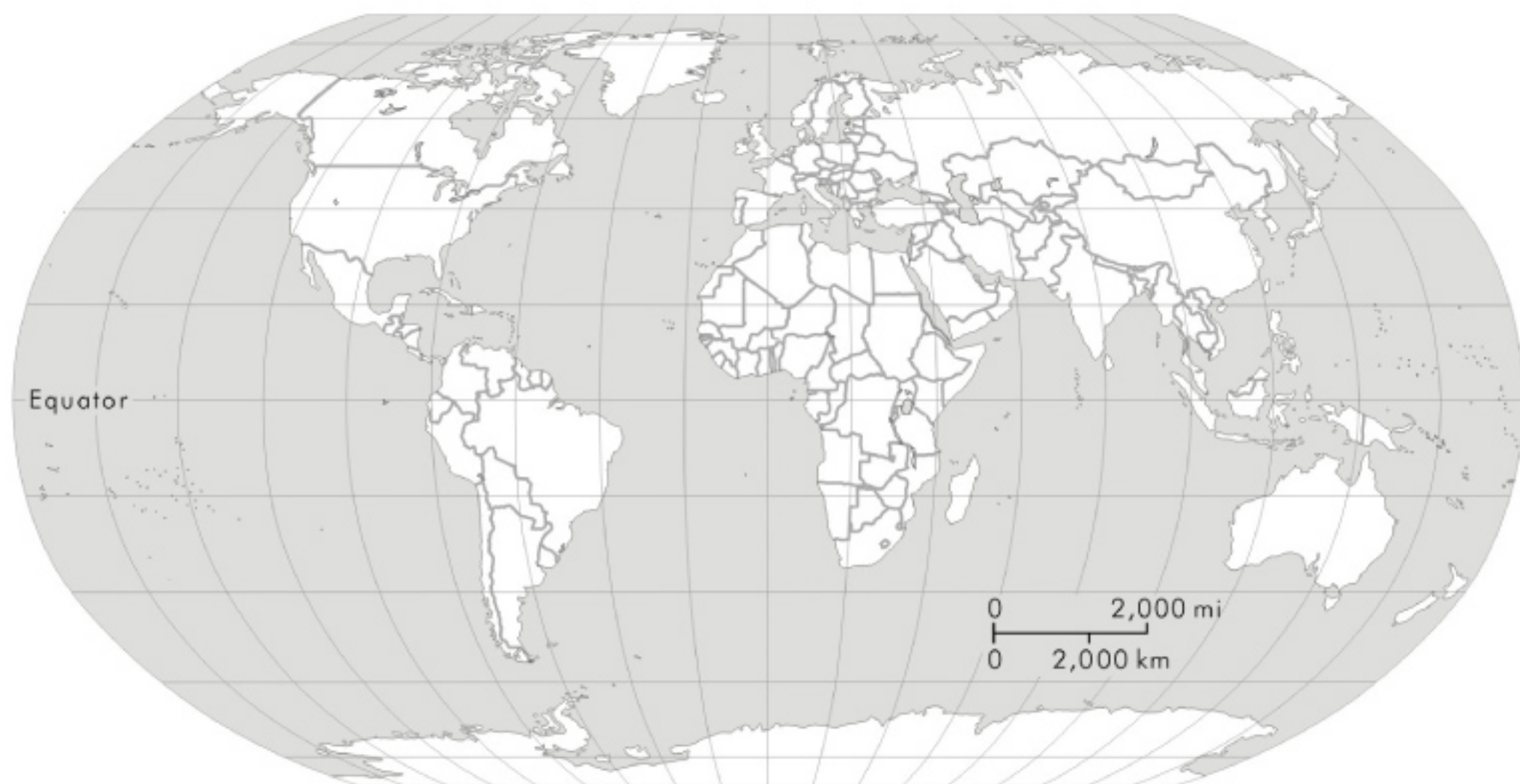


ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Volumen 13 - 2010 / nº 2.
2º semestre (julio-diciembre)

SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE
DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
Y RELACIONES INTERNACIONALES



Facultad de Ciencias de la Información
Universidad Complutense de Madrid

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE



ISSN: 1575-7056

Depósito legal: M-34308-1999

Diseño y maquetación: Roberto Salas.

Taller de Medios Impresos.

Facultad de Ciencias de la Información (U.C.M.)

ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

Volumen 13 - 2010 / nº 2
2º semestre (julio-diciembre)

SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
Y RELACIONES INTERNACIONALES



Facultad de Ciencias de la Información
Universidad Complutense de Madrid

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Revista semestral editada por la Sección Departamental del Departamento Interfacultativo de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales)

DIRECTOR

Dr. RAFAEL CALDUCH CERVERA. Catedrático. UCM.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^ª. AMAL ABU WARDA PÉREZ. Investigadora de formación del Programa FPU/MEC. Dpto. de Derecho. Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales). UCM.
Dra. CONCEPCIÓN ANGUITA OLMEDO. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. DELIA CONTRERAS. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. Univ. San Pablo CEU.
D. ALFREDO CRESPO ALCÁZAR. Investigador de la Fundación Iberoamérica-Europa.
Dra. MERCEDES HERRERO DE LA FUENTE. Profesora de Periodismo Internacional. U. Antonio de Nebrija.
Dr. JOSE LUIS NEILA HERNÁNDEZ. Profesor de Historia. Universidad Autónoma de Madrid.
Dr. JOSE MARÍA PEREDO POMBO. Profesor de la Universidad Europea de Madrid.

CONSEJO CIENTÍFICO

Dr. NAJIB ABU-WARDA. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. PAZ ANDRES SÁINZ DE SANTAMARÍA. Catedrática de D^º Internacional Público. Universidad de Oviedo.
Dra. ESTHER BARBÉ IZUEL. Catedrática de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Barcelona.
Dr. ALEJANDRO CHANONA BURGUETE. Presidente de la AMEI. Profesor de la Univ. Nacional de México.
Dr. JUAN EMILIO CHEYRE. Doctor por la UCM. General del Ejército de Chile.
Dr. ARTURO CONTRERAS POLGATTI. Oficial del Estado Mayor del Ejército de Chile. Doctor en Estudios Americanos. Universidad de Santiago. Chile.
Dr. JOSÉ ESTEVES PEREIRA. Catedrático de Ciencia Política. Universidad Nova de Lisboa. Portugal.
Dra. JEANNETTE IRIGOIN-BARRENNE. Directora del Instituto de Estudios Internacionales. Univ. de Chile.
Dr. CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS. Catedrático de D^º Internacional Público. Universidad de Alcalá de Henares.
Dr. FELIPE MARAÑA MARCOS. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. MARÍA FUENCISLA MARÍN CASTÁN. Profesora Titular de Relaciones Internacionales Directora de la Sección Departamental. UCM.
Dr. JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES. Catedrático de Historia Contemporánea. UCM.
Dra. MARÍA JOSÉ PÉREZ DEL POZO. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. DOLORES RUBIO GARCÍA. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dr. MODESTO SEARA VÁZQUEZ. Rector de la Universidad Tecnológica de la Mixteca. México.
Dra. SOLEDAD SEGOVIANO MONTERRUBIO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dr. JORGE JOSÉ TORRES. Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT). Universidad Nacional de Tucumán.

SECRETARÍA Y COORDINACIÓN

D^ª. AMAL ABU WARDA PÉREZ. Investigadora de formación del Programa FPU/MEC. Dpto de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales). UCM.

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE ES UNA REVISTA QUE ESTÁ INCLUIDA EN EL CATÁLOGO LATINDEX (Nº DE REGISTRO DEL INSTITUTO Y ESTUDIOS DOCUMENTALES SOBRE CIENCIA Y TECNOLOGÍA –ANTES CINDOC– 547447) Y EN EL CATÁLOGO DE LA BIBLIOTECA NACIONAL DE ESPAÑA.

Estudios Internacionales de la Complutense es una revista semestral que publica dos números al año, junio y diciembre. La revista no se hace responsable de las opiniones de los autores vertidas en los Estudios. *Estudios Internacionales de la Complutense* tiene como objetivos científicos ampliar los conocimientos sobre temas internacionales, conjugando las aportaciones de diversas áreas científicas: Relaciones Internacionales, Economía, Derecho, Historia y Ciencias de la Información, además de facilitar la utilización de los métodos y técnicas de análisis e información internacionales.

Sección Dptal. de D^º Inter. Público y RR.II.
Facultad de CC. de la Información. Planta 2^ª Despacho 225-2
Avda. de la Complutense s/nº. 28040 Madrid
Teléfono: 91-394 20 68. Telf/Fax: 91- 394 21 91
Web: <http://www.ucm.es/info/sdreliint>
Recepción de estudios: María José Pérez del Pozo, mjperezp@ccinf.ucm.es

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en Estudios Internacionales de la Complutense deberán cumplir las normas que se enumeran a continuación:

- Los estudios deberán ser originales e inéditos y no debe estar comprometida su publicación en otro medio. La publicación de Estudios está abierta a especialistas nacionales y extranjeros.

- Los estudios tendrán un mínimo de quince y un máximo de veinticinco páginas, incluyendo gráficos, cuadros, notas a pie y bibliografía, escritas en DIN A 4, con letra tipo Times New Roman de cuerpo 12, con interlineado sencillo y los siguientes márgenes: 2,5 cm. (superior e inferior), 2,5 cm. (el interior) y 2 cm. (el exterior). Las ilustraciones que se presenten no podrán suponer más de un 10% del estudio.

- En la primera página se indicará: título del estudio, nombre y apellidos del autor o autores, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve curriculum vitae (con e-mail) y la dirección postal para el posterior envío de ejemplares.

- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido en español y en inglés o francés, que no excederá de 15 líneas. Además, deberá señalar las palabras clave –sin justificar en el margen, separadas por comas y en mayúsculas- con las que clasificar el Estudio.

- Cuando haya que reproducir gráficos, éstos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.

- Las notas irán siempre a pie de página, escritas en letra tipo Times New Roman de cuerpo 10. Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

- *Libros*: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): Título del libro (en cursiva), lugar de edición, editorial, año y páginas. Ejemplo: CALDUCH CERVERA, Rafael: La Dinámica de la Sociedad Internacional, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 221.

- *Artículos*: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): “Título del artículo” (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: ANGUITA OLMEDO, Concepción: “Gibraltar. Cuatro décadas de avances y retrocesos: El

último pacto anglo-español”, en Revista Estudios Internacionales de la Complutense, vol. 2, 2000, nº 1, pp. 29-51.

- Cuando la referencia proceda de Internet deberá citarse la página Web completa, incluyendo la fecha de la última consulta realizada por el autor.

- Los Estudios se entregarán en Word, en la sede de la revista, vía e-mail, a la siguiente dirección: **mjperezp@ccinf.ucm.es**

- Las reseñas tendrán un mínimo de página y media y un máximo de tres páginas, escritas de acuerdo con las normas especificadas anteriormente.

- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

- Recepción y aceptación de originales: Los originales cuya publicación vaya destinada al número 1, primer semestre, deberán entregarse hasta el 30 de abril. Los originales cuya publicación vaya destinada al número 2, segundo semestre, deberán entregarse hasta el 31 de octubre. La selección y evaluación de los estudios correrá a cargo del Consejo Científico, revisión de pares, en función de los objetivos establecidos y siguiendo los criterios de interés y calidad científica. En el caso de los trabajos aceptados, queda entendido que sus autores ceden a la Sección Departamental de D.I.P y RR.II los derechos de publicación y reproducción parcial o total de sus aportaciones. Los estudios que no se ajusten a las exigencias de calidad determinadas por el Consejo serán desestimados.

- La revista no se compromete a la devolución de los originales no solicitados expresamente.

- Los libros y revistas científicas enviados a la Sección Departamental cuyo contenido se adecue a los objetivos de Estudios Internacionales de la Complutense serán incluidos en la sección de Libros Recibidos.

ÍNDICE - INDEX ÍNDICE -

I. ESTUDIOS

El sistema electoral egipcio y las elecciones a la Asamblea Popular 2010: implicaciones para el futuro político de Egipto.

Amal Abu-Warda Pérez 11

Seguridad y economía: las relaciones exteriores de Egipto y su influencia en la formulación de la política económica.

Omar Aldroubi Franich 31

El Populismo como obstáculo para el desarrollo de América Latina.

Alfredo Crespo Alcázar y Alberto Illán Oviedo 53

Entre la diplomacia y la cooperación parlamentaria española hacia América Latina: viejas y nuevas formas de relación.

José Guillermo García Chourio 69

Las orientaciones de la política exterior del gobierno de Kirchner y sus continuidades y rupturas con el pasado.

Miguel Agustín Torres 89

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

Energía nuclear: breve historia de una polémica .

Alberto Illán Oviedo 121

II.2. LIBROS CIENTÍFICOS 125

I. ESTUDIOS

El sistema electoral egipcio y las elecciones a la Asamblea Popular 2010: implicaciones para el futuro político de Egipto.

- Amal Abu-Warda Pérez

Abogada y Diplomada en Estudios Avanzados en Relaciones Internacionales (UCM). Áreas de investigación: seguridad y mundo árabe.

PALABRAS CLAVE:

EGIPTO
ELECCIONES
PARLAMENTO
PARTIDO NACIONAL DEMOCRÁTICO
FUERZAS DE OPOSICIÓN

KEY WORDS:

EGYPT
ELECTIONS
PARLAMIEN
THE NATIONAL DEMOCRATIC PARTY
OPOSITION FORCES

Resumen

En este artículo nos proponemos analizar los resultados de las últimas elecciones a la Asamblea Popular, principal cámara legislativa del país. Un análisis a partir de la regulación constitucional y legal que configuran el sistema electoral vigente en Egipto.

Nos centraremos especialmente en las repercusiones que, la últimas reformas constitucionales de 2005 y, sobre todo, 2007, han tenido en estas elecciones parlamentarias. Unas reformas que, en último término, buscaron preparar el marco jurídico para la sucesión en la Jefatura del Estado.

Casi tres décadas han transcurrido desde que Mubarak llegó al poder en Egipto. Con más de ochenta años y graves problemas de salud, las próximas elecciones presidenciales constituirán un momento decisivo en la historia de Egipto. Especialmente teniendo en cuenta la incertidumbre sobre la continuidad de Mubarak en la presidencia. Unas elecciones presidenciales que, como veremos, se encuentran estrechamente condicionadas con los resultados de los comicios parlamentarios. Una circunstancia que explica las medidas que el régimen ha ido adoptando, a los largo de estos últimos años, en relación con el sistema electoral parlamentario del país.

Abstract

Our aim in this article will be to review the outcomes of the parliamentary elections recently held in the Arab Republic of Egypt, under the light of the Constitutional and legal regulations that set the rules of the game of the Egyptian electoral system.

We will focus on the effects last constitutional reforms launched in year 2005 and 2007 have had on last elections. These reforms, in our perspective, have been ultimately thought and designed to lay the juridical framework of succession of the Head of the State.

It has been almost thirty years since current President Hosni Mubarak came to power in Egypt. Moreover, his age –in the eighties- and concerns about his health have pushed many analysts to deem the presidential elections scheduled for next September as decisive and critical. Specially when –for the first time- there is a serious debate in the country about the possibility that Mubarak might not run for the presidency. The fact that the presidential elections outcome is tightly linked to parliamentary elections results, explains the zeal that the regime has shown in recent year regarding the reform of parliamentary elections electoral system.

Sumario

I. Introducción. II. Reformas constitucionales y sus repercusiones en el sistema electoral egipcio. III. Elecciones parlamentarias de 2010. IV. Conclusiones.

I. Introducción

El 28 de noviembre de 2010 se celebraba en Egipto la primera vuelta de las últimas elecciones a la Asamblea Popular, principal Cámara legislativa del país. Unas elecciones que no pueden entenderse sin tener presente los resultados de los últimos comicios de 2005 y las novedades introducidas por la reforma constitucional de 2007.

Antes de analizar la repercusión de estos factores en las últimas elecciones a la Cámara Baja celebradas en el país, especialmente importantes por la cercanía de las elecciones presidenciales, resulta necesario, aunque sea de manera sucinta, describir las el marco jurídico del actual sistema electoral egipcio.

En este sentido, podemos destacar, en base a las disposiciones constitucionales y de la legislación de desarrollo, un conjunto de características del sistema electoral parlamentario vigente en Egipto, entre ellas:

- El sistema parlamentario egipcio es un sistema bicameral. Por un lado, el Consejo de Al-Shura o Consultivo, su Cámara Alta. Está compuesto por 264 miembros (176 son elegidos por mayoría absoluta en un sistema de dos vueltas y 88 son designados por el Jefe del Estado)¹. Y, por otro lado, la Cámara baja, Maglis Al-Sha'b o Asamblea Popular.
- La recientemente elegida Asamblea Popular (Maglis Al-Sha'b), está constituida por un total de 518 miembros, con un mandato de cinco años, repartidos entre 245 circunscripciones. De ellos, 508 son elegidos mediante un sistema de elección directa, pública y secreta, mientras que diez son designados por decreto presidencial. No obstante, una de las principales particularidades de este sistema de votación parlamentario es el mandato constitucional por el que los "trabajadores y campesinos" deben detentar una representación de, al menos, la mitad de los escaños de la Asamblea Popular².
- Se reconoce una cuota mínima de representación femenina en la Cámara Baja. Concretamente, están reservados un total de 64 escaños.
- La interrelación entre los resultados electorales de la Asamblea Popular y las elecciones presidenciales. Desde las reformas constitucionales de 2005 y 2007, se establecieron unos requisitos que, debiendo ser reunidos por quienes pretendiesen concurrir como candidatos a las elecciones presidenciales, con-

¹. Véase al respecto, ALMONTE, María Victoria y CRESPO ALCÁZAR, Alfredo: *El Populismo en América Latina. ¿Pasado o Presente?* Editado por la Fundación Iberoamérica-Europa, Madrid, 2009, 111 páginas.

². A cada distrito electoral le corresponden dos escaños, si bien, al menos uno de ellos, está reservado a trabajadores o campesinos. Cada elector otorga dos votos, siendo necesaria la obtención, en primera vuelta, de mayoría absoluta. En caso de no alcanzarse se convoca a una segunda vuelta en el plazo de una semana, en la que participaran las cuatro candidaturas que hubiesen obtenido los mayores resultados en la primera vuelta. En caso de que entre estos no se encontrase representantes de los campesinos o trabajadores, no pudiéndose cumplir la proporción obligatoria, sólo se votará para uno de los dos escaños. Una semana más tarde volverán a convocarse elecciones para votar, entre los trabajadores y campesinos que hubiesen obtenido mayores puntuaciones en la primera vuelta, por mayoría simple, el escaño restante.

dicionaban fuertemente las posibilidades electorales de éstos, en función de lo que hubiese acontecido en los comicios a la Cámara Baja del Parlamento.

En el caso de candidaturas presentadas por partidos políticos se exigen una serie de condiciones: 1) que dicho partido estuviese autorizado como mínimo cinco años antes de las elecciones, 2) que, además, estuviese representado en alguna de las dos cámaras legislativas con, al menos, un escaño³, y 3) que el candidato presentado hubiese formado parte del comité de dirección del partido durante, al menos, un año.

En lo que respecta a las candidaturas independientes, para poder presentarse a las elecciones, deben contar con el apoyo de, como mínimo, 250 miembros entre las dos Cámaras parlamentarias (con un mínimo de 65 firmas en la Asamblea Popular y 25 en el Consejo Consultivo) y los consejos locales (exigiéndose al menos 10 apoyos por consejo, en un mínimo de 14 consejos locales). No pudiendo cada uno de los firmantes apoyar a más de un candidato.

- La supervisión electoral. Esta cuestión resulta de especial importancia pues, como veremos más adelante, los cambios que se han introducido al respecto han constituido uno de los principales puntos de desencuentro entre las fuerzas de oposición y el partido en el poder.
- No puede ignorarse, asimismo, la repercusión que tiene sobre la vida política de Egipto la vigencia del estado de emergencia desde 1981.

II. Reformas constitucionales y sus repercusiones en el sistema electoral egipcio

La constitución vigente actualmente en Egipto data de 1971⁴. Este texto ha sido reformado en tres ocasiones, concretamente, en 1980, 2005 y 2007. Si bien, nuestro interés aquí se centrará especialmente en las repercusiones que la última modificación ha tenido en el sistema electoral egipcio.

Los objetivos señalados por Mubarak como fundamento para llevar a cabo esta reforma, tan sólo un año después de la que afectó al artículo 76 y por la que se abrió la puerta a la presentación de candidaturas a las elecciones presidenciales, son básicamente los siguientes⁵:

³. El artículo 76, tras la reforma de 2007, establece que el partido político que quiera presentar un candidato en las elecciones presidenciales deberá haber obtenido en las últimas elecciones parlamentarias, al menos, un 3% de los escaños. Este requisito hacía imposible que ningún partido pudiese concurrir a las elecciones presidenciales de 2011, teniendo en cuenta los resultados de las últimas elecciones legislativas de 2005. Por esta razón, en el 2007, se introdujo una nueva enmienda al artículo 76, según la cual, como excepción, sólo se exigiría al partido político disponer, al menos, de un escaño en cualquiera de las dos Cámaras parlamentarias. Una excepción que tendría vigencia durante diez años desde el 1 de mayo de 2007.

⁴. La Constitución de 1971, adoptada bajo el régimen de Anwar El Sadat, contiene un total de 211 artículos, distribuidos en siete Partes, presididos por una declaración de principios.

⁵. “Estamos en los inicios de un proceso de reforma constitucional que será el más exhaustivo desde 1980... este proceso refleja las transformaciones políticas, económicas y sociales de las que nuestra sociedad ha sido testigo desde 1971...”, “he solicitado a los representantes del pueblo la reforma de

1. Reafirmar la idea y principio de “ciudadanía” y de igualdad entre todos los egipcios como ciudadanos de derechos y obligaciones iguales ante la Ley, sin discriminación por motivos de credo o religión. Un principio, el de ciudadanía, fundamental para la unidad y futuro de la sociedad egipcia.

2. Afianzar la soberanía del pueblo por medio del fortalecimiento del rol del Parlamento y de los controles sobre el poder ejecutivo, a través de la reorganización de la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, así como entre el Presidente y el Gobierno (sobre todo, por medio del refuerzo de las competencias del Consejo de Ministros). Estas reformas supondrán una importante transformación del sistema político egipcio.

3. La adopción de un sistema electoral que mejore las oportunidades de representación y participación de los partidos políticos y que garantice la integridad de los procesos electorales, especialmente por medio del refuerzo de los mecanismos de supervisión de las elecciones.

4. Un mayor compromiso con la promoción de la participación de las mujeres en la vida política y la sociedad egipcia. Con este propósito se garantizará una representación mínima de mujeres en el parlamento egipcio.

5. Desarrollar el sistema de la administración local, fortaleciendo sus autoridades ejecutivas y de supervisión, y apoyando la descentralización.

6. La adopción de una nueva ley antiterrorista que permita el combate de esta amenaza en sustitución de la Ley de Emergencia.

7. Fortalecer la independencia del poder judicial a través de la disolución del Consejo Judicial Supremo y la Oficina del Fiscal General Socialista.

8. Alcanzar la compatibilidad entre las disposiciones constitucionales y las condiciones económicas existentes. El Estado tendrá libertad para elegir sus propias políticas económicas, que deberán proteger la libertad de actividad económica, la propiedad privada, la justicia social y los derechos de los trabajadores.

Estos objetivos se plasmaron finalmente en la aprobación de un total de 34 enmiendas a la Constitución⁶.

Esta importante reforma tuvo, sin lugar a dudas, repercusiones directas sobre el sistema electoral egipcio, aportándonos las claves fundamentales para analizar los resultados de los dos últimos comicios celebrados en Egipto: las elecciones locales de 2008, y las elecciones a la Asamblea Popular de 2010. Por este motivo, resulta necesario detenernos a analizar las principales consecuencias introducidas por estas enmiendas.

II.1. Un mayor equilibrio de poderes

El equilibrio de poderes se busca, básicamente, por medio de la reorganización de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Con este objetivo, por un lado,

34 artículos de la Constitución, con el objetivo de dar lugar a un salto tangible que abrirá nuevos horizontes para nuestra democracia...”, MUBARAK, Mohamad Hosni: “Carta dirigida al Parlamento por el Presidente Mohamad Hosni Mubarak solicitando enmiendas a la Constitución de Egipto”.

⁶. Los artículos que fueron objeto de la reforma son los siguientes: 5 y 6, 48, 62, 76, 85, 87 al 89, 91, 160, 163, 167 y 168, 170 al 173, 175-179, 183, 196 a 198, y del 206 al 211.

se reconocen mayores competencias para las dos Cámaras parlamentarias, y, por otro, se establecen mayores controles sobre el poder ejecutivo.

Entre las medidas introducidas con este propósito por la reforma constitucional de 2007 podemos destacar las siguientes:

- En relación a la Asamblea Popular, la Cámara adquiere la capacidad de poder retirar la confianza al gobierno sin tener que someter su decisión a consulta popular como había sido necesario hasta ese momento (artículo 127). No obstante, aunque teóricamente esta novedad parece otorgar mayor autonomía a la capacidad decisoria del principal órgano legislativo, hay que tener en cuenta que su relevancia o alcance práctico se ven limitados si tenemos presente que a lo largo de la historia contemporánea de Egipto no se ha producido ninguna situación en la que la Asamblea Popular haya retirado su confianza al gobierno.

Por otra parte, sin embargo, con la nueva reforma la disolución, por parte del Presidente de la República, de la Asamblea Popular se hace más sencilla al no requerirse a partir de entonces la convocatoria de un referéndum para apoyar dicha decisión (artículo 136)⁷ ⁸.

- En el caso del Consejo de Shura o Consultivo, Cámara Alta del Parlamento, también vio reforzada su posición tras esta última reforma constitucional por medio del reconocimiento de una serie de competencias. De acuerdo con la actual redacción del artículo 194 se establece que su dictamen aprobatorio, y no ya sólo su opinión no vinculante, será un requisito obligatorio en una serie de circunstancias que el propio texto constitucional señala. Concretamente se recogen tres supuestos:

1. Propuestas de reforma de uno o más artículos de la Constitución.
2. Los anteproyectos de las leyes de desarrollo de la Constitución. Antes de la reforma no se especificaban que leyes en concreto caerían dentro de este supuesto⁹. Actualmente es el propio artículo 194 el que determina las materias concretas que serán objeto de regulación por leyes de desarrollo o complemento de la Constitución¹⁰.
3. Tratados de paz o coalición, así como todos aquellos que impliquen una modificación del territorio del Estado o afecten a su soberanía.

Aunque esta reforma incrementa en cierto grado el rol parlamentario del Consejo Consultivo, nos encontramos de nuevo con que la repercusión de estas medidas en la práctica poco cambian la realidad parlamentaria y política del país, dónde la Cámara alta Egipcia sigue manteniéndose, a gran distancia, en un lugar secundario.

⁷. Artículo 127. Además de esta reforma que hemos destacado también se introdujeron otras medidas encaminadas a fortalecer el rol parlamentario y que se recogen en los artículos 133, 115 y 118.

⁸. Ver: BERNARD-MAUGIRON, Nathalie: "The 2007 Constitutional Amendments in Egypt, and Their Implications on the Balance of Power", *Arab Law Quarterly*, N^o 22, 2008, p. 403.

⁹. Hasta entonces la determinación de las leyes que caerían en este supuesto se he hizo, caso por caso, por determinación jurisprudencial del Tribunal Constitucional.

¹⁰. Concretamente las estipuladas en los siguientes artículos constitucionales: 5, 6, 48, 62, 76, 85, 87,88, 89, 91, 160, 163, 167, 168, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 179, 183, 196, 197, 198, 206, 207, 208, 209, 210 y 211.

A todo lo anterior hay que añadir que, en cualquier caso, el control que el Partido Nacional Democrático ejerce sobre el Parlamento hace complicado que exista un verdadero equilibrio de poderes en el sistema político Egipcio.

Por otro lado, la consecución de un mayor equilibrio entre los diferentes poderes del sistema político egipcio se asentó también, como ya adelantamos, en el refuerzo de los controles sobre el poder ejecutivo. Al respecto podemos destacar las siguientes medidas adoptadas:

- Por una parte se introdujeron un conjunto de limitaciones a los poderes excepcionales del Jefe del Estado durante la declaración del estado de emergencia –vigente desde 1981-, como fue la prohibición explícita de disolución del Parlamento. Si bien, al mismo tiempo se reconocía una excepción a esta prohibición. Concretamente, no surtiría efecto esta limitación en caso de concurrencia de “circunstancias excepcionales”, en cuyo caso el Presidente de la República deberá convocar nuevas elecciones en el plazo de sesenta días.

- Por otra parte, se adoptan una serie de disposiciones que buscan reforzar las competencias del Primer Ministro. A partir de entonces se establecerá como necesaria la aprobación del Presidente del Gobierno en muchas de las decisiones importantes del Jefe del Estado. Si bien, nuevamente, no podemos perder de vista que la figura del Primer Ministro es nombrado y destituido por aquél. El Parlamento puede negar la aprobación, obligando al Presidente a la disolución del Gobierno. Sólo si la confirmación es negada una segunda vez, el Presidente podrá disolver el Parlamento¹¹.

La figura del Primer Ministro se ve reforzada también con la nueva regulación del supuesto de la sustitución en funciones del Jefe del Estado. Hasta el año 2007 la Constitución establecía que, en caso de incapacidad temporal del Presidente de la República, el encargado del ejercicio de sus funciones sería el Vicepresidente. Sin embargo, desde la llegada al poder de Mubarak no ha existido nunca esta figura política.

El vacío legal que se daba en esta situación se puso de manifiesto cuando en el año 2004 Mubarak fue hospitalizado. Éste decidió, entonces, designar al Primer Ministro como su sustituto. Por ello, la nueva regulación, que se limita a regular lo que ya había sido puesto en práctica previamente, establece que en caso de incapacidad temporal del Presidente de la República, sus funciones serán ejercidas, por delegación, por el Vicepresidente o, en caso de no existir o estar incapacitado para ello, por el Primer Ministro¹².

II.2. Un nuevo sistema electoral

Otro de los artículos afectados por la reforma del 2007 fue el artículo 62. En su redacción original se limitaba a recoger el derecho de los ciudadanos a votar y a

¹¹. DEBARTOLO, David M.: “Point/Counterpoint on Egypt’s Constitutional Amendments”, *Arab Reform Bulletin*, 19 de abril de 2007.

¹². No obstante, en ningún caso, podrán plantear una reforma constitucional, la disolución de cualquiera de las Cámaras parlamentarias o la destitución del Consejo de Ministros. Nueva redacción del artículo 82 de la Constitución.

expresar sus opiniones a través de referéndum, de acuerdo con lo establecido en la Ley. Definiendo esta participación en la vida pública como un deber nacional.

La actual redacción va más allá, y otorga al legislador el poder para adoptar el sistema electoral más apropiado para el país y, sobre todo, que mejor refuerce la representación de los partidos políticos en el Parlamento.

Del nuevo artículo destacan especialmente dos cuestiones claves para el futuro del sistema electoral: por un lado, se reconoce la posibilidad de que la Ley Electoral pueda adoptar un sistema que, de acuerdo a cualquier proporción previamente fijada por ésta, combine el sistema individual y el sistema de partidos. En este sentido, hay que tener presente que el sistema electoral que estaba vigente hasta entonces era un sistema favorecedor de las candidaturas independientes, frente a los partidos políticos, así como las cuestiones locales sobre las políticas nacionales¹³.

Por otra parte, con el objetivo de promover la participación efectiva de la mujer en la vida política del país, y, especialmente, en las dos Cámaras legislativas, se recoge la posibilidad de que la ley establezca una cuota mínima de representación femenina en el Parlamento egipcio.

Esta reforma cuyo principal objetivo era, según el gobierno egipcio, el fomento de un sistema de partidos más plural, adoptó finalmente un sistema mixto más favorable a las listas de partidos, dejando un reducido margen para los candidatos independientes. En la práctica, por otra parte, el nuevo sistema chocaba con las dificultades que obstaculizaban la formación de nuevos partidos y, especialmente, con los problemas que ya de por sí tienen los partidos de la oposición a la hora de desarrollar sus actividades. Unas circunstancias que terminaban conduciendo a que la mayoría de los votos registrados fueran obtenidos por candidatos independientes, y que a partir de entonces, sin embargo, verían reducida su esfera de actuación.

La marginalización de las candidaturas independientes tendría, entre sus principales consecuencias, la reducción de las posibilidades de participación política de los Hermanos Musulmanes, que, prohibidos como partido político, habían podido concurrir como independientes, llegando a conseguir en las elecciones de 2005 un 20% de la representación en la Asamblea Popular. A partir de la reforma verían mucho más limitadas sus opciones de representación política, así como sus márgenes de maniobra, lo que podría empujarles a buscar alianzas con los partidos de oposición, como así hicieron en las elecciones de 1980, si bien, ello implicaría un importante coste en términos de su independencia como grupo¹⁴.

II.3. Una nueva supervisión electoral

La reforma del artículo 88 de la Constitución, referente a la supervisión judicial de las elecciones, fue uno de los aspectos más controvertidos de la reforma. El rechazo a esta enmienda constituyó, junto con la nueva regulación del artículo 179, uno de los pocos puntos de encuentro entre los diferentes partidos y grupos de la oposición.

¹³. Ibidem.

¹⁴. Ver: HAMZAWY, Amr: "Political Motivations and Implications", en BROWN, Nathan J., DUNNE, Michele y HAMZAWY, Amr: "Egypt's controversial constitutional amendments", *Web Commentary*, Carnegie Endowment, 23 de marzo de 2007, p. 7.

De acuerdo con el antiguo artículo 88, las votaciones debían llevarse a cabo bajo la supervisión de miembros de la autoridad judicial. Sin embargo, su aplicación práctica a lo largo de los años se había venido realizando conforme a una interpretación derivada de la regulación contenida en la Ley sobre el Ejercicio de los Derechos Políticos. Según el artículo 24 de dicha norma, que otorgaba al Ministro del Interior la potestad para determinar el número de colegios electorales principales y auxiliares, se establecía que el supervisor de cada uno de los colegios principales sería un miembro del cuerpo judicial. Este requerimiento no se hacía extensible a los colegios electorales auxiliares, que podían ser supervisados por empleados públicos¹⁵. Durante décadas la argumentación esgrimida por el régimen para apoyar esta interpretación fue la de la insuficiencia de jueces para poder cubrir todos los colegios.

Tras años de protestas desde la oposición, el candidato independiente Kamal Hamza Al-Nashrati llevó a los tribunales esta cuestión, argumentando que, el contenido de ese artículo 24, constituía una violación del artículo 88 de la Constitución. El caso fue trasladado al Tribunal Constitucional que tardó diez años en emitir su resolución. El fallo, dictado el 8 de julio del año 2000, estableció que para que el mandato constitucional de supervisión judicial de las votaciones fuese efectivo debía hacerse extensivo a los colegios auxiliares.

La respuesta del gobierno fue preparar un borrador de ley que ampliase las votaciones a varios días, lo que haría posible que los jueces pudiesen desplazarse por todo el territorio y estar de esta forma presente en todos los colegios electorales. Si bien se añadía que, junto al personal judicial, se pondrían a disposición de esta tarea a fiscales y a otros trabajadores de la Administración egipcia. Esta decisión suscitó las críticas de muchos sectores por entender que aquel personal que no formase parte del cuerpo judicial carecería de la independencia necesaria para la misión de supervisar elecciones.

