deben

⁴⁹ Venezuela compró a Argentina más de 1,300 millones de dólares en bonos de deuda y le vendió combustible, activó expendios de gasolina, pagaderos con productos agrícolas y manufactura argentina.

agregar la Cumbre Iberoamericana en Santiago de Chile, la Cumbre Energética Sudamericana en Isla Margarita, Venezuela y la Cumbre del Grupo de Río en República Dominicana.

En el desarrollo de esta nueva etapa de la política exterior venezolana fue notorio el discurso de confrontación con el gobierno de George W. Bush y con “aquellos países ‘asociados’ o vinculados al ‘Imperio’”. Algunos ejemplos de esta conducta fueron los enfrentamientos con el entonces presidente de México, Vicente Fox y con el entonces candidato presidencial peruano, Alan García, así como las decisiones de retirar a Venezuela de la Comunidad Andina (CAN) y del Grupo de los Tres” (González, 2005: 163).

En lo referente a las relaciones con Estados Unidos, el gobierno norteamericano no parece haber definido una estrategia clara frente al gobierno de Chávez. Para este segundo periodo, la política de juzgar a Chávez por lo que hace y no por lo que dice se ha revelado inconducente, pues parte de lo que ha dicho en sus discursos se ha convertido en hechos.

A pesar de las afrentas cada vez más personales y directas revestidas de un lenguaje aún más antinorteamericano, el gobierno de Bush tomó una postura un tanto desenfadada. Sin duda su apretada agenda internacional en Medio Oriente, no le permitió centrarse en ampliar una estrategia de contención acerca de la hostilidad de Chávez, aunque también cabe la posibilidad que no se perciba como un líder que amenace potencialmente sus intereses regionales, aún cuando

los episodios en el alza de los precios del crudo pusieron a Washington en alerta. ¿Necesidad estratégica o subestimación del poder de Chávez?⁵⁰

A la estrategia de confrontación seguida por Hugo Chávez, se suman las expropiaciones a transnacionales: “Los accionistas estadounidenses de La Electricidad de Caracas también recibieron su compensación en metálico y sólo la nacionalización petrolera ha encontrado resistencias. La mayoría de las compañías se avinieron a firmar los nuevos contratos, pero las estadounidenses Conoco y Exxon rompieron la baraja y abandonaron el país. Exxon ha presentado (...) una demanda internacional contra Venezuela en el tribunal de arbitraje del Banco Mundial en busca de una indemnización (...) Curiosamente, los odiados Estados Unidos son el principal cliente de Venezuela. Es el destino de aproximadamente la mitad de los cerca de tres millones de barriles de crudo diarios que produce el país. Y no sólo eso. Petróleos de Venezuela (PDVSA) tiene una enorme filial en Estados Unidos, Citgo, con varias refinerías y una gran red de gasolineras, cuya facturación estimada (la empresa, no pública datos desde finales de 2005) ronda los 30.000 o 40.000 millones de euros, cifras que en España sólo alcanzan Telefónica y Repsol. (El País, 16 de septiembre de 2007).

4.4.2. La política de integración de Hugo Chávez

En el Quinto polo para una Nueva República llamado *Equilibrio Mundial: Soberanía y Mundialización*, se constata el carácter prioritario de la integración subregional. En el orden de preferencias económicas y comerciales, se encuentra

⁵⁰ Para mayor información acerca de las relaciones bilaterales entre Venezuela y Estados Unidos (Duarte, 2004: Versión en Internet).

la integración al MERCOSUR, la relación prioritaria con Brasil y Centroamérica y la geopolítica. Las iniciativas de cooperación en el sector energético han respondido a estos objetivos, estableciendo una nueva forma de potenciar los intereses regionales y en el cual Venezuela intenta jugar un rol clave en la transformación de los equilibrios subregionales.

La Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe, ALBA surge como una expresión económica y estratégica para frenar las pretensiones del ALCA. A fines de 2008, se habían sumado, además de Venezuela, Cuba, Nicaragua y Bolivia, Haití, Dominica, Ecuador, San Vicente y las Granadinas, Uruguay, Honduras y Saint Kiths y Nevis.

Venezuela la ha utilizado como estrategia política, para conformar un mecanismo de colaboración entre diversos países de América Latina con una ideología claramente de izquierda. Estos mecanismos parten del suministro de petróleo venezolano a precios subsidiados a los países de Caribe y Centroamérica. Dichos acuerdos se han institucionalizado a través de la iniciativa Petrocaribe. Con ambas propuestas, ALBA y Petrocaribe, se ha consolidado un grupo de países liderados indiscutiblemente por Venezuela.

En el marco de la V Cumbre del ALBA se firmó el Tratado Energético del ALBA y el Proyecto "Granacional" con iniciativas en las áreas social, económica y cultural, es decir, de carácter global para el desarrollo de las naciones firmantes del acuerdo. En esta misma cumbre, Venezuela firmó acuerdos energéticos con Nicaragua, Bolivia y Haití y el convenio marco de cooperación con Cuba y Haití.

En 2008, en la VI cumbre del ALBA, se estableció el Acta Fundacional del Banco del ALBA, el apoyo a las transformaciones que lleva adelante el pueblo de Bolivia, la conceptualización del proyecto y empresa “Granacional”, el documento sobre el ALBA cultural. También, se recoge la declaración política del Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP (Tratado de Cooperación de los Pueblos). (Rojas, 2009: 37).

UNASUR involucra simultáneamente a países andinos, caribeños y del Cono Sur. Esos proyectos más globales, a su vez, se superponen a las iniciativas multilaterales formales y más institucionalizadas ubicadas en los ámbitos subregionales como el MERCOSUR.

Si bien podría argumentarse que los proyectos más generales del Proyecto Mesoamérica, el ALBA y UNASUR poseen un carácter “más político”, no es menos cierto que tanto en el origen, como en su desarrollo, las iniciativas del MERCOSUR, la Comunidad Andina, el SICA y el CARICOM responden de manera simultánea a demandas políticas y comerciales. (Rojas, 2009: 10). Las últimas poseen un carácter más institucionalizado, de ahí la primera importancia que en la agenda venezolana se le otorga a la búsqueda por que se le incluya en el MERCOSUR.

Sin embargo y pese a los procesos de integración en el último quinquenio, también muestran importantes debilidades como las rupturas en la Comunidad Andina de Naciones y en el G3 –México, Chile y Venezuela- y el estancamiento del MERCOSUR (Rojas, 2009: 11).

Lo anterior es lo que se tiene por la parte formal, visible, pero en la política subterránea se denuncia que “(...) el generoso desembolso de préstamos a países latinoamericanos y caribeños carentes de efectivo, la venta de petróleo y gas para calefacción baratos para apoyar a aliados políticos en países desarrollados y en desarrollo, y el uso encubierto de contribuciones políticas para comprar la lealtad de políticos en países vecinos también forma parte, con toda seguridad, de la explicación” (Rodríguez Francisco, 2008: 132).

Si bien es cierto que Venezuela se ha comprometido con la gran mayoría de las iniciativas de integración mencionadas, también se puede afirmar que un gran número de las mismas contribuye en igual medida a la fragmentación y dispersión de esfuerzos, lo que es un contrasentido de la suma de voluntades que se desea. Finalmente, la contribución de Venezuela en cada uno de estos proyectos puede explicarse porque busca colocarse como el país líder que la región necesita.

En este sentido, ha procurado una mayor cercanía con Brasil en aras de estructurar un circuito de integración verdaderamente sólido. La cooperación bilateral se ha intensificado en los últimos años, como parte de una estrategia mutua de parte de los dos países. Para Venezuela este acercamiento responde a la necesidad de llevar con éxito uno de sus principales objetivos: lograr ser miembro pleno del MERCOSUR. En julio del 2006, en la Cumbre de Córdoba en Argentina, se dio la noticia de la integración de esta nación como país miembro con todas las prerrogativas y obligaciones de las cuatro naciones fundadoras de este tratado comercial.

A fines de 2008 todavía se encontraba en proceso la plena incorporación de Venezuela (al MERCOSUR), estando pendiente la aprobación por parte del Parlamento de Brasil y de Paraguay. El MERCOSUR sigue siendo el organismo multilateral en el cono sur que se encuentra en un importante proceso de integración y en franco proceso de consolidación de sus instituciones, por lo que, independientemente del activismo político de Chávez en diversas iniciativas multilaterales, sigue siendo el principal objetivo dentro de sus prioridades en la jerarquización de preferencias de su política exterior.

Las afinidades políticas de los gobiernos sudamericanos también parecen haber jugado un papel fundamental en la inclusión de Venezuela al bloque. El cabildeo que hiciera Kirchner tanto en las Cumbres del MERCOSUR como en diversos foros de discusión, nacionales e internacionales, fue un importante respaldo.

El ingreso de Venezuela, representaría un aumento poblacional de 27 millones de consumidores; un Producto Interno Bruto que rondaría los 130 billones (más de 12% del actual del Mercosur), un aumento en las exportaciones por más de 55 mil millones de dólares e importaciones por solamente 24 mil millones; o sea la balanza a favor en cuanto a exportaciones aumentaría en 31 mil millones de dólares; el PIB total subiría a 1.180 billones de dólares. Más de 75% de la zona, según estimaciones del portal oficial en Internet del MERCOSUR. (<http://www.mercosur.int/msweb/>)

Con el objetivo de seguir esta estrategia, Venezuela siguió una política de integración en detrimento de la CAN, cuya institucionalidad ha sido dislocada a raíz de la defección a un bloque con el que el gobierno venezolano tenía

compromisos y obligaciones, dejando solos a Colombia y Perú en el proceso. Esta decisión dejó en el aire tratados y convenios suscritos en materia de política exterior bajo el argumento de que habían sido firmados dentro de lo que Hugo Chávez ha llamado la Cuarta República (periodo así calificado por el presidente y que va desde la restauración de la democracia en los años cincuenta hasta su ascenso al poder).

Lo anterior se presenta como desafiante hacia los procesos de integración que se vinculan directamente con Estados Unidos y hacia gobiernos que han mostrado poca simpatía hacia el discurso del sueño bolivariano integracionista de Chávez. En este rubro, precisamente se encuentran los dos países que antaño formaban con Venezuela el CAN y lo mismo sucede con el Grupo de los Tres, formado además por México y Colombia, del que también salió.

De todo esto, podríamos inferir a primera vista que el "Mercosur de los cinco" parecería aproximarse más a un esquema de integración político-ideológica que comercial, si tomamos en cuenta los constantes problemas que han tenido las exportaciones de Uruguay y Paraguay en el bloque, lo que muestra todavía, a 16 años de su origen, lo dispar de las economías. Además, haciendo una burda comparación con el Grupo de los Ocho (G-8), la ampliación obedece también a dos criterios fundamentales: Rusia y Venezuela, cada una respectivamente en sus bloques, se han incluido por razones geofinancieras y por la importancia de los energéticos (petróleo-gas) como los dos grandes motores de la economía actual mundial. Tanto Rusia como Venezuela, son importantes productores -Rusia el segundo mundial y Venezuela le sigue en América Latina-. A todo ello debe añadirse la posible suscripción de un acuerdo de complementación económica

entre el MERCOSUR y Cuba, considerado por un diplomático cubano como "el primer acuerdo que Cuba logra con un bloque comercial desde los tiempos de la ex Unión Soviética", lo que podría confirmar las hipótesis anteriores.

En lo que cabe al tipo de integración al que alude, podríamos aventurar lo siguiente: si en el ámbito doméstico Chávez ha polarizado a la sociedad venezolana, también ha tratado de hacerlo en el ámbito regional. Refiriéndose a los vientos de cambio en América Latina en uno de los talleres en los que las cúpulas chavistas definían los objetivos estratégicos de la política exterior, Chávez hablaba desde el 2004 de nuevos ejes contrapuestos. Identificó, por un lado, lo que denominó el "eje Caracas-Brasilia-Buenos Aires", contra el denominado "eje Bogota-Quito-Lima-Santiago de Chile" el cual estaría, de acuerdo con sus palabras, dominado por el Pentágono: "Ése es el eje monroísta y nuestra estrategia debe ser quebrarlo y conformar la unidad sudamericana."

Estas declaraciones, contradicen la puesta en marcha de uno de sus principales objetivos en la región: "la unión de los pueblos latinoamericanos", pues en la división y en la conformación de ejes de poder, los procesos cooperativos se verían seriamente disminuidos.

Posiblemente más que un llamamiento a impulsar el sueño bolivariano, Chávez quiera impulsar los procesos de integración con la condición de la participación en bloques determinados, la necesidad de reabastecimiento constante de petróleo y las simpatías ideológicas comunes.

En esta serie de estrategias económicas y políticas se dio también la expropiación de empresas transnacionales, afectando las relaciones con los países de donde provienen. Ejemplo de ello es que a finales de 2007 y durante 2008 tomó represalias contra empresas españolas y estadounidenses, así como la intervención de empresas cementeras, entre ellas, la mexicana CEMEX.

En marzo de 2008 el ejército colombiano atacó un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano. Ecuador respondió enviando inmediatamente tropas a la zona limítrofe, aduciendo una violación a su soberanía. Inmediatamente Venezuela se solidarizó con Ecuador y con un despliegue importante de publicidad movilizó también tropas a su frontera con Colombia. “El retroceso más importante lo constituyó el tensionamiento fronterizo y la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Venezuela con Colombia producto de la incursión de tropas colombianas en el territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008 y que requirió de la acción del Grupo de Río para desescalar las tensiones. Los vínculos diplomáticos no se han establecido pese a los esfuerzos de la OEA y organizaciones como el Centro Carter” (Rojas, 2009: 16).

En este recorrido por las estrategias de Venezuela para ampliar su presencia e influencia en la región latinoamericana, habría que destacar algunos aspectos de carácter geopolítico relacionados directamente con la seguridad militar de aquel país y que, a la par del conflicto entre Ecuador y Colombia, llamaron la atención de la opinión pública mundial:

“Los venezolanos, con su gran riqueza petrolera, han destinado más de 4,000 millones de dólares para la compra de aviones caza, helicópteros de ataque, 100 mil fusiles Kalashnikov y sus municiones en Venezuela generan temores

de que se pudiera convertir en un suministrador silencioso de las FARC y de otros grupos guerrilleros en la región (...) El gobierno venezolano responde a estas acusaciones con el argumento de que necesita este nivel de sofisticación militar para enfrentarse a Estados Unidos, si acaso este tuviera la intención de eliminar a su rival por el liderazgo en la región con el uso de la fuerza. Pero tal explicación no es del todo convincente..." (Mares, 2008: 6).

Sin embargo, según los expertos en el tema, tal demostración de fuerza pudiera no estar motivada por la rivalidad con EEUU, sino por los conflictos con los países con los que comparten fronteras –Colombia, Trinidad y Tobago, Guyana– y por el apoyo que, por lo menos en la retórica, brindaría a Bolivia y Ecuador en sus conflictos con otros países de la región

Se prendieron los focos rojos cuando en 2008 se concretó una visita de Estado de Rusia en Venezuela, a fin de que el país comprara armas y asesoría militar del gobierno ruso, por lo que se realizaron ejercicios en el Atlántico, llamando la atención de toda la comunidad internacional. De acuerdo con la situación geopolítica del gobierno de Chávez, tales acciones se deben, según algunos autores, a la idea de fortalecer su presencia en la región sudamericana, en relación a conflictos fronterizos (con Colombia y Guyana, principalmente).

Otro de los temas internacionales que es necesario tocar es la relación entre Venezuela y la Unión Europea. El intercambio con Europa también es débil aún, principalmente porque la región europea se encuentra en un proceso de ampliación de los Estados comunitarios. Las relaciones entre Europa y América Latina se encuentran en su nivel más bajo de la historia. Los recientes contactos con China son aún incipientes; el interés principal de la potencia oriental se

centra en los recursos naturales y energéticos que Venezuela podría brindarles. Es similar el caso de las relaciones con Rusia, cuya principal intención es la venta de armas y asesoría militar (Rojas, 2009: 9).

En conclusión y sin más preámbulo presentamos el siguiente cuadro ilustrativo, como lo hemos venido haciendo a lo largo de la investigación, en el que se anotan las principales condicionantes de la política exterior para realizar un análisis comparativo en relación con la política exterior impulsada antes de la llegada de Chávez al poder

CUADRO 10.



Fuente: Elaboración propia con base en información del Cuadro 2.