No obstante, el principal problema que planteaba la nueva Ley electoral, y el más criticado, era el hecho de que la manipulación electoral simplemente se vio trasladada al exterior de los colegios electorales. Los jueces sólo podían controlar los colegios, sin embargo otros problemas que afectaban al proceso electoral quedaban fuera de su alcance. Las denuncias por parte de la oposición del continuo hostigamiento e intimidación a los que se veían sometidos por parte de las fuerzas de seguridad, llevaron al Club de Jueces a reclamar la potestad para poder supervisar todo el proceso electoral y poder acabar con los abusos que se venían cometiendo¹⁶.

La nueva redacción del artículo 88 implicaba un claro retroceso respecto a los pasos que se habían dado hasta ese momento. Se optó finalmente por establecer que sería una comisión, independiente e imparcial, la encargada de supervisar el proceso electoral de acuerdo con lo que estableciese una ley¹⁷. Mediante esta opción se hacía justificable establecer de nuevo que las elecciones se celebrasen en un único día, pues se creaba un órgano que estaría exclusivamente dedicado a dicha supervisión. Si bien no se especificaban sobre las funciones concretas que tendría asignadas.

¹⁵. EL- GHOBASHY, Mona: "Egypt's Paradoxical Elections", MERIP, Nº 238, Primavera de 2006.

¹⁶. BROWN, Nathan J. y DUNNE, Michele: "A Textual Analysis", en BROWN, Nathan J., DUNNE, Michele y HAMZAWY, Amr: "Egypt's controversial...op, cit.", p. 2.

¹⁷. Ver artículo 88.

Una de las principales críticas que recibió el nuevo sistema de supervisión fue la relativa a su composición, pues cuestionaba, como mínimo, la independencia y neutralidad que se le suponía a la comisión para el ejercicio de sus competencias.

Mientras varios de sus miembros formaban parte del cuerpo judicial, los presidentes de los Tribunales de Casación de El Cairo, que lo es también de la propia Comisión, y de Alejandría, y otros dos jueces elegidos por el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado, la comisión cuenta también con otros siete miembros no pertenecientes a la carrera judicial, tres ex jueces y cuatro figuras públicas, designados por la Asamblea Popular y el Consejo de Shura (un Parlamento en el que el Partido Nacional Democrático cuenta con una abrumadora mayoría).

Hay que tener en cuenta, además, que, estos últimos siete miembros de la Comisión, son nombrados para un mandato de tres años, mientras que el Presidente y los otros tres restantes componentes, que son jueces activos, les corresponden unos mandatos mucho más cortos, pues, en virtud de la antigüedad que les respalda para el cargo, su edad suele estar próxima a la de la jubilación. La brevedad que caracteriza de facto a la presidencia de la Comisión afectará o incluso impedirá, entre otras cosas, un ejercicio adecuado de sus competencias. Un claro ejemplo de esta realidad es el hecho de que a lo largo del último año se han sucedido en el cargo tres presidentes diferentes. El último, Abdelaziz Omar, que asumía su cargo a tan sólo ocho semanas antes de las elecciones parlamentarias de noviembre de 2010¹⁸.

Este cúmulo de circunstancias hizo que desde el inicio se sucedieran las críticas desde amplios sectores sociales. El mismo presidente, un juez, del que se ha defendido su independencia y honestidad desde el ámbito judicial, reconocía ser consciente de la imposibilidad de que la comisión pudiese realmente desempeñar el importantísimo rol que le correspondería en estos últimos comicios¹⁹. Llegando a afirmar incluso que, como presidente de la Comisión, no podría garantizar que las elecciones fuesen limpias, pues ello dependería, en última instancia, de “las intenciones del gobierno”²⁰.

II.4. Un nuevo marco jurídico para las fuerzas de oposición

La primera reforma de la Constitución egipcia, llevada a cabo en 1980, tuvo como objetivo el reconocimiento del multipartidismo en el país. No obstante, desde noviembre de 1976 estaba reconocida la existencia de partidos políticos y su regulación jurídica se encontraba contenida en la Ley Número 40 de 1977²¹.

18. El personal permanente de la Comisión está formado por seis empleados del Ministerio de Justicia y uno del Ministerio de Interior. Sólo durante las elecciones se incorporan funcionarios de manera temporal. Ver: HASSAN, Bahey Eldin: “Egypt’s toothless electoral commission”, *The Daily Star*, 27 de noviembre de 2010.

19. Ibidem.

20. Tras estas entrevistas, se designó como portavoz de la Comisión a un empleado del Ministerio de Justicia. Ver: Ibidem.

21. En julio de 1975 la Conferencia General de la Unión Árabe Socialista adoptaba una resolución por la que se crearían una serie de foros políticos dentro de la Unión con el objetivo de constituirse en los centros de expresión de las diferentes corrientes políticas, de acuerdo en todo caso con los principios básicos de la Revolución. Con este fin, en marzo de 1976, Sadat emitió un decreto permitiendo la

De acuerdo con el artículo 4, apartado cuarto, quedaban prohibidos los partidos cuyos principios, programas, actividades o elección de sus miembros o dirigentes se llevasen a cabo de acuerdo con principios de tipo religioso, confesional, geográfico, étnico o racial, como también los que estuviesen fundados sobre la base de principios discriminatorios en función de la religión, credo, origen o género.

La reforma de 2007 iba mucho más lejos, la nueva redacción ha buscado constitucionalizar la prohibición que ya recogía la citada Ley. Oficialmente esta medida era defendida como una garantía para la no discriminación entre ciudadanos por motivos religiosos, de origen o género -y, por tanto, del mandato constitucional del artículo 40-, así como de la unidad nacional que ha caracterizado la historia de los egipcios²².

Esta medida tiene, entre sus repercusiones más directas, la eliminación de cualquier posibilidad de que los Hermanos Musulmanes, principal fuerza de la oposición al régimen del Partido Nacional Democrático, puedan constituirse en un partido político. Pero, sobre todo, elimina toda oportunidad del grupo para poder concurrir a las elecciones presidenciales de 2011.

Entre las materias que se vieron afectadas por la reforma de 2007 también se encontraba la relativa a la presentación de candidaturas en las elecciones presidenciales. La nueva regulación establecía unas nuevas condiciones para poder participar en el proceso electoral.

II.5. Una nueva formulación del estado de excepción

Una de las enmiendas que mayores reacciones de protesta ha suscitado, no sólo entre las fuerzas de la oposición, sino también entre los juristas y activistas de derechos humanos, fue la que modificó el artículo 179. Bajo el pretexto de la seguridad y la estabilidad del sistema político, esta enmienda afectaba directamente a derechos y libertades básicas de los ciudadanos.

El fundamento de esta polémica reforma se encontraba en la intención de Mubarak de establecer un nuevo marco legal para la lucha contra el terrorismo, más amplio que el que hasta ese momento contemplaba la Ley Antiterrorista de 1992. Este nuevo artículo constituirá la base de un proyecto de una nueva ley antiterrorista, que no se encontraría sometida a los contenidos de los artículos 41, 44 y 45, en su párrafo segundo, de la Constitución. Es decir, por medio de esta enmienda se estaría otorgando al Estado la capacidad de vulnerar las principales garantías jurídicas y judiciales de los ciudadanos, en lo referido a la supervisión judicial de las detenciones, los registros domiciliarios y la vigilancia o la intervención de las comunicaciones²³.

Asimismo, se atribuía al Presidente la potestad para trasladar el enjuiciamiento de civiles sospechosos de haber cometido delitos vinculados con el terrorismo a un tri-

constitución de tres foros: la Organización Socialista Liberal, la Organización Socialista Árabe de Egipto y la Organización Unionista Progresiva Nacional, en representación de las corrientes políticas de derechas, centro e izquierdas, respectivamente. Pocos meses después, el 22 de noviembre de 1976, el Presidente anunciaba la transformación de estas organizaciones en partidos políticos.

²². MUBARAK, Mohamad Hosni: "Carta dirigida al Parlamento por el Presidente...op., cit."

²³. En la práctica el nuevo artículo afectaría, además de los ya señalados, a un conjunto de artículos, como el 50, 51, 65, 66, 67, 68, 69, 71 y 166.

bunal excepcional (tribunales militares y Tribunal Supremo de Seguridad del Estado para Situaciones de Emergencia). Una regulación que violaba de manera flagrante el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por jueces ordinarios (artículo 68 de la Constitución), el derecho a recurrir las sentencias condenatorias y las penas impuestas, o el derecho a la presunción de inocencia. Todos ellos, principios fundamentales del Derecho Penal.

Bajo el pretexto de la lucha contra el terrorismo, muchos interpretaron esta reforma como una maniobra por parte del régimen para constitucionalizar, aunque bajo otras formas, un estado de excepción permanente²⁴. Especialmente, si tenemos en cuenta que el nuevo rango legal de esta materia haría muy complicado posibles intentos de modificaciones posteriores.

III. Elecciones parlamentarias de 2010

Las dos consecuencias más destacables, aunque no novedosas, de los resultados de estas últimas elecciones son, por un lado, la aplastante mayoría obtenida por el Partido Nacional Democrático, y, por otro, la baja participación. Desde la creación del partido en 1978 nunca ha obtenido menos de dos terceras partes de los escaños parlamentarios, como también ha sido una constante la escasa participación de los ciudadanos en las convocatorias electorales como en los referéndums²⁵.

Ambas circunstancias pueden ser explicadas a partir del propio sistema electoral vigente en el país, como por la repercusión de los resultados de las anteriores elecciones parlamentarias de 2005. Por ello, no era de extrañar lo acertado de la mayoría de las predicciones que, desde meses antes, venían formulándose tanto desde el exterior, como por analistas y expertos egipcios²⁶. Sobre todo, existía una certidumbre sobre que los resultados en estas elecciones serían muy distintos a los de 2005, cuando los Hermanos Musulmanes obtuvieron, ante el asombro general, 88 escaños (más de la mitad de los candidatos que habían presentado), lo que les colocó como la principal fuerza de oposición en la Asamblea Popular²⁷.

24. NACIONES UNIDAS: Informe A/HRC/WG.6/7/EGY/2, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 26 de noviembre de 2009, p. 3.

25. Durante las elecciones parlamentarias de 2005 se lanzó una importante campaña por parte de varios partidos y grupos – el PND, los Hermanos Musulmanes, el Wafd, Tagammu y el Partido Naserista- para movilizar a la población a acudir a las urnas. Pese a ello sólo un 23.5 del electorado acudió a votar. EL-NEMNIM, Helmi: “Egypt: Who Should Boycott Elections?”, *Al Masry Al Youm*, 18 de septiembre de 2010.

26. Ver por ejemplo: HAMZAWY, Amr: “Finding Meaning in the Egyptian Elections”, *The Daily Star*, 7 de octubre de 2010, o “Another charade; Egypt’s election”, *The Economist*, Vol. 397, Iss. 8710, p.55.

27. Era generalizada la idea de que el grupo no conseguiría alcanzar unos resultados, ni siquiera similares, a los de 2005, en un escenario en el que no tenían capacidad para movilizar a su electorado regular como en otras ocasiones (en este sentido resultaría muy interesante ahondar en el estudio de los diferentes tipos de electores del grupo). Mensajes como “borrar vuestra nostalgia de las elecciones de 2005” fue el mensaje oficial dirigido a los Hermanos Musulmanes durante las semanas previas a las elecciones. AL-ANANI, Khalil: “The Brotherhood’s Electorate”, *Arab Reform Net*, 29 de noviembre de 2010. Disponible en: http://arab-reform.net/spip.php?page=imprimir_articulo&id_article=3765&lang=en (Última consulta: 1/12/2010).

Hay que tener presente que en el sistema político egipcio el papel de la Cámara Baja o Asamblea Popular tiene una incidencia directa sobre el proceso de elección presidencial. Una circunstancia que resulta de vital importancia en el actual momento político que vive el país, con un Presidente de la República a punto de finalizar su quinto mandato y con más de ochenta años.

III.1. El control parlamentario, una garantía de cara al futuro

Los resultados obtenidos por los Hermanos Musulmanes en las elecciones de 2005 a la Asamblea Popular encendieron todas las alarmas del régimen, que, rápidamente, reaccionó con la adopción de un conjunto de medidas que buscarían impedir no sólo resultados como los que se obtuvieron sino también marginar todo lo posible a los Hermanos Musulmanes de la vida política de Egipto²⁸.

Un sólido control del Parlamento garantizaría evitar cualquier posible sorpresa de cara a las elecciones de la Cámara Baja de 2010 y, muy especialmente, a las presidenciales de 2011. Y, en este sentido, dos fueron los principales mecanismos a través de los que el régimen egipcio buscaría asegurarse un sólido control parlamentario. Por una parte, la prohibición, a partir de entonces con rango constitucional, de cualquier actividad política con una referencia religiosa y, por otra, el establecimiento de una cuota de escaños parlamentarios reservados a las mujeres²⁹.

Aunque para algunos la enmienda del artículo 4, constitucionalizando la prohibición de cualquier actividad política con referencias religiosas, era entendida como un paso importante hacia la secularización, habría que tener en cuenta una serie de consideraciones. Por una parte, el nuevo artículo 5 chocaría con uno de los artículos que definen los aspectos básicos del Estado y sistema político del país, concretamente el que declara que el Islam es la religión oficial del Estado y que la Shari'a es la principal fuente de Derecho (art.2). Por otra parte, llama la atención el control que el régimen, y más concretamente su Presidente, ejerce sobre el fenómeno religioso. Ejemplo de ello es la necesidad de un decreto presidencial para la construcción de templos de culto, tanto islámicos como de otras confesiones³⁰, o la injerencia directa del Jefe del Estado en las principales instituciones islámicas

²⁸. Ya en septiembre, Nasser Amin, director general del Centro Árabe para la Independencia de la Judicatura y la Abogacía, apuntaba alguno de los propósitos que el gobierno tenían planificado para las elecciones de 2010: "primero, se asegurará de que no más de veinte escaños vayan a los Hermanos Musulmanes. Segundo, el gobierno es consciente de que necesita más diversidad de grupos y partidos políticos dentro del Parlamento. Por ello distribuirá los 100 escaños que no mantendrá para el PND, entre los partidos del Wafd, Tagammu y el Partido Naserista, al igual que independientes, conservando 344 escaños para los miembros del partido en el poder". SARANT, Louise: "Egypt-Eye on Elections: No Judicial Monitoring, No Hope", *Al Masry al Youm*, 27 de septiembre 2010.

²⁹. El establecimiento de esta cuota no constituye una novedad en el sistema electoral egipcio. En 1979 se estableció que 30 escaños parlamentarios – de un total de 360- estarían reservados a mujeres. Este mandato legal estuvo vigente hasta su supresión tras la revisión de la Ley Electoral en 1986. BIBARS, Iman: "Ramifications of Women's Rights Initiatives in Egypt", *Arab Reform Bulletin*, 2 de abril de 2009.

³⁰. Ver: MUNQID, Yamila: "El Islam en el Egipto Contemporáneo", Revista Alif Nûn, Nº 66, diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.libreria-mundoarabe.com/Boletines/n%BA66%20Dic.08/IslamEgiptoContemporaneo.htm>. (Última consulta: 15/12/2010).

(Mubarak tiene atribuida la competencia de designar al Gran Shekh de Al-Azhar y al Mufti de Egipto)³¹.

En lo referente a la cuota femenina, de acuerdo con la ley que desarrolla el mandato constitucional que garantiza una mínima representación femenina, establece, a su vez, que esta cuota sólo estará vigente hasta el año 2020. El objetivo pretendido mediante esta medida es promover la participación activa de la mujer en los diferentes ámbitos de la vida política, social, cultural o económica del país.

No obstante, esta decisión ha suscitado muchas dudas sobre sus verdaderas pretensiones. Como señala Mozn Hassan, directora ejecutiva del Centro de Estudios Feministas, Nazra, en el Cairo, “el sistema de la cuota ha incrementado indudablemente el número de mujeres, no podemos negarlo, sin embargo estamos más preocupadas con la cualidad de las candidatas más que con la cantidad...estoy preocupada sobre el tipo de mujer que se incorporará al parlamento. Muchas de ellas son mujeres que están contra las mujeres...no tienen que ser feministas; queremos ver mujeres que lucharan por los derechos de las mujeres”³².

Además, como añade Mozn Hassan, esta medida no garantiza de ninguna manera que la sociedad interiorice realmente el objetivo perseguido, sin la adopción de otras decisiones complementarias. Este sistema sólo pretende “transmitir una imagen de que Egipto es cada vez más democrático, pero al hacerlo pasa por alto otros problemas”³³.

Se añade, por otra parte, la circunstancia de que, la ley que regula esta materia, determina que el período de campaña del que disponen las candidatas a dicha cuota tan sólo es de dos semanas. Lo que implica la imposibilidad en la práctica de promover sus candidaturas si no se cuenta con las infraestructuras de un partido importante como el del gobierno³⁴.

Sin poder olvidar, asimismo, que, las candidatas de las fuerzas de oposición se encontraran con, incluso más, obstáculos que los que afrontan los candidatos de los partidos y movimientos de la oposición. En este sentido, especialmente significativo fue el caso de Jihan Al-Halawafi en los comicios del año 2000, primera candidata de los Hermanos Musulmanes en unas elecciones parlamentarias. Tras presentarse como candidata por Alejandría, su marido y su hijo de 16 años fueron encarcelados. Al no abandonar la campaña se procedió al arresto de los observadores de los Hermanos Musulmanes y al rechazo del fallo judicial que autorizaba un aplazamiento de las elecciones. No obstante, estas difíciles circunstancias, Jihan resultó elegida con un total de 4000 votos frente a los 400 de

31. EL-HOUDAIBY, Ibrahim: “Egyptian Constitutional Amendments: Everybody Loses”, Islamonline.net. Disponible en: http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=Article_C&cid=1173695326596&pageName=Zone-English-Muslim_Affairs%2FMAELayout. (Última consulta: 30/10/ 2010).

32. HILL, Evan: “Women make leap in Egypt parliament”, Al Jazeera.Net, 29 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2010/11/2010111813029420433.html>. (Última consulta: 30/11/2010). (Traducción de la autora).

33. Ibidem.

34. Ibidem.

su rival política, a lo que el régimen respondió con la anulación de las elecciones tras la adopción tardía de la mencionada resolución judicial³⁵.

Todo ello invita a pensar que esta cuota no ha beneficiado hasta el momento a los derechos de las mujeres, sino exclusivamente a los intereses del actual partido en el poder.

III.2. Principales transformaciones que ha experimentado el escenario político y electoral de Egipto

Antes de pasar a analizar las repercusiones más destacables que las sucesivas reformas constitucionales y legales han tenido en el escenario electoral de 2010, resulta interesante recordar que las elecciones locales de 2008 ya vaticinaron, como señala Khalil Al-Anani, “el fin de la primavera democrática” que había vivido el país en los años 2000 y 2005³⁶.

Estas elecciones, celebradas el 8 de abril de 2008, tenían una especial importancia respecto a las de otros años, debido a que tras la enmienda introducida por la reforma constitucional de 2005 se establecía que los candidatos independientes que concurriesen a las elecciones presidenciales deberían obtener, como ya vimos al inicio, entre otros, el apoyo de 10 miembros –un único candidato en cada caso- en un mínimo de catorce consejos locales de gobierno, es decir, un mínimo de 140 votos en este nivel de gobierno. Una circunstancia que explicaría también la decisión del gobierno de retrasar la celebración de estos comicios, que debía haber tenido lugar en abril de 2006. Una fecha demasiado próxima a los resultados de 2005.

Desde el principio se puso de manifiesto que el monopolio del proceso electoral seguiría estando en manos del partido en el poder. Así se pudo comprobar desde el inicio mismo del proceso de admisión y registro de candidaturas. De las cerca de ocho mil propuestas que presentaron los Hermanos Musulmanes para estos comicios –donde se disputaban cincuenta y dos mil escaños en los diferentes niveles de gobierno local- sólo recibieron autorización para el registro de casi 500 candidatos, y, finalmente, sólo pudieron concurrir 21 candidatos. El resto de partidos de la oposición consiguieron registrar unos 1200 candidatos de entre los 4000 que presentaron³⁷.

Entre las principales consecuencias del nuevo escenario electoral:

- Un nuevo escenario ante las fuerzas de oposición

Las dificultades a las que la oposición ha tenido que hacer frente en este último proceso electoral han sido mucho más complejas que en 2005. Frente al consenso y coordinación que aglutinó a la mayoría de los partidos y grupos de oposición en

³⁵. Ver: “La revolución interna de las Hermanas”, Afkar-Ideas, Nº 27. Disponible en: <http://www.afkar-ideas.com/2010/10/la-revolucion-interna-de-las-hermanas/>. (Última consulta: 15/12/2010).

³⁶. AL-Anani, Khalil: “Egypt’s Local Elections...the End of the Democratic Spring”, *Arab Reform Bulletin*, 12 de abril de 2008.

³⁷. “Intikhabat Al-Majalis Al-Sha’bya Al-Mahalya 2008 (Las elecciones de los consejos populares locales 2008)”, en VVAA.: *Al-Taqarir Al-Istratiji Al-a’rabi (El Informe Estratégico Árabe) 2007-2008*, El Cairo, Marqaz Al-Dirasat Al-Siasya wa Al-Istratijiya (Centro de Estudios Políticos y Estratégicos), Al-Ahram, 2008, pp. 413 y 414.

2005, la división en estos últimos comicios fue una realidad más que evidente desde el principio.

El principal desencuentro entre las diferentes fuerzas de la oposición se encontraba en la falta de acuerdo sobre la participación misma en el proceso electoral, afectando incluso a la llamada Coalición Democrática, una alianza de partidos que se creó en el 2007.

Entre quienes llamaron al boicot, por considerar que no se daban las condiciones mínimas para garantizar el desarrollo de unas votaciones libres y limpias, destacaron la Asociación Nacional para el Cambio, de Mohamad El-Baradei, ex director de la Agencia Internacional de la Energía Atómica y Premio Nobel de la Paz, y el Partido Al-Ghad (El Mañana), liderado por Ayman Nour³⁸.

Hay que tener en cuenta que, el 16 de noviembre de 2010, un tribunal administrativo ordenaba la readmisión de decenas de candidatos cuyas solicitudes de participación habían sido rechazadas sin causa justificada. Sin embargo, si bien desde la Web oficial de este organismo se anunciaba al día siguiente que la resolución judicial sería acatada, el Ministerio del Interior decidió no implementar el fallo judicial mientras no se resolviese el recurso interpuesto contra esta decisión judicial³⁹. Un recurso que fue deliberadamente presentado ante un tribunal no competente para el conocimiento de este asunto, con el único objetivo de dilatar su resolución.

Finalmente, a pesar de la resolución judicial que dictaminó la cancelación de las elecciones en 24 circunscripciones, las votaciones se llevaron a cabo, provocando una nueva respuesta judicial, por la que se declaraban anulados los resultados de la primera vuelta y prohibida la celebración de la segunda.

Por su parte, quienes apoyaban la participación en las elecciones, justificaban su posición señalando que el boicot sólo reduciría aún más sus oportunidades políticas, pues sólo participando en el proceso podrían exponer sus posiciones y demandas, así como denunciar las violaciones e irregularidades que se cometiesen por parte de las instituciones políticas y administrativas y por las fuerzas de seguridad. Además recordaban que una baja participación del electorado favorecía fundamentalmente al partido en el poder.

Entre este segundo grupo se encontraban los Hermanos Musulmanes, a pesar de la resistencia de los sectores más conservadores, el Partido del Nuevo Wafd, Al-Tajammu' y los naseristas.

Sin embargo, tras los resultados de la primera vuelta, y las numerosas denuncias de fraude e irregularidades durante todo el proceso electoral⁴⁰, tanto los Hermanos

³⁸. Su candidatura quedó segunda en las elecciones presidenciales de 2005. Poco después fue encarcelado durante tres años tras ser acusado por falsificación de las firmas necesarias para que su partido obtuviese la licencia.

³⁹. "Egypt: Systematic Crackdown Days Before Elections", Human Rights Watch, 24 de noviembre de 2010.

⁴⁰. A pesar de la ausencia de observadores internacionales, varias organizaciones egipcias de defensa de los derechos humanos consiguieron organizarse en dos coaliciones independientes, incluyendo a miembros de la organización egipcia de la Federación Internacional para los Derechos Humanos, la Organización Egipcia para los Derechos Humanos (EOHR) y el Instituto del Cairo para el Estudios de los Derechos Humanos (CIHRS). La Coalición Independiente para la observación de las elecciones, com-

Musulmanes, que no obtuvieron ningún escaño,⁴¹ como el Wafd, con dos escaños, decidieron retirarse de la segunda vuelta.

- Restricciones al control electoral

La nueva redacción del artículo 88 de la Constitución tras la reforma de 2007, referente a la supervisión judicial de las elecciones, reducía las probabilidades de que pudiesen celebrarse unos comicios limpios y transparentes. Como señalaron jueces y abogados, las elecciones parlamentarias de 2010 representaban un claro retroceso del sistema electoral, especialmente, tras las elecciones parlamentarias de los años 2000 y, sobre todo, 2005, que observaron los niveles más altos de transparencia y libertad que hasta ese momento había experimentado el país⁴².

La Alta Comisión Electoral tenía asignada la competencia de determinar los colegios electorales y los centros de recuento de votos, establecer las normas para la elaboración o conformación de la lista de votantes, realizar propuestas para la determinación de los límites de los distritos electorales y establecer las normas reguladoras de la campaña electoral. Sin embargo, como ya se advirtió desde su creación en 2007, en la práctica estas tareas resultaban de imposible cumplimiento dada las limitadas capacidades tanto humanas como financieras del organismo. Una falta de capacidades que, sin embargo, tal y como han denunciado organizaciones locales de la sociedad civil si le permitieron imponer las condiciones suficientes y restricciones para hacer muy difícil el trabajo de sus observadores electorales, como por ejemplo no obligando a las autoridades egipcias a cumplir las resoluciones judiciales, u otorgando tan sólo un 10% de los permisos solicitados por las organizaciones y asociaciones de derechos humanos, alegando principalmente razones de seguridad⁴³.

puesta por CIHRS, la Asociación Egipcia para la Mejora de la Participación de la Comunidad y Nazra, centro de estudios feministas y la Coalición Independiente para el Seguimiento de las Elecciones, que reúne a más de 120 ONGs independientes guiadas o dirigidas por EOHR.

Entre las numerosas denuncias: irregularidades, el uso de la intimidación y la violencia en muchas circunscripciones, que llegaron a causar la muerte a seis personas, y que también se dirigieron contra los propios observadores; casos en que sólo los votantes del PND tenían acceso a los colegios electorales, incluso se les facilitaban autobuses públicos para acudir a las urnas en algunas circunscripciones.

Su principal conclusión ha sido que las elecciones se celebraron en un ambiente político de miedo, restricciones de las libertades públicas y fraude masivo. Ver: "Parliamentary elections: Egyptian comedy against the background of abuses and human Rights violations", Cairo Institute for Human Rights Studies, 15/12/2010.

⁴¹. Y, ello, pese a las palabras de Saber Abul-Fotouh, uno de los líderes del grupo, afirmando que los Hermanos Musulmanes estaban decididos a "luchar la batalla electoral hasta el último aliento". Unas declaraciones realizadas durante una rueda de prensa en la que se presentaba una lista de violaciones contra sus candidatos y seguidores, perpetradas por los aparatos de seguridad y otras autoridades. Entre ellas: el rechazo de candidaturas, aún cuando habían sido aceptadas por los tribunales, detenciones ilegales, incluso intentos de asesinato, como denunció Saad El-Katatni, portavoz en el Parlamento de su bloque. El-Hatanti que se presentaba por la circunscripción de Bandar Al-Minya acusó a los seguidores del candidato del PND del asalto armado que sufrió cuando circulaba en su coche, y por el que resultó herido su conductor. HOWEIDY, Amira: "The Brotherhood's last battle?", *Al-Ahram Weekly*, Nº 1024, 25 de noviembre- 1 de diciembre de 2010.

⁴². SARANT, Louise: "Egypt-Eye on Elections: No judicial Monitoring, No Hope", *Al Masry al Youm*, 27 de septiembre 2010.

⁴³. "Parliamentary elections: Egyptian comedy against the background of abuses and human Rights violations", Cairo Institute for Human Rights Studies, 15/12/2010.

La Alta Comisión veía de esta forma reducido su papel a, básicamente, anunciar los resultados de un proceso electoral gestionado en la práctica por el Ministerio del Interior.

- El boicot a los medios de comunicación

Especialmente significativa ha sido la campaña de restricción de libertades que durante estas últimas elecciones emprendió el régimen de Mubarak, por medio del Ministerio de Información, contra los medios de comunicación. Una campaña que se ha concretado, fundamentalmente, en ataques reiterados y directos a periodistas y presentadores, como a canales de televisión.

El mes de noviembre comenzó con la orden de cierre de cinco canales de televisión tras ser acusados de violar los términos de sus contratos con NileSat e infringir las llamadas “transmisiones éticas”. El principal operador de satélite egipcio apagó otros doce canales de televisión privados bajo las mismas acusaciones y advirtió a otros veinte. Estas medidas fueron descritas por el Ministro de Información, Anas El-Fiqi, como “medidas correctivas” para la protección de los espectadores egipcios y árabes de los canales ofensivos. La mayoría de los canales por satélite sufrieron asimismo cortes de emisión que impidieron la cobertura en directo del proceso electoral en muchas ocasiones. También se cancelaron programas de televisión, que llegaron a afectar a canales internacionales como la BBC o Aljazeera⁴⁴.

El régimen egipcio buscó mantener lo más bajo posible el nivel de interés de la ciudadanía egipcia en relación a estas elecciones a través de diferentes medidas, como demuestran los siguientes datos⁴⁵:

- Limitación del tiempo dedicado a las elecciones en la televisión a dos horas y media diarias, distribuidas entre ocho canales.
- El llamado Canal Parlamentario no retransmitió en esta ocasión⁴⁶. Y ello pese al importante papel que desempeñó en las elecciones de 2005, acercando a las candidaturas, tanto de partidos como independientes, a los ciudadanos.
- Los canales oficiales de televisión, en comparación con los privados, fueron los que menos información ofrecieron sobre las elecciones. El ejemplo más claro fue el canal público Nile News que fue el que menos cobertura dio del acontecimiento, y niquiera en los horarios de mayor audiencia.
- A lo que se añade el hecho de que dentro de la cobertura que se hacía desde los medios oficiales, se dedicaba la mayor parte a informar sobre el PND⁴⁷.

44. DUNNE, Michele: “Opaque and Messy Elections”, *Carnegie Commentary*, 29 de noviembre de 2010.

45. “Interior Ministry and High Elections Commission’s refusal to implement court orders threaten to nullify the parliamentary elections”, Cairo Institute for Human Rights Studies, 27 de noviembre de 2010.

46. Este canal de televisión fue creado por el Ministerio de Información, el 27 de octubre de 2005, para cubrir las elecciones parlamentarias de ese año.

47. Según datos del Instituto del Cairo sobre Estudios de los Derechos Humanos, la información dedicada al PND en los medios públicos sería: un 72% en el CH1 y un 78% en el CH2. En el caso de la prensa escrita nos encontraríamos con un 75% en el periódico Al-Akhbar, un 71% en el Gomhourya y un 56% en Al-Ahram.

- La campaña de persecución orquestada desde el Ministerio de Información frente a cualquier crítica dirigida contra el PND. Uno de los episodios más destacados fue el despido de, Ibrahim Eissa, editor jefe del periódico Al-Dostour⁴⁸.
- La gran atención y tiempo que se dedicó a la cuota otorgada a las mujeres, en detrimento de otros problemas políticamente controvertidos.

IV. Conclusiones

A pesar de que desde el gobierno y el Partido Nacional Democrático se insiste en presentar estas elecciones como un hito democrático, los resultados de los últimos comicios parlamentarios celebrados en Egipto son una manifestación más de la crisis política que vive el país desde hace décadas. Una crisis que afecta a la estructura misma del sistema político, y que tiene, entre sus principales causas, la ausencia de un verdadero equilibrio entre los diferentes poderes del Estado, dónde el Ejecutivo, y, concretamente, el Jefe del Estado, constituye el eje vertebrador de la vida política y económica del país. Su supremacía sobre el resto de instituciones y poderes estatales y políticos se fundamenta en el control, casi absoluto, de las riendas del poder y del proceso político de toma de decisiones.

Aunque, formalmente la Constitución reconoce la división de poderes, sin embargo, en la práctica, aún asumiendo la evolución de la propia definición de las diferentes funciones del Estado, nos encontramos con que el elemento clave para el necesario equilibrio institucional, la existencia de contrapesos entre los diferentes poderes, no se da en el sistema egipcio. Dónde, por un lado, el Jefe del Estado no está sometido a ningún tipo de control, y por otro, el Parlamento apenas tiene atribuciones efectivas de control del ejecutivo, a lo que se añade que, dada su composición, con una mayoría permanente e incontestable del partido gobernante, prácticamente se mimetiza con aquél; y, por último, nos encontramos con un poder judicial que, a pesar de que existe un importante sector de la judicatura comprometido con el cumplimiento de la legalidad, la independencia judicial y la transparencia de los procesos, y que incluso ha llegado a desafiar al régimen en varias ocasiones, sin embargo carece de capacidad para imponer sus resoluciones.

A lo largo, sobre todo, de los últimos años el país ha asistido a una aparente tensión entre ciertos gestos de distensión y apertura, y el refuerzo del autoritarismo. Aparente, porque, en última instancia, ha dependido de la propia voluntad del régimen gobernante, que, en el caso egipcio, básicamente, se encuentra personalizado en la figura del Presidente de la República.

Estos últimos comicios han dejado fuera de toda duda que el régimen está más decidido que nunca a no dejar ningún tipo de margen a las fuerzas de la oposición, que pudiera provocar sorpresas en las próximas elecciones presidenciales de 2011. Finalmente, han sido pues confirmadas las dudas que, desde muchos sectores de la sociedad egipcia, cuestionaban las pretensiones que, verdaderamente, albergaba el régimen de Mubarak tras las promesas de apertura política que desde hacía años venía anunciado.

⁴⁸. Para conocer más detalles de este caso ver: NAFAA, Hassan: "Egypt: The Al-Dostour Crisis", *Al Masry Al Youm*, 9 de octubre de 2010.

Hay que tener en cuenta que estas promesas de cambio hay que situarlas en el contexto de las presiones que Washington comenzó a ejercer sobre los países árabes para la adopción de reformas democratizadoras, como parte de la nueva estrategia estadounidense hacia la región tras las invasiones de Afganistán e Irak, el conocido proyecto del Gran Oriente Medio de la Administración Bush.

Como reacción a estas presiones Mubarak decidió llevar a cabo la importante reforma del artículo 76 de la Constitución, por el que a partir de entonces la Jefatura del Estado sería elegida a través de sufragio universal y elecciones competitivas. Sin embargo, en la misma enmienda se establecían unos condicionantes que hacían muy complicada la concurrencia de otros candidatos, como ya hemos visto. Fue, no obstante, la reforma de 2007 la que puso fin a cualquier esperanza de que verdaderamente el régimen hubiera resuelto definitivamente comenzar a encaminarse hacia un futuro democrático.

Lo cierto es que la incertidumbre sobre el futuro político del país es cada vez mayor. La circunstancia de que el porvenir del país pende de cómo se gestione la elección del próximo presidente, revela la gravedad de la crisis estructural que sufre el país.

Hasta ahora no ha sido desvelado si Mubarak, con 82 años y una salud deteriorada, volverá a presentarse como candidato del Partido Nacional Democrático, o, si, finalmente, se producirá el esperado relevo presidencial. En este segundo caso, se mantiene la incógnita sobre quién podría asumir el relevo en el partido. Aunque las apuestas se inclinan por que será su propio hijo, Gamas Muharraq, quien le sucederá en el cargo, lo cierto es que, todavía, no hay certeza de ello, pues no puede olvidarse las tensiones que existen dentro del partido entre la nueva y vieja guardia.

En definitiva, las últimas elecciones a la Asamblea Popular, no sólo han confirmado la continuidad del autoritarismo del partido en el poder, sino que ha afianzado, aún más, la crisis de legitimidad política y estructural que sufre el país.

Seguridad y economía: las relaciones exteriores de Egipto y su influencia en la formulación de la política económica¹

- Omar Aldroubi Franich

(Diplomado en Estudios Avanzados en Economía y Relaciones Internacionales.
Facultad de CC. Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de
Madrid.)

PALABRAS CLAVE:

REFORMA ECONÓMICA
EGIPTO
SEGURIDAD
ECONOMÍA-POLÍTICA
ECONOMÍA
ORIENTE PRÓXIMO

KEY WORDS:

ECONOMIC POLICY REFORM
EGYPT
SEGURIT
POLITICAL ECONOMY
MIDDLE EAST

¹. Durante el mandato de los últimos tres presidentes de la república: Jamal AbduNasser, Anwar AlSadat y Hosni Mubarak.

Resumen

A partir de la segunda mitad del siglo XX, Egipto se convierte en un actor principal en la compleja situación de seguridad regional de Oriente Medio tanto por sus relaciones con el resto de países de la región, como por su especial relación con las potencias del orden internacional. Esto es posible gracias a su posición geoestratégica, su peso específico regional y, especialmente, por la singular habilidad del país de explotar su potencial de relaciones exteriores en beneficio del interés nacional propio. Esta pauta adaptativa puede observarse a lo largo del mandato de los tres presidentes que ha tenido el país desde la revolución de 1952.

Sin embargo, frente a esta relativa autonomía en la gestión de sus relaciones exteriores, la restricción verdadera a la capacidad de maniobra del régimen ha venido impuesta por las limitaciones de su modelo de desarrollo económico y la rigidez de la relación de patronaje establecida entre el gobierno y su base de apoyo político desde hace más de sesenta años.

El objetivo de nuestro trabajo será analizar el efecto de los principales acontecimientos de seguridad en la región y los cambios en el escenario global de las relaciones internacionales y su impacto sobre la formulación de la política económica; alternando los enfoques de economía internacional y política internacional.

Abstract

Starting from the second half of the 20th century, Egypt became a major player in the complex regional security puzzle of Middle East. The country built this role on the grounds of its relationship with other countries in the region as well as the special links it built with global powers. The key to understand how the country acquired such role lies in its natural geostrategic location, its regional weight in terms of size and population and –thirdly and importantly–, in Egyptian leaders ability to exploit its foreign relations potential to the benefit of the national interest. This adaptive pattern can be clearly traced back to each off the three Egyptian presidencies since July Revolution (1952).

Nevertheless, despite the relative autonomy in the management of its foreign relations, the most important restriction for policy change stems from de limitations imposed by the nature of the economic system and the rigid patronage relationship between the regime and its political support base established more than sixty years ago.

The aim of our effort will be to analyze the impact of major regional security events and the changes in the global international relations scenario in the formulation of economic policy in Egypt using the analytical tools provided by the political economy: International Economics and International Politics.

Sumario

I. Introducción. II. Contexto internacional y la formulación de la política económica en Egipto. III. Conclusión.

I. Introducción

Para explicar la complejidad de la relación entre economía y política en Egipto es necesario introducir previamente una serie de conceptos sobre los que construir el análisis posterior y fundamentar sus conclusiones. Desde un punto de vista general, los conceptos principales que manejaremos en este artículo provienen del ámbito de la Economía Política Internacional, dada su reconocida utilidad para estudiar casos como el que se nos presenta. El marco conceptual básico consiste en reconocer dos orígenes fundamentales en las fuerzas que influyen en la formulación de las políticas –en nuestro caso particular las políticas económicas-: internacional y doméstico. Para posteriormente añadir dos dimensiones más en cada una de las categorías. En el ámbito internacional, las influencias básicas sobre la formulación de las políticas pueden provenir de la interacción entre estados nacionales, o de la idiosincrasia propia –económica o política- del entorno internacional en un momento dado. Esta “configuración” del ámbito internacional recibe respectivamente la denominación de geoeconomía y geopolítica. Desde el punto de vista doméstico, la formulación de las políticas recibe dos tipos de impulsos diferenciables. En primer lugar, el impulso puede provenir “de las acciones conscientes de los líderes nacionales que ocupan las posiciones de poder político y de las instituciones en las que operan!”; o alternativamente, proceder del impulso –o la presión- ejercida sobre el gobierno por las organizaciones sociales y grupos de presión “desde abajo”.

El objetivo al que encomendamos nuestro esfuerzo en este análisis es, consecuentemente, identificar cuál de los dos ejes fundamentales de análisis -doméstico e internacional- es el más influyente en la formulación de la política económica en Egipto en las últimas décadas. También es nuestro objetivo interpretar las distintas fases que ha atravesado la política económica del país a la luz del esquema de análisis planteado, en relación a qué actores han sido los protagonistas principales en cada una de estas fases y porqué.

Sin embargo, antes de comenzar a desgranar las particularidades de nuestro caso análisis, resulta conveniente hacer una breve reflexión sobre los límites de lo doméstico y lo internacional.

Para la generalidad de los países, el entorno internacional puede considerarse dado a efectos del análisis. En cuyo caso podremos considerar la influencia del factor internacional sobre las políticas como exógeno. Esto es así –como decimos- para la mayoría de los países incluido Egipto. Sin necesidad de prejuzgar el efecto de los factores externos sobre las políticas económicas del país, es necesario identificar la “estructura de oportunidades” que estos factores presentan para un país en un momento dado. Puede observarse con frecuencia que ciertas decisiones políticas, independientemente del peso de otros factores, adoptan un cariz concreto y se toman en un momento determinado precisamente como consecuencia de la existencia de una “ventana de oportunidad” que facilita o justifica su adopción.

Con estas breves reflexiones hemos fijado las directrices básicas que seguiremos en lo que sigue para analizar el caso propuesto.

¹. FRIEDEN A, Jeffrey y LAKE A, David: *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*, Londres y Nueva York, Bedford/St. Martin's y Routledge, cuarta edición, 2004, p. 34.

II. Contexto internacional y formulación de la política económica en Egipto

II.1. El contexto del análisis

La tesis fundamental que sostenemos en este artículo es que la clave para entender la evolución de las políticas económicas en Egipto estriba en ponderar adecuadamente la interacción de dos rasgos particulares del país. En primer lugar, la relativa autonomía –respecto de la sociedad y sus fuerzas- de la que han gozado los sucesivos gobiernos desde 1952; y, en segundo, el tamaño del país y su papel “geoestratégico” natural.

Egipto no representa un caso particular de autonomía relativa del gobierno respecto a las organizaciones y grupos sociales. Más bien, este es un rasgo compartido por la práctica totalidad de los países árabes desde su independencia. Las causas de este fenómeno quedan fuera del ámbito de este artículo pero es un hecho aceptado por la mayoría de los investigadores que en el Mundo Árabe quien controla el gobierno controla el estado. De este razonamiento se sigue automáticamente que el gobierno se configura como el actor fundamental en estas sociedades y que es él quien moldea a la sociedad y no al contrario. Aceptando las limitaciones al modelo del *guardián social benevolente* puestas de manifiesto por la Teoría de la Elección Pública, el estado (gobierno) egipcio, gracias a la autonomía de la que disfruta, se encuentra en condiciones de determinar qué política económica quiere seguir, y de ejecutarla. Este argumento no es baladí, ya que no en todas las circunstancias un gobernante, al margen de su intención o voluntad, se encuentra en condiciones de ejecutar la política económica que desea.

De hecho, la literatura sobre reforma económica insiste en rebajar la previsión realizada por la Teoría de la Elección Pública sobre el comportamiento de los gobernantes, subrayando la circunstancia de que regímenes con perfiles políticos y grados de legitimación muy dispares han puesto en marcha programas de reforma económica exitosos. Es el caso -por ejemplo- de algunos países del sudeste asiático como Corea del Sur o Indonesia, donde gobiernos de corte autoritario emprendieron y ejecutaron programas de reforma económica con éxito. Modelo –por cierto-, que algunos reformistas egipcios pretenden emular. En realidad, en Egipto, cada uno de los tres últimos Presidentes de la República ha llevado a cabo una política económica propia.

Pero esta autonomía del gobierno frente a las fuerzas sociales no solo se manifiesta en el ámbito económico, sino que se ve reflejada también en otros como el político, religioso, etc. dejando en evidencia la falta de consistencia de determinadas posiciones que se consolidan en el ámbito de la seguridad, y en virtud de las cuales se otorga un peso excesivo a determinadas fuerzas religiosas y culturales enraizadas en la sociedad, a las que se atribuye la capacidad de amenazar la seguridad nacional, regional o mundial. No es el caso general de los países árabes donde –repetimos- el gobierno sigue detentando, sin ningún género de dudas, los resortes del poder.

En el caso particular de Egipto, este error se repite reiteradamente en el caso de los Hermanos Musulmanes, magnificando su capacidad de influencia y su poder político, elevando a la organización –incluso- a la categoría de amenaza. Un análisis

más preciso de la relación de fuerzas entre gobierno y sociedad en el país permite poner en perspectiva la situación, colocando el acento en el análisis de las políticas gubernamentales, su eficacia, su calidad o incluso en la falta total de políticas gubernamentales en determinadas áreas; en lugar de persistir en la creación de una amenaza genérica e indeterminada levantada sobre clichés culturales y religiosos. Una “mala política” puede sustituirse por otra o mejorarse, pero ¿qué se puede hacer cuando el atraso económico o la amenaza se identifica con una raza, una cultura o una religión particular? La capacidad del gobierno egipcio de actuar sobre la sociedad ha quedado suficientemente acreditada a lo largo de las últimas décadas. Tal es así que los sucesivos Presidentes egipcios han llevado a cabo cambios de política profundos sin que la oposición de las fuerzas sociales se haya dejado a penas notar.

Resulta difícil cuestionar, al margen de todo tipo de valoraciones perfectamente legítimas, el éxito del grupo de los Oficiales Libres en la transformación total: económica, política, sociológica, etc. del país. Pueden citarse ejemplos concretos en cada uno de los mandatos de los tres Presidentes sobre la capacidad del gobierno de imponer sus prioridades al resto de agentes sociales. A este respecto, el giro de la política nasserista hacia el socialismo; el cambio radical -y casi total- en el mapa de alianzas internacionales llevado a cabo por Sadat; el proceso de liberalización económica o la coordinación *de facto* de la política exterior egipcia con la israelí durante la presidencia de Mubarak; son ejemplos más que elocuentes de la intensidad de esta relación.

En este contexto, la pregunta lógica que surge es ¿por qué un país cuyos dirigentes han tomado decisiones políticamente muy arriesgadas, algunas de ellas vinculadas a la transformación total de modelo económico y social, no ha obtenido resultados económicos positivos? Algunas contribuciones de la literatura sobre reforma económica podrían ayudar a ofrecer una respuesta a esta pregunta. En concreto, el análisis de la relación entre tamaño de un país y reforma económica.

El tamaño de un país determina, entre otros, un conjunto genérico de estrategias de desarrollo más probables y una determinada capacidad o potencialidad en términos de sus relaciones exteriores. Un país grande tiende a crear un potencial de relaciones exteriores tal que le permita potenciar o impulsar su agenda política y económica doméstica. Además, más allá de la habilidad o voluntad de ejercer esta influencia, los países grandes son, precisamente por condición de su tamaño, proclives a recibir la atención de las potencias internacionales, interesadas en aprovechar su potencial de movilización o estabilización. Esta reflexión constituye el punto de partida para comprender por qué estos países tienden a involucrarse en complejas relaciones exteriores, regionales y globales; costosas, arriesgadas, y con resultados casi siempre inciertos.

En general puede afirmarse que Egipto ha actuado y actúa siguiendo estas pautas de comportamiento. De hecho, el país muestra este carácter dual en sus relaciones exteriores. Por una parte, ha estado presente directa o indirectamente en la mayoría de los conflictos regionales, al tiempo que esporádicamente se desentiende de sus compromisos cuando así lo exige su agenda doméstica. La historia reciente del Mundo Árabe ha sido testigo de la volatilidad de sus compromisos exteriores: pasando de liderar la causa de nacionalismo árabe y el republicanismo a solicitar ayuda económica y financiera a las monarquías del Golfo; de la implicación militar directa

en la Guerra del Yemen a la retirada unilateral; de liderar la causa del panarabismo a reventar cualquier iniciativa árabe conjunta; o de encarnar la lucha por la liberación de Palestina a ser el primer país en firmar la paz con Israel, etc.

Una de las conclusiones más importantes alcanzadas en el estudio de la reforma económica en países grandes como la exURSS, la India o China es que “en un momento determinado, estos tres países han subordinado su política exterior a las prioridades marcadas por su agenda doméstica”. Vaya por delante que la dimensión de Egipto no es comparable en muchos sentidos a la de estos verdaderos “supergigantes”. Sin embargo, el razonamiento básico que subyace en la afirmación anterior puede trasladarse sin demasiados problemas al caso de Egipto. Como mínimo, esta afirmación resulta muy útil como hipótesis de trabajo a contrastar.

Probablemente para desgracia del país, la realidad es que Egipto –a pesar de que éste fue casi con toda seguridad el anhelo del Presidente Sadat– no ha antepuesto su agenda de desarrollo interno a sus relaciones exteriores. A diferencia de los verdaderos gigantes como la India, Rusia o China, Egipto no tiene la entidad ni el tamaño suficientes para abstraerse de la dinámica regional y concentrarse en sus propios objetivos de desarrollo. Más bien, su tamaño relativamente grande en términos regionales le condena a involucrarse indefectiblemente en las complejas relaciones exteriores de su región, aunque solo sea por su potencial de servir de correa de transmisión de la política de otras potencias internacionales hacia la zona.

En el caso concreto de Oriente Próximo, la relación entre el tamaño y la tipología de relaciones exteriores que adopta un país resulta de gran importancia para comprender la dinámica de desarrollo regional y aventurar el éxito de los procesos de reforma económica. Puede aplicarse este modelo al proceso de paz iniciado por Egipto e Israel en la década de los setenta. En el caso de Egipto, por ejemplo, esta relación explica simultáneamente por qué la participación de Egipto en el proceso resulta vital para la estabilidad de la región; y, al mismo tiempo, por qué, dada la insuficiente entidad del país, su desarrollo autónomo, necesariamente sujeto a la subordinación –al menos temporal– de la política exterior a las necesidades de desarrollo interno, no es posible.

II.2. El escenario global y regional de seguridad y su influencia en la formulación de la política económica en Egipto³

El objetivo que planteamos en este apartado consiste, como ya hemos adelantado, en analizar el impacto que los factores internacionales y regionales han tenido en la formulación de la política económica egipcia. Cabe decir que, dentro del margen que le han permitido los acontecimientos, Egipto es un país con capacidad de manobra. Capacidad que, con mayor o menor acierto, han utilizado cada uno de los tres presidentes: Nasser, Sadat y Mubarak. El mejor análisis que hemos encontrado de la relación entre la “estructura de las oportunidades internacionales” de Egipto y su

² FEINBERG, Richard E., et al: *U.S. Foreign Policy And USSR, China, and India: Economic Reform in Three Giants*, New Brunswick (USA) and Oxford (UK), Transaction Books, 1.ª ed., 1990, p. 4.

³ Este apartado es parte de un trabajo de investigación más amplio realizado por el autor en 2009-2010 para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados en Economía y Relaciones Internacionales.

política económica ha sido el realizado por Nahed Ezz-Eldin AbdAlfattah⁴, sobre todo por la coincidencia del enfoque de su investigación y el nuestro. Dada la importancia del factor internacional sobre la economía política del país, llevaremos a cabo un repaso de los principales acontecimientos y su impacto sobre la política económica a lo largo del mandato de Nasser, Sadat y Mubarak.

Tal es la importancia del factor internacional para entender la formulación de la política económica egipcia que cabe afirmar que *“no puede estudiarse la experiencia de transformación en Egipto sin introducir el elemento internacional en el análisis”*⁵. Factor que se ha convertido en una constante de la formulación de la política económica a lo largo de las últimas décadas. El rasgo más importante de la influencia que este factor ha tenido en la economía se manifiesta a través de la dependencia desarrollada por ésta respecto de los recursos exteriores; en forma de préstamos, ayudas internacionales y otros recursos externos. De una forma más general, *“la estructura de oportunidades (y amenazas) del entorno internacional para Egipto se articula en torno al acceso al crédito exterior, y los problemas aparejados de capacidad de pago y gestión de la relación con el Fondo Monetario Internacional y el Club de París; la volatilidad de los flujos de rentas exteriores sobre los que el país diseñó su estrategia de desarrollo desde mediados de los años setenta; la ayuda extranjera y árabe, y en especial la americana, por su carácter marcadamente político y las vicisitudes que han acompañado su desarrollo, sus condiciones y sus consecuencias; la inversión extranjera y su contribución al desarrollo cuantitativa y cualitativamente; así como el propio entorno internacional y sus efectos, imponiendo una revisión completa de la política económica, su diseño y su orientación, en el nuevo marco dominado por la condicionalidad [...]”*⁶.

A pesar de que las conclusiones de la mayoría de los investigadores apoyan la tesis de que el grupo de “Los Oficiales libres” que impulsaron la revolución de 1952 y que trajo consigo el cambio de régimen en Egipto no contaba con un ideario predeterminado, particularmente en lo que respecta a las alianzas internacionales (tampoco respecto a la estrategia de desarrollo económico⁷); lo cierto es que los acontecimientos posteriores a la revolución fueron los que inclinaron la balanza a favor de la alianza con el bloque comunista.

Dos acontecimientos cruciales de política exterior marcaron el rumbo de los acontecimientos. Por un lado, Nasser, a la vista del creciente poder militar de Israel, del que tomó conciencia durante un ataque a la Franja de Gaza en 1955⁸, se encontró ante la necesidad de reforzar sus capacidades militares y acudió a los Estados Unidos de América para negociar un acuerdo de compra de armas.

4. ABD ALFATTAH, Nahed Ezz EL-Din: *AlUmmal ua Rijal AlAmaal...*, op. cit., pp.29-88. ABD ALFATTAH, Nahed Ezz EL-Din: *AlUmmal ua Rijal AlAmaal...*, op. cit., pp.29-88.

5. *Ibídem*, p. 29.

6. *Ibídem*.

7. SOLIMAN, Samer: “State and Industrial Capitalism in Egypt”, *Cairo Papers in Social Science*, Vol. 21, No 2, 1998, p. 11.

8. ABDELWAHAB SAID AHMAD, Mohamad: *Al-ilakat al-masría- al-amrikía. Min al-taqareb ila al-tabaad 1952-1958 (Las relaciones egipcio-americanas. De la aproximación al alejamiento 1952-1958)*. El Cairo, Dar Al-Shuruq, 2007. pp. 42-43.

Ante la negativa americana⁹ de ofrecer a Egipto un acuerdo en condiciones de igualdad respecto a Israel, Egipto reaccionó dirigiendo su atención hacia la Unión Soviética y terminó firmando en 1956 un acuerdo de compra de armas con la República Checa. A esta primera aproximación al bloque comunista habría que añadir un segundo encontronazo de Nasser con las potencias occidentales cuando éstas se negaron a colaborar en la financiación del proyecto de construcción de la gran presa conocida como *El Sad ElAli* (Gran Presa de Aswan). El carácter estratégico que para Nasser tenía este proyecto y el lugar que ocupaba en su visión de desarrollo nacional era tan importante que no pudo asumir la negativa a colaborar de los bancos, y en particular de los egipcios controlados por extranjeros, a su financiación.

Esta circunstancia tiene una importancia especial en el contexto en el que Nasser asume el poder ya que –como ya hemos señalado–, Nasser y el grupo de Oficiales Libres, en realidad no tenían otro ideario que el de la independencia y la construcción nacional, con el que resultaba incompatible una situación como la vivida durante la monarquía, en la que la soberanía egipcia era limitada, y el control del poder económico residía en manos extranjeras. El colofón de este enfrentamiento fue la nacionalización del Canal del Suez en 1956, la Guerra de Suez, y la construcción de la gran presa sobre el Nilo, que finalizó en 1971.

Esta orientación progresiva hacia la alianza con el bloque soviético hay que ponerla en relación con las necesidades del proyecto de construcción nacional Nasserista. El proyecto de transformación social de la revolución llevaba aparejada la necesidad de ejecutar una obra de ingeniería social sin precedentes en Egipto y que se concreto en la movilización política de los “pobres”¹⁰. Una clase social totalmente marginada políticamente y que jamás hasta ese momento habría soñado con tener ningún papel –ni siquiera instrumental como el que tuvo–, en el discurrir de los acontecimientos políticos de su país. El resultado de este experimento fue la aparición de un modelo de clientelismo político evidente en el que la economía cumplía –también– con un papel instrumental y secundario. Ante todo, el sistema económico debía materializar las promesas de consumo que el régimen había hecho a las clases desfavorecidas a cambio de su movilización política¹¹. Como es natural, en este contexto el régimen no promovió las políticas de ahorro adecuadas que permitieran el proceso de acumulación capitalista¹², y tampoco lo hizo el estado. Muy al contrario, la sostenibilidad del sistema se encomendó a la explotación de la posición estratégica de Egipto en el Mundo Bipolar. Gamal AbdAlNasser situó inteligentemente a Egipto entre los países no alineados, lo que le permitió, durante la guerra fría, beneficiarse la ayuda americana y la soviética simultáneamente. De manera más general, Egipto utilizó la situación para acceder a préstamos internacionales que permitieran sostener las contradicciones internas de su modelo económico, particularmente el desequilibrio entre ahorro e inversión y los déficit fiscales y exteriores resultantes de las políticas de gasto social.

⁹ GOLDSMITH JR, Arthur y JOHNSTON, Roberts: *Historical...*, op. cit., p.404.

¹⁰ HARIK, Ilaya: *Economic Policy...*, op. cit., p. 6.

¹¹ ABD ALFATTAH, Nahed Ezz EL-Din: *AlUmmal ua Rijal AlAmal...*, op. cit., p.32.

¹² *Ibidem*.

Sin embargo, las debilidades de este modelo se manifestaron entre mediados y finales de los años sesenta con crudeza. Por un lado, el acceso al crédito exterior y a la ayuda americana y soviética se resintió como consecuencia de la entrada de la Guerra fría en una nueva etapa de distensión. Por otro, el deseo del régimen de mantener un papel político y militar en el escenario regional y satisfacer simultáneamente los objetivos de los planes quinquenales de desarrollo, con su desafortada demanda de recursos para la inversión y el gasto social. En el plano militar, Egipto se encontraba más o menos directamente involucrado en todos los conflictos regionales de la década. La derrota de 1967 y el coste económico de la Guerra de Yemen reclamaban su peaje.

Si bien es cierto que la relación entre el régimen y el sector privado siempre había estado presidida por la desconfianza, es a finales de los años cincuenta cuando el hostigamiento se ve intensificado (materializándose en varios programas de expropiación) y cuando el régimen adopta abiertamente un modelo de planificación económica centralizada plagado de ineficiencias, para muchos ya evidentes en el año 1965¹³, antes de la derrota de 1967.

La derrota del 67 se tradujo en una convulsión general en el Mundo Árabe y Egipto en particular. Sus consecuencias impusieron al régimen el replanteamiento total de su estrategia económica y militar; a la par que alteraban el equilibrio de fuerzas interno e inducían un realineamiento de sus alianzas internacionales:

- Cambió la relación de Egipto con los países del Golfo Árabe. Países tradicionalmente aliados de los Estados Unidos y que presionaron a Egipto para cambiar la orientación de su política económica como condición para acceder a cualquier clase préstamos y ayudas. Desde luego, las exigencias incluían también la renuncia explícita de Egipto al panarabismo tal y como Nasser lo había concebido, y a la apuesta por el republicanismo (en contra de la monarquías árabes).
- La derrota y la pésima experiencia socialista en términos económicos quebraron la hasta entonces indiscutida relación de patronaje del régimen con cada uno de los grupos sociales *vis-a-vis*. Así se demostró en las manifestaciones de estudiantes y trabajadores de 1968 en las que, a la vista de la voluntad del régimen de reducir sus compromisos de gasto social, las clases sociales medias reclamaban una mayor participación política¹⁴. A la par que el régimen se enfrentaba a la dificultad de hacer efectivas sus promesas con la clase trabajadora, se vio forzado a tender la mano al sector privado¹⁵ (o lo que quedaba de él) como vía de escape a la difícil situación económica.
- En el seno del régimen, la derrota permitió replantear el debate a cerca del modelo autárquico de desarrollo económico y reevaluar el impacto eco-

¹³. *Ibidem*, p.33.

¹⁴. El movimiento sindical en Egipto cumplió un papel importante en la desestabilización del antiguo régimen y el movimiento por la independencia. Sin embargo, la especial relación entre el gobierno de la revolución y el resto de fuerzas sociales que siguieron al triunfo de los Oficiales Libres, condenaron al movimiento sindical, como a la mayoría de fuerzas sociales, a la subordinación; respecto del partido único pero sobre todo al proyecto de construcción nacional.

¹⁵. ABD ALFATTAH, Nahed Ezz EL-Din: *AlUmmal ua Rijal AlAmaal..*, op. cit., p. 35.

nómico de las relaciones exteriores del país. Es en este momento cuando en el seno del régimen burocrático-autoritario se vislumbra la existencia de dos grupos. Uno, –precisamente aquel que más se había beneficiado de las políticas anteriores- formado por una burguesía-burocrática compuesta por los directores de las empresas del sector público, que aboga por la apertura exterior y la renuncia al modelo económico “socialista”; frente a aquel representado por la línea dura ideológica del régimen, compuesto por los burócratas puros del aparato del estado. La derrota militar y sus consecuencias, de nuevo, inclinaron la balanza del lado del realineamiento de las relaciones exteriores y Nasser tuvo que aceptar la iniciativa Roger’s (1970) de alto el fuego.

En base a lo expuesto hasta este momento, podríamos extraer una serie de conclusiones a cerca de la relación entre economía y política en el periodo del mandato del Presidente Nasser:

- La dependencia del modelo de desarrollo económico respecto del exterior no es un fenómeno característico del mandato del Presidente Sadat –como a veces se afirma- sino únicamente se intensifica en esta etapa. Hemos visto que el modelo que Nasser diseñó estaba construido sobre el recurso a la financiación extranjera.
- La relación de subordinación del estado y el sector privado como tal –excluyendo la situación especial de los *insiders*- se fragua en la época de Nasser. Esta exclusión del sector privado real de la esfera de la toma de decisiones perdura hasta hoy.
- La relación de patrón-cliente entre el estado y las clases medias y bajas del país se establece durante el mandato de Nasser y queda incorporada al sistema político como una alianza casi sagrada de estabilidad. Incluso tras muchas décadas de la revolución, este pacto se ha perpetuado como una línea roja para los sucesivos presidentes.
- Si bien la dependencia del modelo de desarrollo egipcio respecto a los recursos externos es una constante que hemos identificado; lo cierto es que esta tendencia se demuestra más sólida que las pretensiones de liderazgo regional del país. Dicho de otras palabras, Egipto –ya desde el periodo de Nasser-, aunque suele ser un país activo en el ámbito regional, subordina sus relaciones exteriores a su equilibrio político interno. Hecho que la descarta, por voluntad o por capacidad, como verdadero líder regional; ya que, a pesar de la brevedad de nuestra exposición, hemos asistido a la volatilidad de sus compromisos exteriores. Pasando de liderar la causa de nacionalismo árabe a solicitar la ayuda de las monarquías del Golfo; de la participación directa en la Guerra del Yemen al abandono; o de encarnar la lucha por la liberación de Palestina a ser el primer país en firmar la Paz con el antaño acérrimo enemigo israelí. Todo ello no implica, sin embargo, que el país no gestione con inteligencia sus relaciones exteriores desde la perspectiva de sus intereses nacionales.

El periodo de presidencia de Anwar Al-Sadat (1971-1981) supone para muchos una ruptura radical con el de su antecesor Gamal Abd AlNasser. Opinión que no

compartimos por la razón fundamental de que los factores estables de configuración de la política doméstica e internacional que acabamos de señalar se mantienen en el periodo de Sadat; si bien con variaciones importantes en los factores externos. Otra razón fundamental en la que se basa esta afirmación es que Sadat accedió al poder como vicepresidente de Nasser por lo que, de haber sido tan grandes las discrepancias, dudosamente hubiera alcanzado esta posición considerando el escaso margen de maniobra que los disidentes del régimen tenían durante la presidencia de Nasser. Una tercera razón –ya apuntada- es que las consecuencias de la derrota del 67 y la situación económica obligaron al régimen a cambiar la orientación de sus políticas. Si bien es verdad que es Sadat quien las ejecuta, el origen y la dirección de los cambios ya se advertían en los años inmediatamente anteriores a la muerte del Presidente Nasser.

Todo esto no obsta para que el peso de los factores internacionales sobre la formulación de la política económica se multiplique durante la presidencia de Sadat; ni se opone a la idea sostenida por muchos analistas de que las afinidades personales de Sadat fueran un factor determinante en las políticas adoptadas por este. Más bien, la mayoría de los analistas reconocen que el incremento del grado de exposición de la economía respecto al exterior que se produce durante su mandato, es la consecuencia de las políticas llevadas a cabo por el propio régimen.

Tres factores condicionan el giro de la política económica y exterior de Sadat durante su mandato hacia el alineamiento pleno con los Estados Unidos y el cambio de orientación formal de su política económica, por orden de importancia: 1) El boom de los precios del petróleo de 1973; 2) La recuperación de la península del Sinaí en la campaña del Yom Kippur en 1973, y; 3) La insuficiencia de las ayudas árabes y el elemento de condicionalidad implícito en éstas¹⁶.

A su llegada al poder, Sadat recogió el lema de “*ninguna voz se alza por encima de la voz de la batalla*” que había puesto en marcha Nasser para aglutinar los esfuerzos nacionales por recuperar Sinaí. Sin embargo, la consecución de este objetivo acarreo un coste económico considerable que algunas estimaciones sitúan en el entorno del 25% del PIB (Producto Interior Bruto) entre 1967-1973¹⁷. Un coste que hundió a Egipto en una seria crisis económica y le obligó a entablar negociaciones con el Fondo Monetario Internacional en 1976. Institución que se consolida a partir de este momento como un nuevo elemento estable de presión en la formulación de la política económica. Tal es así, que la aplicación directa del paquete de medidas sugerido por el FMI (Fondo Monetario Internacional) da lugar a los disturbios de 1977¹⁸, consecuencia de la brusca reducción de los subsidios a los precios de los productos básicos. La impronta de estos disturbios en un país –y sobretodo en un gobierno- comprometido a ultranza con la paz social¹⁹ (por *sui generis* que sea) no puede dejar de señalarse. Obsesión que se intensifica durante el mandato de Mubarak, proba-

¹⁶ ABD ALFATTAH, Nahed Ezz EL-Din: *AlUmmal ua Rijal AlAmaal.*, op. cit., p. 36.

¹⁷ *Ibidem*, p. 34.

¹⁸ SOLIMAN, Samer: “State and Industrial...”, op.cit.”, p. 34.

¹⁹ ABD ALFATTAH, Nahed Ezz EL-Din: *AlUmmal ua Rijal AlAmaal.*, op. cit., p. 47.

blemente consecuencia de su déficit de carisma (respecto a sus antecesores) y que tendrá una gran importancia en las negociaciones con el FMI en la segunda mitad de los años ochenta y la década de los noventa.

La victoria lograda en 1973 afirmó a Sadat en el poder y legitimó definitivamente su abandono de las políticas Naseristas en lo político y lo económico. A su vez, la crisis de los precios del petróleo inmediatamente posterior a la guerra desplazó las prioridades de la política exterior egipcia hacia el eje Washington-Golfo Árabe²⁰; demostrando, una vez más, el oportunismo característico de las relaciones exteriores egipcias. Terminada la guerra y recuperada la integridad del territorio, Sadat vio la oportunidad de redefinir las prioridades nacionales egipcias. En su visión personal de la situación de seguridad regional y sus ramificaciones internacionales, Sadat concluyó –no sin fundamento- que la cuestión de Palestina (o el problema de Israel) trascendía las capacidades militares, diplomáticas y económicas de cualquier país árabe. Consecuentemente, Sadat definió el reto económico como la primera prioridad de su gobierno y confió su éxito a la apertura de la económica hacia el exterior, en particular hacia los Estados Unidos y los países del Golfo Árabe.

Sin embargo, suponiendo que Sadat hubiese tenido en mente un modelo de economía de mercado coherente y un plan para la integración de la economía egipcia en la economía mundial, la realidad del boom petrolífero superó, en caso de haber existido, cualquier intento de planificación. No queremos decir que en este periodo no se llevaran a cabo iniciativas encaminadas, por ejemplo, a la atracción de la inversión internacional, pero la realidad es que prácticamente ningún analista discute que el principal hito en materia económica de este periodo fue la transformación de la economía egipcia en una economía rentista. Al margen de las rentas exteriores que en seguida enumeraremos, la IDE (Inversión Directa Extranjera) también aparece como un factor internacional relevante en la determinación de la política en Egipto a partir de este momento²¹.

La rápida aparición de flujos de rentas exteriores no ofreció prácticamente ninguna posibilidad a la aplicación de políticas económicas mínimamente solventes. Varias causas explican este fracaso. En pocas palabras, el influjo de rentas exteriores supuso para Sadat una tentación demasiado grande como para –pudiendo salvar la situación sin mayores complicaciones- haberse embarcado en un arriesgado plan de reformas políticas y económicas²². Sadat no intervino para corregir ninguna de las debilidades estructurales que emergieron durante el mandato de Nasser que señalamos en un párrafo anterior sino que, más bien, se dejó arrastra por las circunstancias –extraordinariamente favorables- que le brindó el escenario internacional.

²⁰. *Ibidem*, p. 36

²¹. A pesar de que desde entonces, y prácticamente hasta el año 2004, la cuestión de la IDE puede clasificarse entre los fracasos más estrepitosos de la política económica egipcia, y un exponente de la falta de reformas institucionales en el país.

²². THE ECONOMIST: "The IMF's Model Pupil"; 18 de marzo de 1999.