- ❖ Si las *ideas fuerza* en política exterior en las administraciones pasadas apuntaban hacia la promoción de la democracia representativa, la búsqueda de condiciones para una diversificación del comercio del país, manteniendo buenas relaciones con Estados Unidos en su vinculación

estratégica, en el gobierno de Chávez estos lineamientos, experimentan transformaciones tanto en el discurso como en los hechos.

- ❖ El Gobierno de Chávez postula una democracia participativa, propone un mundo multipolar, una crítica acérrima al neoliberalismo como modelo económico mundial y un distanciamiento con los Estados Unidos, buscando una vinculación estratégica con países de la región con los que pueda asegurar su liderazgo, así como con los que forman parte de la OPEP.
- ❖ Al igual que la política exterior tradicional venezolana, la política de Chávez ha seguido la línea de una diplomacia basada en el personalismo presidencial con señales de hiperactivismo, característica propia de la política venezolana, aunque con la llegada de Chávez, estos rasgos fueron acompañados de una creciente falta de consenso entre el Gobierno y los actores políticos empresariales e intelectuales.
- ❖ En el esfuerzo por reivindicar la importancia de un mundo multipolar, el suministro de petróleo a países clave en la región latinoamericana y las alianzas en pos de una integración sudamericana, han transformado el tipo de diplomacia que hasta entonces venía ejerciendo como proveedor principal de crudo a Estados Unidos.
- ❖ Así como el petróleo aparece como un instrumento clave para su posicionamiento internacional, la confrontación con Estados Unidos le ofrece a Chávez una excelente plataforma ideológica en momentos en que

- el gobierno estadounidense era cuestionado internacionalmente por los acontecimientos en Irak.
- ❖ El aparente debilitamiento de los liderazgos tradicionales, en particular el de Brasil, ha favorecido el protagonismo de Venezuela en la escena regional, al tiempo que las crisis de los procesos de integración-el desmoronamiento de la CAN, los conflictos en el MERCOSUR- y el cuestionamiento a procesos integradores como el ALCA- han propiciado nuevas alianzas, como la que se perfilaba entre Venezuela, Cuba y Bolivia, por un lado, y la reciente asociación de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR.
 - ❖ Parece ser que la alianza estratégica multipolar con países como Rusia y China, el acercamiento al islamismo radical a través de Irán, la expansión de la diplomacia petrolera y la politización del MERCOSUR, se advierten como las ambiciosas metas que ha trazado su gobierno.
 - ❖ Chávez busca alineamientos regionales comerciales y energéticos con países que de, una u otra manera, tengan una suerte de simpatía hacia su gobierno y, en todo caso, cuestionen la hegemonía estadounidense en el hemisferio occidental. Es claro el acercamiento hacia Kirchner, Lula y Evo Morales. Su política parece desdeñar la posibilidad de ampliar las relaciones multilaterales hacia países enclavados en bloques liderados por Norteamérica (el caso de México), o donde está presente en algunas negociaciones (como son los casos de Colombia, Perú, Ecuador, en la Comunidad Andina y Chile a través de sus relaciones bilaterales con el mundo).

4.5. Perspectivas de la política exterior venezolana

Desde 1958, la política exterior fue considerada dentro del esquema de la democracia representativa-partidista, en donde los temas del consenso y de la consideración de ser un país confiable, seguro y amigo de todo el mundo y promotor de la democracia en el hemisferio, se convirtieron en las coordenadas “estables” para las diversas políticas gubernamentales en el plano exterior.

Esa aparente seguridad dio sus primeros signos de agotamiento a principios de la década de los ochenta. La crisis interna, el desarrollo de alternativas institucionales, el crecimiento de las redes burocráticas con el exterior, la crisis petrolera, la deuda externa, la desaparición de la Guerra Fría, la misma globalización y la pérdida del consenso interno, dieron lugar a la aparición de un profundo debate sobre el futuro de la política exterior. El debate tomó en primera instancia el perfil de una crítica a la falta de coherencia y racionalidad en la formulación y ejecución de la política exterior dentro de los parámetros tradicionales. En una segunda etapa, en plena década de los noventa, la discusión se afinó más a favor de una revisión total de los fines y objetivos e instrumentos de la actuación en el escenario internacional, sin traspasar el sistema de partidos instaurado en 1958.

A partir de 1999 y con el desarrollo de las políticas del nuevo gobierno, se acude a una nueva etapa (la llamada Quinta República), en donde convergen los cambios globales y la crisis interna (el golpe de estado de abril del 2002), y que derivaría paradójicamente en una victoria política para su actuación en el ámbito internacional con un discurso y actuación menos conciliadoras con su entonces socio comercial: Estados Unidos.

De esta manera, con el gobierno de Chávez, asistimos a la presencia de un nuevo proyecto nacional, un cambio de régimen que se inclina por la transformación de los fines y objetivos del interés nacional. En síntesis los principales ejes de su política impulsan la promoción de un nuevo orden internacional que acabe con el denominado unipolarismo. Y en el momento en que se sigue este propósito, Chávez entonces pretendería erigirse como un líder regional mediante alianzas con líderes de otros bloques como los asiáticos y los posibles líderes que puedan aparecer en el Medio Oriente en pos del establecimiento del *balance of power*⁵¹ internacional, al menos en el largo plazo.

Como hemos podido observar, las estrategias de política exterior, enmarcadas todas en el ámbito del denominado “bolivarianismo”, aunque puedan ser polémicas en algunos sentidos, están claramente orientadas hacia:

- El fortalecimiento de la OPEP (Mantener y aumentar los precios del petróleo).
- Liderar el eventual surgimiento de organismos latinoamericanos.
- Incorporación plena a MERCOSUR (Fortalecimiento de relaciones con Argentina y Brasil).
- Revitalizar el tercermundismo.
- Fomentar la construcción de un mundo multipolar.
- Conformación de nuevas estructuras y proyectos interamericanos.
- Distanciamiento frente a Estados Unidos.

⁵¹ Balance de Poder

- Privilegiar relaciones con Cuba, Irán, China, Rusia, Libia y Corea del Norte.

Dentro de todas estas estrategias, parece ser que el factor poder y petróleo se unen para formar una diada como instrumento de presión regional e internacional. La constitución del “eje sur” junto con Brasil y Argentina como primer paso hacia un mundo multipolar resulta totalmente premeditada e intencional. Y más aún cuando el bloque del Sur pueda estar centrado en el poderío energético venezolano.

Finalmente es necesario apuntar dos situaciones que afectan la política exterior venezolana. Durante 2008 se empezaron a sentir con mayor intensidad los efectos de la “crisis hipotecaria” en EEUU lo que, según estimaciones, Venezuela estaría sorteando mejor que otros países de la región al conservar el crecimiento de su economía (4%), si bien es cierto mucho menor que los años anteriores. Esta situación, junto con la presencia militar de los norteamericanos en medio oriente, deja espacios para la acción latinoamericana, lo que puede ser bien aprovechado para avanzar en su desarrollo nacional y regional, a fin de lograr, también, una mejor inserción internacional.

Por otro lado, hay que llamar la atención en que normalmente la ciudadanía no participa en el proceso de toma de decisiones en política exterior en Latinoamérica, principalmente porque este proceso se concentra exclusivamente en las elites de los gobiernos. En el caso venezolano ocurre una situación muy interesante: la ciudadanía se interesa por la política exterior a través de la interacción que establece con el mandatario y lo expresa por medio de su voto en diferentes eventos comiciales, apoyando, con ello, la actuación gubernamental, lo

que también le sirve como plataforma en relación a la política interna. Si se pudiera utilizar el término, se diría que entre la política interior del actual gobierno venezolano y la política exterior existe una relación dialéctica, donde ambas se relacionan en una misma dirección.

En síntesis, se esté de acuerdo o no con la manera de actuar de Chávez y con la transformación de las estrategias y objetivos de la política exterior de este país, lo cierto es que su gobierno se ha convertido en un actor mediático indudable. Es obvio que tanto la prensa nacional como la internacional están al tanto de los últimos acontecimientos y disputas que genera Chávez en el día tras día.

Capítulo 5

Los términos de la cooperación Argentina-Venezuela

5.1. Principales factores de acercamiento entre los dos países a la entrada del nuevo milenio

En este capítulo se identificarán los elementos políticos, económicos, comerciales e ideológicos que permiten caracterizar la cooperación que, en el marco de la política exterior de cada país, se ha dado entre Venezuela y Argentina, en el periodo que abarca los años de 2003 a 2008. Se tomó este periodo como referencia en razón de que ambos países comenzaban en el 2003 una, por así decirlo, “nueva” vida institucional, tratando de dejar atrás los resabios de sus respectivas crisis.

En el anexo 4, al final del trabajo de investigación, se muestra la relación de los 43 convenios binacionales que se han signado entre ambas naciones en el periodo mencionado, lo que muestra lo intenso de la relación económica y política en años recientes.

Los temas de la cooperación han sido variados: productos agroalimentarios, comercio, tecnología, medicina nuclear, cooperación financiera, astilleros, seguridad energética, circuitos cárnicos, cooperación científica en áreas agrícolas

y pecuarias, cooperación diplomática, fundición, textiles, motos y bicicletas y vivienda, entre otros⁵².

Retomando los conceptos vertidos en el primer capítulo, tanto el sistema internacional como la situación regional (Sudamérica) y el momento particular por el que estaba pasando cada una de estas naciones, permitió que se dieran los elementos para una estrategia de cooperación en más de un sentido.

Argentina se encontraba ávida de apoyo después de la terrible crisis económica y social que vivió en los primeros años de esta década. Por el otro, Venezuela en su afán de reafirmar su liderazgo en el cono sur, literalmente le tendió la mano al país de las pampas, en un momento en que las relaciones de esta nación con el FMI y el BM estaban prácticamente rotas por el *default* que asumiera aquella nación.

La ayuda llegó, fundamentalmente, por tres vías: una, al proveer los energéticos que necesitaba Argentina para la reactivación de su economía; la segunda, al comprar Venezuela una parte de los bonos de deuda del gobierno argentino, lo que permitió refinanciar en cierta medida al Estado e instrumentar los programas que el país necesitaba; y la tercera, al adquirir Venezuela los productos de exportación argentinos.

Además, el acercamiento ideológico fue muy importante en la consolidación de la relación entre los dos países, sin embargo aunque ésta fue muy intensa en los primeros años, en los últimos la posición Argentina ha sido mucho más

⁵² Los compromisos a que han llegado en esos temas han tenido diferentes formato diplomáticos, entre los que se encuentran los acuerdos, cartas de intención, memorándum, protocolos, protocolos adicionales, convenios integrales, etc.

moderada, sin dejar de reconocer a Venezuela como uno de sus principales socios comerciales y políticos.

Aún cuando históricamente Brasil ha sido el principal socio comercial y político de Argentina, en los últimos años y a raíz de los acontecimientos narrados en los capítulos anteriores, Venezuela se ha colocado en una posición preponderante en el conjunto de las preferencias de política exterior de la nación rioplatense.

Como correspondencia a la ayuda brindada por Venezuela, Argentina ha sido el país que más ha promovido el ingreso del primero al MERCOSUR como socio pleno, con todos los derechos y obligaciones que establece el tratado sudamericano, lo que parece indicar está muy cerca de ocurrir.

5.1.1. Los acercamientos ideológicos

La mejor forma de definir a la “nueva izquierda”, es en el discurso que rechaza las recetas neoliberales y, en contraposición, adopta medidas neoliberales para asegurar el crecimiento y el desarrollo internos.

Aun cuando a los gobiernos venezolano y argentino se les considera como de “izquierda” en el escenario internacional, la forma en que cada uno ha adoptado sus implicaciones, es diferente y, por lo mismo, la forma en que establece las relaciones con los demás países en similar condición también adquiere matices para un Estado y para otro.

Los ajustes estructurales del modelo neoliberal que asumieron trajeron consigo una creciente polarización económica y social que poco a poco fue trascendiendo al terreno político, de 2000 en adelante, las condiciones para que aparecieran gobiernos de corte socialdemócrata y de izquierda en la mayoría de los países latinoamericanos.

“Después de casi dos décadas de reformas tecnócratas, y de la mano del vertiginoso aumento del precio de las materias primas, en un país (*latinoamericano*) tras otro, los gobiernos de tintes izquierdistas están llegando al poder. Esta parece ser la respuesta de una región que se enfrenta a dos conjuntos de desafíos estrechamente relacionados. Por una parte, una creciente movilización de masas, y, por el otro, la disconformidad de opinión pública (pero no de la élite) con las estrategias de reformas (*neoliberales*), cuestionadas por no haber logrado generar altos niveles de crecimiento, por no haber incorporado a grupos excluidos políticamente y por su incapacidad para no promover modelos más equitativos de distribución de ingresos” (Tussie y Heidrich, 2008: 2).

Esta extraña mezcla entre un discurso político de izquierda y una estructura económica de corte conservador, es un tanto pragmática. Más que estrategias económicas de corte neoliberal, podemos decir que éstas están enfocadas a equilibrar las variables macroeconómicas, en un acto de responsabilidad política, con el objetivo de reducir la pobreza y alcanzar mayores niveles de justicia social.

En este punto, hay que hacer una distinción importante entre izquierda y populismo, como dos formas de gobierno al interior de los países latinoamericanos.

Aunque Kirchner alcanza la presidencia de su país impulsado por el partido peronista, apoyado por movimientos y organizaciones de izquierda, es considerado como un presidente “izquierdista” para la mayoría de los observadores extranjeros, debido a sus políticas económicas. En cambio, Chávez y Evo Morales, asumen explícitamente el discurso socialista y, con ello, han introducido importantes cambios en sus economías.

La definición de izquierda se identifica con objetivos de justicia social, desarrollo económico, emancipación nacional e igualdad socioeconómica. “En términos de políticas, la izquierda abogó por la redistribución de la riqueza mediante impuestos progresivos, reformas y transferencias de derechos de propiedad (como la reforma agraria), la extensión de servicios de bienestar, la protección y la expansión de los derechos de los trabajadores, una fuerte participación del estado en el proceso de industrialización y hostilidad al capital extranjero” (Tussie y Heindrich, 2008: 3).

Los gobiernos de Venezuela y Argentina, si bien asumen este tipo de discurso, también están enclavados en un esquema de gobierno “populista”, en el que la satisfacción inmediata de las grandes masas, en su mayoría en proceso de deterioro económico heredado de gobiernos neoliberales, y de los sectores de clase media baja, se superpone al fortalecimiento de las instituciones políticas y económicas que serían la base del desarrollo y crecimiento nacional.

Entre los objetivos políticos del populismo se encuentran: movilizar el apoyo del trabajo organizado y los grupos de clase media baja, obtener el apoyo político de empresas nacionales (en su mayoría pequeñas y medianas), y aislar

políticamente a la oligarquía hacendada, a las empresas extranjeras y los grandes intereses comerciales. Sus políticas económicas (y de comercio) correspondientes son, por orden de importancia: déficit presupuestarios neokeynesianos para estimular la demanda interna, aumentos de salario nominales y controles de precios para la redistribución de ingresos, y controles del tipo de cambio y apreciación de la moneda para controlar la inflación y aumentar salarios y ganancias en sectores de bienes no comerciables” (Tussie y Heindrich: 6).

En este contexto, las políticas macroeconómicas de Néstor Kirchner se encaminaron a reconstruir la economía doméstica y sentar las bases para su superación, para después promover el crecimiento a través del desarrollo de infraestructura física y de energéticos. Con estos objetivos, actualmente, se logró reducir la pobreza del 56% al 26%, de 2003 a 2006, y reducir el desempleo del 20 al 8%.

En Venezuela, Chávez mantuvo hasta 2001 una política económica ortodoxa, promovió la inversión extranjera sobre todo en la producción de energéticos, y no ajustó la regulación en ningún sector económico importante. El presidente apostó, en cambio, por cambios productivos encaminados al sector social de la economía y por el impulso a la educación. Con el golpe de estado de 2002, Chávez radicalizó su discurso y sus acciones.

A partir de ese momento Chávez siguió una estrategia basada en “tres pilares, dentro de las líneas del populismo histórico latinoamericano: ... redefinir los contratos con compañías petroleras extranjeras;... fomentar el crecimiento de

empresas cooperativas estatales industriales y agrícolas, y la tercera ‘mudar’ a Venezuela de la CAN al MERCOSUR”⁵³.

En esta tesitura, Kirchner en Argentina y Chávez en Venezuela estuvieron en condiciones de establecer una política exterior en donde confluyeran los intereses de ambos países, tendientes a convertir la crisis en una oportunidad de desarrollo y a jugar un papel clave de liderazgo en la región sudamericana. Todo ello sobre la base de la “diplomacia petrolera” característica de la política exterior de Chávez.