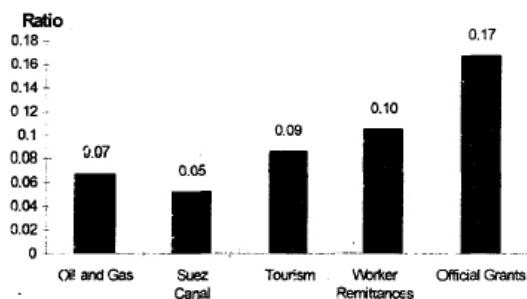
No se corrigieron, sino que se incrementaron, los desequilibrios económicos que arrastraba la economía desde el periodo anterior: excesos de gasto público²³, gastos militares excesivos, etc.; a lo que hubo que añadir los efectos negativos asociados a la aparición de una economía rentista: Tasas de crecimiento muy variables con fuertes espirales inflacionistas, fuertes incrementos de los precios de los bienes no-comercializables²⁴; migración desordenada campo-ciudad; abandono de las actividades económicas productivas; fuertes incentivos a los comportamientos económicos especulativos; evolución descontrolada de los déficits comerciales con desplazamiento de las importaciones de bienes de equipo a favor de bienes de consumo; etc. El origen de las rentas externas identificados por múltiples actores ha sido, por orden de importancia:

- Los préstamos internacionales y la ayuda extranjera,
- Las remesas de emigrantes egipcios,
- Los ingresos por la venta del petróleo,
- Los ingresos procedentes del Canal del Suez,
- Los ingresos por servicios del turismo.

El ritmo y el signo del crecimiento económico en las economías de carácter rentista pasa a depender de la evolución de factores externos sobre los que el gobierno no tiene mucha —o ninguna— capacidad de influencia. El ejemplo más claro de ello es la propia evolución de los precios del petróleo.

Ilustración 1. Estimación de la volatilidad de las fuentes de renta extranjera de Egipto²⁵.

Volatility of Egypt's key revenue sources



Source: Calculated from data provided by Central Bank of Egypt.

²³. A partir de 1974, el déficit público se incrementó a ritmo nunca antes visto para mantener las políticas sociales del régimen. ABD ALFATTAH, Nahed Ezz EL-Din: *AIUmmal ua Rijal AIAmal.*, op. cit., p.48.

²⁴. Non-tradables.

²⁵. THE WORLD BANK: *Egypt in the Global Economy. Strategic Choices for Savings, Investments, and Long-Term Growth*, Washington, World Bank Middle East and North African Economic Studies, 1998. p. 42.

No solo esto, sino que, dependiendo de las circunstancias, el flujo de las rentas del exterior pueden quedar sujetas a condiciones de carácter político, más que económico. Algunas fuentes de renta extranjera de la economía egipcia se rigen por esta premisa. Entre 1975 y 1985 la población de los países del Golfo prácticamente se cuadruplicó²⁶ como consecuencia del aumento de los precios del petróleo y la consiguiente demanda de mano de obra extranjera. Gran parte de la cuál procedió de Egipto. Se estima que entre 1973 y 1989, los ingresos procedentes de las remesas de emigrantes representaron el 30% de los ingresos por divisas en el periodo²⁷. No cabe lugar a duda de que, bajo estas circunstancias, la política de Egipto hacia los países del Golfo se convirtiera en una de carácter estratégico²⁸.

Es en el propio Golfo Árabe donde encontramos el ejemplo más claro de la sensibilidad de este tipo de fuentes de renta: en 1991, tras la invasión iraquí de Kuwait y el apoyo mostrado por la OLP (Organización para la Liberación de Palestina), a esta acción bélica, los países del Golfo reaccionaron drásticamente expulsando a la gran parte de mano de obra palestina en estos países.

Tabla 1 Kuwait. Población árabe vs. asiática, 1989, 2000²⁹.

	Arabs	Asians	Total
<i>Total number:</i>			
December 1989	994.5	508.3	1,519.6
January 2000	659.9	761.1	1,442.7
<i>As % in total:</i>			
December 1989	65.4	33.5	100.0
January 2000	45.7	52.8	100.0
Growth rate 1989-2000	-33.6%	49.7%	-5.1%

Por su parte, Egipto, fue el primer país de procedencia de inmigrantes que fueron a trabajar al golfo durante el boom petrolífero³⁰ y continúa siendo la primera fuerza de trabajo en la zona, a pesar de su paulatina sustitución por trabajadores asiáticos.

²⁶. ECONOMIC REFORM. Issue Paper, nº 0804. February 2008. Middle East and North Africa Reforms: Rooted In Economic and Political Ground, p. 24.

²⁷. ABD ALFATTAH, Nahed Ezz EL-Din: *AlUmmal ua Rijal AlAmal...*, op. cit., p. 36.

²⁸. EL-MIKAWY, Noha y HANDOUSSA, Heba: *Institucional reform...*, op. cit., p. 49.

²⁹. GIRGIS, Maurice: "Will nationals and Asians replace Arab workers in the GCC?"; The Egyptian Center for Economic Studies Working Paper, No. 74, November 2002, Cairo. p. 11.

³⁰. GIRGIS, Maurice: "Will nationals and Asians replace Arab workers in the GCC?"; The Egyptian Center for Economic Studies Working Paper, No. 74, November 2002, Cairo. p. 35.

Tabla 2 Arabia Saudita. Población extranjera por nacionalidades (1995)³¹.

Country	Number	As % in sub-group	As % in foreign population
Egypt	1,195.2	50.2	19.1
Yemen	424.4	17.8	6.8
Jordan & Palestine	266.0	11.2	4.3
Sudan	242.5	10.2	3.9
Syria	168.4	7.1	2.7
All Arabs	2,378.8	97.0	38.0
India	1,228.7	36.8	19.6
Pakistan	778.7	23.3	12.4
Philippines	451.0	13.5	7.2
Bangladesh	446.3	13.4	7.1
Indonesia	249.5	7.5	4.0
All Asians	3,342.6	94.0	53.4

Si bien es verdad que tanto por la entrada de divisas como por la disminución de la presión sobre el mercado laboral, la emigración supuso una importante fuente de ingresos para el país; también lo es que desde la firma de los acuerdos de Camp David entre Egipto e Israel (y el bloqueo árabe posterior), y especialmente al finalizar el boom de los precios del petróleo; la vuelta de trabajadores a Egipto supuso un duro golpe para la economía –ya de por sí muy debilitada–.

Otras fuentes de renta asociadas a condicionantes políticos que nacieron en la época de Sadat fueron la ayuda extranjera: americana y árabe, y el turismo. Egipto es el segundo país receptor de ayuda americana del Mundo tras Israel, con unas rentas acumuladas estimadas de 23 billones de dólares americanos desde 1975³². No obstante, la ayuda americana mostrará su carácter condicional durante la segunda mitad de la década de los ochenta y más tarde a partir del año 2001 con el cambio de política americana hacia Oriente Medio. A principios de la década del 2000, los EE.UU (Estados Unidos). adoptaron un plan de reducción de la ayuda del 50% a ejecutar en 10 años, a excepción de la ayuda militar. Por su parte, las ayudas árabes tuvieron un importante papel en el cambio de política exterior de Sadat. Nada más terminada la guerra, el Presidente Sadat se dirigió a los países del Golfo en busca de ayuda para la reconstrucción y logró involucrar a estos países en lo que el mismo denominó "*Plan Marshal para la construcción de Egipto*". Estas ayudas supusieron entre 1973 y 1976 la principal fuente de divisas con la

³¹. GIRGIS, Maurice: "Will nationals and Asians replace Arab workers in the GCC?"; The Egyptian Center for Economic Studies Working Paper, No. 74, November 2002, Cairo. p. 10.

³². EL-MIKAWY, Noha y HANDOUSSA, Heba: *Institucional reform...*, op. cit., p. 2.

que contó Egipto para hacer frente a sus abultados déficits interno y externo³³. Sin embargo, en 1976 el carácter de la ayuda árabe cambió desfavorablemente para Egipto con la creación de la “Agencia del Golfo para el Desarrollo”. Desde entonces, a parte de su insuficiencia cuantitativa (comenzaron a descender el 1975 cubriendo el 40% del déficit de la balanza comercial frente al 78% del año anterior³⁴), las ayudas comenzaron a incorporar una serie de condiciones desfavorables para Egipto como: El funcionamiento de la agencia con criterios de inversión en lugar de criterios de desarrollo, la concesión de préstamos en lugar de donaciones, etc. Pero la principal desventaja para Egipto fue que la agencia ligó sus compromisos de apoyo a los dictámenes positivos del FMI sobre el cumplimiento por parte de Egipto de los planes de reforma acordados. De hecho, el compromiso de la agencia con este criterio quedó evidenciado cuando, en 1976, las ayudas cesaron por completo, cuando Egipto dio marcha atrás en un acuerdo alcanzado con el FMI³⁵. Para Egipto, que siempre ha considerado al Banco Mundial y la FMI como organismos “presionables” por los EE.UU., la postura árabe supuso el fin de las posibilidades de evitar la “condicionalidad” por lo que durante 1975-1977 se vio sometida a una presión exterior sin precedentes en su historia reciente³⁶.

Por su parte, la vulnerabilidad de las rentas procedentes del turismo se pone de manifiesto cada vez que se muestra cualquier signo de inestabilidad política o se produce cualquier acontecimiento que afecta a la seguridad: desde la situación en Palestina hasta cualquiera de las dos grandes guerras del Golfo. El máximo exponente de la vulnerabilidad de esta fuente de renta fue el atentado de 1997 en Luxor que terminó con la vida de 62 personas³⁷, casi todas turistas. De hecho, a pesar de enorme potencial del país, el turismo en Egipto sigue sin desarrollarse plenamente ya que en el ejercicio fiscal 2006/2007 solamente representó el 3%³⁸ del PIB.

Por su parte, la época de Sadat asiste al encumbramiento de la IDE como motor de modernización de la economía, discurso que se ha mantenido intacto desde la publicación de la Ley de Inversiones de 1974 y cuyos resultados reales en términos de flujos de inversión han sido paupérrimos, al menos hasta el año 2004. Sin embargo, a pesar de su fracaso en términos prácticos, la estrategia de atracción de inversiones impone al país receptor la necesidad de crear un clima de estabilidad política. Estabilidad política que bien valió, a los ojos de Sadat, la firma de los acuerdos de paz con Israel en 1979 y el cambio de rumbo definitivo de su política regional. Recientemente, en el año 2009, se cumplió el 30 aniversario de la firma de los acuerdos de paz entre Egipto e Israel y aún está por responder la pregunta sobre los rendimientos económicos de la paz para Egipto³⁹.

33. ABD ALFATTAH, Nahed Ezz EL-Din: *AlUmmal ua Rijal AlAmaal..*, op. cit., p. 48.

34. *Ibidem*, p. 49.

35. *Ibidem*.

36. *Ibidem*.

37. THE ECONOMIST: “Bloodbath at Luxor”; 20 de noviembre de 1997.

38. EGYPT MINISTRY OF INVESTMENT: *Invest in Egypt. The region most dynamic economy*. May 2008, p. 11.

39. GALAL, Amin: “Major Determinants of Economic Development 1977-1997”, *Cairo Papers in Social Science*, Vol. 21, No. 3, part I, 1999, p. 44-45

Finalmente, uno de los aspectos más importantes de la evolución económica durante el mandato de Sadat fue el nacimiento y la consolidación de una nueva “clase capitalista” en el país. Tratamos este aspecto en este apartado por la especial importancia que tuvo la política de Sadat en su surgimiento y por los vínculos con el exterior de esta nueva clase empresarial. La política de apertura hacia el exterior de la economía egipcia y en particular la liberalización comercial (a través de la Ley 118 de 1975⁴⁰) se tradujo en un fuerte incremento de la demanda de bienes de consumo importados, en parte debido a la escasez y la mala calidad de los productos nacionales fabricados en el marco de las políticas ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones), y en parte por efecto de la emergencia del fenómeno rentista.

Ambos efectos de manera combinada aumentaron el atractivo empresarial de las actividades vinculadas a la importación y la representación de firmas extranjeras en el país. Debido a que la liberalización no fue completa sino que consistió en el establecimiento de un régimen de licencias de importación, el acceso a estas licencias estuvo más o menos ligado a la habilidad de los empresarios para obtenerlas o directamente a la existencia de contactos políticos. Por su parte, la apertura del país hacia el exterior también permitió el incremento de la actividad turística, si bien limitada y concentrada en manos de un grupo de empresarios reducido pero poderoso.

Para cerrar el círculo, la IDE fue una de las apuestas claras de la política económica de Sadat que se materializó en la Ley de Inversión 43 de 1974⁴¹ (posteriormente modificada en 1977), cuyo objetivo inmediato y fundamental fue la atracción de liquidez procedente del Golfo Árabe. Sin embargo, la IDE extranjera que acudió a Egipto tras la apertura de su marco de inversiones exteriores desarrollo ciertas características singulares, fundamentalmente debido a la complejidad del marco regulador y un desfavorable clima de negocios; consecuencia directa del control de las empresas públicas de la economía y una intervención pública ubicua, respaldada por un marco regulador inadecuado y restrictivo. Como consecuencia, las empresas extranjeras no acudieron a invertir en el país salvo excepcionalmente y siempre de la mano de un socio local. La generalidad de las inversiones tuvo un carácter comercial, cuando no se limitaron directamente al establecimiento de relaciones de agencia y distribución. Curiosamente, y gracias a un marco legal que así lo disponía, una de las vías más rentables de entrada en el país para las empresas extranjeras fue la creación de *joint-ventures* con empresas del sector público. Debido a que éstas disfrutaban de una situación de monopolio en el mercado, disponían de acceso directo a todo tipo de organismos públicos de control de la actividad económica y podían beneficiarse –además– de los programas de ayuda y cooperación extranjera⁴².

A todas luces, este no es el tipo de IDE que un país promovería para empujar su transformación hacia una economía competitiva de mercado; fomentar la transferencia tecnológica; modernizar su tejido productivo, etc. Muy al contrario, la IDE

⁴⁰ THE WORLD BANK: *Egypt in the Global Economy. Strategic Choices for Savings, Investments, and Long-Term Growth*, Washington, World Bank Middle East and North African Economic Studies, 1998.p. X.

⁴¹ Ibidem.

⁴² ABD ALFATTAH, Nahed Ezz EL-Din: *AlUmmal ua Rijal AlAmal..*, op. cit., p. 52-53.

contribuyó significativamente al fortalecimiento de una clase empresarial “pseudocapitalista”, dependiente simultáneamente de sus relaciones con el exterior y de sus “conexiones” políticas con el gobierno y las agencias gubernamentales. Esta doble dependencia ha atrapado a esta clase empresarial en un efecto de tipo bisagra ya que sirven indistintamente a los intereses del gobierno y a los intereses económicos y políticos de otros países. Por una parte, el gobierno, a falta de otros polos de actividad económica, tiene un interés relativo en la función económica que esta clase tiene en la creación de empleo y la modernización. Por otra, esta clase social, o proviene directamente de las filas del partido gobernante o tiene un interés inequívoco en formar parte de él⁴³. Desde el punto de vista externo, es cierto que –ocasionalmente– han servido, a través de asociaciones empresariales muy vinculadas con el exterior, de palancas de presión para acelerar el ritmo de las reformas económicas.

Como resumen de esta parte dedicada a la relación entre la política exterior y la formulación de la política económica de Sadat, podemos identificar una serie de elementos que añadir como factores de influencia sobre la política económica:

- La reorientación de las prioridades estratégicas del país hacia el desarrollo económico y el cambio de modelo de crecimiento hacia la integración de Egipto en la economía mundial. Como consecuencia, la cuestión de la “reforma económica” emerge –y permanece desde entonces– como una pieza central del discurso oficial y del debate mediático. En este nuevo contexto, la IDE ocupa un lugar preferente tanto en el discurso como en la estrategia de desarrollo. Sin embargo, la emergencia de nuevas fuentes de rentas externas y la transformación de la economía egipcia en una economía rentista se convierten en el legado indiscutible de este periodo económico.
- El desplazamiento de las prioridades exteriores hacia el eje Washington-Golfo y sus implicaciones económicas. La importancia económica de los países del Golfo para Egipto estriba en: la emigración de una importante masa de mano de obra hacia estos países y la contrapartida para Egipto en forma de remesas de emigrantes; el desplazamiento de liquidez mundial hacia los países productores de petróleo y la introducción de la política de atracción de inversiones extranjeras y, finalmente, la posición de los países del Golfo como origen de ayuda extranjera. Por su parte, la renuncia total de Egipto a la política exterior de la década de los sesenta y su alineamiento definitivo con Washington, cuya contrapartida fluye en forma de renta estratégica. No obstante, la firma de la paz con Israel y los compromisos asumidos por Egipto hacen prácticamente imposible revertir el acercamiento a los EE.UU.. Como consecuencia, EE.UU. también ejerce sobre Egipto tres tipos de presiones⁴⁴: 1) Presiones para acelerar la transformación de Egipto en una economía de mercado; 2) Presiones para avanzar en el proceso de liberalización política, y; 3) La colaboración de Egipto con la política exterior norteamericana, en particular en la lucha contra los grupos integristas desde finales de los años setenta.

⁴³. EL-MIKAWY, Noha y HANDOUSSA, Heba: *Institucional reform...*, op. cit., p. 51.

⁴⁴. ABD ALFATTAH, Nahed Ezz EL-Din: *AlUmmal ua Rijal AlAmaal...*, op. cit., p. 39.

- El recurso a la financiación del FMI y el inicio de un largo camino de negociaciones con esta institución marcado por la “condicionalidad” y las maniobras de Egipto para imponer un ritmo de reformas propio. Reaparece con fuerza la resistencia de los gobiernos egipcios a implantar medidas que pongan en entredicho la estabilidad social en el país. De hecho, la reacción del gobierno a las protestas de 1978 fue retroceder inmediatamente en su decisión de aumentar los precios de los productos básicos.

La época del mandato del Presidente Mubarak (1981-actualidad) se caracteriza por el continuismo respecto a las dos épocas anteriores, combinando un avance lento en la política de apertura y reforma económica, con la resistencia a cambiar el modelo económico-social y la obsesión por la paz social. Dicho esto, es cierto que en los últimos años, a partir del 2004 sobretodo, se habla abiertamente de la desaparición de algunos pilares del “estado del bienestar” egipcio; aunque habría que añadir inmediatamente que –de ser cierto-, sería consecuencia de un desmantelamiento cauteloso y progresivo llevado a cabo durante años o –alternativamente-, del desbordamiento de las capacidades de un modelo inservible. En todo caso, esta tendencia no respondería –a nuestro juicio- tanto a presiones de índole externo como a movimientos dentro del núcleo duro del sistema de poder en el país.

A comienzos de los años ochenta se intensificaron las conversaciones de Egipto con el FMI para negociar la concesión de un préstamo de 1.500 millones de dólares al primero. Las negociaciones fracasaron cuando el Fondo acusó a Egipto de no cumplir sus acuerdos y se negó a aceptar una aproximación gradual del programa de reformas. Egipto se resistió a ceder a las presiones del Fondo y, ayudado por la segunda subida de los precios del petróleo de principios de los ochenta y el recurso a fuentes internas, logró sacar adelante su plan quinquenal de desarrollo económico 1982-87.

A mediados de los años ochenta la situación económica se complica como consecuencia de la brusca caída de los precios del petróleo y la caída simultánea de los ingresos procedentes de las rentas extranjeras. Situación que empeoró con la vuelta de muchos trabajadores de los países del golfo. Por su parte, la inversión directa extranjera, tras el repunte posterior a la firma de los acuerdos de paz, prácticamente de desvanece⁴⁵.

A finales de los años 80 los precios mundiales del trigo se elevan y –junto con otros factores- hacen que Egipto se enfrente a una serie crisis de deuda. En esta ocasión, los países acreedores de Egipto se niegan a continuar prestando al país y exigen como condición previa para renegociar la deuda que Egipto llegue a un acuerdo con el FMI.

La reacción del gobierno egipcio a la intensificación de las presiones externas se articuló en torno a tres ejes⁴⁶:

- La puesta en marcha de medidas de reforma parcial, que a menudo llevaban aparejadas contramedidas soterradas con el fin de paliar los efectos de las primeras.
- La defensa a ultranza de la necesaria gradualidad de las reformas y la resistencia a comprometerse con ningún calendario de medidas cerrado.

⁴⁵. *Ibidem*, pp. 50 y 51.

⁴⁶. *Ibidem*, p. 53.

- La utilización, como en periodos anteriores, de la baza estratégica en la negociación con el FMI.

Egipto se mantuvo firme en su actitud gracias a una serie de acontecimientos internacionales:

- La guerra Irak-Irán (1980-1988). Egipto explotó el miedo de los países del golfo a la extensión de la revolución iraní a su favor, reanudando los flujos de ayuda árabe a Egipto.
- En 1986 Egipto entró de nuevo en negociaciones con el FMI y, EE.UU., a la vista de la situación de bloqueo, intervino presionando a los miembros de la delegación negociadora para firmar el acuerdo de 1987 que permitió desbloquear las negociaciones con el Club de París. Acuerdo que, hasta hoy, es reconocido por ser uno de los más flexibles firmados por esta institución, y que provocó la dimisión de dos de los miembros de la comisión negociadora⁴⁷. Esta intervención americana en apoyo del régimen egipcio se ha dado a conocer como la estrategia de la “cuerda floja”, por la cual EE.UU. tradicionalmente presiona a la administración egipcia empujándola aparentemente hasta un punto de no retorno para, finalmente, acudir en su rescate al menor síntoma de desestabilización del régimen⁴⁸.
- La Segunda Guerra del Golfo (1990-1991) supuso para Egipto una nueva oportunidad de convertir su posición estratégica en una renta exterior. El apoyo y la participación directa de Egipto en la liberación de Kuwait supuso la eliminación instantánea de toda de deuda militar con los EE.UU., la totalidad de la deuda con los países del Golfo, y la aceptación por parte del FMI de renegociar, en nombre de los miembros del Club de París, la mitad de los préstamos pendientes de pago de estos países⁴⁹.

A cambio de este trato más que deferente, finalmente Egipto negoció y concluyó un acuerdo definitivo con el FMI con un elemento de condicionalidad difícil de soslayar. El acuerdo logrado sobre la renegociación de la deuda con los miembros del Club de París quedó sujeto, para la cancelación definitiva de los distintos tramos de deuda acordados, a la evaluación positiva por parte el FMI del cumplimiento del programa de reformas pactado a lo largo de varios hitos fijados en la década de los noventa.

Respecto a la ayuda americana, a mediados de los años 90 cambiaron tanto su actitud como su planteamiento. Llevando a EE.UU. a redefinir el contenido de la relación como: “El partenariado egipcio-americano”, en lugar de la tradicional ayuda americana a Egipto. Mediante esta revisión de su política, EE.UU. pretendía presionar más al gobierno egipcio para llevar a cabo reformas económicas y, entre otras medidas, propuso el apoyo directo al sector privado y la transformación de la ayuda directa por comercio, bajo el concepto “*Trade not Aid*”⁵⁰. En cuanto a la actitud, si bien en el pasado el cumplimiento de los objetivos de reforma siempre había estado

⁴⁷. *Ibidem*, p. 57.

⁴⁸. *Ibidem*.

⁴⁹. *Ibidem*, p. 68.

⁵⁰. *Ibidem*, p. 71.

supeditado en último término a la “baza estratégica” de Egipto, a mediados de los noventa, las amenazas americanas de recorte o eliminación de las ayudas sonaban más creíbles. En este contexto, y en 1995, la insistencia de Egipto en que Israel firmara el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares desató una campaña mediática feroz del lobby judío en EE.UU. para interrumpir la ayuda americana a Egipto, basada en la situación de los coptos en Egipto y el estancamiento del programa de privatizaciones⁵¹.

Finalmente, los años 90 asisten al reconocimiento de la importancia del fenómeno de la globalización en todos los sentidos, y particularmente el económico. Una de las consecuencias más repetidas de este fenómeno es el replanteamiento del papel del estado en la economía, y especialmente de su relación con el sector privado. En este sentido, a principios de los años 90 el gobierno egipcio asume como propio un nuevo concepto de relación con el sector privado conocido como *AlSharaka* o *Partnership*⁵². De manera que, aunque no plenamente, al menos formalmente el sector privado es readmitido entre los grupos que contribuyen al bienestar social.

III. Conclusión

A la vista del planteamiento expuesto en la introducción, el objetivo del artículo era analizar cuál de los cuatro elementos de influencia sobre la formulación de la política económica ha sido más importante en el periodo analizado. Desde el principio, hemos descartado la sociedad como origen fundamental del impulso de elaboración de políticas, por el carácter autoritario del régimen egipcio. Entre los factores externos de influencia, los factores geopolíticos y geoeconómicos son los más importantes a la hora de determinar el momento de cambio de las políticas, ya que los líderes egipcios actúan a menudo motivados por “ventanas de oportunidad”. En general, lo cierto es que el origen de la elaboración de las políticas debe situarse dentro del gobierno egipcio, incluida la vulnerabilidad frente a factores externos, ya que desde el mandato del presidente Nasser la obsesión por desarrollar la dimensión exterior del país ha prevalecido sobre las prioridades de desarrollo de la agenda política y económica del país, en especial esta última.

Como decimos, esta obsesión por desarrollar un potencial externo choca con una realidad que determina que, debido a la sensibilidad geoestratégica regional del área en el que está ubicado Egipto, las posibilidades reales del país de influir en su entorno creando un sistema de relaciones favorables a su desarrollo son muy limitadas. A esta circunstancia debe añadirse que, si bien sus líderes han mostrado cierta predisposición al cambio, la política económica sigue teniendo un carácter instrumental respecto de otros objetivos que siguen viéndose como prioritarios, por encima del crecimiento; lo que significa que –a pesar de haber rotado por distintos modelos económicos- la política económica no cuenta con el respaldo total de la presidencia para alcanzar sus objetivos.

⁵¹. *Ibidem*.

⁵². *Ibidem*, p. 68.

El Populismo como obstáculo para el desarrollo de América Latina

- Alfredo Crespo Alcázar
- Alberto Illán Oviedo

(Investigadores del Instituto Juan de Mariana)

PALABRAS CLAVE:

POPULISMO
HUGO CHÁVEZ
BOLIVARIANISMO
ESTADO DE DERECHO
SOCIALISMO DEL SIGLO XXI
ALBA
OEA

KEY WORDS:

POPULISM
HUGO CHAVEZ
BOLIVARIANISM
RULE OF LAW
21 CENTURY SOCIALISM
ALBA
OEA

Resumen

Dos modelos antagónicos de organización política conviven en América Latina. Por un lado, la democracia liberal y por otro lado el Populismo. Este último aparece en las sociedades como la solución a sus problemas (políticos, económicos, sociales o institucionales) recurriendo a una dialéctica confrontacional. Lejos de resolverlos, los incrementa al mismo tiempo que provoca una merma de derechos y libertades, mediante técnicas tan variadas que van desde la persecución de la oposición hasta las nacionalizaciones de empresas pasando por alianzas contra-natura con otros regímenes políticos extra-regionales.

Abstract

Two antagonistic models of political organization live together in Latin America. On the one hand, the liberal democracy and on the other hand the Populism. This last one appears in the societies as the solution to its problems (political, economic, social or institutional) using a confrontational dialectic. Far from resolving the problems, populism increases them and at the same time that causes a loss of rights and liberties, by means of so various techniques; the hunting of the opposition or the nationalizations of businesses along with the alliances against-nature with other extra-regional political states.

Sumario

I. Introducción. II. Populismo vs Democracia liberal. III. Populismo Económico
IV. Imperialismo populista. V. Hugo Chávez, antes y después. VI. Conclusiones.

I. Introducción

El Populismo como doctrina política ha estado presente de un modo u otro en la historia reciente de América Latina¹. En los últimos años viene asociado a dirigentes muy concretos como Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa o Daniel Ortega, bajo el nombre de *socialismo del siglo XXI*. Todos ellos comparten la característica de que irrumpieron en el panorama político de sus países atribuyéndose el rol de “mesías salvadores” en un escenario caracterizado por la corrupción gubernamental y el descrédito de las formaciones políticas tradicionales, de tal modo que el Estado de Derecho era una entelequia.

Recurrieron a un discurso victimista que caló particularmente, aunque no sólo, entre los estratos más pobres de la población y que atribuía al “otro”, esto es, al capitalismo y en consecuencia a la democracia liberal, la responsabilidad de ser el culpable exclusivo de los problemas que asolaban a sus sociedades. Además, no podemos perder de vista la incapacidad de la oposición para organizarse y dar una respuesta adecuada mediante la oferta de un programa político susceptible de captar adeptos frente a la doctrina populista. En un buen número de ocasiones, el discurso opositor ha estado basado más en la denuncia de los liberticidios gubernamentales que en una propuesta de acción.

Una vez explicitado lo anterior, podemos decir que son dos los proyectos políticos que actualmente conviven en América Latina: por un lado, el *socialismo del siglo XXI*, patrocinado por la Venezuela de Hugo Chávez, y por otro lado, el modelo de la democracia liberal². Este segundo se caracteriza por una estabilidad institucional la cual permite que en situaciones alternancia gubernamental no se alteren los mecanismos democráticos sobre los cuales está asentado el sistema político y todo su entramado derechos y libertades. Así, como sostiene Alberto Carnero, es el avance del Populismo el verdadero riesgo y el verdadero causante de la involución de las libertades en la región y no que gane la izquierda o la derecha³. Consecuentemente, no podemos considerar que el *Populismo* sea una doctrina asociada a la izquierda o a la derecha, pues existe de los dos tipos⁴.

II. Populismo vs. Democracia Liberal

Uno de sus recursos y técnicas habituales de los gobiernos populistas es la búsqueda del enfrentamiento dialéctico con aquellos países que no comparten su *modus operandi*. Colombia y Chile (éste en menor medida) han sido objeto de las críticas bolivarianas, las cuales tienen como sustrato común la tendencia a considerarlos

1. Véase al respecto, ALMONTE, María Victoria y CRESPO ALCÁZAR, Alfredo: *El Populismo en América Latina. ¿Pasado o Presente?* Editado por la Fundación Iberoamérica-Europa, Madrid, 2009, 111 páginas.

2. HIRSCHFELD, Guillermo: “Chile: el triunfo de la alternativa”. *Papeles FAES*, num. 128, 18 de enero de 2010.

3. CARNERO, Alberto: “Obama y las Américas”. *Papeles FAES*, num. 112, 27 de abril de 2009.

4. QUIROGA, Jorge: “El proyecto Tarzán-chavista en América Latina”. *Papeles FAES*, num. 51, 26 de julio de 2007.

aliados de Estados Unidos (en terminología *chavista*, *el Imperio*).

La radicalización del antagonismo entre Uribe y Chávez caracterizó la etapa final de la presidencial del dirigente colombiano y se tradujo en una ruptura de relaciones a todos los niveles entre ambos países. Actualmente, y bajo el mandato de Juan Manuel Santos, las relaciones bilaterales tienden a normalizarse, aunque no hay entenderlo como sinónimo de que el colombiano se esté acercando a la órbita de influencia de bolivariana, sino que es producto de que en su agenda política, generar prosperidad y erradicar la pobreza se han convertido en sus objetivos principales, relegando a un segundo plano la seguridad democrática⁵. Esta política no ha estado exenta de las críticas⁶. En cuanto a Hugo Chávez, Florentino Portero nos advierte que en ningún caso quiere, a pesar de sus amenazas, un enfrentamiento armado con Colombia, pues supondría el final de su “lamentable carrera política”. El objetivo que busca es ganar tiempo, a fin de generar una nueva alternativa antidemocrática con la que arremeter contra las democracias consolidadas de la región⁷.

Colombia y Chile representan un modelo de organización política antagónica al Populismo. En efecto, sus instituciones están plenamente consolidadas y se han ganado la confianza de los ciudadanos, lo que permite que los relevos en el gobierno no sean percibidos como situaciones traumáticas y plagadas de interrogantes, sino como parte del normal desarrollo democrático.

Colombia, con la victoria electoral de junio de Juan Manuel Santos sobre Antanas Mockus, representa la continuidad con respecto a Álvaro Uribe. En Chile, la victoria de Sebastián Piñera sobre Eduardo Frei no sólo supuso la alternancia en el gobierno sino que en último término culminó el proceso de la transición⁸, sin que ello implicara un giro de 180 grados con respecto a las políticas llevadas a cabo por la Concertación durante sus cuatro gobiernos consecutivos.

Sobre Chile, resulta de interés el análisis que hacía Florentino Portero, especialmente porque compara al país andino con lo que sucede con otros de la región: “*la normalidad chilena contrasta con la anormalidad política de buena parte de los Estados iberoamericanos, que sufren en estos días una nueva epidemia de Populismo, tan antidemocrático como estéril. Si el mal es endémico en aquellas tierras no por ello deja de ser preocupante. La evolución de países como Argentina o Venezuela, entre otros, volverá a llevarse por delante la ilusión de una generación, además de sus ahorros. Frente a esos modelos Chile representa el mejor ejemplo de seriedad en el gobierno, de responsabilidad en la gestión de la economía y de auténtica política social*”⁹.

5. Al respecto, véase el discurso de Juan Manuel Santos con motivo de sus cien días al frente del gobierno colombiano, disponible siguiendo este enlace: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Noviembre/Paginas/20101116_03.aspx. Para una comprensión adecuada de en qué consiste “la seguridad democrática”, véase GEES: “Colombia. Por un buen porvenir”. *Análisis del Grupo de Estudios Estratégicos*, 23 de junio de 2010.

6. MacKENZIE, Eduardo: “¿Está pasando Santos de un universo a otro?”. *Opinión Grupo de Estudios Estratégicos*, 22 de noviembre de 2010.

7. PORTERO, Florentino: “Gestión de crisis”, En *ABC*, 10 de agosto de 2010.

8. HIRSCHFELD, Guillermo: *Op.cit.*

9. PORTERO, Florentino: “La sorprendente normalidad chilena”. En *ABC*, 19 de enero de 2010.

Asimismo, fue una constante señalar, en lo que a los análisis post-electorales se refiere, por un lado el importante papel jugado por la Concertación de cara al logro de la reconciliación chilena tras la dictadura del General Augusto Pinochet, pero por otro lado, la necesaria renovación de esta fuerza política para acercarse a los votantes y poner fin a una suerte de sensación de hastío hacia sus cuadros dirigente, los cuales, como explica Patricio Navia, *“han preferido mantener sus cuotas de poder que asumir el enorme desafío de fundar un partido incluyente, centro-izquierdista, moderado y moderno, capaz de enfrentar los desafíos actuales de la democracia”*¹⁰.

III. Populismo económico

Todo Populismo conlleva cargas de diferente naturaleza que afectan al ciudadano y que surgen del propio sistema. Algunas veces, durante cierto tiempo, estas cargas son voluntarias y bien aceptadas por la gran mayoría de la sociedad, algunos de cuyos individuos y grupos las justifican, aplauden, solicitan o incluso, exigen.

Es una relación biunívoca, el líder pide al pueblo autorización para llevar a cabo alguna medida que va a solucionar un problema y éste la “otorga” a través de canales tan variados e insólitos como asambleas populares, mítines, encuestas improvisadas o medios de comunicación controlados por el partido o cualquier institución ligada al líder o incluso referendos más o menos controlados si ya se ha instalado en la poltrona. A partir de este momento, el político populista actúa sin la intervención del resto de poderes o con ellos bajo su control.

El Populismo no tiene por qué llegar tan lejos en la manipulación para que tales medidas tengan el respaldo del pueblo o la sociedad, dependería del estado en el que ésta se halle. En algunos casos, basta con la supuesta honestidad y honradez del líder, su carisma, cierta mitología creada en torno a su figura o a la de sus antepasados políticos, el recuerdo cercano de la corrupción y de una sociedad en descomposición o la esperanza de poner en marcha políticas que rompan o parezcan romper con todo lo probado hasta ese momento.

Pero por lo general, estas cargas suelen terminar por pesar, sobre todo para los individuos que no están organizados, que no tienen capacidad de defensa o está limitada, no forman parte del *establishment* o no son de los que a priori deben ser favorecidos. Todo Populismo necesita recursos para sobrevivir y salen de la riqueza que amasan o intentan amasar las personas que integran la sociedad y a la que se accede a través de una fuerte carga fiscal o de un intervencionismo descarado. En sistemas políticos populistas, este efecto puede llegar a afectar a propiedades que son expropiadas y nacionalizadas, con el bien común como argumentación de la rapiña.

III.1 Del “corralito” argentino...

El proceso que llevó al “corralito” argentino es un buen ejemplo de cómo las políticas populistas, en este caso de diversos gobiernos ligados al *Peronismo*, pueden

¹⁰. NAVIA, Patricio: “¿Cuándo se jodió la Concertación?”. En www.cadal.org, 4 de noviembre de 2008.

poner en jaque a todo un país. Durante décadas, los gobiernos que precedieron al de Fernando de la Rúa se dedicaron a acometer una serie de políticas ruinosas que llevaron la deuda pública argentina al límite. Entre los años 1991 y 2000, Argentina pasó de un equilibrio fiscal inicial a un déficit total que superó los 10.000 millones de dólares y un endeudamiento externo de más de 150.000 millones de dólares con una peor distribución del ingreso, caída del salario y subida del desempleo.

Argentina no estaba en condiciones de pedir ningún préstamo a nadie así que optó por dar el siguiente paso que siempre apunta al desastre: decidió monetizar la deuda, es decir, pagar con papel las obligaciones que tenía. No era la primera vez, ni fue la última, que un gobierno decide usar un truco tan poco efectivo. A corto plazo, parece solucionar el problema, pero a medio y largo plazo cuando se hace de manera intensiva lo acrecienta, porque el resultado es la hiperinflación¹¹ lo que supone que los ciudadanos dejan de confiar en su moneda que pierde valor. Así sucedió: los argentinos dejaron de confiar en el peso y éste ya no servía para pagar las deudas que podían tener estamentos públicos y particulares.

La única salida para el gobierno de De la Rúa fue negociar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) algún tipo de acuerdo ya que su capacidad de endeudamiento era nula y su moneda había perdido todo valor. El ministro de Economía Domingo Cavallo llegó a un acuerdo con el citado organismo internacional que obligaba a Argentina a mantener el déficit en cero y no emitir más pesos que dólares tuviese en reservas, lo que suponía una dolarización de la moneda local y de alguna manera, limitar la capacidad del Banco Central de emitir billetes. Estos tipos de acuerdos generan malestar en las sociedades, no porque sus ciudadanos sean especialmente entendidos en economía, sino porque tienen la sensación que han perdido soberanía, que la economía no es regida por quienes les representan, si es que el gobierno ha sido elegido en un proceso democrático, o por el líder o caudillo, cuando nos referimos a un régimen totalitario. En el caso de un régimen populista, que en términos prácticos se sitúa a caballo de ambas opciones, los acuerdos con el FMI o el Banco Mundial suelen realizarse de espaldas a la sociedad para no perder imagen y con una buena dosis de propaganda que conlleva cierto discurso negativo o incluso agresivo contra estos organismos¹².

En el caso argentino, la situación generó tanta desconfianza en la población que decidieron salir “en masa” a hacerse físicamente con su dinero. Ningún banco tiene hoy suficientes fondos para permitir que todos sus clientes se lleven su dinero a la vez. Sólo en situaciones ligadas a catástrofes o a severas crisis económicas, las entidades bancarias tienen que hacer frente a situaciones parecidas, en el caso de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, la Reserva Federal dio suficientes fondos a los bancos para que los ciudadanos que quisieran retirar sus fondos pudieran hacerlo. La crisis se solventó días después cuando los mismos ciudadanos retornaron esos billetes a los mismos bancos. Los bancos argentinos no tuvieron suficientes fondos lo que acrecentó el pánico pues las condiciones del acuerdo con

11. La hiperinflación se produce cuando la tasa de inflación mensual supera el 50%.

12. En este sentido, el ya citado Jorge Quiroga, alertaba de que la maquinaria de comunicación del *Chavismo*, y por extensión de todos aquellos países que siguen los postulados del *socialismo del siglo XXI*, es sobresaliente. Igualmente, de cara a su legitimación, no duda en emplear la técnica de conceptos contrapuestos tales como lo nacional vs lo extranjero, pobres vs oligarcas o socialista vs neoliberal. QUIROGA, Jorge: *Op. Cit.*

el FMI impedían al Banco Central de Argentina la posibilidad de imprimir más dinero físico del que había.

Otro efecto que se propició todo este proceso que terminó en el “corralito” fue la fuga de capitales, uno de los menos deseados por cualquier gobierno, y mucho menos en el caso de los políticos populistas, ya que les quita poder de cara a la población. No deja de ser llamativo el hecho de que el dinero de la gente no es del todo suyo cuando decide usarlo en el extranjero. La fuga de capitales está mal vista incluso en situaciones no especialmente graves. Por lo general, todos los ciudadanos de un país deben avisar a las autoridades de la salida de capital a partir de ciertas cantidades para, en su caso, dar el permiso oportuno. La desconfianza es el principal enemigo de la inversión y la Argentina de principios del milenio no era un país donde los capitalistas fueran a invertir sus recursos para obtener un beneficio, sino todo lo contrario, aquellos que podían tener la capacidad para sacarlos del país e invertirlos en otros mercados, lo hicieron y esto generó más descontento, pues las personas del denominado “pueblo llano” no pudieron acceder a esta vía, lo que ayudó a fortalecer el viejo tópico de que los pobres son los que realmente sufrieron los efectos del corralito. Lo cierto es que las pequeñas y medianas empresas y desde luego, las grandes también, encajaron este problema.

Es importante recalcar que todo el problema se originó en periodos anteriores en los que nadie ponía coto al endeudamiento público. Entonces, las políticas públicas que se acometieron puede que fuesen muy populares, pero eran extremadamente irresponsables y además alimentaron la corrupción política y sindical. No es extraño, por tanto, que fueran los sindicatos, los gobiernos municipales y otros estamentos políticos donde la corrupción era habitual y ciertas empresas mal administradas las que más activas se mostraran, apoyando o favoreciendo las protestas violentas de ciudadanos indignados y dirigiéndolas contra aquellos que parecían haberse beneficiado de todo lo anterior.

La equiparación entre el peso y el dólar fue otra manera de engañar a la gente pues hacía pensar en la quimera de que la moneda norteamericana y la argentina eran “similares” por lo que la pérdida de valor del peso hizo que los depósitos en esta moneda perdieran el valor que para algunos tenían. El gobierno de Adolfo Rodríguez Saa suspendió pagos pero no abandonó la convertibilidad de un peso por un dólar y una semana más tarde, dimitió y asumió el poder Eduardo Duhalde, que promulgará la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. Dicha Ley convierte a pesos los créditos entregados por el sistema financiero con un tipo de cambio de 1,40 pesos por 1 dólar, mientras que *“... saldos deudores de titulares de tarjetas de crédito y los débitos correspondientes a consumos realizados en el país, serán consignados en pesos y pagaderos en pesos. Sólo podrán consignarse en dólares u otras divisas, los consumos realizados fuera del país. Los saldos deudores pendientes de pago a la fecha de promulgación de la presente ley, serán cancelados en pesos a la relación de cambio un peso (\$ 1) = un dólar estadounidense (US\$ 1)”*¹³.

III.2... A las expropiaciones bolivarianas

Como hemos comentado antes, los gobiernos populistas pueden dar pasos mucho más perjudiciales para los ciudadanos que los padecen. La necesidad de

¹³. En www.elsigloweb.com, 18 de septiembre de 2010.

recursos financieros lleva, literalmente, a la expropiación de fondos de las empresas o de las empresas en sí, o incluso la nacionalización de determinados sectores. Las necesidades ligadas a la corrupción y a las políticas sociales justifican de nuevo estas medidas que no dejan de ser rapiñas a particulares y que paradójicamente, se ven en muchos casos alentadas por los propios ciudadanos que ideológicamente las justifican. En algunos casos, esta justificación es tan profunda que, incluso afectándoles directamente, siguen apoyándola, pero por lo general, cuando las expropiaciones llegan, los ciudadanos dejan de hacerlo. Es quizá esta una de las razones por las que los regímenes populistas tienen más aceptación (hablamos de correlación y no tanto de causalidad) en países con economías débiles y donde la clase media, a priori económicamente independiente de subvenciones y ayudas públicas, es minoritaria o cuando por crisis financieras, se produce un súbito e inesperado empobrecimiento general.

Hay que tener en cuenta que la percepción de la economía por parte de los ciudadanos, por lo general, no se corresponde con un proceso de aprendizaje de la disciplina sino de una experiencia propia, limitada a las circunstancias de cada uno, y que evolutivamente se ha desarrollado en una situación de escasez, por lo que las lógicas lineales del tipo, “si yo tomo un recurso, otro no lo tendrá y por tanto, alguien debe controlar que se reparta equitativamente” son más intuitivas que las que establecen que la riqueza se crea de forma espontánea en tanto la labor empresarial del individuo establece asimetrías y busca nuevas fuentes de recursos.

Las expropiaciones o limitaciones a las actividades empresariales se han dado mucho más en los países latinoamericanos ligados a movimientos populistas y dictatoriales, como los bolivarianos, que en los otros. Todos podemos recordar al presidente venezolano Hugo Chávez espetando al funcionario de turno su famosa orden: “¡exprópiese!” delante de unas casas que tenían una serie de comercios y negocios privados para hacerse con unos edificios anexos a un teatro público, la casa en la que vivió Simón Bolívar recién casado y otros edificios en el centro de Caracas para, según él, revitalizar su centro histórico. En macroeconomía, este concepto ligado al “exprópiese” es más complicado pues se enfrenta en algunos casos a personas e instituciones con poder y apoyos, sin embargo dado el poder coactivo del Estado, cuando se haya en manos del líder populista, no difiere mucho en la esencia, aunque sí en la forma. Sectores denominados estratégicos como el petrolero, el alimentario, el de las telecomunicaciones o el eléctrico han visto un incremento del poder público.

Los gobiernos venezolano y boliviano han realizado durante los últimos años una serie de expropiaciones y nacionalizaciones que han afectado a la estabilidad de ambos países. Algunos ejemplos en Venezuela durante 2010, serían la expropiación de Siderurgia del Turbio (Sidetur), la principal siderúrgica del país, varios proyectos urbanísticos, tierras y fincas por diferentes zonas del país y sus negocios agropecuarios, con la excusa de que eran latifundios (aunque no todos lo eran como llegó a reconocer), la filial venezolana de la transnacional estadounidense Owens-Illinois que fabrica envases y botellas de vidrio para alimentación, los hipermercados Éxito, las empresas Polar que es la mayor productora y procesadora de alimentos del país, la Universidad Santa Inés, la Sociedad Mercantil Molinos Nacionales (Monaca), las empresas Envases Internacional y Aventuy, la nacionalización de 11 taladros petroleros de la empresa estadounidense Helmerich & Payne (H&P), Agroisleña, la principal distribuidora de productos para el campo, con 82 puntos de venta y ocho silos

en todo el país, el Centro Comercial Sambil de La Candelaria, los complejos urbanísticos Lomas de la Hacienda, El Encantado, Mata Linda, El Fortín y San Antonio, Alven o Sanitarios Maracay. En sectores clave como el de las telecomunicaciones o el petrolero, las empresas han sufrido importantes intervenciones, así nacionalizó la mayor corporación de telecomunicaciones del país, la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (Cantv), y le quitó a seis empresas extranjeras¹⁴ el control de sus proyectos de la faja petrolífera del Orinoco.

En el caso boliviano, también han estado al día expropiaciones de fincas y tierras, así como sus correspondientes negocios agropecuarios por todo el país o la Fábrica Nacional de Cemento (FANCESA), la telefónica Entel, por la que dio a sus dueños, Telecom Italia 100 millones de euros en concepto de indemnización.

Además, por todos es conocido los problemas de algunas empresas españolas en estos países: por ejemplo, el Banco Santander terminó vendiendo al gobierno venezolano su filial por un precio demasiado bajo. Además, empresas como BBVA, Telefónica o Mapfre tienen muchos problemas ya que no pueden repatriar los beneficios obtenidos. Lo mismo le pasa a Repsol en Bolivia o a Unión FENOSA (ahora Gas Natural FENOSA), en Nicaragua.

En definitiva, el Populismo económico tiene cuatro efectos económicos negativos. El primero, es que genera desconfianza por lo que impide que entre capital extranjero a la vez que espanta el que ya se halla establecido, impidiendo que se realice la actividad empresarial. En segundo lugar, los capitales nacionales que pueden, salen del país buscando mercados más estables; los que permanecen, quedan a merced del político que irá tomándolo según lo vaya necesitando y el que no tome, el gobierno dirá qué se puede hacer con él y qué no, qué actividades debe desarrollar la empresa y qué productos debe realizar aunque no sean los más adecuados o rentables, hasta el punto de que tanto el ahorro (base del crédito) como la inversión se ven seriamente afectados. El tercer efecto sería el incremento de la corrupción al caer estos capitales en personas concretas, ligadas al régimen, directa e indirectamente, lo que redundaría en una mayor descomposición del sistema. En cuarto lugar, cuando las nacionalizaciones son efectivas, al carecer de un mercado con el que compararse, las empresas públicas se vuelven ineficientes y aumentan sus costes, reduciendo sus beneficios y la calidad de sus productos o servicios.

IV. Imperialismo populista

Todo movimiento populista necesita recursos y riqueza, pero al ser un sistema que por su propia naturaleza impide su creación a la vez que destruye la que existe, necesita expandirse para poder ir sobreviviendo. Todo Populismo, por tanto, intentará rodearse de aliados, con objetivos comunes, que intentarán “cerrar” sus propios territorios y los “anexionados” al resto de países, a la vez que se enfrentará a aquellos que se le opongan o mantengan relaciones poco amistosas.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) es una organización que agrupa a varios países y que se define como una: “*alianza política*”

¹⁴. En concreto fueron las siguientes: British Petroleum, Exxon Mobil, Conoco Phillips, Chevron Texaco, Statoil y Total.

*estratégica [que] tiene el propósito histórico fundamental de unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran, en la perspectiva de producir las transformaciones estructurales y el sistema de relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral requerido para la continuidad de nuestra existencia como naciones soberanas y justas*¹⁵ y que nació como oposición al ALCA (el Área de Libre Comercio de las Américas).

ALBA es, por tanto, una organización expansiva que pretende “unificar” las sociedades de los países que lo integran y producir una sociedad nueva a través de ingeniería social e institucional (transformaciones estructurales) para acercarse a una utopía que ella misma establece y que pasa por la supervivencia (la continuidad de nuestra existencia). Por tanto, crea una relación agresiva e intervencionista con el entorno al establecer que su modelo es el justo (se da por hecho, que el resto no lo es en tanto se aleje de los principios que rigen la organización) y que compite, quizá darwinianamente, con el exterior.

En el documento político de la V Cumbre del ALBA, se establece que esta organización: “... se sustenta en los principios de solidaridad, cooperación genuina y complementariedad entre nuestros países, en el aprovechamiento racional y en función del bienestar de nuestros pueblos, de sus recursos naturales -incluido su potencial energético-, en la formación integral e intensiva del capital humano que requiere nuestro desarrollo y en la atención a las necesidades y aspiraciones de nuestros hombres y mujeres”¹⁶.

No estamos ante un párrafo que no puedan suscribir muchos de los Estados que existen actualmente en el mundo, pero de dicho párrafo nace buena parte de las políticas que se aplican, aunque no exclusivamente, en los países que hoy por hoy forman parte de la Alianza: Venezuela y Cuba, los dos primeros socios que firmaron la Declaración Conjunta en La Habana con la que se creó el espacio, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Dominica, Antigua y Barbuda y por último, San Vicente y las Granadinas, estos tres últimos, estados insulares que provienen del colonialismo británico en América del Sur.

Principios como la solidaridad, la cooperación genuina, el aprovechamiento racional y en función del bienestar de los pueblos invitan a la intervención económica y los planes que surgen de la política económica que como ya ha expresado Hugo Chávez: “*el modelo neoliberal no puede ser la base ni el marco para nuestros modelos de integración. No puede ser, es imposible que nosotros pongamos por delante para integrarnos, a la economía. No es la economía la que nos va a integrar y menos nuestras economías llenas de debilidades, de vulnerabilidades*”¹⁷.

Chávez va más allá y expone su propósito de manera clara: “*se impone de nuevo lo que pudiéramos llamar la revancha de la política, que la política vuelva a la carga y que tome la vanguardia de los procesos de integración*”¹⁸. El enemigo por tanto, los

15. www.alianzabolivariana.org

16. www.aciab.org

17. Idem.

18. Idem.

estados “neoliberales”, que en términos ideológicos puede ser cualquiera que permita un mínimo de libertad económica o política.

Las relaciones de los estados que forman parte del ALBA con sus vecinos no son precisamente de naturaleza colaboradora y amistosa, sino ligada al enfrentamiento y el conflicto, si bien algunos de ellos tienen ya una historia detrás y son conflictos enquistados, que toman una nueva dimensión con la aparición de estas nuevas políticas. Así, las relaciones entre Colombia y Venezuela o Ecuador, nunca han sido especialmente amistosas. Sin embargo, desde que Hugo Chávez y Rafael Correa son los presidentes de Venezuela y Ecuador respectivamente, son más tensas, si cabe. Venezuela ha gastado parte del dinero de sus recursos petrolíferos en financiar a las FARC, incluso les ha permitido utilizar territorio venezolano para establecer algunas de sus bases y es un secreto a gritos que militares venezolanos han colaborado y colaboran con la narco-guerrilla. Los problemas fronterizos entre Colombia y Ecuador también han llevado a ambos países al borde de la guerra y todo ello, además de desestabilizar mucho la zona, ha generado gran tensión a nivel internacional.

Ecuador también tiene serios problemas de naturaleza territorial con Perú y este hecho se ha intensificado desde que Rafael Correa es líder ecuatoriano y Alán García es presidente de Perú. Hay que llamar la atención sobre la figura del presidente peruano, que durante los años 80 ya ocupó ese cargo y tuvo que abandonar la presidencia acusado de corrupción, dejando al país en una situación económica muy delicada. Con el tiempo, sus políticas, sin ser extremadamente liberales, se han movido hacia la contención del gasto público y a dejar que el capital privado haga su trabajo, lo que ha permitido una mejora general de la economía. Alán García se enfrentó con éxito a Ollanta Humala (“candidato bolivariano”), muy ligado al movimiento indigenista que defiende el dirigente boliviano Evo Morales. Éste último, recordemos, consiguió el poder al contar con el apoyo de los indígenas de su país.

Pero todas las injerencias, las promesas de ayuda, las armas para grupos armados, el capital para instituciones políticas o sociales requieren capital. Detrás de todo ello sólo puede haber una economía intervenida que aporte a través de partidas concretas, la riqueza que se necesita. Venezuela y el ALBA se han podido permitir hasta hace unos años muchas de estas acciones debido al alto precio del crudo y otras materias primas que son sus principales fuentes de dinero. Sin embargo, el sector petrolífero, aunque está muy lejos de ser un mercado, experimenta grandes variaciones de precios. Los precios a la baja que se han experimentado durante los últimos años han afectado a Venezuela que no tiene tantos recursos como antes, incluso ha comprometido bastante de ellos con contratos a largo plazo, como el realizado con China.

La dictadura cubana es un socio importante para el movimiento bolivariano. Tiene una importante experiencia fruto de su colaboración durante décadas con la Unión Soviética y su papel activo en la Guerra Fría, además le da una base ideológica y cierto prestigio internacional en aquellos que aún ven el comunismo como una utopía que se puede hacer realidad alguna vez. Sin embargo, hoy es un socio costoso, casi mantenido por Venezuela, ya que su economía es muy frágil, fruto de décadas de comunismo salvaje que ha convertido la Isla en una gran cárcel para

millones de cubanos que aguantan y resisten a duras penas. Fruto de esa debilidad son las recientes (e incluso patéticas) medidas acometidas por su actual dictador Raúl Castro que conllevan cierta liberalización de la economía.

IV.1 El rol de la Comunidad Internacional en la expansión del populismo

En un buen número de ocasiones, el modus operandi de estos gobiernos populistas se ha visto facilitado por la actitud relativizadora y apaciguadora de ciertas organizaciones internacionales, destacando el rol jugado al respecto por la OEA y en particular por su Secretario General, José Miguel Insulza¹⁹.

Con ello, no ha hecho más que aumentar el descrédito de esta organización, alentando las tesis de quienes abogan por la necesidad inmediata reforma²⁰. Especialmente denigrante para la OEA fue la dureza con que actuó hacia Honduras y hacia el gobierno de Roberto Micheletti, condenando al pequeño país centroamericano al ostracismo y generando para él todo tipo de sanciones²¹. Este modus operandi contrasta con la postura mantenida hacia Hugo Chávez o Daniel Ortega, algo que preocupó particularmente al Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano y así lo hizo constar en el informe titulado *Multilateralism in the Americas: Let's Start By Fixing The OAS*²².

El caso de Honduras es sintomático y muestra como hay dos varas de medir. Incluso tras la celebración de las elecciones de noviembre de 2009 que dieron el triunfo a Porfirio Lobo, este país ha seguido sufriendo el boicot por parte de un sector de la comunidad internacional, especialmente por el vinculado al *socialismo del siglo XXI*. Por su parte, la Comunidad Internacional, y más concretamente la OEA²³, desoyó los llamados hondureños alertando de los deseos liberticidas de Manuel Zelaya.

El gobierno hondureño surgido de los comicios de noviembre de 2009, pese a ser reconocido por países como Estados Unidos, Canadá, Italia, Perú o Colombia, ha sido víctima de los ataques verbales del eje populista, el cual donde ha podido, lo ha vetado. Con esta forma de actuar ha dejado bien a las claras que Zelaya era un peón clave a la hora de controlar Centroamérica ya que, y siempre bajo el pensamiento populista, una vez controlada Honduras, los siguientes países en caer serían Guatemala y El Salvador²⁴.

Si Honduras hubiera terminado por seguir el camino bolivariano, hubiera sido el

19. CRESPO ALCÁZAR, Alfredo: "Escapismo de la OEA y huida hacia delante de Chávez". *Análisis Grupo de Estudios Estratégicos*, 26 de julio de 2010.

20. BOLAÑOS MARTÍNEZ, Jorge: "La OEA y los conflictos recientes en América Latina". En VV.AA: *Escenarios y desafíos para la democracia en 2009. Temas para la reflexión y el debate*. Editado por la Fundación Iberoamérica-Europa, Madrid, 2010, págs. 139-173.

21. ANGOSO, Ricardo: "La no reelección de Insulza, una nueva batalla contra el Chavismo". *Opinión Grupo de Estudios Estratégicos*, 4 de marzo de 2010.

22. Dicho informe lo podemos encontrar en el siguiente enlace: http://media.miamiherald.com/smedia/2010/01/27/13/OAS.source.prod_affiliate.56.pdf

23. BOLAÑOS MARTÍNEZ, Jorge: *Op. Cit.*

24. ANGOSO, Ricardo: "España e Hispanoamérica tras Honduras". *Opinión Grupo de Estudios Estratégicos*, 10 de febrero de 2010.

segundo estado de Centroamérica en hacerlo, ya que Nicaragua es miembro del ALBA desde enero de 2007. Nicaragua fue durante varias décadas aliado de Cuba y de la Unión Soviética en Latinoamérica y uno de los portaviones del comunismo en la región. La llegada al poder de nuevo de Daniel Ortega en ese año reavivó esta condición, pero en vez del comunismo se convirtió en el valedor de la revolución bolivariana de Hugo Chávez, quien hereda el papel que Cuba tenía en los años 80 y décadas anteriores. Las relaciones de Nicaragua con sus vecinos tampoco son fáciles. En la actualidad, también tiene problemas fronterizos con Costa Rica, uno de los países más estable y ricos de la región.

IV.2 Las alianzas extra-regionales como herramienta frente al estancamiento en la expansión del populismo

Como hemos señalado en los párrafos precedentes, el ALBA se convirtió desde sus orígenes en la herramienta ideada por el *Chavismo* para integrar a todos los gobiernos populistas de la región. Bajo el mecenazgo de Caracas (facilitado por los elevados precios del petróleo), Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua pretendían crear un modelo de integración al cual se fueran sumando otros Estados. Manuel Zelaya, cuando estuvo al frente del gobierno de Honduras, lo intentó sin éxito, yendo en contra de la opinión de la mayoría de su partido²⁵. Sin embargo, el gobierno salvadoreño de Mauricio Funes rechazó la posibilidad de unirse y optó por un acercamiento paulatino hacia Estados Unidos, a pesar de la indudable influencia ejercida por el *Chavismo* entre sectores del Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí. El Salvador, de la mano de Funes, se ha convertido en un socio fiable de las democracias liberales. Un claro ejemplo de esta afirmación es que se encuentra entre el selecto grupo de países (El Salvador, Brasil y Chile), que visitará Obama en marzo de 2011.

Es aquí donde aparece un elemento que no podemos perder de vista: el estancamiento del proyecto populista en cuanto al número de sus miembros puesto que otros gobiernos de izquierda de la región, como Uruguay o Brasil, también han rechazado de lleno formar parte del ALBA, sin buscar por ello el enfrentamiento con sus integrantes. Asimismo, no podemos olvidar que los resultados obtenidos por el *Chavismo* en las últimas elecciones legislativas (26 de septiembre de 2010) no fueron del todo satisfactorios para el oficialismo, ilustrando que el descontento hacia Chávez en el interior del país va en aumento²⁶.

Esta incapacidad para crecer cuantitativamente ha llevado al eje bolivariano a profundizar en las alianzas extra-regionales, empezando por Irán cuya extensión y penetración en América Latina es un hecho que no puede perderse de vista²⁷. El régimen de Teherán, con el apoyo de estos gobiernos populistas, trata de evitar en parte las consecuencias del aislamiento al que le ha sometido la comunidad internacional

²⁵. HERRERA, José: “¿Golpe o destitución? El futuro de la democracia en Honduras”. *Papeles FAES*, num. 110, 15 de julio de 2009.

²⁶. FREGOSI, Renée: “¿Un paso atrás para la hegemonía chavista? Las elecciones legislativas del 26 de septiembre de 2010 en Venezuela”. *Análisis Real Instituto Elcano*, 157/2010, 10 de noviembre de 2010.

²⁷. MERLOS, Alfonso: *La infiltración islamista y la amenaza yihadista en América Latina*. Cuadernos FIE, num. 29, Editado por la Fundación Iberoamérica-Europa, Madrid, 2009, 75 págs.

debido al desarrollo, plagado de opacidad especialmente en cuanto a los fines, de su programa nuclear. En principio, en estas relaciones bilaterales Populismo-Irán, ambos ganan... lo que se traduce en que la seguridad regional y global es la gran perdedora.

Nos encontramos ante una curiosa relación, en teoría contra-natura, entre Populismo e Irán, que es explicada acertadamente por parte del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES): *“los Castro, Chávez, Ortega y Morales le han abierto la puerta al fanatismo islámico a pesar de que una buena parte de la izquierda latinoamericana haya criticado las creencias religiosas al considerarlas, como manda la vieja tradición marxista, el opio del pueblo. Pero les ha podido más su odio a la cultura y a la democracia norteamericana”*²⁸.

V. Hugo Chávez, antes y después

Una de las muchas características que describen al político populista es su capacidad para crear discursos y hacer promesas sin que el cumplimiento de éstas esté asegurado. El discurso populista, por supuesto, suele ser simplificador y reduccionista, y en él queda bastante claro quién es el responsable de la situación. El discurso suele ir directo a las emociones de los oyentes, suele ser muy importante la puesta en escena, un discurso que puede cambiar de un día para otro y que incluso puede estar lleno de contradicciones, algunas muy evidentes, pero que el aparato de propaganda se encarga de matizar e incluso justificar. El discurso populista es cambiante y en función del auditorio puede tener unos mensajes distintos y contrarios a los que tendría si fuera otro el que lo estuviera recibiendo.

La situación que padecía Venezuela cuando Hugo Chávez se presentó en las elecciones 1998 era la de un país asediado por la corrupción, con una economía francamente mejorable y con un elevado porcentaje de la población hastiada de todo ello. Hugo Chávez supo crear un discurso esperanzador, lleno de mentiras y contradicciones, pero que supo hacer llegar a casi toda la izquierda y alguna parte de la derecha descontenta por lo que aglutinó el 56,8% de los votos. Supo incluso manipular su golpe de estado como un intento de regeneración del sistema y revitalizó el socialismo, en horas bajas desde la caída del Muro de Berlín, apoyándose en el internacionalismo marxista que tenía su base en La Habana.

Pero el discurso de Hugo Chávez asustó a muchas personas, a empresarios y a otros gobiernos que veían precisamente que el Populismo y el socialismo era lo que el futuro presidente venezolano iba a instalar. Tal fue la situación y la inseguridad levantada que el propio Chávez desmintió en una entrevista realizada el 5 de diciembre de 1998 por el periodista Jorge Ramos en Univisión. En la misma, Chávez aseguró que entregaría el poder en cinco años y negó su condición de dictador y es que su pasado golpista era cuando menos, sospechoso. Incluso llegó a hacer una promesa aún más impactante: *“yo he dicho que incluso antes... si, por ejemplo, a los dos años yo soy un fiasco, un fracaso, o cometo un delito o un hecho de corrupción, o algo que justifique mi salida del poder, yo estaría dispuesto a hacerlo”*²⁹. El hecho es que actualmente Hugo Chávez ha cambiado las leyes marco para perpetuarse en el poder y aunque pueda tener límites temporales, estos son alterados a través de con-

²⁸. GEES: “Irán y las Américas”. *Análisis del Grupo de Estudios Estratégicos*, 8 de marzo de 2010.

²⁹. www.univision.com

sultas populares cuyos resultados son poco fiables. La Constitución y las principales leyes han sido alteradas para dar a Venezuela un sistema más cercano a Cuba que a Chile, por poner dos ejemplos de países políticamente distanciados en la región. Nada de esto fue avisado a los venezolanos en 1998.

La segunda gran mentira fue que no nacionalizaría ninguna empresa y como hemos visto, las expropiaciones y la intervención económica es la base de su política. Ningún sector de los que él considera estratégicos está libre de ellas, las tierras, sobre todo los latifundios son expropiados y gestionados según el modelo público. Chávez aseguró, sin embargo, que *“incluso nosotros estamos dispuestos a darles aún más a las que hay, a los capitales privados internacionales, para que vengan a invertir... Yo no soy el diablo”*. De nuevo, Chávez no informó a los ciudadanos de qué iba a hacer o mandó mensajes contradictorios a cada uno de los agentes sociales de forma que en caso de protestas o dudas, sacara de su particular baúl de los recuerdos el mensaje más cercano a sus intereses inmediatos. El capital privado nacional está hoy por hoy en una situación compleja, mientras que el que tiene origen foráneo, se niega a entrar si no es colaborando con el régimen.

La tercera mentira fue que no quitaría de las manos privadas los canales de televisión³⁰. El control de los medios de comunicación es esencial en un régimen populista pues la libertad de prensa, la libertad de pensamiento es peligrosa ya que genera un pensamiento crítico que no responde a sus intereses, que puede provocar disensiones, grupos que compitan por el poder y es un canal que puede llegar a demasiadas personas en demasiado poco tiempo. De todos los canales de la información, el más extendido es la televisión, al menos lo era a finales del siglo XX o principios del XXI. Chávez aseguró en la ya aludida entrevista que: *“basta con el medio del estado. El estado tiene el canal 8, Venezolana de Televisión... (con) los demás canales yo tengo las mejores relaciones... deben seguir siendo privados. Más bien, estamos interesados en que se amplíen y se profundicen”*³¹. Chávez prosigue su política de acoso y derribo a los medios que le son críticos. Actualmente, Internet se ha convertido en un medio de traslado de la información que aunque no compite aún en espectadores con las tradicionales radio y, sobre todo, televisión, permite la transmisión de la información casi en el instante en que esta se está produciendo por todo el mundo si se tiene la tecnología adecuada y hoy por hoy, un simple móvil y una conexión a la red a través de una wifi es más que suficiente. Esta situación invita a la reflexión y a preguntarse cuánto tiempo va a tardar Hugo Chávez en tomar medidas como las que ya tiene China o Irán en cuanto a la conexión a la red y a las informaciones que por ella se pueden conseguir.

Es difícil pensar que Hugo Chávez hubiera ganado con tanta ventaja de saber sus votantes lo que tenía preparado en ese momento. Jugar a “qué hubiera pasado si...” no es algo especialmente académico. Lo cierto es que algunos de los siguientes comicios y referendos supusieron victorias para sus intereses, pero también es verdad que la máquina de propaganda y de represión del régimen empezó a funcio-

³⁰. Sobre la actitud de Chávez hacia la prensa, véase PÉREZ DEL POZO, María José: “Teoría y práctica de la libertad de expresión en América Latina: ¿una contradicción?”. En VV.AA: *Escenarios y desafíos para la democracia en 2009. Temas para la reflexión y el debate. Op. Cit.* Págs. 207-220.

³¹. www.univision.com

nar nada más llegar al poder y a presionar a personas e instituciones, por lo que es lícito dudar de la limpieza de los comicios. En definitiva, es que de haberse sabido estas tres mentiras y otras que se han ido descubriendo, los venezolanos podrían haber favorecido con su voto a otros candidatos. De cualquier manera, esto queda en el campo de la opinión y de la fantasía política.

VI. Conclusiones

Los gobiernos de corte populista han encontrado su caldo de cultivo en aquellos países donde el pasado reciente ha estado salpicado por la corrupción gubernamental con el consiguiente descrédito y deterioro de la imagen de los partidos políticos tradicionales.

A partir de su llegada al poder, los gobiernos populistas ponen en marcha una serie de políticas destinadas en primer lugar a la eliminación del adversario político (la democracia liberal) y en segundo término, a su perpetuación indefinida en el gobierno.

Además, como todo Populismo necesita recursos económicos para garantizar su existencia, en un buen número de ocasiones, bajo la excusa de garantizar el bien común, empleará técnicas de rapiña, especialmente la expropiación y la nacionalización de empresas.

El resultado de este proceso no puede ser más desalentador: empobrecimiento de la población a todos los niveles y extensión del poder del Estado con el consiguiente deterioro de los derechos y libertades.

Los países populistas practican cierta autarquía económica ya que tienden a dejar entrar a aquellas empresas y capitales que colaboren con el régimen, pero practican la intervención en el exterior, gastando parte de esos recursos, como manera de extender su influencia o eliminar amenazas.