5.1.2. Los acercamientos comerciales

La relación de intercambio comercial entre Argentina y Venezuela data del año 1977, con el Convenio Básico sobre Cooperación Económica, Industrial, Tecnológica y Comercial, del 13 de mayo de ese mismo año.

Dicho documento diplomático, dio pie para que en el año 2000 se firmara el convenio de Cooperación Energética y en el año 2003 el Protocolo Adicional para

⁵³ “Todas las medidas son acompañadas por una política de conservar la sobrevaluación de la moneda para maximizar el consumo (de bienes importados, irónicamente); controles monetarios para impedir la fuga de capitales, y políticas monetarias y fiscales muy laxas para acelerar la recuperación económica luego de la depresión causada por la huelga y la tentativa de golpe del 2002. Este cóctel produjo una dramática recuperación en el PBI, que crece un 8 % anual desde 2004. Los altos precios del petróleo ayudaron a ampliar los presupuestos asignados a políticas sociales y la financiación para el creciente sector cooperativo... Como suele suceder con los experimentos populistas, los resultados a corto plazo son muy impresionantes. El desempleo cayó del 25 % en 2003 a sólo el 11 % actual, la pobreza de más del 60 % en 2002 (esto era el 52 % en 1998) a menos del 35 % ahora y hay un boom de construcción y consumo sin precedentes que lleva a la economía a una claro sobrecalentamiento, expresado en una tasa de inflación de más del 15 % para 2006” (Economist, 30/07/2005, citado por Tussie y Heindrich: 15-16)

Actualizar el Convenio Básico⁵⁴, estableciendo los sectores prioritarios para el intercambio comercial entre ambos países:

- a) Energía (petróleo, gas y otras fuentes de energía)
- b) Agricultura y Alimentación
- c) Industrias Metalúrgicas, mecánicas y electrónicas
- d) Aeronáutica y Espacio
- e) Medicina de Alta Complejidad (electrónica y nuclear)
- f) Medio ambiente y ecología
- g) Infraestructura

Estos mecanismos de cooperación encontrarían, en las respectivas crisis de los países firmantes, el contexto propicio para fortalecerse, entrar en una etapa de consolidación acelerada y transformarse en verdaderos instrumentos de desarrollo, lo que, a la postre sería fundamental para que Argentina sorteara con éxito los resabios de su crisis doméstica y Venezuela reforzara su liderazgo en el cono sur.⁵⁵

⁵⁴ Protocolo Adicional para Actualizar el Convenio Básico Cooperación Económica, Industrial, Tecnológica y Comercial, entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela (MRECIC, 2003).

Las siglas MRECIC corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y para fines de síntesis se citará en adelante con las siglas mencionadas.

⁵⁵ En política exterior se tiene la idea de que el gobierno argentino, junto con el de Brasil, es reactivo a las negociaciones internacionales y, particularmente en lo que se refiere a la integración del ALCA. Es una “de las economías menos abiertas de la región con aranceles medios aun altos (el 14.3 %) y cuyas exportaciones conforman menos del 20 % del PBI” (Tussie y Heidrich, 2008: 8), en un escenario regional donde la mayor parte de las economías tiene un especial interés en el sector exportador.

5.1.3. Acuerdos de cooperación entre los dos países

En el periodo comprendido entre los años 2003 y 2008, los gobiernos de Argentina y Venezuela signaron más de 43 acuerdos diplomáticos, de carácter comercial, social, político y estratégico. En lo que se expondrá a continuación se contemplan solamente aquellos convenios que, por su importancia y por su contribución al fortalecimiento de las relaciones entre ambos países, han significado una piedra angular en las estrategias de política exterior de cada país.

Antes de iniciar esta exposición, es conveniente mencionar que las relaciones diplomáticas entre las dos naciones en cuestión han coadyuvado para que ambas alcancen sus objetivos en el corto plazo y consoliden sus economías internas, así como sus proyectos sociales y políticos. En 2003 Argentina daba sus primeros pasos para salir de una de sus mayores crisis y Venezuela, por su parte, se encontraba en un proceso de reconstrucción nacional. Parecería, entonces, que en la relación bilateral los dos países encontraban, por decirlo de alguna manera, su “tabla de salvación”.

En esta relación particular, Venezuela jugó un rol dominante, mientras que Argentina aprovecha las ventajas de esta relación para salir de la multicitada crisis interna. Los convenios establecidos entre ambos países sirvieron a Venezuela para posicionarse como un referente geopolítico, a fin de consolidar una posición integracionista. Para Argentina, en cambio, la intensa relación significó la eventual estabilización de su economía que creció a un ritmo vertiginoso desde 2006 (8% anual en promedio).

Los convenios más importantes suscritos por las dos naciones, en orden cronológico, son:

- ❖ *Protocolo Adicional para Actualizar el Convenio Básico de Cooperación Económica, Industrial, Tecnológica y Comercial, entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, Buenos Aires, Argentina, 19 de agosto de 2003.*
- ❖ *Convenio Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, Venezuela, 6 de abril de 2004.*
- ❖ *Declaración de la Isla Margarita, Isla Margarita, Venezuela, 22 – 24 de julio de 2004.*
- ❖ *Foro de Integración Venezolano Argentino (FIVA), Porlamar, Venezuela, 23 de julio de 2004.*
- ❖ *Memorándum de Entendimiento entre ENARSA y Petróleos de Venezuela S.A., Buenos Aires, Argentina, 1º de febrero de 2005.*
- ❖ *Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina para la Cooperación de sus Institutos Diplomáticos, Puerto Ordaz, Venezuela, 21 de febrero de 2007.*
- ❖ *Tratado de Seguridad Energética entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, Buenos Aires, Argentina, 6 de agosto de 2007.*

- ❖ *Memorandum de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina para la Constitución del Banco del Sur*, Puerto Ordaz, República Argentina, 21 de febrero de 2007.

Convenio Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela

En este convenio, firmado a principios de 2004, se establece con claridad que el acercamiento de ambos gobiernos tiene como objetivo el mejoramiento de sus respectivas economías, específicamente en el plano exterior (desarrollo endógeno) y la integración de América Latina⁵⁶. Dicho acuerdo sería la continuación del convenio de Cooperación Energética del año 2000.

Este acuerdo con duración de 3 años y prorrogable por periodos similares, sería el instrumento de política exterior de ambas naciones que consolidaría el intercambio y cooperación económica entre ellas, lo que le daría perspectiva y sentido concreto a la vinculación política entre el gobierno de Néstor Kirchner y el de Hugo Chávez. Estas directrices se mantendrían a lo largo del gobierno del primer mandatario y serían, también, la base de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, a partir de finales de 2007, cuando asume su periodo presidencial.

⁵⁶ El seguimiento de los acuerdos parciales se realizaría con reuniones cada seis meses, alternando entre Caracas y Buenos Aires, por una Comisión Mixta integrada por los Ministerios de Energía y Minas, de Producción y Comercio, de Agricultura y Tierras, y de Relaciones Exteriores, por parte de la República Bolivariana de Venezuela, y por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de Economía y Producción y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

Además se reconoce, que la integración de las economías es una de las prioridades para ambas naciones, quizá más por el lado de Venezuela, cuyo objetivo estratégico en el corto y mediano plazos es liderar los procesos integracionistas de América Central y del Sur y, para ello, ha empezado a dar los primeros pasos por medio de distintas iniciativas en ambas regiones.

Es un acuerdo, por lo tanto, que involucra tanto a los sectores público, privado y social, además de las universidades, tomando en consideración “la importancia de la ejecución de los proyectos nacionales de desarrollo así como también de proyectos regionales de integración” (MRECIC, 2004a: 1). Y continúa: “las partes recíprocamente prestarán sus servicios y suministrarán las tecnologías y productos que estén a su alcance para apoyar el amplio programa de desarrollo económico y social de ambas Repúblicas” (MRECIC, 2004a: 2)

Lo que significa que éste sería el acuerdo rector de las relaciones entre ambos países, por lo menos en el periodo que estamos estudiando, y que, además de establecer claramente los productos y términos de intercambio, los regularía en aras de la integración regional.

Es de destacar que en el convenio se establece la importancia central del suministro de petróleo y gas de Venezuela para Argentina, así como la inversión y asesoría de PDVSA, como la parte estratégica de la cooperación entre los dos países. El suministro de ambos energéticos se realizaría a precios de mercado, pero con una política de pagos que beneficien ampliamente a la República Argentina.

Venezuela se comprometió a dotar al mercado argentino de 8 millones de barriles de Fuel Oil –combustóleo- en 2004 y hasta un millón de barriles de Diesel, destinados para la generación térmica en Argentina. El plazo total para el pago de dichos productos se estableció en un año y un mes, con el 2% de interés anual (MRECIC, 2004a: Anexo I, 7). Estas condiciones preferenciales darían a la República Argentina un “respiro” para poner en marcha su economía.

Mientras tanto, “las compras de productos Argentinos se realizarán bajo el criterio de reciprocidad y equilibrio del intercambio comercial. Dichos bienes y servicios intercambiados entre las partes deberán cumplir estándares de calidad y de precios competitivos a nivel internacional” (MRECIC, 2004a: 3). Lo que significaba que la compra de productos argentinos se realizaría a precios de mercado, mecanismo tendiente a fortalecer la economía Argentina.

Así, Venezuela se comprometía a comprarle a Argentina insumos y equipos tecnológicos para la industria petrolera (MRECIC, 2004a: Anexo II, 8). Así como carne, soja, derivados de la leche, otros granos y sus derivados (girasol, maíz), además de frutas y productos de mar (MRECIC, 2004a: Anexo II, 12-13)⁵⁷. Esto significó para la industria Argentina una fuerte entrada de ingresos por esos productos, del cual se benefició asegurándole ingresos por sus principales productos de exportación, sobre todo los provenientes del campo.

Pero ¿qué ganaría Venezuela con estos términos de intercambio? Por un lado, la alianza con un socio como Argentina que continuaba siendo una de las

⁵⁷ Venezuela solicitaba a Argentina la dotación de 15 mil toneladas de leche en polvo, 15 mil de aceite de soya (refinado), 5 mil de aceite de girasol refinado, 9 mil de caraoatas negras, 12 mil de carne de bovino, 450 de semillas de girasol, 15 mil de novillas, 10 mil de mautas y 45 mil de maíz amarillo (MRECIC 2004a: Anexo IIa).

economías más importantes de Latinoamérica y, por el otro, posicionar su liderazgo en la región sudamericana.

Recordemos al respecto, que las gestiones de Argentina fueron claves para la incorporación de Venezuela al MERCOSUR (proceso que se encontraba en las últimas etapas protocolarias a fines de 2008), aún a pesar de que tanto Uruguay como Paraguay han tenido reticencias, por las desventajas competitivas por el tamaño de las economías.

Declaración de la Isla Margarita

Será en el mismo 2004 que los gobiernos de Argentina y Venezuela firmen un documento de carácter declarativo, la *Declaración de la Isla Margarita*, pero que contiene los principales lineamientos de entendimiento político entre las dos naciones, además de la continuidad de los proyectos de carácter comercial que habían establecido anteriormente en el Convenio de Cooperación Integral. Sin embargo, los aspectos más relevantes contenidos en la declaratoria fueron, sin duda, los que se referían a las acciones concretas llevadas a cabo por ambos países, y particularmente por Venezuela, para la integración sudamericana.

Además de resaltar los ideales de los libertadores Simón Bolívar y José de San Martín, incluidos en la mayoría de los convenios entre los mandatarios de ambos países como un elemento simbólico de carácter patriótico, en el documento se resalta que “decidieron imprimirle una nueva dimensión a las relaciones bilaterales, haciendo especial énfasis en el desarrollo de programas comunes que

tuvieron por objetivo combatir la pobreza y la exclusión social, lo cual fortalece la democracia” (MRECIC, 2004b: 2).

Ese nuevo “impulso” estaría cimentado en el intercambio comercial, pero también en la consolidación de iniciativas internacionales que les permitieran consolidar su estrategia de liderazgo en la región sudamericana y ejercer su influencia en Centroamérica. Se reconoce la importancia del sector social para la consolidación de los proyectos de integración, y en el documento declarativo se incluyen importantes proyectos en ese sentido, donde se circunscriben propuestas de carácter cultural y económico.

Los mandatarios una vez más reafirmaron, como parte del discurso que las dos naciones habían asumido ante la hegemonía estadounidense y los organismos financieros internacionales, la importancia del multilateralismo “siempre dentro del marco del derecho internacional y en particular a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido, insistieron en el papel fundamental que está llamada a jugar la ONU” (MRECIC, 2004b: 2).

En esta Declaración se abordaron las siguientes iniciativas y proyectos:

- Fondo Humanitario Internacional, para ayudar a erradicar la pobreza en el mundo, promovido por Venezuela.
- Ingreso de Venezuela al MERCOSUR como estado asociado.
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), destinada a lograr una real integración en materia de transporte, energía y telecomunicaciones.
- Constitución de Petrosur, entre Argentina y Venezuela, como parte de una estrategia para la constitución de Petroamérica.

- La iniciativa venezolana para la constitución de Petrocaribe, que al igual que el proyecto Petrosur permitiría sentar las bases para lograr una mayor integración entre las naciones del continente.
- Proyecto de Interconexión Gasífera Venezolano – Colombiana.
- Acuerdo de Cooperación Comunicacional entre Venezuela y Argentina.
- Banco de Desarrollo Económico y Social del Sur (Banco del Sur)
- Fondo Latinoamericano de Garantías

Como puede observarse, el sentido de las iniciativas enfocadas al ámbito regional e internacional, “constituyen hitos en el rescate de sectores estratégicos por parte de los Estados para el desarrollo de sus pueblos y configuran un marco propicio para impulsar la integración energética regional” (MRECIC, 2004b: 5).

En efecto, para Venezuela el sector energético es clave en los proyectos de integración latinoamericanos, así como los relacionados con la infraestructura física y financiera. La estrategia se iba a acompañar de iniciativas de corte social y político, como las dirigidas a las Naciones Unidas y a la OEA. Por más que sólo sean declarativas estas últimas propuestas bien han servido para consolidar una posición de liderazgo de Hugo Chávez en el concierto de naciones latinoamericanas, como un polo de referencia, frente a la hegemonía estadounidense.

En el área comercial, los presidentes dieron a conocer los avances en la integración en las siguientes áreas: construcción de astilleros, industria marítima, petrolera, de la construcción y equipamiento industrial, modernización de la Central Hidroeléctrica MACAGUA I, Protocolo Sanitario de ganado, apertura de oficina de PDVSA en Argentina, cooperación en materia de aduanas y aranceles

y la creación de un sistema de administración de tarjetas de crédito para PYMES. Todo ello, según sus propias palabras, con miras a triplicar el comercio entre los dos países entre 2004 y 2005.

Mientras que en el área social se pronunciaron por la “promoción de asociaciones y alianzas estratégicas que impulsaran la economía solidaria y el cooperativismo, a través de asistencia técnica y financiera” (MRECIC, 2004b: 5). Así como apoyos financieros para las micro, pequeñas y medianas empresas, contenido en el Memorando de Entendimiento en Materia de Cooperación Financiera, para facilitar la integración en esta materia.

En la misma área social se estableció el Fondo Fiduciario del Convenio Integral de Cooperación, a fin de “impulsar acciones que sobre la base de la solidaridad y el comercio justo, es decir que reconozca las asimetrías y disparidades entre los países, reactiven sus aparatos productivos y fomenten el intercambio comercial bilateral” (MRECIC, 2004b: 5).

En el mismo sentido también se anunció la creación del Foro de Integración Venezolano –Argentino (foro económico, empresarial, así como político y social) y la Iniciativa contra el narcotráfico y el consumo de estupefacientes. En este marco de integración el ámbito de la cultura sería impulsado por el Programa de Cooperación e Intercambio Cultural entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina.

Foro de Integración Venezolano Argentino (FIVA)

Teniendo como acuerdo marco la Declaración de Isla Margarita, en el mismo acto se anunció el Foro de Integración Venezolano Argentino (FIVA), cuyo objeto era “impulsar la cooperación económica y empresarial de ambos países y promover la reflexión sobre aspectos de la problemática política y social de los pueblos” (MRECIC, 2004c: 1). La iniciativa estaba dirigida principalmente a los empresarios de ambos países, a fin de que participasen en los esfuerzos de cooperación que estaban realizando sus gobiernos para resarcir la crisis y fortalecer la economía. El FIVA permitiría integrar al sector privado en la dinámica en la que ya venían trabajando los gobiernos mencionados, además de buscar mecanismos de participación para jóvenes, trabajadores y académicos.