Asimismo, de cara a la extensión de su doctrina (a la que ellos mismos suelen denominar de forma pomposa “nuevo constitucionalismo” pero que únicamente encierra formas y modos antiliberales), no han dudado en establecer un complejo entramado de relaciones regionales (por ejemplo, el ALBA) y extra-regionales. Dentro de las últimas sobresale la predilección mostrada hacia Estados fallidos y gobiernos dictatoriales. El caso de Irán es el más evidente.

Entre la diplomacia y la cooperación parlamentaria española hacia América Latina: viejas y nuevas formas de relación

- José Guillermo García Chourio

(Investigador visitante en el Latin American Center (Aarhus Universitet, Denmark)
Miembro acreditado de nivel II en el Programa de Promoción a la Investigación (PPI) del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Venezuela

Profesor de postgrado de la Universidad del Zulia)

PALABRAS CLAVE:

DIPLOMACIA PARLAMENTARIA
COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA
PODER LEGISLATIVO
RELACIONES NORTE-SUR

KEY WORDS:

PARLIAMENTARY DIPLOMACY
PARLIAMENTARY COOPERATION
LEGISLATIVE POWER
NORTH-SOUTH RELATIONS

Resumen

La actual complejidad política de la acción exterior de los Estados ha desbordado las tradicionales competencias del poder ejecutivo, haciendo que progresivamente los parlamentos nacionales vayan adquiriendo una acción más decidida en materia internacional. En el caso de las actividades desarrolladas por el legislativo español hacia América Latina se registra que, durante mucho tiempo, las mismas fueron tareas inorgánicas y casi inexistentes, promovidas, en el mejor de los casos y de forma aislada, por algunos de sus miembros. No obstante, con la consolidación de la democracia a finales del siglo XX comenzó un proceso de institucionalización de cierta actividad diplomática y de cooperación parlamentaria hacia Latinoamérica, a partir del cual el relacionamiento de las Cortes Generales con cuerpos legislativos de dicha región ha terminado convirtiéndose en una tarea cada vez más sistemática y permanente dentro de las funciones que actualmente desempeña este órgano del Estado español.

Abstract

The traditional tasks of the governments in Foreign Affairs have been overcome by the political current complexity of the international relations, which has opened the possibility for the parliaments for the gradual development of a diplomatic own action. In this respect, this article shows the evolution of the foreign action parliamentary of Spain towards Latin America, which has stopped being an informal task promoted of form isolated by some members of the Parliament, and they have turned into an institutional action as parliamentary not legislative function. Specifically, was observed that after achieved the democratic consolidation begins an impulse to institutionalization of parliamentary diplomacy and new types of parliamentary cooperation beyond the governmental sphere.

Sumario

I.Introducción. II.Redefiniendo la diplomacia parlamentaria. III.De la vieja a la nueva diplomacia parlamentaria. IV.Lo específico de la cooperación como función parlamentaria no legislativa. V.Acción exterior parlamentaria hacia América Latina. VI. Conclusiones.

I. Introducción

Por lo general, casi siempre que se habla de las recientes transformaciones ocurridas al Estado dentro del vigente contexto de alta modernidad, el acento está puesto sobre su dimensión ejecutiva. Es lógico esperar que la mayor atención de los análisis y las respectivas prescripciones de cambio se sitúen en dicha esfera estatal, dado el progresivo predominio adquirido, con respecto a las ramas legislativa y judicial, por este brazo del Estado, cuya extraordinaria preeminencia ha sido producto de circunstancias y factores históricos de por sí más que conocidos y enormemente estudiados durante el siglo XX.

Si bien la naturaleza y magnitud de los cambios tecnológicos, económicos y políticos en la sociedad actual no impactan de igual manera sobre todas las estructuras estatales, la inédita complejidad sobre la que hoy en día el Estado debe desplegar su actividad ha hecho que las fronteras entre sus poderes se hagan cada vez más permeables en cuanto a los clásicos roles detentados, siendo muy común encontrar ahora una prolífica producción legislativa por parte de los Ejecutivos, o bien una creciente juridización de la actividad política, donde el poder judicial comparece cada vez más como una arena en cual se dirimen conflictos de intereses de los partidos políticos.

Lo mismo sucede con el poder legislativo, el cual ha venido asumiendo de forma constante actividades que han sido consideradas como de competencia exclusiva del poder ejecutivo. Una de estas nuevas actividades es la que tiene que ver con el dinámico desarrollo de una acción exterior de los parlamentos, basada en el encuentro e intercambio de información entre legisladores pertenecientes a los respectivos Congresos nacionales de los países o a instituciones parlamentarias internacionales, donde estos ostentan cargos de representación; relacionamiento que no se limita al mero ámbito del protocolo y ceremonial entre representantes de Estados, sino en el que subyacen propósitos de colaboración y cooperación interparlamentaria en las más diversas materias de interés común.

En el caso de España, la actividad internacional de su poder legislativo, además de haberse orientado desde bien temprana la democracia hacia un incremento de las relaciones interparlamentarias con sus contrapartes europeas en el marco de los procesos de convergencia de una zona común, supuso un inicial acercamiento con algunos órganos legislativos de países latinoamericanos durante la década de los 80, el cual se fue ampliando en los años sucesivos y adquiriendo una mayor institucionalidad ya a comienzos del siglo XXI. No obstante, esta última labor de las Cortes Generales ha pasado bastante desapercibida dentro de los análisis realizados hasta ahora sobre la acción exterior del parlamento español, en los cuales la atención ha estado puesta, como era lógico esperarse, en las acciones desplegadas por este organismo en el plano europeo y hacia sus instituciones supranacionales dada la importancia de primer orden que ha presentado el tema de la integración europea.

Como parte de la acción exterior parlamentaria desarrollada por el legislativo español, este análisis se centra en lo que ha sido la actividad diplomática y de cooperación hacia América Latina, considerando dicha dimensión internacional en términos de contacto y diálogo con representantes estatales y actores sociales de países latinoamericanos y no en el acostumbrado indicador sobre producción de resolu-

ciones y declaraciones institucionales que ante determinadas situaciones ocurridas fuera de las fronteras nacionales tienden a realizar cada vez más los órganos legislativos¹, labor que si bien es importante y muchas veces comparece como la cara visible de la actividad internacional de los parlamentos, sólo representa un aspecto de su acción exterior.

De lo que se trata, con todas estas delimitaciones, no es sólo cambiar de área geográfica para abordar un fenómeno teóricamente poco desarrollado, sino también de ubicar el análisis a otro nivel gubernamental del poder legislativo con escasísimo estudio en materia de relaciones interparlamentarias, como es el ámbito de los parlamentos nacionales. Pese a ser reconocidos estos entes como la principal institución de uno de los tres poderes centrales dentro del Estado-Nación democrático, en lo que se refiere al tema de las relaciones parlamentarias internacionales, los análisis han estado generalmente localizados en el entorno de las organizaciones supranacionales.

II. Redefiniendo la diplomacia parlamentaria

La creciente actividad exterior de los parlamentos, suscitada en los últimos años, ha superado y se ha adelantado con creces a la teoría que pudiese explicar este fenómeno², motivando lagunas y dilemas conceptuales dentro de la ya de por sí escasa literatura científica en torno al tema³. Dejando de lado, por ahora, cualquier discusión en torno a si el poder legislativo puede o no realizar política exterior, no existe un acuerdo académico en cuanto a si tal actividad internacional que realizan los cuerpos legislativos se denomina cooperación parlamentaria o diplomacia parlamentaria.

Algunos trabajos pioneros han descrito más propiamente el carácter empírico del fenómeno, calificándolo como diplomacia parlamentaria⁴, mientras que otros, bajo el mismo estilo descriptivo, no han alcanzado a establecer una distinción clara entre diplomacia parlamentaria y cooperación parlamentaria⁵. El poco desarrollo teórico

1. Bajo este enfoque centrado en las declaraciones institucionales y que podríamos llamar de acción exterior intraparlamentaria, véase al respecto, VILLALONGA VADELL, Aina: "Las relaciones institucionales entre la Comunidad Autónoma de Catalunya y América Latina", en *Revista CIBOD d'Afers Internacionals*, nº 23-24. 1992, pp. 291-322; NAVARRO, José Ignacio: "El Parlamento de Canarias como sujeto de acción exterior", en PAU I VALLES, Francesc (ed): *Parlaments y regions en la construcció de Europa*, Madrid, Tecnos, 2003. pp. 199-233.

2. STAVRIDIS, Stelios: "Parliamentary Diplomacy: some preliminary findings", en *Jean Monnet Working Paper in Comparative & International Politics*, nº 48, University of Catania, 2002.

3. GÖTZ, Norbert: "On the Origins of Parliamentary Diplomacy", en *Cooperation and Conflict*, vol. 40, nº 3, 2005, pp. 263-279; WEISGLAS Frans y DE BOER, Gonnie: "Parliamentary Diplomacy", en *The Hague Journal of Diplomacy*, 2, 2007, pp. 93-99.

4. TRILLO-FIGUEROA, Federico: "Parlamento y política exterior", en *Política Exterior*, vol. XII Extra, Madrid, 1999, pp. 17-27; ELORRIAGA, Gabriel: *La diplomacia parlamentaria*, Imageneediciones, Madrid, 2004.

5. ASTARLOA, Ignacio: "Elementos para el desarrollo de la cooperación parlamentaria", en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 6, Extraordinario, Publicación de las Cortes Valencianas, 1998, pp. 113-144; STAVRIDIS, Stelios: "El futuro de la cooperación parlamentaria en el Mediterráneo: el proceso de Barcelona", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 38/39,

en que se encuentra la temática hace que la mayoría de los autores utilicen muchas veces de forma inconsciente ambos términos como sinónimos o expresiones intercambiables, pese a sugerir tímidamente en un principio que son conceptos que obedecen a fenómenos distintos.

Antes de cualquier intento teórico con pretensiones de definir el actual fenómeno de la diplomacia parlamentaria, se hace insoslayable realizar una prevención de carácter conceptual sobre lo que no es diplomacia parlamentaria. Más que definir el fenómeno por lógica inversa o negación, se trata de establecer una exhaustiva diferenciación entre lo que podríamos llamar parlamentarismo diplomático y diplomacia parlamentaria, o mejor dicho, entre lo que ha sido la diplomacia por conferencia⁶ y lo que es en realidad la diplomacia parlamentaria.

Baste decir en estas consideraciones iniciales, que la diplomacia por conferencia tuvo que ver con la adopción, por parte de los funcionarios diplomáticos, de formas deliberativas y estructuras de debate muy propias del funcionamiento de los parlamentos, producto de la institucionalización del multilateralismo en las relaciones exteriores de los Estados desde comienzos del siglo XX; mientras que la diplomacia parlamentaria se ha venido desarrollando, ya a finales del mismo siglo, y a raíz de la adopción o asunción, por parte de quienes ocupan cargos de representación legislativa, de estilos de protocolo diplomático y esquemas de relacionamiento internacional muy propios del funcionamiento de las cancillerías y embajadas, lo cual ha sido producto de la interdependencia multinivel de los Estados que se ha inaugurado con la globalización.

El ya clásico parlamentarismo de los diplomáticos, que encierra la diplomacia por conferencia, ha tenido desde hace más de medio siglo como su máxima expresión a la Organización de Naciones Unidas (ONU), organismo que fue utilizado como referencia empírica por Dean Rusk⁷ para acuñar el término diplomacia parlamentaria al hacer alusión a la actividad que desarrollan en su seno las delegaciones acreditadas de los países miembros⁸. Desde entonces, la poca literatura desarrollada, que hacía mención al concepto de diplomacia parlamentaria, estaba circunscrita al ámbito de las organizaciones pertenecientes al sistema de Naciones Unidas y a un ejercicio exclusivo de diplomáticos y de otros pocos miembros del poder ejecutivo, como jefes de Estado y ministros⁹.

2002, pp. 5-15; BEETHAM, David: *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006.

⁶. KAUFMANN, Johan: *Conference Diplomacy: An Introductory Analysis*, London, Macmillan Press Ltd., 1968.

⁷. RUSK, Dean: "Parliamentary Diplomacy. Debate vs. Negotiation", en *World Affairs Interpreter*, 26, pp. 121-138.

⁸. Sin que exista por ello una polémica, parte de la literatura señala que el autor como tal del concepto fue Dean Rusk en 1955, mientras otros escritos atribuyen a Philip Jessup su teorización en 1956. No obstante, en términos de antigüedad, la alusión a dicho concepto se sitúa a inicios del siglo XX, siendo curiosamente Stalin quien lo menciona en su libro *Fundamentos del Leninismo*. Véase, CUTLER, Robert: "The OSCE's Parliamentary Diplomacy in Central Asia and the South Caucasus in Comparative Perspective", en *Studia Diplomatica*, vol. LIX, nº 2, 2006, pp. 79-96.

⁹. Véase al respecto, ROSENBAUM, Naomi: "Cyprus and the United Nations: An Appreciation of Parliamentary Diplomacy", en *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Economie et de Science politique*, vol. 33, nºo. 2, 1967 pp. 218-231; HAMBRO, Eduard:

Era lógico esperar un amplio consenso en torno al significado de dicho concepto en un momento en que era una certeza inobjetable el que toda la actividad diplomática y acción exterior de un Estado estuviera sólo en manos del ejecutivo nacional. Durante el tiempo que duró dicha certeza, fueron surgiendo nuevas organizaciones multilaterales a nivel mundial (Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europea-OCDE, Organización del Tratado del Atlántico Norte-OTAN, Organización de Estados Americanos-OEA), donde no sólo era claro el predominio de este poder público estatal, sino también un funcionamiento, por lo menos en la forma, de estructuras de asamblea dentro de muchas de estas organizaciones, lo que a la larga implicó una parlamentarización de las relaciones diplomáticas, llevando consigo a que la expresión diplomacia parlamentaria terminara por quedar delimitada dentro de los ámbitos de las instituciones supranacionales donde sus miembros representaban a la rama ejecutiva de sus respectivos Estados.

Encuadrada, desde entonces, como una práctica muy característica de la multilateralidad en las relaciones internacionales entre representantes del poder ejecutivo de los Estados, el concepto diplomacia parlamentaria fue utilizado después indistintamente para también denominar el más reciente fenómeno de incursión y progresiva expansión de las llamadas instituciones parlamentarias internacionales¹⁰, las cuales, a diferencia de las clásicas organizaciones supranacionales de dominio exclusivo de los diplomáticos, están compuestas por parlamentarios que han sido electos para ocupar cargos de representación legislativa a nivel supraestatal y cuya labor los ha convertido en sujetos activos en el desarrollo de acuerdos y relaciones internacionales de carácter multilateral.

Desde un primer momento, la no discriminación en cuanto al perfil del sujeto –en un principio, diplomáticos y después parlamentarios- que ha caracterizado la construcción y desarrollo del concepto, terminó generando una doble acepción del mismo, en donde, por un lado, algunos sostienen que la diplomacia parlamentaria es un actividad de dominio de los diplomáticos¹¹; mientras que por otro lado, se señala que la diplomacia parlamentaria es una nueva tarea vinculada a la internacionalización de la actividad de los legisladores y cuerpos parlamentarios¹².

“Some notes on parliamentary diplomacy”, en FRIEDMANN, Wolfgang; HENKIN, Louis y LISSITZYN, Oliver (Eds.): *Transnational law in a changing society: essays in honor of Philip C. Jessup*, New York, Columbia University Press, 1972, pp. 280-297; FRIEDHEIM, Robert: “Parliamentary Diplomacy”, en *Professional paper*, nº 162, Center for Naval Analyses. Arlington, 1976; LOZANO, Blanca: “Pasado, presente y futuro de la diplomacia parlamentaria”, en *Documentación Administrativa*, nº 210-211, 1987, pp. 307-342; SEPÚLVEDA, César: “Los modos de creación de normas jurídicas en el sistema internacional de Estados. Una encuesta sobre el desarrollo progresivo del derecho internacional de la era presente”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXII, nº. 65, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, pp. 569-606.

¹⁰. CUTLER, Robert: “The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Society,” en SMITH, Gordon S. and WOLFISH, Daniel (eds): *Who Is Afraid of the State? Canada in a World of Multiple Centres of Power*, University of Toronto Press, 2001, pp. 201–229; STAVRIDIS, Stelios: “Parliamentary Diplomacy...”, op.cit.”.

¹¹. JESSUP, P. C.: *Parliamentary Diplomacy: An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedure of Organs of the United Nations*, Leyden, A.W.Sijthoff, 1956; SEPÚLVEDA, César: “La diplomacia parlamentaria en la formación del nuevo orden jurídico internacional”, en *Estudios de Derecho Internacional.*, Homenaje al profesor Miaja de la Muela, Madrid, 1979.

¹². MARTÍNEZ, Miguel: “La diplomacia parlamentaria y la construcción de la paz”, en *Política*

La poca exhaustividad a la que ha llegado el concepto, al querer dar cuenta de dos objetos completamente distintos, no sólo expresa el débil y escaso desarrollo teórico de la diplomacia parlamentaria como fenómeno. También acarrea un problema de fondo inicial, producto de haber sido atribuida desde el principio una condición parlamentaria a los diplomáticos en el seno de organizaciones como Naciones Unidas, cuando lo que en realidad sucedió fue la aparición de una diplomacia de asamblea a raíz del desarrollo del multilateralismo, que llevó a los embajadores a adoptar el recurso del debate dentro de su clásica misión de trato y negociado de acuerdos internacionales.

Tanto Rusk como Jessup partieron de la acción de los sujetos (diplomáticos) en el momento de establecer el término diplomacia parlamentaria, sin considerar, no obstante, que, en este caso, no es la acción lo que determina la condición y el carácter del fenómeno, sino más bien son las características del sujeto las que vienen a determinarlo. Si enfocamos su estudio partiendo desde la perspectiva del sujeto, se puede observar que no se trataba de parlamentarios ni tampoco de diplomáticos que asumieron una función parlamentaria, sino de diplomáticos que parlamentarizaron parte de su actuación como cabía esperarse en un contexto en donde las relaciones exteriores de los Estados dejaban atrás como única forma de negociado el vis a vis de sus respectivas delegaciones para entrar en un esquema de diplomacia de asamblea.

Ante un concepto como el de diplomacia parlamentaria, que denota estrategias y recursos propios de dos oficios políticos distintos, el criterio o premisa básica a partir del cual se debe construir la definición reside en la titularidad del oficio del sujeto en específico. Centrando la atención en la titularidad del oficio, encontramos así, que para los diplomáticos el parlamentarismo ha sido y es un recurso dentro de su actividad representativa en el exterior, mientras que hoy en día la diplomacia se ha convertido para los parlamentarios en un medio para legislar en el plano del gobierno multinivel. En rigor, mientras el primero se vale del parlamentarismo para hacer diplomacia, o sea, le otorga un carácter parlamentario a su actividad como funcionario diplomático; el segundo se vale de la diplomacia para desarrollar su actividad parlamentaria en cuanto sujeto con titularidad de representación legislativa. Así como el parlamentarismo diplomático, requiere como condición necesaria la existencia de irremplazables funcionarios de carrera preparados en el arte y las técnicas del negociado exterior en un escenario de diplomacia de asamblea, la auténtica diplomacia parlamentaria implica la presencia insustituible de legítimos legisladores, los cuales como funcionarios políticos han sido elegidos por voluntad popular para ocupar cargos de representación legislativa en instituciones parlamentarias situadas fuera los límites territoriales del Estado o para desarrollar una acción exterior en específico como miembros de un parlamento nacional o regional.

III. De la vieja a la nueva diplomacia parlamentaria

El tradicional equilibrio entre los poderes del Estado marcó durante mucho tiempo un radio específico y restringido de competencias para cada uno de ellos, por lo cual era ilógico y hasta inadecuado esperar una mayor actuación del legislativo en

Exterior, vol. XII Extra, Madrid, 1999, pp. 47-57; SQUARCIALUPI, Vera: "Parliamentary Diplomacy: The role of International Assemblies", en *Document A/1685 of June, Assembly of West European Union (WEU)*, 2000. Disponible en: <http://www.kdun.org/en/documents/a-1685-pa-weu.pdf>, fecha de consulta: 24/09/2008.

el terreno de las relaciones exteriores, responsabilidad como es sabido de dominio del ejecutivo. No obstante, la complejidad que ha adquirido la política y lo político en nuestra contemporaneidad ha desbordado dichos límites de competencias, haciendo que progresivamente los parlamentos nacionales vayan adquiriendo una acción más decidida en materia internacional, la cual trasciende las habituales atribuciones asignadas por rango constitucional a tales órganos en materia de aprobación presupuestaria y control de gastos en seguridad y defensa o en la ratificación de tratados con otros países.

Bajo el dominio exclusivo del poder Ejecutivo, la antigua parlamentarización de las relaciones diplomáticas entre los Estados, que llegó con la creación de instituciones como la Liga de las Naciones o la ONU, fue un fenómeno limitado a las esferas de dicho poder. Se trataba de relaciones entre diplomáticos y no de legisladores de los respectivos países agrupados en ese tipo de organismos. Pese a ello, este parlamentarismo diplomático, que como gramática política ha formado parte del funcionamiento de ciertos organismos internacionales, fue el que desde un principio empezó a considerarse diplomacia parlamentaria, aunque paradójicamente dicho concepto no tuviese nada que ver con la figura del parlamentario ni con alguna actividad de este fuera de las fronteras nacionales y menos en el seno de tales organizaciones multilaterales.

La adopción, a mediados del siglo XX, del término diplomacia parlamentaria, para hacer alusión a un método para la toma de decisiones dentro de organismos internacionales con representación diplomática del poder ejecutivo de sus Estados miembros, hizo que el escaso estudio del fenómeno en los siguientes cuarenta años estuviera delimitado dentro del ámbito de estas organizaciones, quedando conceptos como el de relación interparlamentaria o el de cooperación interparlamentaria para referirse a los vínculos entre legisladores, pero que se encuentran ubicados en puestos de representación en instituciones parlamentarias internacionales como la centenaria Unión Parlamentaria Internacional (UPI). No obstante, con la proliferación de un significativo número de organismos parlamentarios internacionales, resultantes en algunos casos de procesos de integración económica y en otros casos como respuesta de los Estados a la dimensión cada vez más global de la política, la palabra diplomacia parlamentaria se desplazó dentro de la literatura al plano de las instituciones supraestatales de representación legislativa para dar cuenta de la actividad internacional de los parlamentarios en el marco de la globalización, aunque dicho salto no incluyó una actualización teórica del concepto original, lo cual permitiera diferenciar entre el clásico parlamentarismo diplomático de los embajadores y la nueva diplomacia de los diputados y senadores.

Un elemento central en esa necesaria actualización conceptual del término es que los sujetos con potestad de ejercer la diplomacia parlamentaria son en principio representantes elegidos por votación popular, quienes como miembros de pleno derecho dentro de órganos legislativos, bien sea regionales, nacionales o supraestatales, despliegan en el marco de su labor parlamentaria una acción exterior que supone, además de declaraciones institucionales sobre eventos preocupantes de alcance o interés global, encuentros e intercambios tanto con representantes estatales de otros países como con integrantes de organizaciones no gubernamentales a partir en ambos casos del desarrollo de un componente de movilidad internacional de los parlamentarios que va desde eventuales visitas oficiales de corte protocolario

hasta la regular celebración de reuniones interparlamentarias y el establecimiento de grupos de amistad. A diferencia de su antecesora, la nueva diplomacia parlamentaria surge de la desmopolización de los roles del gobierno tradicional, y emplaza desde el ámbito legislativo a la gestión multinivel de las relaciones internacionales, convirtiendo a este en otro espacio gubernamental por donde también, y de forma complementaria, circula la acción exterior del Estado. Se trata de un recurso diplomático fraguado en las últimas décadas a partir de la progresiva colaboración de diputados y senadores en las tareas de promoción y desarrollo de la política exterior de sus respectivos países, bien fuera a través de la participación de los legisladores como miembros de organizaciones parlamentarias supranacionales o mediante el contacto e intercambio directo en clave bilateral con autoridades ejecutivas o legislativas de gobiernos extranjeros por razones de interés común.

Pero pese al carácter multinivel de la nueva diplomacia parlamentaria, en la observación del fenómeno sigue predominando el ámbito supranacional, siendo mínima la atención a la actividad diplomática que pudiese estar desarrollándose en el plano bilateral entre parlamentos nacionales¹³. En su mayoría, los recientes estudios que tocan el tema de la diplomacia parlamentaria y la cooperación interparlamentaria están circunscritos al análisis de las relaciones multilaterales dentro de llamadas instituciones parlamentarias internacionales¹⁴, siendo paradójico, por otra parte, encontrar que la única línea de trabajo distinta que se está abriendo en los últimos años sobre el mismo tema gira en torno a los parlamentos regionales como actores internacionales¹⁵, llegando al punto de adoptarse el concepto de paradiplomacia parlamentaria¹⁶.

El poco interés académico por el caso de los parlamentos nacionales en la literatura sobre la nueva diplomacia parlamentaria puede que tenga su explicación en el sugerente eje global-local que como delimitación analítica es cada vez más

¹³ Teniendo siempre como norte la dimensión supranacional de las relaciones interparlamentarias, también está el caso de aquellos estudios que se interesan por las transformaciones de los parlamentos nacionales a la luz de los procesos de integración, lo que ha supuesto centrar la atención en el análisis de las nuevas funciones de estos órganos legislativos para participar en la definición de políticas comunes a nivel del bloque de países miembros. Véase, MARTÍNEZ, Miguel: "Las relaciones internacionales entre los parlamentos y la política exterior de los gobiernos", en *Revista de las Cortes Generales*, nº 53. Congreso de los Diputados, 2001. pp. 7-52; ERDŐDI, Endre-Sandor: "European Dimension of National Parliaments in the European Union", en *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 6, nº 4. 2006. pp. 76-87.

¹⁴ BAIOCCHI, Giovanni: "Profil e missione della diplomazia parlamentare", en *Rivista di studi politici internazionali*, vol. 72, nº 4, 2005, pp. 675-696; MARSCHALL, Stefan: "European parliaments in transnational organisation: Parliamentary cooperation beyond the European Union", en *Paper prepared for the Conference Fifty Year of Interparliamentary Cooperation*, 13 June, Bundesrat, Berlin, organised by the Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007; ŠABIĆ, Zlatko: "Building Democratic and Responsible Global Governance: The role of International Parliamentary Institutions", en *Parliamentary Affairs*, vol. 61, nº 2, 2008, pp. 255-271.

¹⁵ BRUNET, Laura; GRAU, Martí y STAVRIDIS, Stelios: "Los parlamentos regionales como actores internacionales: el Parlament de Catalunya y el espacio euromediterráneo", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadique Furió Ceriol*, nº 47, 2004, pp. 129-149; STAVRIDIS, Stelios y MANOLI, Panagiota: "Comparing Experiences in Regional Parliamentarization in Mediterranean and Black Sea Regions", en *Agora Without Frontiers*, vol. 14, nº 4, 2008, pp. 262-291.

¹⁶ GENEST, Hugo: *La «paradiplomatie parlementaire». Cerner le particularisme de l'Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant. Assemblée nationale du Québec, 2007.

hegemónico en las Ciencias Sociales. Bajo esta óptica, son subrayados los ámbitos internacionales de encuentro entre parlamentarios como los círculos por excelencia donde muchas veces tienen origen posteriores relaciones bilaterales entre órganos legislativos nacionales, mientras que por otro lado se destaca con mucho entusiasmo el papel que como sujeto de acción exterior han ido adquiriendo los parlamentos regionales en el marco de la globalización y con la crisis del modelo de gobierno tradicional, basado en la división vertical de funciones entre los distintos poderes del Estado.

En el caso de la cooperación parlamentaria internacional, parece en cambio haber un mayor equilibrio en el acercamiento al fenómeno desde los distintos niveles gubernativos dentro de la literatura al respecto¹⁷. No obstante, su también escasa teorización la expone a una definición imprecisa como labor de más larga data del poder legislativo ante la flamante reaparición del término diplomacia parlamentaria, el cual por el contrario viene a dar cuenta de una nueva función no legislativa de los parlamentos¹⁸, cuyo ámbito objetivo son las relaciones protocolares y de intercambio informal de experiencias entre legisladores perteneciente a un determinado órgano parlamentario con sus homónimos de otros países¹⁹.

IV. Lo específico de la cooperación como función parlamentaria no legislativa

A diferencia de la diplomacia parlamentaria, la cooperación internacional desde los parlamentos es una función no legislativa con cierta tradición, siendo una de sus áreas más habituales de colaboración lo relativo a la transferencia de tecnología en el manejo y almacenamiento de documentación y donde los principales actores de este intercambio de información y asistencia técnica han sido las bibliotecas y/o servicios de investigación y documentación legislativa de los parlamentos²⁰. Aun cuando podría argumentarse que dicha labor de cooperación de corte interparlamentario se ha intensificado en las últimas décadas a partir del uso de nuevas tecnología basadas en la telemática y la ofimática, su institucionalización precede a los recientes procesos globalizantes de naturaleza política y administrativa que dentro de la gestión de los Legislativos han dado pie a la internacionalización de los parlamentos.

¹⁷. Véase como muestra, a nivel de cooperación parlamentaria supraestatal, NEUNREITHER, Karlheinz: "The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation?", en *Journal of Legislative Studies*, vol. 11, nº. 3 y 4. 2005, pp. 466-489. Para el caso de la cooperación interparlamentaria entre legislativos nacionales, puede verse: LATEK, Marta: "Paradoxes and limits of parliamentary cooperation in the European Union", en *Journal of European Integration*, vol. 23, nº 2, 2001. pp. 139-164.

¹⁸. DICKMAN, Renzo y STAIANO, Sandro: *Le funzioni parlamentare non legislative: Studio di diritto comparato*, Milano, Giuffrè Editore, 2009.

¹⁹. DICKMAN, Renzo: "La diplomazia parlamentare: esperienze, limiti, prospettive", en *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, nº 1, 2005, pp. 5-44.

²⁰. Existe incluso dentro de la Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias (IFLA) una Sección de Bibliotecas Parlamentarias que realiza anualmente su propio Conferencia Internacional de Bibliotecas y Servicios de Investigación Parlamentarios como antesala al Congreso Mundial de la IFLA, habiéndose celebrado las dos últimas de estas Conferencias bajo los temas: "Información digital para la democracia" (Roma, 2009) y "Acceso abierto al conocimiento parlamentario" (Estocolmo, 2010).

La propia UPI, fundada hace más de un siglo, es una muestra de que la cooperación de tipo internacional entre parlamentos es una actividad no legislativa con viejas raíces, cuyos antecedentes se remontan a la promoción de la democracia parlamentaria como principal sistema de gobierno, mediante (...) *la cooperación entre pueblos y para el firme establecimiento de instituciones representativas*²¹. Su claro perfil como institución multilateral en favor de la cooperación interparlamentaria a través del diálogo parlamentario desde 1889, lo reflejan unos estatutos en los cuales no aparece en ninguna parte alusión alguna al término diplomacia parlamentaria a pesar que los mismos han sido sometidos a una veintena de actualizaciones desde su adopción en 1976, siendo la más reciente la de abril de 2009.

Otro rasgo específico de la cooperación parlamentaria internacional viene a ser su naturaleza no restrictiva como labor en la que pueden participar un conjunto de agentes y funcionarios tanto parlamentarios como extraparlamentarios. Más allá de la lógica participación de diputados y senadores en la transferencia e intercambio de conocimiento de prácticas legislativas, la cooperación parlamentaria también implica la presencia de personal técnico para sistematizar mucho de ese conocimiento a transferir, proceso en el participan tanto, desde los parlamentos, sus propios letrados, documentalistas e informáticos, como, desde fundaciones académicas, algunos consultores externos a partir de la tercerización de ciertas actividades de cooperación que requieren un conocimiento altamente especializado.

La cooperación parlamentaria presenta así una dimensión concreta, donde el denominador común es la existencia de un recurso (intelectual o financiero) que es transferido o intercambiado dentro de actividades de asistencia y colaboración entre parlamentos, lo cual encierra al final un esquema de interacción entre un emisor de la ayuda y receptor de la misma. Dicha transferencia de capital, aunque no excluye la posibilidad de ser recíproca, puede darse bien sea a través de acciones unilaterales concertadas de asistencia interparlamentaria de un órgano legislativo hacia otro o mediante la cooperación conjunta entre parlamentos a favor de terceros en el contexto multilateral que ofrecen las organizaciones parlamentarias internacionales.

Como parte de la acción exterior del Estado²², la cooperación internacional de los parlamentos no está circunscrita exclusivamente al ámbito parlamentario y gubernamental, lo que conlleva no sólo a diferenciar entre cooperación interparlamentaria y extraparlamentaria, sino también a acentuar su condición como función no legislativa. De la clásica cooperación entre órganos legislativos, alentada desde un principio por algunas instituciones parlamentarias internacionales como la UPI, la cooperación exterior de los legislativos se ha diversificado en el marco de la misma descentralización de la política de cooperación de los Estados, con lo cual los parlamentos se han convertido en otra de las agencias oficiales que otorgan apoyo financiero para proyectos de desarrollo en otros países, siendo en muchas oportunidades los receptores de la ayuda organizaciones de la sociedad civil.

En el caso de la cooperación interparlamentaria, si bien es cierto que mucha de esta cooperación tiene un considerable perfil legislativo al estar dirigida principal-

²¹. *Statutes of the Inter-Parliamentary Union*, art. 1, parágrafo. 2. Disponible en: <http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm#1>, fecha de consulta: 24/04/2010.

²². Véase, REMIRO BROTONS, Antonio: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984.

mente a favorecer el desarrollo y mejoramiento de procesos y técnicas de producción de leyes, dicho propósito no invalida la naturaleza no legislativa que como función auxiliar presenta la cooperación parlamentaria, ya que el Parlamento al igual que cualquier otra organización tiene desde el punto de vista administrativo funciones básicas y auxiliares, siendo en este caso la cooperación parlamentaria una función auxiliar que canaliza entre los órganos parlamentarios la transferencia de conocimiento en materia de procedimientos y técnicas legislativas que serviría de apoyo a posteriori en la producción de leyes y el control gubernamental, funciones que sí son básicas de los parlamentos dentro de la tradicional división de poderes del Estado. Aunque desde un primer momento se han planteado las distinciones de la cooperación parlamentaria desde su adjetivo de internacional, es posible esgrimir aún más su especificidad como función parlamentaria no legislativa, ya que no siempre la cooperación parlamentaria es externa. En países de corte federal, es muy común la colaboración de diversa índole entre órganos legislativos de las distintas unidades político-territoriales²³, existiendo incluso asociaciones sin fines de lucro que congregan a legisladores o a algunos funcionarios parlamentarios (especialmente juristas), las cuales tienen entre sus principales objetivos el desarrollo labores de cooperación parlamentaria con un rango de acción dentro de sus fronteras nacionales²⁴.

Apoyados en estas experiencias domésticas de cooperación, y muy especialmente, en el aprendizaje institucional alcanzado con ciertos procesos de integración supraestatales así como por su vinculación con algunas organizaciones parlamentarias internacionales, muchos cuerpos legislativos nacionales de los cinco continentes han ido institucionalizando una actividad exterior afincada en labores de cooperación internacional y diplomacia parlamentaria. En Europa, uno de estos ejemplos han sido las Cortes Generales españolas, en cuyo caso una serie de dinámicas político-institucionales escasamente documentadas han determinado y condicionado el desarrollo de cierta actividad diplomática y de cooperación parlamentaria, la cual ha trascendido la lógica internacionalización de la acción parlamentaria española en el marco de la Unión Europea (UE), proyectándose hacia otras regiones como América Latina, zona sobre la que se ha guardado especial atención en cuanto área geopolítica de dicha acción exterior.