Memorándum de Entendimiento entre ENARSA y Petróleos de Venezuela S.A.

En febrero de 2005 se firmó el Memorando de Entendimiento entre las empresas petroleras de Venezuela y Argentina, en el marco de la integración energética, donde se establecía “evaluar las posibilidades de cooperación... a fin de instrumentar un acuerdo de suministro y distribución de combustibles, tomando en cuenta la red y la capacidad instalada disponible en la República Argentina” (MRECIC 2005: 1).

El objeto del Memorándum de Entendimiento se planteaba en los siguientes términos:

“... es el de establecer el marco y principios dentro de los cuales, las Partes desarrollarán un proyecto en el área de hidrocarburos que contemple todas las fases de la cadena de valor de un negocio en el cual se comprometen a evaluar su factibilidad económica, social, financiera, técnica y comercial. Para ello, acuerdan su intención de realizar sus mejores esfuerzos a los fines de concretar el proyecto en las siguientes actividades:

“a) Exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte y la comercialización de crudo y sus derivados en territorio de la República Argentina.”

b) Conformación de una forma asociativa que resulte más conveniente a los intereses de las partes y que garantice la implantación de las actividades del objeto del presente.” (MRECIC 2005: 2).

Con ello se dio formalidad diplomática a los acuerdos de integración energética entre Venezuela y Argentina, tendientes a dotar de una manera plena los hidrocarburos necesarios a este segundo país para consolidar su proceso de recuperación económica.

En este sentido también se dio la Declaración del Puerto de Iguazú, del 4 de mayo de 2006, donde los presidentes de Venezuela, Argentina, Brasil y Bolivia se comprometieron a impulsar la integración energética en Sudamérica a través del “Gasoducto del Sur”, como parte esencial de la integración regional.

Mientras que el 4 de julio de 2006 el presidente Néstor Kirchner y Chávez suscribieron el "Acuerdo para el Establecimiento de una Alianza Estratégica Argentina-Venezuela", que permitiría profundizar la alianza estratégica con

Venezuela, que incluye integración y negocios en materia energética, un intento de mejorar las relaciones comerciales y, según palabras de la diplomacia Argentina, “un lugar donde compran gustosos títulos de deuda argentinos”.

Tratado de Seguridad Energética entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela

Con una visión sudamericana y teniendo como antecedentes los convenios anteriores en materia de energéticos, en agosto de 2007 se firma el *Tratado en Seguridad Energética* (MRECIC 2007b), en cuyo marco se confirma la creación del proyecto Petrosuramérica, conocido coloquialmente como “Petrosur”. En el Tratado se reconocen las diferencias en cuanto a las reservas petrolíferas, así como la dependencia que los países tienen en cuanto a los recursos derivados, además de “una visión sudamericana, integral del problema energético, vinculado estrechamente al desarrollo e independencia de nuestra región y a la superación de los profundos problemas económicos y sociales de nuestros pueblos... Reiterando la voluntad política y el interés de ambas Repúblicas en impulsar la integración energética regional, fundada en los principios de PETROAMÉRICA Y PETROSUR.” (MRECIC 2007b: 1)

En este Tratado, tanto Argentina como Venezuela “se comprometen a conformar ‘PETROSURAMERICA’, una empresa transnacional que abarcará las áreas de petróleo, gas, refinación, petroquímica, desarrollo de infraestructura de transporte, de almacenamiento, de distribución, electricidad, energías alternativas y transporte marítimo... Petrosuramérica será constituida como una corporación de empresas binacionales de los Estados” (MRECIC 2007b: 3).

“Las partes se comprometen a que las negociaciones sean entre Estados de tal manera de que prive los criterios de complementariedad y solidaridad en toda la cadena de valor de la empresa” (MRECIC 2007b: 3).

Para ello, los dos países convinieron en establecer sendos ejes de acción a fin de alcanzar los objetivos trazados en el Tratado:

El primero y más importante eje de acción sería el **Petróleo**. La iniciativa estaría dirigida a fortalecer a la República Argentina en este renglón y brindarle “cierto” margen de maniobra energética. “La República Argentina tendrá una participación en el ‘Bloque Suramericano’ de la Faja Petrolífera del Orinoco de la República Bolivariana de Venezuela, garantizándose así un suministro seguro y estable. La explotación y exploración se hará de manera conjunta, a través de la constitución de una empresa mixta que formaría parte de PETROSURAMERICA” (MRECIC 2007b: 4).

Para ello se convino en la creación de polos de refinación en la región, ampliar la capacidad de refinación de Argentina con el propósito de satisfacer necesidades de Argentina y Venezuela, así como de los países de la región y, en caso de excedentes, orientarlos al mercado internacional.

En el contexto de este ambicioso plan, se continuaría con la dotación de 8 mil millones de barriles anuales de combustóleo, así como de un millón de barriles de aceite para calefacción (Heating Oil), para generación termoeléctrica.

Resaltan dos nuevas iniciativas concretas de colaboración: por un lado, la inclusión de la empresa petrolera argentina en la cuantificación y certificación de

reservas en la Franja Petrolífera del Orinoco y la participación de PDVSA en la exploración petrolera en los Bloques Costa Afuera del Golfo de San Jorge en Argentina. Con ello se proyecta la inauguración de 275 estaciones de servicio (gasolineras) en territorio argentino, con participación de ambos países, así como en el desarrollo de buques para el transporte de combustibles.

La segunda iniciativa correspondía al gas, cuyo objetivo, se explicaba, sería el suministro del combustible a la República Argentina. “A través de empresas mixtas estatales se financiarán proyectos para la exploración conjunta de este recurso y para el desarrollo de infraestructura de transporte y procesamiento necesario para su aprovechamiento” (MRECIC 2007b: 5).

Además de la exploración, las iniciativas propuestas giraban en torno a la construcción de plantas de licuefacción y regasificación, la sustitución de combustibles líquidos por este energético en Venezuela, tanto en transporte como en la industria, así como fertilizantes y otros insumos para las manufacturas. En concreto se planteó la instalación de una planta de regasificación en Argentina “como soporte básico de para el suministro de gas natural licuado desde Venezuela a su mercado interno” (MRECIC 2007b: 7); así como también la instalación de una fábrica de motores que operara este combustible.

Pero lo más interesante de esta propuesta es, sin duda, el proyecto del Gasoducto del Sur, que conectaría a Venezuela con Argentina, pasando por los territorios de Bolivia y Brasil. Proyecto que, finalmente, no pudo ser concretado por la negativa de Brasil, pero que, sin embargo, estuvo durante mucho tiempo sirviendo de bandera política para la promoción del liderazgo de Venezuela en el cono sur.

La energía eléctrica y las llamadas fuentes de energía alternativas serían los dos restantes ejes del Tratado de Seguridad Energética. Éstas completarían el esquema de utilización de fuentes de energía primaria, con la intención de sustituir a los combustibles líquidos por gas u otros más económicos, y hacer más eficiente la distribución de energía. Para el caso de las energías alternativas, ambos países invertirían en investigación y desarrollo, particularmente en geotermia, minicentrales hidroeléctricas, energía eólica y solar, tratando de encontrar equilibrios entre eficiencia y costos.

El proyecto más interesante en este rubro lo constituye la intención de Venezuela de dotar de 60 megawatts a la República Argentina, para aumentar su capacidad de generación de energía eléctrica. Proyectos menores y enteramente en el ámbito comercial eran la adquisición de diversos equipos y tecnología eléctrica.

Este Tratado tiene una duración de cinco años; es decir, que en un escenario muy conservador dicho instrumento diplomático y los proyectos contemplados en él, estarán vigentes hasta el año 2012, dos años después de lo que el presidente Hugo Chávez tiene contemplado, hasta el momento, mantenerse en la primera magistratura de Venezuela.

Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina para la Cooperación de sus Institutos Diplomáticos

Buscando abonar en la integración de Venezuela y Argentina, se estableció el *Memorandum de Entendimiento entre los Ministerios de Relaciones Exteriores* de ambos países, a fin de coordinar “un programa de enlace... para mejorar los programas de desarrollo de sus respectivos Estados...” (MRECIC 2007a: 1).

El convenio incluye programas de estudio, derecho internacional y la práctica diplomática “así como en el área de las Relaciones Políticas, Económicas y Culturales internacionales”, (MRECIC 2007a: 1), como un mecanismo amplio de cooperación para el desarrollo de sus cuerpos diplomáticos, a través de la formación y la capacitación respectivas.

Memorandum de Entendimiento para la Constitución del Banco del Sur

La iniciativa para la creación del Banco del Sur, ha tenido un gran impacto en la opinión pública internacional. Surgida del *Memorandum de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República argentina para la Constitución del Banco del Sur*, firmado en febrero de 2007, denota “la necesidad de contar con una institución que permita apoyar de manera efectiva los procesos de integración de los pueblos de la América del Sur, en el ámbito económico, financiero y social; financiar el desarrollo económico y el intercambio comercial y de servicios; promover la constitución de empresas multinacionales de capital subregional orientadas a la producción de bienes de capital e insumos básicos de la región; propiciar investigaciones para el desarrollo tecnológico, y fortalecer la integración de nuestros pueblos” (MRECIC 2007c: 1).

Se reconoce que existe un escaso desarrollo de los mercados financieros de América del Sur y alta volatilidad de las inversiones, recursos que “podrían orientarse internamente para elevar la disponibilidad de liquidez, revitalizar la inversión, corregir las asimetrías, desarrollar la infraestructura integradora, promover el empleo y activar un círculo virtuoso, fundamentalmente para la transformación económica, social y política de la región; permitiéndonos incrementar el apoyo crediticio de los organismos internacionales de créditos a los países de la región” (MRECIC 2007c: 1).

El Banco del Sur tiene como sede principal la ciudad de Caracas, Venezuela, y una sucursal en Buenos Aires, Argentina. En esta iniciativa los presidentes de las dos naciones se comprometieron a impulsar la integración de otras naciones sudamericanas, a efecto de que el Banco fuese realmente un mecanismo financiero de carácter regional.

Esta iniciativa fue concretada, en definitiva, en diciembre de 2007, con el concurso de los gobiernos de Venezuela, Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay (Rojas, 2009: 77), convirtiéndose, con ello, efectivamente en un proyecto de alcance sudamericano y reforzando, en gran medida, la posición de liderazgo en la región que ha impulsado el régimen de Hugo Chávez.

5.2. Las estrategias para detonar una nueva inserción en el sistema económico mundial

En los capítulos precedentes se ha caracterizado la política exterior de Venezuela y Argentina, buscando establecer los elementos de una nueva forma de vinculación al sistema internacional a partir de la presente década.

Si bien es cierto que esta reciente configuración de la política exterior de ambos países fue una respuesta a los acontecimientos de su política doméstica, también lo es el hecho de que las estrategias que adoptaron respecto al exterior ayudaron a mejorar una difícil situación coyuntural para cada uno de ellos.

Retomando lo establecido por la teoría institucionalista, los dos países adoptaron una estrategia de cooperación regional que les ha permitido hacer frente a los desafíos presentados al interior de sus naciones y, al mismo tiempo, establecer nuevos mecanismos (o la reedición de los mismos con diferentes características) que les brinde la posibilidad de relacionarse con otros países y bloques regionales de una manera más provechosa.

En lo que va de la presente década, Venezuela se ha consolidado como uno de los países líderes en la región, con una estrategia clara que le ha permitido situar su influencia como uno de las más importantes de la región. Argentina, por su lado, ha aprovechado su carácter de potencia en el hemisferio sur a fin de apoyar los procesos de integración que se presentan.

5.2.1. Las Bases de la cooperación Sur-Sur y el recurso estratégico del petróleo

Las bases sobre las que se ha cimentado el proceso de cooperación e integración entre los países del sur son de dos tipos. El primero de ellos gira en torno a la necesidad de vincular sus economías y sus ventajas competitivas y, el segundo, se relaciona con el entendimiento mutuo que brinda una plataforma ideológica común: ser gobiernos de izquierda, haber surgido por medio de un movimiento de izquierda, o bien, en el mejor de los casos, situarse como socialdemócrata.

En adelante se realizará una descripción de las distintas iniciativas multilaterales que se han dado en el cono sur y que, eventualmente, han abarcado también a las naciones centroamericanas. La mayoría de estas iniciativas, impulsadas por el gobierno venezolano, y argentino, tienen un perfil altamente integracionista y cuentan con la plataforma del petróleo venezolano para detonar diversos proyectos de cooperación financiera, de infraestructura física, comercial y de índole política.

El gobierno de Venezuela ha sido prolijo en cuanto a iniciativas de integración se refiere. Chávez y su gobierno no solamente han presidido la OPEP, sino promueven con énfasis los proyectos Petrosur (Petrosuramérica), Petrocaribe, el gasoducto del sur, Banco del Sur y la iniciativa ALBA. Además de participar activamente en los proyectos UNASUR, Proyecto de integración Gasífera Venezolano –Colombiana, en el proyecto IIRSA y buscar enérgicamente su incorporación al MERCOSUR.

El potencial petrolero de Venezuela le ha permitido firmar una serie de compromisos importantes en materia de cooperación, sobre la base de la explotación petrolera, además del gas, recurso también estratégico en la economía mundial.

A través de proyectos como Petrosur, Petrocaribe y el ALBA, Venezuela otorga precios subsidiados a los países Centroamericanos y del Caribe para desarrollar empresas mixtas y operar los mercados de petróleo. Dentro de este contexto de provisión de energéticos, Petrocaribe se plantea como un modelo de cooperación guiado por la solidaridad y da un trato especial y diferenciado a las naciones que integran esta parte del Continente.

Con estos países, el gobierno venezolano ha establecido acuerdos de Cooperación Energética con República Dominicana, 2000 y 2005, San Vicente y las Granadinas (2005), con el gobierno de la Federación de San Cristóbal y Nieves (2005), República Cooperativa de Guyana (2005), Belice (2005), Antigua y Barbuda (2005), Granada (2005), Nicaragua (2007), Bolivia (2007), Haití (2007) y Guatemala (2008).

Actualmente el ALBA es suscrita por los países que han firmado pactos de cooperación energética en el marco de Petrocaribe, unos como estados miembros y otros como observadores e invitados. El ALBA, además de buscar ser el vehículo político de la cooperación latinoamericana, ha incorporado como parte de sus proyectos dos aspectos relevantes: uno es el Proyecto Granacional, que busca fortalecer las áreas social y cultural de los pueblos, y el Acta Fundacional del Banco del Alba, además de dar cabida al Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP (Tratado de Cooperación de los Pueblos).

Pero sin duda uno de los proyectos más innovadores y que generan mayores expectativas se centra en la creación del Banco del Sur. Existe ya un convenio suscrito, además de Venezuela y Argentina, por Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, países que integran también el MERCOSUR.

5.3. Consideraciones preliminares

La propuesta política de Venezuela, dentro del ALBA ha permitido el acercamiento entre aquellos países que tienen una ideología y posición política de izquierda, algunos se declaran “socialistas” como el caso de Venezuela, Cuba y Bolivia, sin embargo, no ha logrado atraer a las “potencias” de la región sudamericana, incluida Argentina.

Petrocaribe ha logrado esa función de ser el espacio vinculante de la mayoría de naciones centroamericanas y del Caribe. Como lo anota el latinoamericanista Francisco Rojas Aravena (Rojas, 2008: 77-78):

“Es así como el presidente Chávez ha logrado tener presencia en los países centroamericanos y caribeños. Pero más allá de esto, la influencia venezolana en Sudamérica también se está haciendo notar. Si bien es cierto, Venezuela salió de la CAN su relación con los gobiernos de Bolivia y Ecuador continúa siendo muy estrecha. Respecto al MERCOSUR, a pesar de que los parlamentos de Brasil y Paraguay aún deben ratificar su ingreso para convertirse en miembro pleno, lo cierto es que Venezuela participa

activamente en todas las Cumbres y ha logrado irse abriendo espacio en ese subesquema a pesar de no ser miembro pleno aún.

Si bien es cierto el liderazgo venezolano en la región aún no puede ser comparado con el de países que históricamente han jugado un papel importante en América Latina como Brasil y México, lo cierto es que en la actualidad Venezuela presenta, según algunos analistas, tres ventajas comparativas frente a Brasil: un proyecto político, un líder carismático y recursos financieros. Sin embargo su estilo genera polarizaciones innecesarias”

A partir de que Hugo Chávez accede a la presidencia de Venezuela en 1998, se planteó como prioritaria la inserción de su país en el tratado del MERCOSUR. Sin embargo, no fue sino hasta 2002, en el contexto de la crisis política por la que atravesaba la nación venezolana, que se convierte en uno de los pilares tanto de la política exterior como de la doméstica.

“Desde 2002, Chávez siguió una estrategia basada en tres pilares, claramente dentro de las líneas del populismo histórico latinoamericano: una iniciativa fue redefinir los contratos con compañías petroleras extranjeras; la segunda, fomentar el crecimiento de empresas cooperativas estatales industriales y agrícolas, y la tercera "mudar" a Venezuela de la CAN al MERCOSUR” (Tussie y Heindrich, 2008: 15).

Ante ello surge la pregunta ¿porqué es tan importante para Venezuela su ingreso al MERCOSUR? La respuesta parece estar dada por el hecho de que este proyecto multilateral es el más antiguo de la región, es el mecanismo de política internacional regional más consolidado de los existentes hasta hoy en el cono sur,

su proceso de institucionalización es el más avanzado de la región y agrupa a las economías más importantes de Suramérica.

Actualmente el MERCOSUR se encuentra integrado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay y como Estados asociados se encuentran (hasta 2008) Bolivia, Perú y Ecuador; mientras que Chile terminó la relación en materia de servicios. Venezuela se encuentra en un plano intermedio entre un estado asociado y un socio con todas las prerrogativas y obligaciones, ya que para que adquiera este último estatus sólo falta que el parlamento de Paraguay ratifique la adhesión, como lo marcan los estatutos de dicho tratado.

En julio de 2006 se firmó en la ciudad de Caracas, Venezuela, el *Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*, en concordancia con el Acuerdo Marco para la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, suscripto el 8 de diciembre de 2005. Con ello se dio el paso definitivo para que Venezuela forme “parte” del tratado, sin embargo, aunque goza de la mayoría de derechos y obligaciones de los Estados partes, el proceso de liberalización de los mercados se dará gradualmente hasta culminar en 2014.

En el mismo convenio se resalta:

“la importancia de la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, para la consolidación del proceso de integración de América del Sur en el contexto de la integración latinoamericana... considerando que el proceso de integración debe ser un instrumento para promover el desarrollo integral, enfrentar la pobreza y la exclusión social y basado en la complementación, la solidaridad y la cooperación... teniendo en cuenta que

la República Bolivariana de Venezuela desarrollará su integración en el MERCOSUR conforme a los compromisos derivados de este Protocolo bajo los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, reconocimiento de las asimetrías, y del tratamiento diferencial, así como los principios de seguridad alimentaria, medios de subsistencia y desarrollo rural integral” (MERCOSUR, 2006).

Los plazos para que Venezuela se integre completamente al tratado serán los siguientes:

- A más tardar en cuatro años Venezuela adoptará la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) y el Arancel Externo Común (AEC).
- Las Partes se comprometen a alcanzar el libre comercio en los siguientes plazos máximos (MERCOSUR 2006: Artículo 5):
 - Argentina a Venezuela: 1 de enero de 2010
 - Brasil a Venezuela: 1 de enero de 2010
 - Paraguay a Venezuela: 1 de enero de 2013
 - Uruguay a Venezuela: 1 de enero de 2013
 - Venezuela a Argentina: 1 de enero de 2012
 - Venezuela a Brasil: 1 de enero de 2012
 - Venezuela a Paraguay: 1 de enero de 2012
 - Venezuela a Uruguay: 1 de enero de 2012
- La liberalización total tendrá como fecha límite el 1º de enero de 2014.

A partir de la entrada en vigor del Protocolo, Venezuela ya podía integrar la delegación del MERCOSUR en las negociaciones con terceros (MERCOSUR 2006, Artículo 8), y que a partir de la entrada en vigencia del Protocolo “la República Bolivariana de Venezuela adquirirá la condición de Estado Parte y participará

con todos los derechos y obligaciones en el MERCOSUR” (MERCOSUR 2006, Artículo 10).

Aunque todavía se encuentra limitado en cuanto a sus funciones y prerrogativas dentro del MERCOSUR, el gobierno de Venezuela había dado un gran paso en su estrategia de integración regional. Con ello no solamente se había preparado para liderar políticamente a los países de la región, sino también comercial y económicamente. Lo anterior con las reservas del caso, en razón de que los países miembros del MERCOSUR también tienen una posición importante en la región y algunos, como Brasil, le disputan el liderazgo que Venezuela reclama para sí.

CONCLUSIONES GENERALES

Como hemos podido observar, la definición de objetivos y la jerarquización de preferencias en las agendas de política exterior sudamericana, han cambiado en la primera década del segundo milenio. Nos encontramos con fenómenos sumamente interesantes, que tienen que ver con la profundidad de las transformaciones en la política exterior pero también con la política doméstica y que sirven de “catalizadores” para configurar nuevos escenarios.

Estos cambios tienen que ver con las consecuencias de crisis económicas y socio políticas que obligaron a países latinoamericanos como Argentina y Venezuela a reconfigurar su agenda exterior.

Sin embargo, el agotamiento del modelo neoliberal, aunque dio lugar a la aceptación de nuevas formas de representación política, no necesariamente generó un cambio en el modelo económico. Lo anterior, es sumamente notorio en la gestión de Chávez y su discurso antiimperialista.

Una vez agotado el “espejismo” neoliberal, Argentina y Venezuela buscan en el nuevo milenio un recambio de la clase política. Adoptan patrones, que aún inscritos en un paradigma conservador, permitan el desarrollo interno de sus economías, centrados en el bienestar social y en el consecuente aumento del ingreso en su población, al menos en la teoría. Estos patrones, aún no fracasan y continúan trabajando para que todo lo anterior pueda rendir fruto. Existen algunas voces, que dicen que van por el camino correcto.

Particularmente, lo ocurrido con Argentina nos presenta tres tipos de reacomodos: el cambio de sus elites políticas, la orientación de su economía y la reorientación de su política exterior. Primero controló sus variables macroeconómicas, mantuvo un crecimiento constante (8% en promedio en los últimos años) y redefinió las prioridades de su agenda exterior.

En la recuperación de la economía argentina, contribuyeron sin duda los países del cono sur, especialmente Brasil y Venezuela. Con el liderazgo de Chávez en el poder, su principal socio comercial y estratégico, es hoy por hoy, Venezuela. Además de que ha mostrado cierto interés para que Argentina vuelva a ser una de las potencias en Suramérica.

Cuando en Argentina se presenta una “crisis integral” (en todos los ámbitos de la vida pública), la clase política recurre a la política exterior y encuentra en los gobiernos de la región, particularmente en Venezuela, el apoyo que necesitaba. Argentina recurre a un arreglo institucional temporal, configurando su política doméstica así como la exterior con un peso importante en esta última, por eso se indica que adopta un modelo de desarrollo exógeno, basado en sus exportaciones.

Lo ocurrido con Venezuela se presenta en un ciclo parecido. La crisis institucional y económica obligó a remover piezas a la clase política. Después del fracasado golpe de Estado en 2002, la política exterior y económica da un giro de 180 grados, convirtiéndola en activa y agresiva. No obstante, a diferencia de Argentina, la política exterior venezolana es la que, en ocasiones, marca los tiempos y las actividades de la política económica interna.

Venezuela, por su parte, se ha caracterizado por tener una política exterior demasiado dinámica en el contexto internacional. Con Hugo Chávez, la política exterior ha abanderado tres ejes: la crítica constante hacia la hegemonía estadounidense, la petropolítica como medio de poder ante un contexto incierto y de aparente desabasto; y el desarrollo de un liderazgo “carismático” en la región, a través de proyectos como el ALBA, la creación del Banco del Sur y el Gran Gasoducto del Sur, proyecto que finalmente no se llevó a cabo por la negativa de Brasil.

Este tipo de cambios, son percibidos en prácticamente toda América Latina. Sin embargo, los casos en los que aparece con tal nitidez, son básicamente estos dos países que hemos estudiado.

Los países latinoamericanos comparten una serie de afinidades políticas y sociales, no siempre gratas. Es así como el bajo perfil institucional en las relaciones políticas de los países del hemisferio, obligan a instrumentar prácticas democráticas que legitimen a la clase en el poder para que su actuación internacional no sea cuestionada y le sea más fácil negociar con otros actores políticos.

Esta debilidad de origen, hace más difícil contar con una política exterior activa en el escenario internacional. Pasa por ejemplo con México, subsumido en una dependencia estructural hacia Estados Unidos y con un tejido social carcomido por la corrupción, la violencia y el narcotráfico. Sin embargo, Venezuela y Argentina aprovecharon este bajo rendimiento de origen, para posicionar sus políticas externas en el ámbito internacional, luego del quiebre de sus economías.

Sin embargo, también hay que decir que, el que tengan una voz y presencia más fuerte en el ámbito internacional, no significa que su actuación interna no sea cuestionable. Hoy en Venezuela el presidencialismo es exacerbado y preocupa a la comunidad internacional, las cada vez más disminuidas expresiones políticas opositoras a su régimen. Pese a ello, cuenta con una legitimidad creciente entre la población, lo que le ha permitido reformar la constitución a fin de seguir concentrando las decisiones importantes a nivel interno como en el exterior.

En Argentina, sucede lo mismo. Ahora, el matrimonio Kirchner se mantiene en el poder, y aún cuando algunos críticos consideran al régimen de nepotista, lo cierto es que también cuenta con el apoyo de la mayoría de la población.

Y en ello, han jugado un papel trascendental dos elementos: el repunte de sus economías, después de las crisis de principios de milenio, y el posicionamiento de su política exterior al menos en la región que integran.

Chávez es considerado como uno de los líderes mundiales del momento, y Néstor Kirchner es conocido por por remontar a Argentina de una crisis económica y un agotamiento político, en cuestión de pocos años.

Si bien es cierto que el gobierno de Chávez presenta algunos tintes dictatoriales, también lo es el hecho de que sus políticas y estrategias estén avaladas por la sociedad venezolana en singulares procesos democráticos, denominados por los analistas como “democracia plebiscitaria”. A su gobierno se le ha calificado de populista y caudillista, mismos que le han dado estabilidad política y logrado cierta mejora en las condiciones de vida de amplias capas de la población.

Otra conclusión interesante es que en este reacomodo político y de las agendas exteriores de Venezuela y Argentina, resultaron en mayores procesos cooperativos, con aquellos que comparten una orientación política similar, concretamente de “izquierda” y de “centro izquierda”. A esto ha abonado la poca atención que en los últimos años ha puesto Estados Unidos en la región y al fracaso de sus políticas integracionistas, como el ALCA.

En este sentido, una de las hipótesis de las que parte este estudio se corrobora en los casos de investigación. Es decir, estos países colaboran y detonan una mayor cooperación bilateral, en el momento en que su ideología política es similar, al menos en el discurso, aunque no así en sus acciones económicas.

Como se puede apreciar en el último capítulo de la tesis, derivado de ello se genera un entramado de acuerdos específicos de cooperación que dan cuenta de la novedad de las relaciones y la necesidad de crear frentes para el desarrollo regional.

Evidentemente, las nuevas prioridades modificaron esquemas y puntos de vista tradicionales. Esta particular reinscripción en el escenario internacional es producto de un cambio en la agregación de preferencias.

Con todo lo anterior, se hace más clara la relación entre las dos lógicas que han guiado este trabajo: la *ideológica* y la de *agrupamientos regionales*. La caracterización de la política exterior que hemos analizado para estos dos países, define la relación existente entre la política interna y la externa como partes de un *continuum* de la acción del Estado.

No cabe la menor duda de que los gobiernos de Venezuela y de Argentina han buscado en las estrategias de cooperación política y económica, los espacios y mecanismos adecuados para fortalecer sus economías, ofrecer un mejor nivel de vida a sus ciudadanos y participar activamente en el contexto internacional.

Es por ello que para asentar una vez más la importancia de la integración por una lógica de ideologías, cabe resaltar un hecho: la mayoría de estas propuestas no hubieran podido llevarse a cabo sin el apoyo que el gobierno argentino, primero con Néstor Kirchner y después con Cristina, brindaron a las iniciativas de Hugo Chávez.

Las perspectivas de la agenda exterior venezolana y argentina, han sido bastante constantes y puede que sigan en ese curso. Sin embargo, sin querer hacer apologías de futurismos infundados y con el afán de que los lectores incentiven este tipo de investigaciones entre países, las perspectivas son las siguientes:

Para la política venezolana:

- Continuación del hiperpresidencialismo en política exterior que ha caracterizado a los gobiernos venezolanos y que se ha acentuado con Hugo Chávez.
- Mantenimiento de la “petropolítica o diplomacia petrolera” como principal estrategia en las relaciones internacionales.
- Construcción de un polo de desarrollo regional liderado indiscutiblemente por Hugo Chávez.
- Propagación de la ideología socialista y “de izquierda” en Latinoamérica.

- Política integracionista a nivel regional y mundial sobre la base de intereses mutuos.
- Los resultados en política exterior son utilizados para mantener el apoyo popular de Chávez; consenso en el que se apoya el presidente venezolano para efectuar cambios en la política interna y a nivel institucional.
- El juego democrático es limitado porque la oposición existente es débil y las instituciones políticas son afines al liderazgo carismático de Hugo Chávez.
- Los intercambios comerciales y acercamiento con otras potencias son aún incipientes, por lo que solamente a muy largo plazo podría hablarse de una cooperación importante con países como Rusia, China, India y la Unión Europea.

Para la política argentina:

- Cristina Fernández -2007 a 2011-, continuará con la política exterior de Néstor Kirchner, basando su crecimiento económico en la exportación de sus productos primarios.
- Mantenimiento de un discurso y acciones económicas de “izquierda”, aunque el principal partido político en el que descansa el gobierno es peronista.
- Fortalecimiento de los vínculos con las naciones del cono sur, a fin de crear un polo regional benéfico para los países del área.
- Profundización en la institucionalidad del MERCOSUR y el apoyo a otras iniciativas regionales.
- Apoyo irrestricto a Venezuela para que lidere los procesos cooperativos en el área.

- Situar a Venezuela y Brasil como socios estratégicos.
- Mantenimiento de los indicadores macroeconómicos como base para el desarrollo interno.
- Política de alejamiento de los organismos financieros internacionales, el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, así como de Estados Unidos.
- Búsqueda de acercamientos equilibrados con el Club de París y la Unión Europea.

En los momentos en que se concluye esta tesis, el gobierno venezolano cuenta con una estrategia peculiar en su política exterior actual, que conceptualmente se podría situar entre el institucionalismo y el pragmatismo.

La mayoría de sus acciones, además de estar dirigidas a fortalecer la presencia del país en el exterior para obtener ventajas comerciales y productivas o posicionarse geopolíticamente, también están encaminadas a posicionar la imagen presidencial entre la población del país, a efecto de dotarlo de la legitimidad de origen para emprender diversas acciones con el fin de permanecer en el poder, cuestión que ha dañado su imagen interna.

El gobierno argentino abreva en el institucionalismo y en el realismo y parece actuar pragmáticamente en lo económico, privilegiando, a toda costa, el desarrollo interno.

ANEXOS

ANEXO 1.

Objetivos estratégicos de la Política Exterior en el Gobierno de Néstor Kirchner⁵⁸

- Priorizar la integración de la Argentina al mundo, mediante consensos orientados al fortalecimiento del derecho internacional, la promoción de los valores asociados a la paz internacional, la forma democrática de gobierno, el respeto a los derechos humanos y un sistema de comercio equilibrado, una mejor distribución de los beneficios de la globalización y una democratización del sistema de decisiones en los organismos internacionales.
- Apoyar el multilateralismo, estableciendo a tal efecto relaciones serias, maduras y racionales, aspirando a mantener una presencia activa en los organismos internacionales relevantes para el país, adecuando al mismo tiempo la contribución a los mismos a las reales capacidades nacionales.
- Propugnar la apertura del país al mundo de manera realista, en el marco de la profundización de políticas de integración regional –en particular a través del MERCOSUR- aplicando criterios negociadores flexibles, acorde con las circunstancias del contexto internacional, con el objeto de fortalecer el restablecimiento de la credibilidad, confiabilidad y previsibilidad de nuestro país.
- Bregar por la consolidación de una América Latina políticamente estable, próspera y unida, basada en ideales de democracia y justicia social.
- Sostener el reclamo de soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme al derecho internacional.
- Profundizar la alianza estratégica con Brasil en todos sus aspectos, como forma de fortalecer la base de inserción política y económica de nuestro país en el contexto internacional.
- Consolidar y vigorizar la asociación estratégica con Chile y fortalecer la relación bilateral con los otros países limítrofes, al mismo tiempo que

⁵⁸ Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, 2003.