V. Acción exterior parlamentaria hacia América Latina

Expuesto como los demás poderes del Estado a la desmonopolización de las competencias del modelo de gobierno tradicional, el legislativo español ha venido alcanzado en las últimas décadas nuevos umbrales en su dimensión internacional que trascienden la usual responsabilidad de control sobre la política exterior del ejecutivo y los habituales esquemas de cooperación interparlamentaria, permitiendo más bien identificar la existencia de una acción exterior parlamentaria integral con una notable orientación hacia algunos países latinoamericanos, en la cual se aso-

²³. Está, por ejemplo, el caso de Canadá, donde la Asamblea Nacional del Quebec tiene establecidos, respectivamente, con las Asambleas Legislativas de Ontario y New Brunswick convenios de asociación para desarrollar labores de cooperación interparlamentaria.

²⁴. Bajo esta denominación, se sitúan casos como la National Associations Parliamentarians y la American College of Parliamentary Lawyers en los Estados Unidos, mientras en Europa se tienen ejemplos como la Asociación Española de Letrados de Parlamentos y la Association Française des Collaborateurs Parlementaires.

ma la presencia de cierta labor diplomática por parte de las Cortes Generales y el desarrollo de otras formas de cooperación que superan los límites de lo estatal. A pesar de que, en cierta medida, el papel de las Cortes como sujeto de acción exterior hacia América Latina suele presentar un matiz muy de puertas adentro, o mejor dicho intraparlamentario, basado principalmente en resoluciones o declaraciones institucionales resultantes de la aprobación de propuestas no de ley²⁵, resulta aún más significativa la dimensión alcanzada por la actividad internacional del Congreso y el Senado español en términos de contacto y diálogo con parlamentarios y otros representantes estatales latinoamericanos así como con miembros de organizaciones no gubernamentales que pertenecen u operan en esa región, aspecto que parece confirmar cierto grado de institucionalización de la diplomacia parlamentaria en dichos órganos legislativos, la cual va más allá de la órbita europea y de las organizaciones parlamentarias internacionales.

V.1.- De la diplomacia del parlamentario a la actividad diplomática institucional

En lo concerniente a relaciones diplomáticas entre parlamentarios españoles y sus homónimos latinoamericanos no se puede afirmar que ello sea un fenómeno original de la contemporaneidad democrática iniciada hace treinta años. Por el contrario, dentro de la histórica relación de España con América Latina hay registros que se remontan a principios del siglo XX sobre cierta actividad diplomática parlamentaria, como es el caso de Don José Zulueta y Gomís, quien en enero de 1904 como diputado del Congreso bajo el reinado de Alfonso XIII, expuso ante la Cámara sus impresiones y recomendaciones, producto de su viaje de estudio a las Repúblicas de Argentina y Uruguay, en donde fue recibido por el Senado argentino y reconocido por las autoridades uruguayas de la época como representante de la nación española en su calidad de diputado²⁶. Más aún, la caída de la Segunda República con el triunfo de la Guerra Civil por el bando nacionalista supuso una forzada actividad diplomática de algunos diputados republicanos a raíz de la estrategia de exilio de las instituciones del Estado español surgido de la Constitución de 1931, siendo emblemático en dicha estrategia el caso de la Diputación Permanente de las Cortes, la cual es reestablecida en México en 1945 bajo el reconocimiento del gobierno de Lázaro Cárdenas, que no sólo auspició la reunión de las Cortes en la Sala de Cabildos del Zócalo de la Ciudad de México, sino también permitió el estableciendo de su sede en dicha ciudad, desde donde el gobierno republicano en el exilio logró el reconocimiento diplomático de otros diez países, tres de ellos latinoamericanos²⁷.

²⁵ Cada vez es más común a lo interno del Legislativo español la presentación ante alguna de las Cámaras por parte de algún grupo político de proposiciones no de ley frente a determinados asuntos externos, siendo muchos de ellos relativos a América Latina, al punto que en el Senado existe una Comisión Permanente no Legislativa de Asuntos Iberoamericanos.

²⁶ (...) *no hay ninguna duda de que esta gran muestra de consideración no se dirija á nuestra persona, sino en buena parte á la cualidad que yo ostentaba de diputado de la Nación española (...)*, p. 4. Fragmento del discurso pronunciado en las sesiones del Congreso en los días 5 y 8 de enero de 1904. Véase, UNIÓN IBEROAMERICANA: "Las relaciones ibero-americanas en el Parlamento español", en *Revista de la Unión Iberoamericana*, año XVIII, nº extraordinario, imprenta Hijos M.G. Hernández, Madrid, 1904. pp. 1-28.

²⁷ Véase, RUBIO, Javier: "Los reconocimientos diplomáticos del gobierno de la República española

Pero a pesar de estos antecedentes que registra la diplomacia parlamentaria española, no viene a ser sino hasta finales del siglo XX con la consolidación de la democracia que comienza un continuo proceso de institucionalización de la actividad exterior de las Cortes Generales, donde el relacionamiento de este cuerpo legislativo con otros órganos parlamentarios de América Latina, lejos de aquella esporádica práctica diplomática como la de Zuleta y Gomís, con fines e intereses básicamente comerciales en ultramar y limitada a la propia iniciativa de uno que otro parlamentario, se ha convertido en una tarea cada vez más orgánica y sistemática dentro de las funciones que hoy en día debe desempeñar una institución parlamentaria enfrentada a las nuevas lógicas de la gobernanza multinivel. Además de la llegada de la democracia al sistema político español, otro elemento significativo que contribuyó desde un principio en el desarrollo de una actividad exterior de las Cortes hacia Latinoamérica fue la experiencia diplomática adquirida por las instituciones estatales a raíz del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986. Los contactos que, desde entonces, comenzaron a establecerse a todos los niveles de gobierno con representantes de los demás países miembros, significó para todos los organismos del Estado un proceso de aprendizaje sobre los principios y formas de relacionamiento internacional dentro del nuevo orden que Europa se aprestaba a construir.

La entrada de España en la CEE representó para el Estado un esfuerzo de construcción de capacidad institucional para hacer frente a los retos que suponía sortear con éxito el camino de una apertura hacia el exterior por parte de un país que había estado por décadas sumido en el aislacionismo internacional. Dentro de ese proceso de cambios, de asunción de nuevas responsabilidades y alcance de objetivos, anclados en la necesidad de integración con el resto de Europa, el parlamento desarrolló competencias y acumuló experiencia en materia de actividad exterior, que posteriormente, y también en paralelo en el tiempo a su labor para la incorporación y convergencia del país en el marco común europeo, se orientó hacia el establecimiento de relaciones con parlamentos de América Latina.

El establecimiento de relaciones más directas y duraderas durante las dos últimas décadas del siglo XX entre legisladores españoles y latinoamericanos, expresadas, por ejemplo, en el número de viajes y visitas de presidentes de Congresos nacionales o de delegaciones completas de parlamentarios, realizadas hacia uno u otro lado del Atlántico por razones de encuentros bilaterales, cumbres o de simple invitación protocolar de alguna Cámara, no sólo se vio facilitado debido a las posibilidades a gran escala que en términos de acortar las grandes distancias entre los territorios empezaba a ofrecer el desarrollo de las telecomunicaciones y de un transporte aéreo más cómodo y rápido. También fue una condición necesaria el retorno a la democracia en algunos países de América Latina, lo cual le devolvió su lugar al poder legislativo como representante de la soberanía popular, que antes entonces tenía negado por la presencia de gobiernos dictatoriales.

La ausencia de Chile en la I Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos de Habla Hispana, realizada en Madrid en 1983, es una muestra de cómo las restricciones políticas de la época limitaban todavía las posibilidades de desarrollo de relaciones interparlamentarias con ese país, situación contraria a la que

en el exilio", en *Revista de Política Internacional*, nº 149, Centro de Estudios Constitucionales, 1977. pp. 77-87.

sucedía con otros países latinoamericanos, con los que ya España años antes había iniciado algunas relaciones a nivel parlamentario, debido a que estos sí gozaban de cierta tradición democrática. Tal era el caso de México, con el cual en 1980 se celebró la I Reunión Interparlamentaria y en la que se trataron entre otros temas la situación social que se vivía para ese entonces en Centroamérica²⁸ a raíz de la Revolución Sandinista en Nicaragua y la política militar de Tierra Arrasada en Guatemala.

Entre estos dos esquemas de relacionamiento diplomático de las Cortes con sus pares latinoamericanos, fue el formato de las cumbres de presidentes de órganos legislativos el que marcó durante casi quince años una primera etapa la diplomacia parlamentaria española hacia América Latina. Pese a la progresiva constitución y mantenimiento de relaciones bilaterales del legislativo español con algunos parlamentos de esa región a través de la celebración de reuniones interparlamentarias, los esfuerzos se concentraron en el desarrollo de una decena de conferencias de presidentes de parlamentos democráticos iberoamericanos²⁹, donde uno de sus principales propósitos era el de enviar un mensaje de alcance internacional sobre la necesidad de acometer reformas políticas a favor de la democratización, especialmente en Latinoamérica³⁰.

No obstante, conforme avanzó la democratización en América Latina aumentó el número de representantes de órganos legislativos que participaban en este tipo de cumbres, llegando el evento a alcanzar un alto nivel de complejidad logística en cuanto a lo que suponía poder ajustar las agendas de trabajo de los respectivos presidentes de parlamentos de casi una veintena de países para así lograr su asistencia a la cita. En medio de este y otros inconvenientes que aumentaron los costes de este formato de relacionamiento diplomático parlamentario y que dieron pie al declive de la etapa de la diplomacia parlamentaria de las cumbres³¹, se puso especial énfasis desde las Cortes Generales al establecimiento y fortalecimiento de relaciones de tipo bilateral con algunos órganos legislativos de países latinoamericanos, dándose a partir de los primeros años del siglo XXI un mayor interés que antes por la constitución de grupos de amistad³².

Los Grupos de Amistad o Ligas Parlamentarias, como también suele denominarseles en algunos países latinoamericanos, vienen a ser esa dimensión formal y concreta que asume la diplomacia parlamentaria en lo interno de los órganos legislativos para

²⁸ Véase, TREJO, Elma: *Reuniones Interparlamentarias México-España*, Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Mexicanos, 2007. Documento SPE-ISS-CI-02-07.

²⁹ Después de una época de mucho auge en la cual se realizaban anualmente entre Madrid y distintas ciudades latinoamericanas, la última de estas conferencias, ya con bastante intermitencia se celebró en Lisboa en 1999.

³⁰ En cierta medida, dichas cumbres de presidentes de parlamentos democráticos, representaba un esquema de exclusión política para aquellos países latinoamericanos donde para la época la democracia era la gran ausente, sirviendo así a la causa de aislamiento de los regímenes dictatoriales que se imponía como antesala al fin de la Guerra Fría.

³¹ Aunque años más tarde y en el contexto de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno se le dio un nuevo impulso, con un perfil más amplio que al anterior de solo directivos de parlamentos, al encuentro entre parlamentarios de los Legislativos nacionales de países de América Latina, España y Portugal mediante la creación del Foro Parlamentario Iberoamericano, cuya celebración ha venido siendo regular desde su fundación en 2005.

³² Sólo en la pasada legislatura (2004-2008) las Cortes Generales llegaron a tener un total de 32 Grupos de Amistad, siendo un gran número de ellos con países de América Latina.

el desarrollo de relaciones bilaterales con sus pares de otros países. Dichas agrupaciones de confraternidad interparlamentaria tienen generalmente el mismo tiempo de duración que el de una legislatura, pudiéndose renovar su existencia en cada nuevo período, lo cual supone en muchas ocasiones una enorme rotación en cuanto a los parlamentarios que los integran, guardando por supuesto el número de miembros un equilibrio con respecto al peso que tienen cada uno de los grupos políticos en las Cámaras. A pesar de que, en un principio, muchos de los grupos de amistad constituidos por las Cortes estuvieron marcados por una orientación bastante protocolaria y ceremonial, tales agrupaciones han servido posteriormente de base para el desarrollo de actividades de colaboración del legislativo español con sus pares latinoamericanos, las cuales han ido más allá de la celebración de habituales reuniones interparlamentarias al implicar también acciones de cooperación internacional extraparlamentaria, como lo demuestran no sólo las misiones de observación electoral en la que grupos de parlamentarios españoles han participado en los años recientes, sino también por su labor muy puntal como facilitadores en procesos de pacificación en Colombia e incluso apoyando resoluciones de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos sobre excarcelación de presos políticos en Argentina³³.

V.2.- Una cooperación internacional que trasciende lo parlamentario

Aunque la realidad muestre también a la diplomacia parlamentaria como una actividad entre legisladores nacionales de distintos Estados, la cual está centrada en la discusión de asuntos de escala mundial y en el intercambio internacional de experiencias sobre la labor legislativa, su casual vinculación con la cooperación parlamentaria hace borrosas en muchas oportunidades las fronteras entre lo que es en sí la labor diplomática de los parlamentarios y lo que es particularmente la cooperación internacional desde el poder legislativo. Esto se hace muy patente en el caso de las Cortes Generales cuando son los grupos de amistad los que sirven de escenario para el desarrollo de ciertas labores de cooperación interparlamentaria, principalmente en lo relativo a acciones de formación y transferencia de técnicas de debate y control parlamentario³⁴, así como también en lo que podríamos llamar *benchmarking* legislativo³⁵.

³³. Ejemplos emblemáticos en esta dirección representaron los esfuerzos realizados en el año 2000 por diputados españoles ante el gobierno argentino del entonces presidente Fernando de la Rúa en apoyo a la solicitud de indulto a los presos condenados por el caso La Tablada, así como su participación como observadores internacionales en el proceso de desmovilización paramilitar en Colombia bajo el gobierno de Andrés Pastrana durante los años 2003 y 2004.

³⁴. En julio de 2009 una delegación de parlamentarios españoles encabezada por la Vicepresidenta del Congreso de los Diputados realizó una visita a Uruguay durante la cual no sólo fueron recibidos por los integrantes de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso y el Senado de ese país en el marco del Grupo de Amistad Interparlamentario, sino que también participaron como ponentes en el seminario "Estado Democrático y Control Parlamentario" auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional y celebrado en el Centro Iberoamericano de Formación de Montevideo. Dos meses antes, una actividad de similar naturaleza había tenido lugar en Lima, donde respondiendo a una invitación del Legislativo del Perú un grupo de diputados españoles habían celebrado con sus homólogos peruanos el seminario "Los Grupos Parlamentarios" como parte de la agenda de trabajo de la Liga Parlamentaria Perú-España.

³⁵. Un ejemplo de ello fue el interés del Congreso de los Diputados en 2007 por la Ley de Desarrollo Rural mexicana como referente a emular en vista a haber sido considerada por la OCDE como una de las mejores del mundo.

Pero esa eventual relación entre diplomacia parlamentaria y cooperación parlamentaria, la cual no excluye la posibilidad que en ciertas ocasiones una pueda dar lugar a la otra, es precisamente uno de los aspectos que al final le otorga autonomía a ambas actividades como funciones parlamentarias no legislativas de alcance internacional, pudiéndose por ello no sólo analizarlas por separado sino también identificar dentro de la propia trayectoria de cooperación exterior del legislativo español hacia América Latina aquellas circunstancias político-institucionales que lo han convertido en un agente portador de ayuda internacional en materia de gestión parlamentaria, lo cual supone contar con un activo que, en términos de recurso financiero o intelectual acumulado, le permite cooperar. En los últimos treinta años, más que haber sido un asunto de sinergia, en donde se busca procurar un apoyo recíproco entre las Cortes Generales y los cuerpos legislativos latinoamericanos, la mayor parte de la cooperación interparlamentaria española con América Latina parece haber estado fundamentada en la existencia de cierto capital cultural que, en materia de *best practices* parlamentarias, ha proyectado el legislativo español hacia la región. Con escasas excepciones, se ha tratado siempre de una línea de cooperación Norte-Sur, cuyo referente ha sido el modelo español a raíz del prestigio alcanzado por sus instituciones políticas en vista al relativo éxito de la transición y consolidación democráticas, convirtiendo a las Cortes en un ejemplo de producción legislativa autónoma y de eficiente control parlamentario frente a sus homónimas latinoamericanas.

Entre los esfuerzos más sistemáticos dentro de esta cooperación interparlamentaria Norte-Sur, destaca la creación en la VII Legislatura (2000-2004) del Aula Parlamentaria por parte del Congreso de los Diputados, (...) *con el objetivo de poner al servicio de los parlamentos extranjeros los medios técnicos y humanos de la Cámara en materia de formación y ayuda técnico-administrativa impulsando el establecimiento y desarrollo de Administraciones Parlamentarias independientes, imparciales y comprometidas con la democracia y el Estado de Derecho*³⁶. Su evolución como recurso de cooperación ha implicado incluso a lo largo de los años la tercerización de algunos aspectos de las labores de formación mediante la contratación de los servicios a fundaciones educativas y empresas especializadas en *e-learning* y telemática, tales como el Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDDET), Fundación Telefónica, lo cual ha creado todo un circuito académico que trasciende a las propias Cortes Generales.

Otros actores extraparlamentarios de la cooperación del poder legislativo de España hacia América Latina y que vienen a completar ese circuito para la transferencia de conocimiento en gestión parlamentaria han sido la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, las cuales, como *partners* en la difusión del capital cultural acuñado por las Cortes dentro de los *checks and balances* del Estado español, dan cuenta de la elasticidad de la cooperación parlamentaria como actividad que soporta, a diferencia de la diplomacia parlamentaria, la participación activa no sólo de otros funcionarios parlamentarios además de los legisladores, sino también la de agentes externos al órgano legislativo sin que ello desvirtúe la esencia de dicha labor internacional. Así como la provisión de la cooperación parlamentaria de las Cortes Generales no ha tenido como única fuente a dicha institución, tampoco los sujetos receptores de la ayuda

³⁶ Congreso de los Diputados-Fundación CEDET: *Curso de Asesores Parlamentarios*, Madrid, 2da. Edición, 2005, p. 13.

en Latinoamérica han sido siempre los órganos legislativos, ya que paralelo al inicial esquema de apoyo intraparlamentario se ha venido perfilando una cooperación extraparlamentaria que va más allá de los límites estatales, la cual muestra una inédita actividad internacional de diputados y senadores españoles dirigida hacia actores no gubernamentales, principalmente en materia de derechos humanos y garantías civiles. De esta manera, no sólo cuentan como acciones de cooperación extraparlamentaria las misiones de observación electoral, que integradas por legisladores de distintas tendencias políticas, se hace cada vez más recurrentes en América Latina, sino también aquellas actividades de apoyo hacia organizaciones de la sociedad civil en algunos países de la región³⁷.

Aún con todos estos avances, y a pesar de haber alcanzado cierta organicidad en los últimos años, la actividad diplomática y de cooperación parlamentaria de las Cortes Generales hacia América Latina sigue siendo una tarea de muy baja visibilidad social y, por ende, de escasa legitimidad dentro del conjunto de la acción exterior parlamentaria que despliega el poder legislativo español. A diferencia de las relaciones con sus vecinos europeos, la actividad exterior de las Cortes hacia Latinoamérica parece presentar en lo interno de las propia institución menor credibilidad, llegando inclusive a ser consideradas como mero turismo parlamentario algunas de las misiones que realizan los legisladores del otro lado del Atlántico, principalmente en el caso de aquellas que tienen un marco de actuación Norte-Sur.

VI. Conclusiones

En cuanto fenómeno de nuestra actual contemporaneidad política, la institucionalización de la diplomacia parlamentaria dentro de los órganos legislativos se sitúa como un evento que responde a ciertas condiciones objetivas como la tercera ola de la democracia, la globalización y el *governance*, las cuales han expuesto a las instituciones estatales a múltiples transformaciones que suponen cambios en sus roles tradicionales para poder enfrentar entre otros retos la complejidad que asume la gestión de las relaciones internacionales en un contexto donde se multiplican los actores con alcance global y cuya presencia ha desbordado los límites de la acción exterior de los Estados centrada exclusivamente en el poder ejecutivo. Por lo sugerente y lo inédito del fenómeno, la escasa literatura sobre la diplomacia parlamentaria, redefinida ahora como una actividad que realizan los cuerpos legislativos, ha mostrado mayor preferencia por aquella perspectiva de estudio que ha considerado como único espacio genuino de la diplomacia de los parlamentarios al ámbito supranacional, más propio de las organizaciones internacionales parlamentarias. Mientras que, en segundo lugar, ha venido ganando terreno más recientemente una segunda línea de trabajo interesada en la acción exterior que han venido desarrollando algunos parlamentos regionales, situando tal actividad internacional bajo el neologismo paradiplomacia parlamentaria.

³⁷. A inicios de 2010 una delegación conformada por parlamentarios de las Cortes Generales y de algunos Parlamentos Autonómicos se trasladó a Colombia para evaluar la situación de los derechos humanos en ese país, en un viaje que fue coordinado por la Plataforma por la Paz y los Derechos Humanos en Colombia y donde la labor de la misión parlamentaria transcurrió por fuera de los canales oficiales de ese país.

Desde la clásica literatura, centrada en la atención de las relaciones entre representantes de los Estados a nivel de la UPI, pasando por aquellas aproximaciones más contemporáneas situadas en la observación de los nexos e intercambios entre los legisladores dentro de los órganos parlamentarios surgidos a partir de procesos de integración regional o de creación de bloques, hasta los recientes estudios sobre el relacionamiento multinivel de los parlamentos regionales, se da cuenta de la escasa y prácticamente inexistente preocupación por el análisis de ese ámbito intermedio, correspondiente a los parlamentos nacionales, donde también se han venido desarrollando con el tiempo relaciones internacionales y acciones de cooperación entre ellos mismos, siendo estas mismas instituciones las que, en sus documentos y páginas Web, se limitan a llamar, en un sentido práctico, a todo ello diplomacia parlamentaria.

En un intento por ampliar la agenda de investigación a nivel de la acción exterior que realizan los parlamentos nacionales, se ha puesto atención en el caso de las Cortes Generales, las cuales desde los propios inicios de la democracia impulsaron el desarrollo de ciertas actividades diplomáticas y de cooperación parlamentaria, tareas hasta entonces inorgánicas y casi inexistentes, promovidas, en el mejor de los casos, de forma aislada y en función al juicio particular de algunos miembros de ese poder legislativo. Aunque en un principio, dicha acción exterior parlamentaria de las Cortes comenzó a formalizarse en el marco de los procesos de integración y convergencia europea, el aprendizaje institucional resultante del mismo sirvió para que posteriormente el legislativo español desplegara de manera progresiva una actividad diplomática y de cooperación hacia otras zonas geográficas como América Latina.

La evolución a lo largo de los años de dicha acción exterior en clave diplomática y de cooperación no sólo ha registrado cierto nivel de institucionalización sino también una diversificación de la actividad internacional que trasciende los límites de las Cortes como institución y de lo parlamentario como materia de trabajo. Mientras en el caso de la cooperación parlamentaria, algunas labores, principalmente en el plano de la transferencia de conocimiento, han sido tercerizadas mediante la contratación de ciertas fundaciones académicas, en el ámbito diplomático, la labor de los parlamentarios ha ido más allá de la celebración de cumbres y de encuentros habituales en el marco de los grupos de amistad hasta alcanzar el desarrollo de tareas de observación electoral y el apoyo a causas de la sociedad civil en algunos países latinoamericanos, especialmente en materia de derechos humanos.

Pese a alentar durante las últimas legislaturas un programa de diplomacia parlamentaria, muchas de las acciones que despliegan las Cortes hacia regiones como América Latina, continúan estando bajo tela de juicio por algunos miembros de ese poder legislativo debido a las vagas argumentaciones para justificar este tipo de actividades y al escaso control sobre los viajes de los parlamentarios al extranjero. Frente a dicha debilidad institucional de la acción exterior, que ha supuesto un bajo nivel de transparencia de muchas de las misiones internacionales desarrolladas por los legisladores, se hace necesario el diseño de un modelo de gestión para la cooperación y la diplomacia parlamentaria que haga responsable, visible y efectiva la labor internacional del legislativo español y contribuya a superar el particular descrédito que amenaza a esta importante tarea, propia de un parlamento del siglo XXI.

Las orientaciones de la política exterior del gobierno de Kirchner y sus continuidades y rupturas con el pasado

- Miguel Agustín Torres

(Abogado,

Magistrando en Relaciones Internacionales (IDELA/UNT),

Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina)

PALABRAS CLAVE:

POLÍTICA EXTERIOR
ARGENTINA
KIRCHNER
ORIENTACIONES

KEY WORDS:

FOREIGN POLICY
ARGENTINA
KIRCHNER
GUIDELINES

Resumen

La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner debió desarrollarse en un complejo contexto, definido por fuertes condicionamientos. Además de las creencias propias de la dirigencia oficialista, diversos factores internos y externos influyeron sobre la dirección impresa a la inserción externa del período. Este trabajo se propone como objetivo analizar las orientaciones principales de la política exterior de la presidencia Kirchner y señalar sus convergencias y discontinuidades con respecto a algunos lineamientos desarrollados en las relaciones internacionales de Argentina por administraciones precedentes desde el retorno al ciclo democrático en el año 1983.

Abstract

The foreign policy of the government of Néstor Kirchner had developed in a complex contest, defined by strong constrains. In addition to the beliefs of the ruling party, internal and external factors influenced the address printed on the external insertion of the period. This paper seeks to analyze the main lines of foreign policy of Kirchner presidency and identify their convergences and discontinuities with some guidelines developed in international relations of Argentina by previous administrations since the return to democratic cycle in 1983.

Sumario

I. Introducción. II. El Perfil. III. El Discurso Kirchnerista. IV. Multilateralismo. V. Autonomía. VI. Concepción amplia de la región y MERCOSUR. VII. Los aportes del kirchnerismo. VIII. Conclusiones

I. Introducción

La política exterior de la gestión de Néstor Kirchner ha sido objeto de variados estudios a través de distintitos enfoques. Muchas de las indagaciones realizadas han comparado, de modo colateral al abordar otros aspectos de la inserción global del país en esta etapa, los rumbos externos descritos en el periodo con líneas desarrolladas en presidencias anteriores. Mientras algunas contribuciones resaltan coincidencias o similitudes con direcciones ya recorridas en las relaciones exteriores argentinas, por gobiernos precedentes, otros aportes identifican rupturas o discontinuidades. Así Escudé encuentra una línea de continuidad que se remonta al menemismo. Entiende el teórico principal del realismo periférico que *la sustancia de las reformas instrumentadas en la década de 1990 permaneció en pie*¹, lo cual lo conduce a sostener que las políticas exteriores de Eduardo Duhalde² y Néstor Kirchner *se parecen mucho más a la política exterior de Menem que a la de Alfonsín*³. Del mismo modo Cisneros⁴ destaca puntos en común, sobre algunos aspectos, con la política internacional menemista. Busso⁵ considera también que no se ha operado un quiebre absoluto con el pasado e interpreta la política exterior kirchnerista como un ajuste del accionar externo del duhaldismo. A su vez, en el parecer de Figari la posición asumida frente a la cuestión de la autonomía acerca a los gobiernos de Alfonsín, Duhalde y Kirchner distingue en los mismos un compromiso con políticas autonómicas y señala que *buscaban la autonomía, la identidad*⁶.

Este trabajo efectúa un análisis de las orientaciones⁷ de la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y sus aproximaciones y rupturas con res-

1. ESCUDÉ, Carlos: "Realismo periférico. Una filosofía de política exterior para estados débiles", en Documentos de Trabajo, Nº 406, Universidad del CEMA, Buenos Aires, 2009, p. 1.

2. Eduardo Duhalde fue el quinto presidente que tuvo Argentina en el lapso de un mes, con motivo de la crisis de Diciembre de 2001. Castillo Argañaras detalla esta anómala serie de sucesiones presidenciales como sigue "*De la Rúa resigned on December 20th, 2001, amidst the financial "little corral" (corralito) which affected all deposits and within a context of capital flight to foreign countries. After De la Rúa's resignation, Ramón Puerta took office as Interim President, in his capacity as Provisional Chairman of the Senate, as the vice-president was vacant due to the previous resignation of Carlos Alvarez. On December 23rd, the Legislative Assembly appointed Adolfo Rodríguez Saá, Governor of the Province of San Luis, as President. On that same day, he announced the suspension of payments of the public debt. He resigned shortly thereafter on December 31st, after the governors withdrew their support. Eduardo Camaño, Chairman of the House of Representatives, then took office and on January 1st, 2002, the Legislative Assembly elected Eduardo Duhalde as President.*" Cfr. Castillo Argañaras, Luis Fernando: "The State of Necessity as International Defense Raised by a State Undergoing a Financial Crisis. A Case Study", en *Transnational Dispute Management*, Volume 4, Issue 4, Scotland, 2007.

3. Ibidem.

4. Cisneros, Andrés: "Política Exteriores de Estado. Apostillas al artículo de Rafael Bielsa de Archivos del Presente número 37", en *Archivos del Presente*, año 10, Nº 39, 2006, pp. 59-71.

5. Busso, Anabella: "La persistencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos: más ajustes que rupturas", en Bologna, A. B., et al. (Eds.), *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Tomo IV, Vol. 2, 2006, pp.11-127.

6. Figari, Guillermo: "Los vaivenes de la Política Exterior Argentina ¿Autonomía o dependencia?", en *Relaciones Internacionales*, Nº 26, 2004, p. 113.

7. El término orientación se emplea en este trabajo con el significado de "posición o dirección de algo respecto a un punto cardinal", que le reconoce la Real Academia Española (Diccionario de la Lengua Española - Vigésima segunda edición).

pecto a algunos lineamientos desarrollados por administraciones argentinas anteriores, desde el retorno al ciclo democrático en el año 1983. Para ello se examinaron las siguientes áreas temáticas de la política exterior argentina en la etapa kirchnerista: el multilateralismo, la cuestión de la autonomía, las relaciones con la región (principalmente el entorno sudamericano) MERCOSUR y el vínculo bilateral con Brasil, los Derechos Humanos y el endeudamiento externo.

El problema que se plantea pretende determinar si la política exterior del kirchnerismo desarrolló orientaciones descritas en presidencias anteriores. Frente a tal interrogante, se argumenta, a manera de hipótesis, que la política internacional del gobierno de Kirchner combinó el despliegue de orientaciones propias con la reproducción de algunas posiciones desarrolladas con anterioridad en las relaciones exteriores argentinas por otras administraciones. Las orientaciones propias pudieron advertirse en el terreno de los Derechos Humanos y en la política ejercitada frente al endeudamiento externo. En virtud de ello, el trabajo no se circunscribe al detalle pormenorizado de los acontecimientos del ciclo, tan sólo se acude a la interpretación de algunos de ellos, en la consideración de la eventual utilidad que pueden revestir para la tarea de identificación de los rumbos de la política internacional del kirchnerismo. Tampoco pretende conformar un balance de la política externa de la gestión Kirchner ni pronunciarse críticamente sobre sus resultados.

Metodológicamente el estudio se inscribe en la tipología descriptiva. Las fuentes consultadas abarcan la recopilación y examen de literatura específica sobre el tópico profundizado, el análisis de las declaraciones oficiales y el relevamiento de datos secundarios pertinentes. En particular, el contacto con los discursos y manifestaciones de funcionarios del kirchnerismo permite apreciar la voluntad y el interés del gobierno por exteriorizar aquellos rumbos a los cuales se aferró en el propósito por adquirir una identidad propia y distinguirse de las dirigencias precedentes. Tentativa de diferenciación que configuró un ejercicio notorio y frecuente en el periodo. Asimismo la consideración de la retórica oficial posibilita también advertir la coherencia y la distancia que aquellas proyecciones y declaraciones guardaron con el curso definitivo de los acontecimientos.

Su estructura comprende un punto de partida a través de una breve referencia al perfil de la política kirchnerista, luego se detiene en el examen del discurso del kirchnerismo; a continuación profundiza en las remisiones a lineamientos anteriores y en los aportes del gobierno de Kirchner en materia de política exterior, y, a modo de cierre, se expresan las consideraciones finales en las cuales se profundiza en la respuesta, ya anticipada, al interrogante planteado. La finalidad que persigue este aporte consiste en contribuir al conocimiento de la política exterior del periodo y, en cierta medida, suministrar también elementos para analizar la vigencia o discontinuidad de determinadas visiones desde el retorno a la democracia.

II. El Perfil

El origen político del presidente Kirchner se ubica en la Juventud Peronista⁸ de los

⁸ Néstor Kirchner, su trayectoria. Siendo joven militó en la Juventud Peronista (JP). Entre fines de 1983 y julio de 1984 se desempeñó como Presidente de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Santa Cruz. De 1987 a 1991 fue Intendente de Río Gallegos, Capital de Santa Cruz. Entre 1991 a

años setenta. Precisamente, su orientación política refleja una fuerte influencia de la vertiente de centro izquierda del peronismo, de sólida y activa presencia en aquella década. En esta línea Portantiero⁹ describe que, a partir del ascenso de Néstor Kirchner, el peronismo se desplazó hacia una formación de centroizquierda o izquierda moderada. De esta manera, puede afirmarse, siguiendo a Gratius que *Kirchner representa un peronismo nacionalista de izquierda*¹⁰. Sin embargo por las medidas implementadas y por su comprensión del rol que debiera cumplir el Estado en la economía y en la sociedad, se ha pretendido encontrar otras ascendencias ideológicas. Atendiendo al origen político formativo, en años de joven militancia, suele mencionarse alguna cercanía con el gobierno del ex presidente peronista Héctor Cámpora, pero debido a determinadas concepciones en materia económica e inclinaciones en política internacional¹¹, algunos autores añaden una proximidad con el desarrollismo del ex jefe de Estado Arturo Frondizi, profesado a través del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID). Así, el proyecto kirchnerista, asentado en la reactivación industrial, es definido por Simonoff como *un modelo de industrialización, con fuerte tradición en el peronismo y también en el desarrollismo frondizista*¹². Al respecto expresa Halperín Donghi que *la visión sobre el país de Kirchner se parece a la de Frondizi, es a él a quien más se parece, en el sentido de que cree que la Argentina debe ser un país capitalista maduro, aunque esa visión de ninguna manera define al Presidente como político. Kirchner tiene una enorme ventaja: tiene acceso al movimiento político dominante en el país en este momento, con lo que no contaba Frondizi*¹³.

1999 ejerció la gobernación de la Provincia de Santa Cruz (reelección en 1995). En agosto de 1992 fue elegido Presidente de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI). Ese mismo año (1992) fue electo Presidente del Consejo Provincial del Partido Justicialista, habiendo asumido sus funciones en mayo de 1993. Fue Secretario de Acción Política del Consejo Nacional del Partido Justicialista. En 1994 y en 1998, Kirchner impulsó reformas en la constitución provincial, que permitieron su reelección en 1995 y en 1999. En 1994 fue elegido Convencional Constituyente para la reforma de la Constitución Nacional. En 1996 fue fundador de "La Corriente Peronista" como línea interna del Justicialismo. A partir del año 2000 lideró "La Corriente". En las elecciones presidenciales de 2003 obtuvo el segundo lugar en primera vuelta pero accedió a la presidencia tras el retiro del ballottage del ex -presidente Carlos S. Menem.