- tender al establecimiento de una relación especial con México.
- Proteger a los argentinos en el exterior, así como propender a la regularización migratoria de aquellos que se encuentran en situación irregular, de manera de permitirles su inserción en los sectores laboral, económico, social y educativo de sus lugares de residencia.
 - Alcanzar una relación madura con Estados Unidos y la Unión Europea, que permita ampliar los planos de cooperación respectiva en todos los campos.
Estrechar vínculos con las demás naciones desarrolladas, así como con las grandes naciones en desarrollo del Lejano Oriente, Europa Central y Oriental y África.
 - Participar activamente en pro de la paz, buscando consensos amplios en los ámbitos multilaterales que los comprometan eficazmente en la promoción del desarrollo socio-económico y el combate contra la pobreza. En este sentido, constituye un objetivo primordial de nuestra política exterior seguir participando activamente en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.
 - Otorgar máxima prioridad a la lucha contra el terrorismo internacional, al igual que contra la delincuencia transnacional organizada y el narcotráfico, alentando todas las acciones internacionales que contribuyan a la persecución, control y eliminación de estos flagelos.
 - Propiciar la cooperación nuclear y espacial con fines pacíficos y continuar nuestra activa política en materia de desarme y no proliferación tanto en el ámbito multilateral como regional.
 - Promover las manifestaciones de la cultura, el turismo y el deporte de forma de presentar ante el mundo una visión integral de la sociedad argentina, otorgando particular atención a la necesidad de apoyar a jóvenes artistas, con un criterio federal, en las actividades de difusión de la cultura en el exterior.
 - Fortalecer las capacidades técnicas de nuestro país a través de mecanismos de cooperación científica y tecnológica.
 - Profundizar la coordinación institucional y política entre la Cancillería y los demás órganos y organismos del Estado, atendiendo a la cooperación con las provincias, demás entes regionales, el sector privado y representantes de la sociedad civil.

- Impulsar la participación en acciones de asistencia humanitaria y alentar el voluntariado a nivel regional, interamericano y global.
- Propender a la aplicación en el ámbito de la política exterior de una gestión basada en objetivos y logros.

ANEXO 2.

Consenso de Buenos Aires

Documento de Argentina-Brasil

El 16 de octubre de 2003 los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, y de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, firmaron el documento Consenso de Buenos Aires, donde se comprometen a actuar en conjunto para "garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social acorde con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio". He aquí el texto completo.

Néstor Kirchner

Presidente de Argentina

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente de Brasil

1. Nosotros, los Presidentes de la República Argentina, Néstor Kirchner, y de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, convencidos de que el bienestar de los pueblos constituye el objetivo prioritario de ambos gobiernos, reafirmamos nuestra voluntad de intensificar la cooperación bilateral y regional para garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social acorde con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio.
2. Destacamos la trascendencia que la consolidación de la democracia política posee para nuestra región así como nuestro común propósito de fortalecerla, asumiendo la responsabilidad histórica que nos concierne en relación con el combate a la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, que configuran una pérdida efectiva de autonomía y dignidad de las personas, obstaculizando gravemente el ejercicio pleno de la ciudadanía.
3. Convenimos en impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos

existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural.

4. Manifestamos nuestra convicción de que, en un contexto mundial signado por la aceleración de un proceso de globalización que ha ampliado el horizonte de las posibilidades humanas pero que, paralelamente, ha generado inéditas modalidades de concentración económica, nuestras naciones deben definir su futuro en el marco de una agenda que responda a las necesidades, posibilidades y desafíos que singularizan a nuestros países en el comienzo del siglo XXI.

5. Nos comprometemos a instrumentar políticas públicas que apuntalen el crecimiento sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios, propiciando ordenamientos tributarios y fiscales más justos.

6. Tenemos la certeza de que el flagelo de la pobreza no se resuelve con planes asistenciales. Aún cuando éstos constituyan un paliativo obligado hasta la efectiva solución del problema, no deben tender a cristalizar una sociedad dividida entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos. Por ello, nos proponemos impulsar todas las acciones necesarias para disminuir las elevadas tasas de desocupación que castigan a nuestras sociedades, generando condiciones propicias para el desarrollo de los negocios y la inversión productiva.

7. Somos conscientes del papel estratégico que nuestros Estados deben desempeñar y redoblabemos los esfuerzos tendientes a fortalecer sus instituciones, profesionalizar a la administración pública, mejorar su capacidad de respuesta, incrementar su eficacia y asegurar una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones.

8. Reconocemos que nuestra común aspiración al desarrollo implica otorgar una absoluta prioridad a la educación como herramienta de inclusión social, en tanto su capacidad integradora y equiparadora no ha sido superada por ninguna otra política social. En tal sentido, a través de la política educativa, nuestros gobiernos procurarán garantizar a todos los ciudadanos la adquisición de capacidades de aprendizaje que les permitan desarrollarse a lo largo de su vida, en una sociedad cambiante que requiere la actualización constante de destrezas y habilidades.

9. Reafirmamos nuestro compromiso para construir una sociedad de la información orientada por los objetivos de inclusión social, de erradicación del

hambre y de la pobreza, de la mejora de la salud y la educación, así como de alcance de un desarrollo económico y social equilibrado.

10. Sabemos que la revolución informática trae novedosas oportunidades de participación y de acceso al conocimiento, pero presenta inéditos peligros de exclusión, generando una brecha tecnológica entre nuestras naciones y los países altamente industrializados. En este marco, nuestros pueblos deben incorporarse al mundo digital, por lo que nos proponemos desarrollar la infraestructura necesaria, de manera tal que todos los ciudadanos y las empresas, especialmente las pequeñas, estén en condiciones de participar activamente de las ventajas que ofrece la sociedad de la información.

11. Redoblabremos los esfuerzos para que nuestras universidades e institutos de ciencia y tecnología multipliquen y potencien sus vínculos, con el fin de generar un polo científico tecnológico regional que profundice las investigaciones básica y aplicada, con criterios de sostenibilidad y equidad social.

12. Consideramos que muchos de los problemas que hoy nos aquejan reconocen una base en los fuertes desequilibrios y desigualdades regionales existentes en el ámbito de nuestras naciones. Por lo tanto, nos proponemos instrumentar políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio.

13. Reafirmamos nuestra convicción de que el trabajo decente, tal como es concebido por la OIT, es el instrumento más efectivo de promoción de las condiciones de vida de nuestros pueblos y de su participación en los frutos del progreso material y humano. Auspiciamos la próxima Conferencia Regional de Empleo del Mercosur en marzo de 2004 y deseamos que de sus resultados surjan líneas de acción que nos permitan ir alcanzando en nuestras comunidades niveles satisfactorios de cohesión social y dignidad del trabajador y su familia.

14. Reiteramos nuestra adhesión a los principios consagrados en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y a los programas de acción establecidos por la Agenda 21 adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente e Desarrollo y en el Plan de Implementación adoptado por la Cumbre sobre Desarrollo Sustentable.

Expresamos nuestra firme intención de cooperar y coordinar acciones con vistas a la promoción de los objetivos consagrados en los acuerdos multilaterales ambientales, tales como la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio

Climático y su Protocolo de Kioto y la Convención sobre Diversidad Biológica, entre otros.

Continuaremos aunando esfuerzos en la búsqueda de soluciones sustentables para la gestión integrada de los recursos hídricos compartidos, con la intención de propiciar el desarrollo sustentable de nuestras poblaciones.

15. Ratificamos nuestra profunda convicción de que el Mercosur no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países.

16. Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos.

17. Reafirmamos nuestro deseo de continuar con las negociaciones de la Ronda de Doha en bases equilibradas y con reales perspectivas de éxito, en particular en el capítulo agrícola, superando la falta de resultados concretos en Cancún. Reafirmamos nuestro firme compromiso con los objetivos de la Agenda de Doha e instamos a los países desarrollados a cooperar de manera efectiva para su realización, de modo de consolidar un sistema multilateral de comercio abierto, sin distorsiones y no discriminatorio. Declaramos, asimismo, nuestra intención de generar nuevas alianzas y estrategias conjuntas con otros países con los cuales compartimos intereses y preocupaciones semejantes.

18. Reiteramos nuestro compromiso con una continuada y estrecha coordinación de posiciones en la búsqueda de acuerdos equilibrados, que incrementen las relaciones del Mercosur con los demás socios, en particular la Comunidad Andina, con el objetivo de mayor prosperidad para todos.

Coincidimos en la disposición de continuar participando desde el Mercosur en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el objetivo de alcanzar un acuerdo equilibrado que respete los intereses disímiles de los participantes y dote al proceso de la flexibilidad necesaria para permitir que la negociación se desarrolle conforme a la situación de cada uno de los países y bloques involucrados. Para ello, coincidimos en reafirmar la propuesta de formato metodológico presentada por el Mercosur, por considerar que la misma constituye una alternativa realista que permitirá alcanzar un acuerdo satisfactorio en enero de 2005.

19. Expresamos que la administración de la deuda pública debe tener como horizonte la creación de riqueza y de puestos de trabajo, la protección al ahorro, la reducción de la pobreza, el fomento de la educación y la salud y la posibilidad de mantener políticas sostenibles de desarrollo económico y social.

20. Enfatizamos nuestro compromiso histórico con el fortalecimiento de un orden multilateral fundado en la igualdad soberana de todos los Estados y rechazamos todo ejercicio de poder unilateral incompatible con los principios y propósitos consagrados por la Organización de las Naciones Unidas.

21. Entendemos que el multilateralismo y el respeto a las normas y principios del derecho internacional deben permanecer en primer plano en todos los esfuerzos relacionados con la seguridad internacional y, particularmente, con relación a los objetivos de desarme y no proliferación.

Reafirmamos el papel central de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad en las relaciones internacionales como el principal instrumento universal para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, y la promoción del desarrollo económico y social de forma sustentable. Subrayamos la necesidad de la estricta observancia de la Carta de la ONU y de los principios y normas universalmente reconocidos del derecho internacional por todos los miembros de la comunidad internacional.

Reafirmamos la necesidad de combatir las amenazas a la paz y a la seguridad internacional y el terrorismo, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los instrumentos jurídicos de que son partes Argentina y Brasil.

22. Afirmamos nuestra voluntad de trabajar conjuntamente para la concreción del presente consenso y hacemos extensiva nuestra convocatoria a todos los países latinoamericanos para alcanzar así una sociedad más justa, equitativa y solidaria, que fortalezca la democracia en la región.

ANEXO 3.

Cinco polos para una nueva República⁵⁹

V. EQUILIBRIO MUNDIAL: SOBERANÍA Y MUNDIALIZACION

POLÍTICA EXTERIOR: SOBERANÍA Y MUNDIALIZACIÓN

Relaciones con Estados de carácter prioritario estratégico y de cooperación

La política exterior de Venezuela supone, para el nuevo gobierno, un cambio democrático y de gran avance. Las relaciones internacionales tendrán un carácter prioritario con Colombia, la Comunidad Andina, el Brasil, Caribe y Centroamérica, y los estados del MERCOSUR. Con la República Federativa de Guyana tendrán un carácter de cooperación y solidaridad. Con Norte América, la Unión Europea y Asia, tendrán un carácter altamente estratégico. El esfuerzo fundamental de la política exterior del nuevo gobierno es el de la adecuada inserción de Venezuela en la comunidad internacional como un actor autónomo e independiente, capaz de promover sus intereses nacionales. En el orden interno, la política exterior del nuevo gobierno supone privilegiar el Proceso de integración de la política energética exterior de Venezuela, mediante la vinculación orgánica de PDVSA con todo el sistema correspondiente a la administración pública de la política exterior, es decir Ministerio de Energía y Minas y Ministerio de Industria y Comercio, procurando una política energética no contradictoria para el país.

POLÍTICA EXTERIOR Y DEMOCRACIA

El proceso constituyente que vive Venezuela incorpora un signo especial a la política exterior venezolana, cual es el del cambio, la transformación y la profundización democrática. Ello deberá ser expuesto y posicionado en los foros internacionales, acompañado de:

⁵⁹ Gobierno Bolivariano de Venezuela, Ministerio de Planificación y Desarrollo.

- La doctrina sobre autodeterminación de Venezuela y desarrollo de la soberanía de la Nación, en sus más variados ámbitos: territorial, económico, cultural, militar, alimentario, energético.
- Principios de no intervención y respeto a la inmunidad de jurisdicción del Estado venezolano.
- Intangibilidad territorial.
- Protección y promoción de los derechos humanos.
- Aceleración de la integración latinoamericana.
- Apoyo a los pueblos como protagonistas o actores directos de las relaciones internacionales y de sus órganos representativos como las ONG de índole humanitaria.
- Principio de igualdad entre los estados atendiendo a la justicia internacional.
- Promoción de la democratización de la sociedad internacional, atendiendo a los términos de la Carta de las Naciones Unidas, así como a las resoluciones de la Asamblea General y los instrumentos multilaterales.
- Promoción del Nuevo Orden Económico Internacional fundamentado en los principios de cooperación y colaboración recíprocas.
- Preservación de la paz internacional.
- Proclamación de la solidaridad con todos los pueblos del mundo sin discriminación de ninguna naturaleza o índole, afianzando el principio del pluralismo, internacional.
- Sujeción a las normas del derecho internacional y a los tratados internacionales que hubiesen sido concertados sin menoscabo de la soberanía.
- Preservación del medio ambiente, y promoción de los derechos ecológicos. Lucha contra el consumo y tráfico de drogas dañinas a la salud de los pueblos.
- Lucha contra cualquier manifestación del terrorismo y promoción de la doctrina sobre las áreas estratégicas de paz como forma superior y civilizada para resolver los conflictos entre los pueblos.

POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADO

Para el nuevo gobierno, lo antes expuesto supone diferenciar las políticas de estado cuya especificidad es el afianzamiento del interés nacional en la dimensión exterior de la actuación del Estado, es decir, la identificación y promoción de los intereses nacionales de la República de Venezuela caracterizados por la necesidad de procurar nuevos consensos liderados por el jefe de Estado. Supone, por otra parte, políticas de gobierno que individualizan y

ejecutan las acciones de ambiente contingente y temporal en las relaciones internacionales, verificando compromisos y pactos que no lesionen los intereses nacionales esenciales que fundamentan la política exterior de, Estado.

Articulación de compromiso del Estado Democrático con la coexistencia y cooperación con la comunidad internacional

El proceso constituyente que vive Venezuela debe traducir en garantías y formas jurídicas expresas las bases y exigencias de la política exterior de Estado, tanto en lo que respecta a la internacionalización de los intereses nacionales esenciales, lo que corresponde al concepto estratégico del Estado, como en lo que respecta a la visión geopolítica, geoestratégica y geoeconómica de Venezuela. Para el nuevo gobierno, esa política exterior, además de profundamente democrática, debe ser realista sin desconocer los principios y debe ser posibilista atendiendo al poder y potencial de Venezuela. Para ello es fundamental articular el compromiso del Estado democrático con la coexistencia y cooperación de ese Estado con los demás miembros de la comunidad internacional.

POLÍTICA EXTERIOR Y PRIORIDADES GEOPOLÍTICAS

Política exterior basada en las prioridades geopolíticas

Las prioridades geopolíticas de Venezuela suponen valorar, a los efectos de la política exterior venezolana, la fachada amazónica y las relaciones con Brasil y los integrantes del Pacto de Cooperación Amazónica; la fachada, Atlántica y las relaciones con Guyana, redimensionando los efectos estratégicos de la discusión fronteriza en relación a la salida del crudo extra-pesado venezolano; la fachada Andina y las relaciones con Colombia y la Comunidad Andina; la fachada Caribeña (o Caribana) y las relaciones con el *Mare Nostrum* y con las islas ubicadas en la rutas geopolíticas del petróleo, así como las que se mantienen para la importación de los recursos que ingresan por el Mar Caribe.

ESTRATEGIAS COMERCIALES Y POLÍTICA EXTERIOR

Relaciones de integración subregional como prioridad

Además de las relaciones ya mencionadas debe priorizarse la estrategia de apertura comercial hacia los Estados Unidos, la Unión Europea y la exploración

de nuevos mercados como China Precisamente, en el orden de las prioridades económicas estarán las relaciones de integración subregional -CARICOM, MERCOSUR, Grupo de los Tres y las llamadas Alianzas concéntricas con México, Canadá y Ecuador-, procurando promover acuerdos de alcance hemisférico que permitan superar no sólo los problemas económicos, sino los de terrorismo, narcotráfico, depredación del ambiente y contrabando, ente otros. Apertura hacia la Cuenca del Pacífico y reafirmación de alianzas con los países ofertantes de petróleo. Esa apertura pluridimensional de la política exterior venezolana debe ser más audaz hacia Asia y el mundo árabe.

EL NUEVO GOBIERNO Y EL ÁREA LATINOAMERICANA EN LA INSERCIÓN MUNDIAL

Políticas dirigidas a la democratización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

El nuevo Gobierno profundizará la relación económica y política latinoamericana y promoverá en el área de su competencia acuerdos para la integración del Comunidad Andina y el MERCOSUR. Se profundizará la política de cooperación fronteriza y comercial con el Gobierno del Brasil. La Cancillería favorecerá escenarios de encuentros entre países demandantes y ofertantes de energía. El nuevo Gobierno desarrollará una participación activa en la Cumbre Hemisférica, el Grupo de Río, el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela), el Grupo Latinoamericano de las Naciones Unidas, en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobierno, en el Movimiento de los No Alineados y en la Organización Mundial de Comercio.

La armonización de los valores de una sociedad internacional democrática que atienda el bien común y la justicia social internacional sumada a los condicionamientos estratégicos de los intereses nacionales esenciales de Venezuela, constituyen parte de la arquitectura de la nueva orientación Internacional de la Política Exterior del Estado venezolano; de allí que los grandes lineamientos de Política Exterior del nuevo gobierno podrían sintetizarse en:

- Promoción del interés nacional y empeño hacia el bien común internacional mediante el perfeccionamiento del Estado democrático de participación y la diferenciación entre política exterior de Estado y sus objetivos permanentes, y la política exterior de Gobierno que temporaliza los intereses nacionales. En ambas manifestaciones de la Política Exterior,

- el nuevo Gobierno buscará nuevos consensos.
- Defensa y promoción de los derechos humanos y ampliación, en el orden interno del Estado, de su jurisdicción internacional.
 - Proceso de relegitimación internacional y de la formulación de la política exterior privilegiando un posicionamiento diversificado en una relación pluripolar, dentro del proceso de globalización.
 - Incorporación a la acción exterior del Estado de una visión integral de las fachadas estratégicas y su interpretación adecuada para las prioridades político-económicas.
 - El nuevo Gobierno reafirmará la alianza geopolítica con los países exportadores de petróleo y una política energética no disociada de la política exterior.
 - El nuevo Gobierno practicará una diplomacia paralela con los pueblos, con la sociedad civil y con las organizaciones no gubernamentales.
 - El nuevo Gobierno desarrollará una política de ocupación del espacio marítimo (política exterior del mar), priorizando los espacios-fluviales, las cuencas hidrográficas y los programas de integración de transporte y de uso económico y comercial, procurando consolidar una integración fluvial sudamericana pero promoviendo una estrategia para la conservación de los espacios acuáticos.
 - La reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá como objeto la creación de una administración profesional en el servicio exterior, revisando las misiones diplomáticas y creando una organización funcional ágil y capaz de dar respuestas a los desafíos de las relaciones internacionales contemporáneas.
 - La política exterior venezolana deberá visualizar adecuadamente, para sus mejores relaciones internacionales, a los estados de carácter prioritario, cuya relación es de cooperación y a los estados de carácter altamente estratégico.

ANEXO 4.

Acuerdos de Cooperación Argentina – Venezuela en el periodo 2003-2008⁶⁰

1. (3376) CARTA DE INTENCIÓN EN MATERIA DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS BÁSICOS (ENTRE LA ARGENTINA Y VENEZUELA)
Firma: Buenos Aires, 19 de Agosto de 2003.
2. (3375) CARTA DE INTENCIÓN PARA EVALUAR LA INSTALACIÓN DE CENTROS O MÓDULOS DE MEDICINA NUCLEAR DE ORIGEN ARGENTINO EN LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 19 de Agosto de 2003.
3. (3374) CARTA DE INTENCIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN Y SUMINISTRO DE IMPLEMENTOS, MAQUINARIA Y TECNOLOGÍA AGROINDUSTRIAL Y ALIMENTARIA (ENTRE LA ARGENTINA Y VENEZUELA). Firma: Buenos Aires, 19 de Agosto de 2003.
4. (3373) PROTOCOLO ADICIONAL PARA ACTUALIZAR EL CONVENIO BÁSICO SOBRE COOPERACIÓN ECONÓMICA, INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA Y COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 19 de Agosto de 2003.
5. (7087) CONVENIO INTEGRAL DE COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Caracas, 06 de Abril de 2004.
6. (7325) MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO EN MATERIA DE COOPERACIÓN FINANCIERA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Porlamar, 21 de Julio de 2004.

⁶⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (<http://www.cancilleria.gov.ar/>). Se agradece la amabilidad de la Cancillería Argentina por proporcionarnos los tratados oficiales entre ambos países.

7. (7322) ADDENDUM N° 1 AL CONVENIO INTEGRAL DE COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Porlamar, 23 de Julio de 2004.
8. (7323) ADDENDUM N° 2 AL CONVENIO INTEGRAL DE COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Porlamar, 23 de Julio de 2004.
9. (7321) DECLARACIÓN DE LA ISLA MARGARITA DE LOS PRESIDENTES DE LA REP. ARGENTINA Y DE LA REP. DE VENEZUELA. Firma: Porlamar, Isla Margarita, 23 de Julio de 2004.
10. (7324) DECLARACIÓN DE PORLAMAR. CREACIÓN DEL FORO DE INTEGRACIÓN ARGENTINO-VENEZOLANO (FIVA). Firma: Porlamar, 23 de Julio de 2004.
11. (8863) ADDENDUM NO. 3 AL CONVENIO INTEGRAL DE COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Caracas, 21 de Diciembre de 2004.
12. (8864) ADDENDUM NO. 4 AL CONVENIO INTEGRAL DE COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 01 de Febrero de 2005.
13. (9120) DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESIDENTES DE ARGENTINA Y DE VENEZUELA SOBRE CONTRATOS ENTRE LOS ASTILLEROS RIO SANTIAGO Y DINCA. Firma: Buenos Aires, 01 de Febrero de 2005.
14. (9121) MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE ENARSA DE LA REP. ARGENTINA Y PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. - INTERINSTITUCIONAL-. Firma: Buenos Aires, 01 de Febrero de 2005.
15. (8398) ACUERDO COMPLEMENTARIO AL CONVENIO BÁSICO SOBRE COOPERACIÓN ECONÓMICA, INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA Y COMERCIAL, EN EL ÁREA DE PROVISIÓN DE IMPLEMENTOS Y MAQUINARIA AGRÍCOLA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Brasilia, 29 de Septiembre de 2005.

16. (8691) CONVENIO DE ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES DE HERMANAMIENTO ENTRE LA PROVINCIA DE SAN JUAN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL ESTADO BOLIVAR DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: San Juan, 25 de Octubre de 2006.
17. (8778) ADDENDUM ACUERDO MARCO ENTRE SANCOR COOPERATIVAS UNIDAS LIMITADA DE ARGENTINA Y EL BANCO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE VENEZUELA. Firma: Puerto Ordaz, 21 de Febrero de 2007.
18. (8787) CARTA DE INTENCIÓN ENTRE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y LA REPÚBLICA ARGENTINA CON EL OBJETO DE ESTABLECER LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA – CIENTÍFICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL CIRCUITO CÁRNICO EN LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Puerto Ordaz, 21 de Febrero de 2007 (Extinguido el 21 de Mayo de 2007).
19. (8785) MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA PARA LA CONSTITUCIÓN DEL BANCO DEL SUR. Firma: Puerto Ordaz, 21 de Febrero de 2007.
20. (8797) ADDENDUM N° 7 AL CONVENIO INTEGRAL DE COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y LA REPÚBLICA ARGENTINA. Firma: Caracas, 09 de Marzo de 2007.
21. (8958) TRATADO DE SEGURIDAD ENERGÉTICA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (TSE). Firma: Buenos Aires, 06 de Agosto de 2007. Norma Aprobatoria: Promrecc Ditra 14/2008.
22. (9050) ADDENDUM N° 8 AL CONVENIO INTEGRAL DE COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 07 de Agosto de 2007.
23. (9166) ADDENDUM N° 10 AL CONVENIO INTEGRAL DE COOPERACIÓN ENTRE LA REP. ARGENTINA Y LA REP. BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Caracas, 12 de Febrero de 2008.

24. (9165) ADDENDUM N° 9 AL CONVENIO INTEGRAL DE COOPERACIÓN ENTRE LA REP. ARGENTINA Y LA REP. BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Caracas, 12 de Febrero de 2008.

25. (9245) ACUERDO COMPLEMENTARIO AL CONVENIO BÁSICO SOBRE COOPERACIÓN ECONÓMICA, INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA Y COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REP. BOLIVARIANA DE VENEZUELA PARA LA COOPERACIÓN CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA Y PRODUCTIVA EN LAS AREAS AGRÍCOLA Y PECUARIA. Firma: Almirante Brown, Provincia de Buenos Aires, 04 de Agosto de 2008 (3373).

26. PROTOCOLO ADICIONAL PARA ACTUALIZAR EL CONVENIO BÁSICO SOBRE COOPERACIÓN ECONÓMICA, INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA Y COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 19 de Agosto de 2003.

27. (8398) ACUERDO COMPLEMENTARIO AL CONVENIO BÁSICO SOBRE COOPERACIÓN ECONÓMICA, INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA Y COMERCIAL, EN EL ÁREA DE PROVISIÓN DE IMPLEMENTOS Y MAQUINARIA AGRÍCOLA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Brasilia, 29 de Septiembre de 2005, Vigor: 27 de Febrero de 2006.

28. (8772) MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA PARA LA COOPERACIÓN DE SUS INSTITUTOS DIPLOMÁTICOS. Firma: Puerto Ordaz, 21 de Febrero de 2007.

29. (8902) CARTA DE INTENCIÓN SOBRE CEREALES Y OLEAGINOSAS ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS INDUSTRIAS LIGERAS Y COMERCIO (MILCO) DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 17 de Abril de 2007.

30. (8897) CARTA DE INTENCIÓN SOBRE CUEROS ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS INDUSTRIAS LIGERAS Y COMERCIO (MILCO) DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 17 de Abril de 2007.
31. (8899) CARTA DE INTENCIÓN SOBRE DISEÑO Y FRÍO ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS INDUSTRIAS LIGERAS Y COMERCIO (MILCO) DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 17 de Abril de 2007.
32. (8903) CARTA DE INTENCIÓN SOBRE FRIGORÍFICOS DE POLLO ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS INDUSTRIAS LIGERAS Y COMERCIO (MILCO) DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 17 de Abril de 2007.
33. (8900) CARTA DE INTENCIÓN SOBRE FUNDICIÓN ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS INDUSTRIAS LIGERAS Y COMERCIO (MILCO) DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 17 de Abril de 2007.
34. (8898) CARTA DE INTENCIÓN SOBRE HILADOS DE ALGODÓN ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS INDUSTRIAS LIGERAS Y COMERCIO (MILCO) DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 17 de Abril de 2007.
35. (8905) CARTA DE INTENCIÓN SOBRE METROLOGÍA ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS INDUSTRIAS LIGERAS Y COMERCIO (MILCO) DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 17 de Abril de 2007.
36. (8901) CARTA DE INTENCIÓN SOBRE MOTOS Y BICICLETAS ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA

LAS INDUSTRIAS LIGERAS Y COMERCIO (MILCO) DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 17 de Abril de 2007.

37. (8904) CARTA DE INTENCIÓN SOBRE PORCINOS ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS INDUSTRIAS LIGERAS Y COMERCIO (MILCO) DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 17 de Abril de 2007.

38. (8894) CARTA DE INTENCIÓN SOBRE TECNOLOGÍAS BLANDAS ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS INDUSTRIAS LIGERAS Y COMERCIO (MILCO) DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 17 de Abril de 2007.

39. (8896) CARTA DE INTENCIÓN SOBRE VIVIENDA ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS INDUSTRIAS LIGERAS Y COMERCIO (MILCO) DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Firma: Buenos Aires, 17 de Abril de 2007.

40. (9225) ACUERDO COMERCIAL PARA EL SUMINISTRO DE MAQUINARIA AGRÍCOLA DE FABRICACIÓN ARGENTINA AL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y TIERRAS DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, EXTENSIÓN ETAPA 2008-2009 – INTERINSTITUCIONAL. Firma: Caracas, 06 de Mayo de 2008.

41. (9223) ACUERDO COMERCIAL PARA EL SUMINISTRO DE PLANTAS AGROINDUSTRIALES LLAVE EN MANO, VEHÍCULOS Y EQUIPOS VIALES DE FABRICACIÓN ARGENTINA A LA CORPORACIÓN VENEZOLANA AGRARIA (CVA) –INTERINSTITUCIONAL. Firma: Caracas, 06 de Mayo de 2008.

42. (9245) ACUERDO COMPLEMENTARIO AL CONVENIO BÁSICO SOBRE COOPERACIÓN ECONÓMICA, INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA Y COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REP. BOLIVARIANA DE VENEZUELA PARA LA COOPERACIÓN CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA Y PRODUCTIVA EN LAS AREAS AGRÍCOLA Y PECUARIA. Firma: Almirante Brown, Provincia de Buenos Aires, 04 de Agosto de 2008.

BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA Y DOCUMENTOS

Alcántara, Sáez Manuel (1992), “¿Democracias inciertas o consolidadas en América Latina?” en *Revista Mexicana de Sociología*, vol 54, núm 1, enero-marzo.

Alonso, José Fernando, (2006) “La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina *post default*” en Alfredo Bologna (comp), *La política exterior del Gobierno de Kirchner*, Rosario, Argentina: Tomo IV, Volumen 1, Centro de Estudios Internacionales de Rosario.

Álvarez, Herrera Bernardo (2008), “¿Un camino revolucionario? Debate sobre el progreso de Venezuela”, en *Foreigns Affairs Latinoamérica*, Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Vol. 8, Num. 4, octubre de 2008.

Aranda Ramón Alberto (2004), *La Política Exterior Argentina: de Ménem a Kirchner*, Buenos Aires: Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT)

Arrow K.J., (1963), *Social Choice and Individual Values*, Segunda Edición, New Haven, CT, Yale: University Press

Austen-Smith, D. y J. Banks, (2001), “Social Choice Theory, Game Theory and Positive Political Theory” en N. Polsby (ed)

Axelrod Robert, (1986), *La Evolución de la Cooperación*, Madrid: Alianza Universidad

Ayala Espino José, (1999), *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México: FCE.

Bernal-Meza, Raúl (2002), *Política Exterior Argentina: de Ménem a De la Rúa*, Sao Paulo *Perspec*, vol 16, No 1 Ene-Mar

Betancourt, Rómulo (1969), *Hacia América Latina democrática e integrada* (3ª ed), Madrid: Taurus

Birle Peter, Wilhelm Hofmeister, Günther Maihold y Barbara Potthast (eds.) (2007), *Las elites en América Latina*, Iberoamérica Editorial Vervuert, 2007, Versión en Internet.

Bolivar Ligia y Pérez Campos Magali, (1996) "El sistema de derechos humanos en la Constitución de 1961" en Ángel E. Álvarez (coord), *El Sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Caracas: Universidad Central de Venezuela

Borja Tamayo Arturo (1997) "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas" en *La Política Exterior de México*, México, COLMEX: 19-44

Bouzas Roberto (2002), *Realidades Nacionales Comparadas*, Colección Temas del Sur, Altamira, Buenos Aires: Fundación OSDLE

Brewer Carías Allan Randolph, (2000) "Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999", ponencia presentada en el Congreso sobre *The Venezuelan Constitution: A new political model for Latin America?*, Georgetown University, february 2.

Bruce Chapman, (2001) "Agregación de Razones", ponencia presentada durante el *Simposio Jurisprudencial Oxford-Toronto*, Oxford University: febrero 2001 y más tarde en el Seminario de Filosofía Social y Política en el Chaire Hoover d'Ethique Economique et Sociale, Catholic University de Louvain, junio

Calduch Cervera Rafael, (1993) "La política exterior de los Estados", en *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid: Ed. Centro de Estudios Ramón Areces

_____ (2001), "Concepto y Método de las Relaciones Internacionales en Cid Campillo Ileana (comp), *Lecturas básicas para Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales*, México: FCPyS-UNAM: 7-29

Calvert R., (1995) "The Rational Choice Theory of Social Institutions", en Banks J. y E. Hanushek (eds), *Modern Political Economy*, Cambridge: University Press

Camou, Antonio (2000), "Gobernabilidad", en *Léxico de la Política*, Laura Baca Olamendi, Judit Bokser- Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros, Germán Pérez Fernández (comps), México: FLACSO, SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Boll Stiftung, FCE

CEPAL (2006a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006 (estadística)*, Santiago de Chile, en www.eclal.cl

CEPAL (2006b) *Panorama social de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, en www.eclal.cl.

CEPAL (2006c) *Panorama de la inserción internacional de América Latina*, Santiago de Chile, en www.eclal.cl.

Cisneros A. Argentina (1998) "Historia de un éxito" en: Cisneros A (ed.) *Política Exterior Argentina 1989-1999*. Historia de un éxito

Colacrai Miryam, (2006), "Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la Autonomía" en Alfredo Bologna (comp), *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario, Tomo IV, Volumen 1

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), versión en Internet

Córdova Arnaldo, (1991), "Modernización y democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol 53, núm 1, enero-marzo 1991, p. 261-281.

Dallanegra Pedraza, Luis (2001), *Tendencias del orden mundial: régimen internacional. Una teoría sobre el sistema mundial desde una perspectiva realista-sistémica-estructural*, Córdoba : edición del autor. Versión en Internet

Damgaard, Bodil (2000), "Gobernabilidad, democracia y sindicalismo; perspectivas desde México", en Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce (coords), *Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, FLACSO y Editorial Plaza y Valdés

Del Bufalo Enzo, (2006) "Identificación y análisis de los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos" en Antonio Elías (comp), *Los Gobiernos progresistas en Debate*, Buenos Aires: COLMEX, FLACSO, Instituto Cuesta Duarte

Deutsch Karl, (1990) "Determinación de la política internacional" en *Análisis de las relaciones internacionales*, México: Ediciones Gernika

Duarte Villa Rafael, (2004) "Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el periodo de Hugo Chávez", Caracas: Cuadernos del Cendes, v 21, No 55, abril: versión en Internet

Dunne Timothy, (1997) "Liberalism" en *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, John Baylis y Steve Smith (eds): Oxford University Press

El Clarín (1990), Diario de Argentina, Diciembre 9: 12 (Reportaje al Canciller Di Tella).

_____ (2004), Diario de Argentina, Agosto 28: Versión Internet ("Kirchner iría a Cuba en enero").

_____ (2004), Diario de Argentina, Septiembre 7: Versión Internet, (Redrado Martín, La integración genera trabajo).

_____ (2007), Diario de Argentina, versión Internet: 7, 19 y 30 de octubre; 4 de noviembre; 1 al 31 de diciembre.

_____ (2008), Diario de Argentina, versión Internet: 1 de enero al 31 de mayo; 19 de junio.

El Nacional (2002), Diario de Venezuela, versión Internet: abril: 13 y 14.

El Universal (2002), Diario de Venezuela, Abril: 13 y 14.

_____ (2006), Diario de Venezuela, versión de internet: 1 al 31 de diciembre.

_____ (2007), Diario de Venezuela, versión de internet: 1 al 31 de diciembre.

_____ (2008), Diario de Venezuela, versión de internet: 1 al 31 de diciembre.

El Universal (2008), Diario de México, versión de internet: 1 y 6 de diciembre.

El país (2007), Diario de España, versión de internet: 16 de septiembre.

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

Escudé, Carlos. (1991) "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito" en *América Latina internacional*: Flacso. Vol 8, nº 21, enero 1 marzo

Espinaza, R. (1989), "Petróleo, economía e historia (Ensayo introductorio)" España, L.P. Democracia y renta petrolera, Caracas: Universidad Católica Andrés Bello: 9-53

Gilpin, Robert (2001), *Global Political Economy*, Princeton: University Press

Gómez Calcaño Luis y Arenas Nelly, (2002) "Modernización autoritaria o actualización del populismo", en Marisa Ramón Rollón (ed), *Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*, España: Ediciones Universidad Salamanca

González Urrutia, Edmundo, (2005), "Las dos etapas de la política exterior de Chávez" en *Revista Iconos*, Caracas: Revista de Ciencias Sociales: 159-171

Göran Therborn, (2000), *European Modernity and Beyond, The Trayectory of European Societies 1945-2000*, Sage Publications

Gott Richard (2005), *Hugo Chávez y la revolución bolivariana*, España: FOCA

Green, Rosario (2006), *Visiones desde el sur de América*, México: Porrúa

Guillen Romo Héctor, (2001), "De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina" en *Comercio Exterior*, México: Bancomex, mayo

Harrison R. Wagner, (1994), *Peace, War and the Balance of Power en American Political Sciencie Review* (january)

Hermet Guy, (2001), *Les populismes dans le monde. Une histoire sociologique XIX.XXe siecle*, Paris: Fayard

Hidalgo Trenado Manuel, (2002) "Liderazgo, reforma económica y cambio político en Venezuela, 1989-1998" en Alfredo Ramos Jiménez (Ed), *La transición Venezolana, Aproximación al fenómeno Chávez*, Caracas: Universidad de los Andes

Hodgson, Geoffrey M. (2001) "El enfoque de la economía institucional", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México: FCPyS, UNAM, año XLIV, núm.181, enero-abril

Huntington Samuel P. (1992), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires: Paidós

Ibarómetro (2007), citado por *El Clarín*: 4 noviembre 2007.

Jaguaribe Helio, (1977) *Problems of world modeling* (juntamente con otros autores). Cambridge: Ballinger Publ. Company

Keohane Robert O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N.J.: Princeton University Press

_____ (1993), *Instituciones Internacionales y Poder Estatal, Ensayos sobre teoría de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: Colección de Estudios Internacionales, Grupo Editor Latinoamericano

Keohane Robert y Nye Joseph, (1977), *Power and Interdependence*, Boston: Little Brown

Kirchner, Néstor (2003) Discurso de asunción del Presidente de la Nación ante la Asamblea Legislativa: 25 de mayo

Kornblith M (1989) "Deuda y democracia en Venezuela: los sucesos del 27 y 28 de Febrero", Caracas: Cuadernos del CENDES, 10: 17-34

_____ (1996) "Crisis y transformación del sistema político venezolano: Nuevas y viejas reglas de juego en Angel E. Alvarez (coord), *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Caracas: Universidad Central de Venezuela

Levine, D. (1994-95) "Goodbye to Venezuelan Exceptionalism". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol 36, 4

Libro Amarillo (2003) Introducción. Memoria y Cuenta del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela.

López Maya Margarita (2003) "Hugo Chávez Frías: his movement and his presidency en Venezuelan Politics" en Steve Ellner and Daniel Hellinger (eds), *The Chávez Era. Class, Polarization and Conflict*, London: Lynne Rienner

Lozano Claudio (2006), "Identificación y análisis de los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos", en Antonio Elias (comp), *Los Gobiernos Progresistas en Debate*, Buenos Aires: CLACSO, COLMEX, Instituto Cuesta Duarte

Machinllada, J (1993). *Civismo político y golpe de Estado*, Caracas: s.e.

Mackinnon, María Moria y Mario A. Petrone (comps) (1998), *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*: Buenos Aires: Eudeba

Madueño Luis, (2002), "El populismo quiliástico en Venezuela" en Alfredo Ramos Jiménez (ed), *La transición venezolana. Aproximación al fenómeno Chávez*, Caracas: Universidad de los Andes

Mc Kelvey R, (1976), "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and some Implications for Agenda Control" en *Journal of Economic Theory*, No 12, 472-482

Mares, David R. (2008), "Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana", en *Foreigns Affairs Latinoamérica*, Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Vol. 8, Num. 3, julio de 2008, pp. 2-11.

MERCOSUR (2006), *Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*, Caracas, Venezuela, 4 de julio de 2006.

Merle Marcel (1986) *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Madrid: Alianza Editorial

Milner Helen, (1997), *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton: Princeton University Press

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio y Culto de la República Argentina (2003), *Protocolo Adicional para Actualizar el Convenio Básico de Cooperación Económica, Industrial, Tecnológica y Comercial, entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela*, Buenos Aires, Argentina, 19 de agosto de 2003.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio y Culto de la República Argentina (2003a), *Manifiesto de Buenos Aires. Declaración de los Presidentes*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. 19 de agosto de 2003.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio y Culto de la República Argentina (2004a), *Convenio Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, Venezuela, 6 de abril de 2004.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio y Culto de la República Argentina (2004b), *Declaración de la Isla Margarita*, Isla Margarita, Venezuela, 22 – 24 de julio de 2004.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio y Culto de la República Argentina (2004c), *Foro de Integración Venezolano Argentino (FIVA)*, Porlamar, Venezuela, 23 de julio de 2004.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio y Culto de la República Argentina (2005), *Memorándum de Entendimiento entre ENARSA y Petróleos de Venezuela S.A.*, Buenos Aires, Argentina, 1º de febrero de 2005.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio y Culto de la República Argentina (2007a), *Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina para la Cooperación de sus Institutos Diplomáticos*, Puerto Ordaz, Venezuela, 21 de febrero de 2007.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio y Culto de la República Argentina (2007b), *Tratado de Seguridad Energética entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela*, Buenos Aires, Argentina, 6 de agosto de 2007.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio y Culto de la República Argentina (2007b), *Memorandum de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina para la Constitución del Banco del Sur*, Puerto Ordaz, República Argentina, 21 de febrero de 2007.

Mora Brito Daniel (2005), "La política exterior de Chávez en tres actos (1998-2004)", en *Revista Aldea Mundo*, Caracas, Año 8, No 16: 76-85

Moravscik Andrew, (1997) "Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics", en *International Organization*, 51, 4, otoño: 513-553

_____, (1998) *The Choice of Europe: Social purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, New York: Cornell University Press

Morgenthau Hans, (1960), *Politics Among Nations. The Struggle of Power and Peace, Brief Edition*, Mc. Graw Hill Humanities

Murillo M. Victoria (2002) "Tango de un desencanto anunciado", *Revista Foreign Affaires en Español* 2 (2): 1-17

O'Donnell Guillermo, (1994), "Delegative Democracy" en *Journal of Democracy*, 5, I January: 55-69.

Ollier María Matilde, (2004) "Hacia un patrón argentino de inestabilidad presidencial" en *Estudios Sociales* 27 (revista universitaria semestral), año XIV, segundo semestre, 2004: 38-54

Palma Paz Hugo, (2001), Seguridad Humana y Prevención de conflictos en América Latina, en Francisco Rojas Aravena y Moufida Gaucha (eds), *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe*, Compilación de artículos de la reunión de expertos organizado por UNESCO y FLACSO-Chile, Santiago 26-27 de noviembre 2001

Pozas Horcasitas Ricardo, (2000) "El laberinto de los tiempos: la modernidad atrapada en su horizonte" en *Revista Fractal*, México, núm 24, enero-marzo, año 6, Vol VII, Versión en Internet

Puig Juan Carlos, (1975) *La política exterior Argentina y sus tendencias profundas*, Buenos Aires, enero-abril, No 1

Putnam Robert, (1993), "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two Level Games", en Evans Philip, Harold K. Jacobson y Robert Putnam, *Double-Edged Diplomacy en International Bargaining and Domestic Politics*, L.A: University of California Press

Ramos Jimenes Alfredo, (1999), "Venezuela. El ocaso de una democracia bipartidista", *Revista Nueva Sociedad*, No 161, Mayo-Junio: 35-42

_____ (2002), "Los límites del liderazgo plebiscitario" en Alfredo Ramos Jiménez (ed), *La transición Venezolana. Aproximación al fenómeno Chávez*, Caracas: Universidad de los Andes

Redorta Joseph, (2004) *Cómo analizar los conflictos. La tipología de conflictos como herramienta de mediación*, Barcelona: Paidós, 2004

Rico Álvaro (2006), Impactos y Tendencias de los cambios, en Antonio Elias (comp), *Los Gobiernos Progresistas en Debate*, Buenos Aires: CLACSO, COLMEX, Instituto Cuesta Duarte

Rodríguez Francisco (1996), "Política, militares y democracia en Venezuela" en Ángel E. Alvarez (coord), *El Sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Caracas: Universidad Central de Venezuela

_____ (2008), "Una revolución vacía", en *Foreigns Affairs Latinoamérica*, Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Vol. 8, Num. 3, julio de 2008.

Rojas, Aravena Francisco (2009), *Integración en América Latina: acciones y omisiones, conflictos y cooperación*, Ed. FLACSO, San José Costa Rica, 2009, pp.89.

Romero, Carlos A. (2002), "El pasado y presente de la política exterior de Venezuela en Marisa Ramón Rollon (ed), *Venezuela: Rupturas y Continuidades del sistema político (1999-2001)*, España: PDVSA, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca

_____ (2003), "Dos etapas en la política exterior de Venezuela, *Revista Politeia*, vol 30 no 30, Caracas: enero: versión en Internet.

Romero Maria Teresa (2000), "Promoción de la democracia en la política exterior venezolana de los 90", *Documento presentado en la Conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Miami- Florida, 18 de marzo: versión en Internet

Ruggie, John Gerard (1982), "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order" en *International Organization* 36 (primavera): 195-231

_____ (1983), "Continuity and Transformation in the World polity: Toward a Neorealist Synthesis", en *World Politics* 35 (enero): 261-285

Rusell, Roberto (1991) "El neoidealismo periférico: Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría", en *América Latina Internacional*, Vol. 8, n.º 29, julio-septiembre

_____ (1992), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Russel R (ed), Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina

_____ (2008), "La relación Argentina-Estados Unidos", en *Foreigns Affairs Latinoamérica*, Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Vol. 8, Num. 4, octubre de 2008.

Russell, Roberto, *et al* (1990), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Argentina: Ed. Grupo Editor Latinoamericano.

Rusell Roberto y Juan Gabriel Tokatlián, (2004) "Argentina, Brasil y Estados Unidos: El desafío de una esfera de cooperación", en *Agenda Internacional*, Año 1 No 2, septiembre/octubre/noviembre, Buenos Aires: 16-30.

Salinas Figueredo, Dario (1998), "Las condiciones de la política en América Latina", en *Revista Argumentos*, México, núm 31, diciembre

Salomón Mónica, (2000), "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia y aproximaciones", Universidad Autónoma de Barcelona, Revista electrónica de la licenciatura de RI, 2000 www.reei.org

Saporiti Alejandro (1999), *Decisiones Colectivas, Instituciones y Sesgo Institucional: El modelo del fijador de agenda* Bahía Blanca, Argentina: Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Sebenius, James K (1991) "Negotiation Analysis" en *International Negotiations: Analysis, Approaches, Issues*, editado por Victor A. Kremensuk, 65-77, San Francisco: Jossey-Bass

Serrano Enrique G., (1997), "El conflicto político. Una reflexión filosófica", en *Revista Sociológica*, México, vol 12, núm 34, mayo-agosto

Shepsle K. y B. Weingast, (1986) "Structure –Induced Equilibrium and Legislative Outcomes with Implications for Agenda Institutions" en *American Journal of Political Science*, No 28: 49-74

Svampa Maristella, (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del liberalismo*, Buenos Aires: Taurus

Tokatlián Juan G. (2005) "Kirchner y la política exterior" Entre Ibn Khaldun y Stephen Walt, Buenos Aires, *Revista Debate* Noviembre, N° 137

Tussie, Diana y Heidrich, Pablo (2008), *Políticas Económicas y Comerciales de la Nueva Izquierda: ¿Populistas o Conservadoras?*, documento de trabajo, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.

Valdivieso del Real, Rocío (2008), "Teoría de las Elites", en Román Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2004, <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>.

Walt Stephen (2005), *Taming American Power*, New Cork: W.W. Norton.

Waltz Kenneth (1979), *Theory of Internacional Politics*, Reading, Mass: Adisson-Wesley.

Zago (1992), *La rebelión de los ángeles*, Caracas: Fuentes Editores.