⁹. "Juan Carlos Portantiero: 'Hay una vuelta al clima de los 70' ", en diario *La Nación*, edición del 20-06-2004, disponible en: https://www1.lanacion.com/nota.asp?nota_id=611610, fecha de consulta: 10-11-2008.

¹⁰. Gratius, Susanne: "La 'tercera ola populista' de América Latina", en *Working Paper*, N° 45, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, Octubre de 2007. Disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/281/la-tercera-ola-populista-de-america-latina>, fecha de consulta: 10-10-2008. En referencia al amplio espectro del peronismo. Gratius agrega que *los gobiernos de Carlos Menem y Néstor Kirchner señalan que el Peronismo aglutina proyectos de derechas e izquierdas, de modo que "ser peronista" parece más una convicción personal que una afiliación política o ideológica*. Cfr. *Ibidem*.

¹¹. En particular, las similitudes se buscaron a partir de la buena relación con Cuba que mantuvieron ambos gobiernos.

¹². Simonoff, Alejandro: "La Política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición", en *Revista Intellector*, Año IV, Volumen V, N° 9, Julho/desembro 2008, Brasil, 2008. Disponible en: <http://www.revistaintellector.cenegri.org.br/ed2008-09/alejandrosimonoff-site.pdf>, fecha de consulta: 07-09-2009.

¹³. "El clima en el país ha cambiado por completo", en diario *La Nación*, edición del 25-10-2003. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=539056&high=Tulio%20Halpern%EDn%20Donghi, fecha de consulta: 20-10-2008.

Durante la década de los noventa, en tiempos de alineamiento del partido justicialista en la figura y liderazgo de Carlos Saúl Menem, Kirchner buscó generar la apertura hacia una instancia que posibilitara una alternativa distinta. Desde la conducción de *La Corriente Peronista*¹⁴, que fundara en 1996, procuró aglutinar a los dirigentes justicialistas que discrepaban con el modelo neoliberal. Algunas disidencias relevantes con el gobierno de Carlos Menem versaron sobre la investigación del atentado a la mutual judía AMIA y a la posición del ejecutivo nacional en la cuestión de los hielos continentales. No obstante, algunos analistas indican la concurrencia de coincidencias con el menemismo, fundadas en la búsqueda de liderazgo y en la concentración de poder. En esta dirección Levitsky entiende que (...) *aunque hay obvias diferencias ideológicas con Menem, el gobierno de Kirchner muestra ciertos paralelismos en sus acciones. En cuanto a la actitud hacia el partido, muchos puntos son similares: como Menem, Kirchner era casi foráneo dentro del poder peronista, pero capturó la presidencia del país y sólo después cambió la dirección del partido de manera considerable, sin mucha interferencia del liderazgo partidario, al que tampoco le rindió cuentas (...) Menem llegó a la Presidencia en 1989 y concentró poder. Además, hasta 1991 buscó imponer su parecer en el PJ, con sus aliados, construyendo alianzas con la Ucedé y con gente como Palito Ortega, Carlos Reutemann y Avelino Porto (...) Entre 2003 y 2005, Kirchner se pareció mucho al Menem de 1989 a 1991, imponiendo candidatos en la Capital, en Misiones y otros lugares*¹⁵.

Kirchner observó una concepción amplia sobre el liderazgo político, y para concretarlo desplegó un mecanismo que partió de la condición con la cual había accedido a la presidencia. El reducido porcentaje de votos con el cual arribó al poder determinó, en algunos aspectos, el rumbo de su política. Se abocó a la generación de consenso en la sociedad a través de medidas de fuerte impacto y de políticas sociales reparadoras dirigidas a la contención y a la reinserción laboral de los sectores excluidos. Asimismo se dirigió a la construcción de poder, entre otras estrategias, mediante el despliegue de una iniciativa transversal, consistente en la incorporación a las filas del kirchnerismo de figuras políticas no enroladas en el peronismo gobernante. En su discurso de asunción, el presidente había anticipado su apertura transversal al manifestar que *la Argentina contemporánea se deberá reconocer y refundar en la integración de equipos y grupos orgánicos, con capacidad para la convocatoria transversal*¹⁶. La recurrencia al

¹⁴. “El patagónico que pegó el gran salto”, en diario *La Nación*, edición del 01-05-2003. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=492320, fecha de consulta: 08-09-2009.

¹⁵. “Hay similitudes entre Kirchner y Menem”, en diario *La Nación*, edición del 4-01-2006. En la misma nota Steven Levitsky continúa refiriéndose al tema en los siguientes términos: (...) *El ataque al duhaldismo, sin embargo, en la provincia, donde existía un caudillo establecido del PJ, fue algo nuevo: desafió a un jefe peronista provincial de un modo que Menem jamás lo hizo. Aún no sabemos si Kirchner seguirá a Menem y adoptará después la estrategia de vivir y dejar vivir con jefes como Romero, Rodríguez Saá, Busti, De la Sota y Reutemann, o si continuará con su ofensiva contra los jefes de la vieja guardia. Supongo que necesitará al partido detrás de él y, por lo tanto, no podrá asumir el riesgo de afrontar conflictos provinciales, aunque Buenos Aires quizá continúe por esa senda. Si lo hace, le traerá problemas.*

¹⁶. Discurso de Asunción del Presidente Néstor Kirchner, 25-05-2003. Disponible en: http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4020&Itemid=120, fecha de consulta: 12-10-2008.

transversalismo¹⁷ en las distintas provincias caracterizó esa tendencia a un liderazgo amplio.

III. El Discurso Kirchnerista

El kirchnerismo articuló un discurso frontal, directo, ajeno a las metáforas, provisto de un estilo agresivo y de alto impacto. Generador de reacciones, *transmisor de angustias*¹⁸ y con numerosas remisiones al pasado argentino reciente, configuró tanto un elemento de seducción como de provocación y confrontación. La retórica empleada combinó una interpretación crítica de las últimas presidencias argentinas con una perspectiva esperanzadora sobre las posibilidades del país de emerger de la difícil condición en la cual se encontraba al momento que la dirigencia kirchnerista accedió al poder. A tales efectos, proyectó la imagen de un país con una estructura institucional frágil, carente de estabilidad sociopolítica. Un actor desvalorizado en el plano internacional, pero con potencial dominio sobre su futuro y control sobre su destino, que se traduciría en una eventual capacidad de actuación independiente.

Esta concepción partía, en el discurso del presidente Kirchner, de la existencia de un país irredento, cuya ubicación en el escenario mundial era consecuencia de los desaciertos en que habían incurrido las conducciones precedentes, debido principalmente a las erróneas políticas económicas implementadas y a la inobservancia de pautas éticas en el sector público. Comprendiendo estos elementos, desde la palabra oficialista se procuró imprimir a la nueva política la idea de renovación y cambio. Explicó Kirchner el alcance y sentido de esta propuesta al decir que *cambio profundo significará dejar atrás la Argentina que cobijó en impunidad a genocidas, ladrones y corruptos mientras condenaba a la miseria y a la marginalidad a millones de nuestros compatriotas*¹⁹. Las menciones referidas a la ausencia, hasta entonces, de un proyecto para el país y la difusión de las finalidades y objetivos del programa de acción del kirchnerismo constituyeron contenidos frecuentes en su discurso. Afirmó Kirchner al respecto que *la Argentina no ha tenido desde hace demasiado tiempo un proyecto. Su proyecto de país que le garantice un crecimiento económico con equidad, sustentable, ese es nuestro primer problema (...)* *La Argentina de las últimas décadas no ha tenido un proyecto de país que integre socialmente a sus habitantes en un marco de equidad y desarrollo*²⁰.

Acompañó esta posición la frecuente evocación de sentimientos caros para la sociedad argentina y, consecuentemente, la necesidad de encarar la reparación de heridas abiertas en el pasado y atender demandas sociales insatisfechas. Esta apelación a la memoria de ciertos sectores sociales, además de conectar con el conjunto

¹⁷. La política transversal en muchas provincias se canalizó a través del Frente Para la Victoria (FPV), que aglutinaba según los casos, candidatos justicialistas, justicialistas distantes de la estructura peronista imperante a nivel provincial, radicales o hasta socialistas moderados.

¹⁸. González, Horacio: "La diferencia", en diario *Página 12*, edición del 25-05-2007. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-85513-2007-05-25.html>, fecha de consulta: 10-01-2009.

¹⁹. Discurso del presidente de Argentina, Néstor Kirchner, ante la Asamblea Legislativa, en la Apertura de las 122^ª Sesiones del Congreso de la Nación, 01-03- 2004. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3637, fecha de consulta: 07-11-2008.

²⁰. Ibidem.

de creencias del kirchnerismo, obedeció al propósito de irradiar la imagen de una dirigencia que asumía y enfrentaba tensiones irresueltas hasta entonces. También, contribuyó a generar convencimiento y acumular consenso en la sociedad sobre el proyecto de país a edificar. En su discurso de asunción, Kirchner anticipó la postura del gobierno frente a las violaciones a los Derechos Humanos cometidos durante la última dictadura al decir que *formó parte de una generación diezmada. Castigada con dolorosas ausencias (...) Llegamos sin rencores, pero con memoria. Memoria no sólo de los errores y horrores del otro, sino también es memoria sobre nuestras propias equivocaciones. Memoria sin rencor que es aprendizaje político, balance histórico y desafío actual de gestión*²¹.

El discurso del oficialismo persiguió establecer una diferenciación entre su propio accionar y las políticas implementadas por las dirigencias que la precedieron. Como sostiene Miranda, *el gobierno de Kirchner arrancó con mensajes y gestos que buscaron sepultar el pasado argentino y mostrar que la nueva administración iba a estar desvinculada de este pasado*²². Principalmente, la retórica kirchnerista cuestionó los programas económicos enrolados en el neoliberalismo, que se aplicaron desde el advenimiento de Menem y continuaron durante la presidencia aliancista de Fernando De la Rúa. Corigliano rotula esta postura de distanciamiento con el pasado como la *demonización*²³ del modelo heredado de Carlos Menem y Fernando de la Rúa. Además agrega que esta práctica de diferenciación *permitió el incremento del margen de maniobra interno del gobierno, revirtiendo el problema de legitimidad de origen de Kirchner*²⁴.

Se condensaron acusaciones en un único repudio al neoliberalismo a ultranza. Se resaltó, desde el verbo gubernamental, el extendido reconocimiento que había en la región sobre la crisis en la cual se hallaba inmerso el sistema económico neoliberal y el desprestigio y fracaso de sus recetas en Sudamérica. A través de la crítica, el gobierno marcó distancia respecto a la corriente económica²⁵, a la cual adhirieron los sucesivos mandatos del menemismo y la Alianza. De esta manera, Néstor Kirchner se esforzó en asociar las desventuras argentinas con el neoliberalismo de los años noventa al plantear que *ocurre que tras la década del noventa, en que Argentina era exhibida como alumna destacada del Consenso de Washington, pues aplicaba a rajatabla los consejos de apertura indiscriminada y renunciaba a los principales instrumentos para defender su producción, culminó incendiándose y quedando en el más grande aislamiento internacional de que se tenga memoria. Es decir, procla-*

²¹. Discurso de Asunción del Presidente Néstor Kirchner, 25-05-2003. Cfr. Ibidem.

²². Miranda, Roberto: "Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner", en *Anuario 2004*, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) - CERPI, Argentina, 2004.

²³. Corigliano, Francisco: "Desafíos para la política exterior argentina a partir del 2008", en *Boletín ISIAE*, N° 43 - Octubre 2007, Argentina, 2007, p. 5.

²⁴. Ibidem, p. 5

²⁵. Algunos analistas cuestionan que se hallan abandonado completamente las tendencias neoliberales. Así, Borón, en el año 2005, describía el panorama económico de Argentina, entre otras características, como una *"salida de la convertibilidad sin salir del neoliberalismo"*. Véase Borón, A.: "Reflexiones en torno al Gobierno de Néstor Kirchner", en *Periferias*, N° 12, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISYP), Marzo de 2005, pp. 45-61. Disponible en: <http://www.fisyp.org.ar/docs/Periferias12.pdf>, fecha de consulta 22-11-2008.

*mando apertura y globalización caminábamos hacia el más grande aislamiento. Hoy, cuando defendemos lo nuestro y sostenemos contra viento y marea nuestra capacidad para decidir de manera argentina los problemas argentinos, estamos integrados al mundo, abrimos mercados y diversificamos nuestras exportaciones*²⁶.

Para expresar tal antinomia introdujo su “Teoría de las dos Naciones”. La fórmula implicaba la distinción entre dos imágenes de un mismo país. En un extremo se ubicaba la Argentina del pasado; en el otro se situaba, antagónicamente contrapuesta a esta, la Argentina posible, aquella que correspondería al futuro, a partir del proyecto de nación a ejecutar. La situación socioeconómica, que atravesaba el país al tiempo de la asunción del gobierno, fue anclada en la visión de la Argentina del pasado, la cual recogía los desaciertos de las medidas políticas implementadas y de las corrientes económicas auspiciadas por las dirigencias anteriores. En contra de la Argentina residual, inscrita en el pasado, sumida al neoliberalismo, se opuso, en el discurso kirchnerista, la Argentina de la alternativa, la nación de la oportunidad, del cambio, del futuro. Distinguía el presidente entre la existencia de *una Argentina residual, destruida por las huellas de lo que nos pasó. La que queremos superar. Y está la Argentina de nuestros sueños, la que queremos construir, la que estamos construyendo*²⁷.

La vinculación multilateral dentro de una coherente apreciación de las pautas rectoras del proceso de globalización, la estabilidad socioeconómica y la consolidación de la identidad nacional²⁸ fueron concebidas como funcionales a la reinserción internacional del país. Declaró Kirchner en esta dirección que *queremos construir una Argentina moderna, que crezca con equidad. Que se integre al mundo con dignidad. Que se sustente internamente para poder sumarse desde su identidad nacional a un mundo cada vez más interdependiente*²⁹. Se evitaron expresiones inscritas en el realismo mágico y se difundió una coherente lectura de la situación del país. Se efectuó un abordaje pragmático de la realidad, matizado con la incorporación de aspiraciones cercanas ideológicamente al ideario de las democracias de centroizquierda, en el sentido que *sabemos que estamos ante un final de época. Atrás quedó el tiempo de los líderes predestinados, los fundamentalistas, los mesiánicos. La Argentina contemporánea se deberá reconocer y refundar en la integración de equipos y grupos orgánicos, con capacidad para la convocatoria transversal, el respeto por la diversidad y el cumplimiento de objetivos comunes*³⁰. Las apelaciones subjetivas, como

²⁶ Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa en el acto de apertura de las 123^o Sesiones del Congreso de la Nación, 01-03-2005. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4305, fecha de consulta: 18-11-2008.

²⁷ Discurso del Presidente de la Nación Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa, en la Apertura de las 122^o Sesiones del Congreso de la Nación, 01-03- 2004. Cfr. Ibidem.

²⁸ Sobre la identidad nacional afirmó Bielsa, que *el punto central de la política exterior de este gobierno tiene que ver con la aceptación de cuál es nuestra raíz y dónde están nuestras semillas*. Entrevista al Canciller Rafael Bielsa realizada por Norberto Consani, Director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la La Plata (IRI), en *Relaciones Internacionales* - Nº 27/2004, Argentina, 2004, pp. 31-35.

²⁹ Discurso del Presidente de la Nación Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa, en la Apertura de las 122^o Sesiones del Congreso de la Nación, 01-03- 2004. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4305, fecha de consulta: 18-11-2008.

³⁰ Discurso de Asunción del Presidente Néstor Kirchner, 25-05-2003. Cfr. Ibidem.

mecanismo de conexión emotiva con la sociedad³¹, acompañaron, principalmente, las alusiones de reparación de las lesiones de la última dictadura militar y las referencias de ruptura y diferenciación con el pasado argentino reciente, es decir *los que vaciaron el país, los que saquearon al pueblo argentino, los que se llenaron los bolsillos con los negocios que para sí mismo se crearon, los que simplemente critican y creen que todo lo saben, los que diariamente nos presionan o simplemente mienten, no lograron vaciarnos el alma ni apagar nuestros sueños*³².

IV. Multilateralismo

De conformidad con una tendencia observada desde el retorno a la democracia, inscrita a su vez en lineamientos históricos de la Argentina, la administración Kirchner describió una política de respaldo, promoción y compromiso con el multilateralismo. Esta adhesión conectó con principios tradicionales de la política exterior argentina. Así, el canciller Taiana sostuvo que *desde que asumió la presidencia de la Nación el 25 de mayo de 2003, el Presidente Kirchner promovió la recuperación y reafirmación de aquellos principios sobre los que se fundamentó históricamente la política exterior argentina, que fueran ignorados ocasionalmente por algunos gobiernos constitucionales y violados durante las dictaduras. Estos principios fundamentales son el respeto y la promoción de los derechos humanos y la democracia, la vigencia del derecho internacional y el multilateralismo, la búsqueda de consensos en las organizaciones de la comunidad internacional, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados y la solución pacífica de los conflictos*³³.

La posición del gobierno se exteriorizó en una frecuente retórica de respaldo e impulso en distintas instancias internacionales, como así también a través de la actuación concreta en algunas iniciativas dispuestas por las instituciones multilaterales. En este período el Estado argentino participó en las operaciones para el mantenimiento de la paz en Haití dentro del sistema de Naciones Unidas. Por otra parte algunos analistas e integrantes de la oposición política discreparon con el perfil adoptado por el oficialismo en la XIV Cumbre del Movimiento de Países No-Alineados (NOAL), en la cual el Estado argentino asistió como invitado. Generó cuestionamientos la circunstancia que la administración Kirchner, continuando la práctica menemista, se haya mantenido al margen del NOAL. Precisamente, habiendo ingresado en el NOAL en el año 1973 durante el gobierno de Juan D. Perón, el país se apartaría de

³¹. La invocación emotiva, frecuente en el peronismo tradicional, constituyó una forma de atracción popular y a la vez una vía de aprehensión de la realidad desde la propia subjetividad. Hernández define este mecanismo como “*gnosis endocatóctica* [Endo (interioridad), *catexis* (sentimientos), *gnosis* (conocimiento)]”. Cfr. Hernández, Raúl Augusto: *El Silencio de los Engranajes*, Argentina, Arteciencia, 2004, p. 65. Sostiene además que *la modalidad cognoscitiva que calificamos como “gnosis endocatóctica”, sustituye el dominio histórico de la predicada racionalidad del mundo conservador. No será más eficiente que el patrón de orden del mundo conservador. Será afectiva, netamente afectiva*. Cfr. *Ibidem*.

³². Discurso del Presidente Néstor Kirchner en el acto de apertura de las 123^o Sesiones del Congreso de la Nación, 01-03-2005. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4305, fecha de consulta: 18-11-2008.

³³. TAIANA, Jorge: “Objetivos y desafíos de la política exterior argentina”, en *Diplomacia, Estrategia y Política (DEP)*, Brasil, Abril / Junio 2006, p. 5.

dicho movimiento bajo la presidencia de Menem, a pesar del antecedente inmediato de haber reafirmado su pertenencia al mismo en la administración Alfonsín. Desde el mandato justicialista de la década del noventa, la Argentina mantuvo esta misma línea frente a este foro³⁴.

En el verbo oficialista, la inclinación a favor del multilateralismo se fundamentó en la utilidad que la acción multilateral podía aportar para la óptima vinculación entre los miembros de la comunidad internacional. Al respecto la Cancillería argentina precisó que *la Argentina reconoce en el multilateralismo y en la vigencia de una efectiva cooperación internacional la única posibilidad de construir un mundo más pacífico, solidario y racional. Entendemos que en el actual escenario internacional no existe un sustituto de Naciones Unidas capaz de legitimar medidas ante amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Sólo la acción concertada de la comunidad internacional podrá dar las respuestas adecuadas. Sólo la acción multilateral podrá ser efectiva y sostenida en el tiempo, porque otorga legitimidad a la respuesta y logra el respaldo de la opinión pública internacional*³⁵. Asimismo, *el multilateralismo es considerado por el gobierno argentino como el instrumento más eficaz para lograr la paz y la seguridad internacionales y para enfrentar desafíos tales como la pobreza, el terrorismo, la corrupción, la delincuencia organizada transnacional y el narcotráfico*³⁶.

El multilateralismo fue asumido con un criterio amplio que abarcó desde el fomento y perfeccionamiento de los mecanismos multilaterales hasta la crítica, en miras a la reformulación de determinadas políticas y posiciones de las instituciones internacionales. De manera continuada en los cuatro años de mandato, la administración Kirchner procuró difundir en el debate multilateral, su posición, principalmente, sobre los siguientes temas:

i) Questionamiento a los organismos multilaterales de crédito: se adoptó una posición crítica respecto del desempeño de los organismos multilaterales de crédito y se insistió en la reformulación del rol de los mismos. Principalmente, el presidente Kirchner embistió en sus discursos contra el Fondo Monetario Internacional, del cual se reclamó el reconocimiento de su corresponsabilidad en la crisis socioeconómica y política que estallara en Argentina en Diciembre de 2001. A criterio del primer mandatario la reestructuración de los organismos financieros multilaterales debía *incluir el cambio de sus paradigmas, de modo que el éxito o el fracaso de las políticas económicas se mida en términos de éxito o fracaso en la lucha por su crecimiento, la equidad distributiva, la*

³⁴. Sobre esta tendencia y su perduración en la política exterior kirchnerista Borón señaló que (...) *ni los insípidos "progres" de la Alianza, ni Duhalde ni Kirchner revirtieron tan estúpida actitud. Por eso la Argentina esta en Cuba como una simple invitada, sin voz ni voto, sin siquiera poder escuchar las deliberaciones (...) Con su actitud el gobierno de Kirchner le dará así la espalda a un foro que agrupa a gran parte de los verdaderos aliados de la Argentina (...). En su torpe soledad el gobierno argentino también se privará de compartir sus aspiraciones con quienes año tras año respaldan nuestros reclamos de soberanía sobre las Malvinas en la Asamblea General de la ONU.* Cfr. Borón, A.: "La soledad de Argentina en La Habana", Buenos Aires, IADE, 13-09-2006. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=894>, fecha de consulta: 10-10-2009.

³⁵. Bielsa, Rafael: "la política exterior argentina en el marco de la integración regional", en *Diplomacia, Estrategia y Política (DEP)*, Brasil, Octubre / Diciembre 2004, p. 10.

³⁶. TAIANA, Jorge: "Objetivos y desafíos...", op.cit.", p. 6.

*lucha contra la pobreza y el mantenimiento de niveles adecuados de empleo*³⁷. También se pregonó por una mayor democratización en el funcionamiento y composición de los organismos multilaterales. En esta línea el jefe de Estado argentino expresó que *el sistema internacional requiere de una adaptación de las Naciones Unidas al nuevo contexto mundial, dotando a sus organismos de mayor democracia y transparencia para que avance el multilateralismo*³⁸. Este argumento integró también la posición de Buenos Aires respecto de la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Partidaria de una solución consensuada, la dirigencia argentina se inclinó, en esta etapa, por la idea de una representación regional dividida y rotativa, en una suerte de banca semi-permanente³⁹. En este sentido Bielsa resaltó que debía *haber rotación en la participación, y que, en la medida que haya rotación, así se va a discutir mucho más democráticamente*⁴⁰. A su vez Taiana destacó que el Estado argentino defiende la idea de un mayor número de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad y el derecho limitado de veto⁴¹.

ii) Lucha contra el Terrorismo: se adhirió a la lucha contra el terrorismo internacional desde la propia comprensión de este flagelo, aportada por trágicos episodios en la historia reciente del país, expresando que *repudiamos aquí con firmeza las acciones del terrorismo. Sabemos lo que estamos diciendo, nosotros hemos sufrido en carne propia en los años 1992 y 1994 nuestras propias Torres Gemelas, los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA significaron la pérdida de más de 100 compatriotas. Podemos dar testimonio de la necesidad de luchar con efectividad contra la existencia de las nuevas amenazas que constituyen el terrorismo internacional*⁴². En esta postura activa frente al problema del terrorismo puede advertirse la voluntad de sintonizar con la posición de la administración estadounidense, pero, por otra parte, la inclinación de la dirigencia argentina sobre la necesidad de reconocer y respetar la autoridad del Consejo de Seguridad en el uso legítimo de la fuerza en el sistema internacional, puede interpretarse como un cuestionamiento indirecto a la política de seguridad de los EEUU. Así lo manifestó el presidente Kirchner al señalar que *estamos convencidos de que no existe alternativa aceptable a la acción multilateral. Sólo el debate colec-*

³⁷. Discurso del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 25-09-2003. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4060, fecha de consulta: 10-07-2009.

³⁸. Palabras del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en el acto de firma de acuerdos con la República Bolivariana de Venezuela, en fecha 01-02-2005. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4295, fecha de consulta: 28-06-2009.

³⁹. Bernal-Meza, Raúl: "Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51 n°.2, Brasil, July/Dec. 2008, pp. 154-178.

⁴⁰. Entrevista al Canciller Rafael Bielsa.

⁴¹. Taiana, Jorge: "Argentina: Pulling Out of Economic Difficulties", en *International Affairs: A Russian Journal of World Politics, Diplomacy & International Relations*, Vol. 50 Issue 1, 2004, p. 146.

⁴². Discurso del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 25-09-2003. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4060, fecha de consulta: 10-07-2009.

*tivo y el consenso de una mayoría de países pueden asegurar una acción genuina. La única legitimidad para el uso de la fuerza debe provenir de las decisiones del Consejo de Seguridad*⁴³. Asimismo el gobierno argentino trasladó a la Asamblea de Naciones Unidas el reclamo contra Irán por la falta de cooperación, para el esclarecimiento del atentado a la AMIA en 1994. El presidente resaltó esta situación en el citado foro que *quiero dejar sentado aquí, en la sede de las Naciones Unidas y ante el resto de los países del mundo, que hasta hoy, lamentablemente, la República Islámica de Irán no ha brindado toda la colaboración requerida por la Justicia argentina para el esclarecimiento de los hechos. Apelamos al señor Secretario General y a todas las naciones del mundo que intercedan ante la República Islámica de Irán para que dé trámite a la rogatoria judicial [...] Estamos pidiendo que la República Islámica de Irán colabore en la aplicación de las normas del Derecho Internacional, para posibilitar arribar a la verdad, nada más pero tampoco nada menos*⁴⁴.

iii) Reivindicación de la Soberanía sobre Malvinas: el reclamo por la soberanía argentina sobre las islas Malvinas también se insertó dentro de la política multilateral. En referencia a la elección de esta vía para reivindicar los derechos argentinos sobre los territorios isleños del Atlántico Sur el Canciller Taiana expresó, a principios de 2006, que *la comunidad internacional apoya la justicia y firmeza del reclamo argentino. De allí la importancia que la Argentina asigna a la continuada acción de la ONU, la OEA, el MERCOSUR, entre otros foros internacionales y regionales*⁴⁵. En el período, el Estado argentino solicitó a Gran Bretaña la reanudación de las negociaciones sobre este tema puesto que *Las Naciones Unidas han reconocido que es ésta una situación colonial por parte del Reino Unido y que debe ser resuelta a través de negociaciones bilaterales entre la República Argentina y éste. Valoramos el papel que le compete al Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, y manifestamos la más amplia vocación negociadora a efectos de poner punto final a esta controversia de larga data, objetivo permanente de la República Argentina. Exhortamos al Reino Unido a responder de manera afirmativa a la reanudación de las negociaciones bilaterales para resolver esta importante cuestión*⁴⁶. Y, en este sentido, *no podemos dejar de manifestar que el Gobierno británico sigue haciendo caso omiso de las resoluciones de esta Asamblea. No obstante, debemos reafirmar una vez más la permanente disposición de nuestro país a un diálogo constructivo con el*

⁴³ Palabras del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 21-09-2004. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4254, fecha de consulta: 18-07-2009.

⁴⁴ Discurso del Ex presidente Kirchner ante la 62ª Asamblea General de la ONU, en fecha 25-09-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=1231, fecha de consulta: 18-07-2009.

⁴⁵ "El Gobierno exhortó al Reino Unido a reiniciar las negociaciones por Malvinas", en diario *Clarín*, edición del 02-01-2006.

⁴⁶ Discurso del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la 58ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 25-09-2003. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4060, fecha de consulta: 10-07-2009.

*Reino Unido y exhortar a ese país a dar pronto cumplimiento al pedido de la comunidad internacional de reanudar las negociaciones*⁴⁷.

iv) Defensa de los Derechos Humanos: se resaltó persistentemente el compromiso activo con el amparo de los Derechos Humanos y se identificó a esta posición como un elemento definitorio de la política exterior argentina. A los pocos meses de iniciado su mandato, el presidente Kirchner destacó la relevancia que se intentaría asignarle a la defensa de los Derechos Humanos al señalar que *ocupa un lugar central en la nueva agenda de la República Argentina*⁴⁸. En línea con ello, se exteriorizaron los avances domésticos en este campo y se reconoció y respaldó la figura y la labor del Consejo de Derechos Humanos. Afirmó el jefe de Estado argentino que *la acción internacional de la República Argentina se inspira en los valores de la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos fundamentales y de la defensa activa de la paz y la seguridad internacional. Estos principios compartidos por la inmensa mayoría del pueblo argentino, orientan nuestra gestión de gobierno y fundamentan las decisiones que la Argentina toma en el ámbito de su política exterior*⁴⁹. Pretendiendo resaltar su orientación en este tema el presidente Kirchner acudió a una expresión de profundo significado y que despertó, igualmente, cierta polémica en algunos sectores de la sociedad argentina cuando dijo *somos los hijos de las Madres y las Abuelas de Plaza de Mayo, y por ello insistimos en apoyar en forma permanente el fortalecimiento del sistema de protección de los derechos humanos y el juzgamiento y condena de quienes lo violen*⁵⁰. Precisamente el analista Mariano Grondona, desde una mirada crítica respecto del accionar del oficialismo, entiende que *en el campo retórico, nunca Kirchner llegó tan lejos como cuando agregó de puño y letra esta oración a su discurso en las Naciones Unidas. En el campo puramente dialéctico, su afirmación es fácilmente refutable desde la perspectiva de todos aquellos argentinos que no sienten una relación filial con Hebe de Bonafini, con su alegría cuando volaron las Torres Gemelas (...)*⁵¹.

V. Autonomía

El gobierno de Néstor Kirchner retomó el discurso de la autonomía en las relaciones internacionales. Pretendió así reintroducir en las perspectivas de la política exterior aquel viejo anhelo referido a la concreción de márgenes de maniobra más

⁴⁷. Discurso del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 20-09-2006. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4582. fecha de consulta: 12-07-2009.

⁴⁸. Discurso del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas, en: fecha 25-09-2003. Cfr. Ibidem.

⁴⁹. Discurso del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 20-09-2006. Cfr. Ibidem.

⁵⁰. Discurso del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 25-09-2003. Cfr. Ibidem..

⁵¹. Grondona, Mariano: "El tablero donde juegan Bush, Kirchner y Lula", en diario *La Nación*, edición del 28-09-2003. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=531035, fecha de consulta: 08-07-2009.

amplios. En esta inclinación hacia una lectura autonomista puede advertirse la interpretación que el oficialismo efectuó de la situación en la cual se encontraba el país y de las circunstancias contextuales, como así también la presencia de sus orientaciones políticas e ideológicas. Pero además en esta postura, reflejada a menudo en el verbo y en el conjunto de gestos y también en menor medida, en algunas decisiones oficiales, puede distinguirse una aproximación a la concepción de la administración Alfonsín e identificarse, a su vez, en la presidencia duhaldista un precursor inmediato de esta postura. La cuestión de la autonomía lejos está de constituir un tópico novedoso en el ámbito de las relaciones exteriores argentinas. El tema se introdujo progresivamente en el debate a medida que el país fue experimentando la disminución de sus márgenes de acción. Comprendida implícitamente dentro de los fines de la "Tercera Posición"⁵², integró el conjunto de ideas del peronismo desde sus inicios. Configuró desde entonces un ideal que estimuló el accionar externo, principalmente de los gobiernos democráticos.

En el retorno a la democracia y con la guerra fría como marco contextual, la concepción autonomista de la presidencia Alfonsín se acercó a algunos lineamientos del modelo de la autonomía heterodoxa de Puig. En efecto, entre otras semejanzas puede mencionarse que el propósito de la administración radical *de separar los intereses y valores comunes del mundo occidental de los intereses y valores nacionales de los Estados Unidos*⁵³ armonizaba con el *deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque*⁵⁴ que la propuesta heterodoxa de Puig admitía como una de las posibilidades de discrepancia con la potencia dominante. Sin embargo las contingencias políticas y los agobiantes problemas económicos de la difícil coyuntura que enfrentó el radicalismo desbarataron esta predisposición autónoma inicial.

Desde finales de la década del ochenta la aspiración autonomista pasó a ocupar un segundo plano en la agenda exterior argentina, en sintonía con una suerte de tendencia extendido también en otros países de Latinoamérica. Justamente Drekonja vincula esta pérdida de relevancia del móvil autonomista a la situación económica de los países de la región en los años ochenta cuando refiere que *el ideario de la autonomía periférica quedó convertido en un montón de escombros. Como resultado, perdió su lógica la activa gestión de los latinoamericanos para establecer relaciones diagonales con Europa. Como consecuencia directa de la crisis de la deuda se tuvo que abandonar en el curso de la década del 80 el nacionalismo económico, de tradición cepalina. En su lugar apareció el neoliberalismo que obligó a Latinoamérica a*

⁵² Puede decirse que dentro de la "Tercera Posición" la autonomía se aproximó a la idea de independencia. Sostiene Paradiso que *la confusión entre conceptos tales como tercera posición, neutralismo, no alineación y política exterior independiente no ha facilitado la comprensión de las ideas y las prácticas diplomáticas del primer peronismo. Lo que se intentó en esos años fue una política exterior independiente que se correspondía, al menos en el plano de los conceptos y conforme a los valores y percepciones de la época, con los propósitos de independencia económica y, en general, con las posiciones del nacionalismo desarrollista*. Cfr. Paradiso, José: *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo editor latinoamericano, 1993, p. 134.

⁵³ Russell, Roberto: "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate", *Serie: Documentos e Informes de investigación*, N° 158, Buenos Aires, FLACSO, 1994.

⁵⁴ Colacrai, M.: "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina", en Perina, Rubén M. y Russell, Roberto: *Argentina en el mundo*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 1988, p. 35.

*liquidar varias décadas de estrategia orientada por el Estado y le asignó a la región el papel de proveedor digno de confianza y socio menor de EEUU*⁵⁵.

En el decenio siguiente, la autonomía al igual que otras aspiraciones e ideales que usualmente habían nutrido el debate sobre la dirección internacional del país quedaron sumidos en el enfoque mercantilista y pragmático, a partir del cual el menemismo orientó su política externa. De esta manera, la administración Menem, comprendiendo el interés nacional en términos preferentemente económicos, se apartó de los tradicionales postulados autonomistas del peronismo y escogió el alineamiento con los EEUU. El período aliancista, a pesar de insinuaciones iniciales de reimpulso y revalorización de la integración, no se apartó de los lineamientos externos sentados desde la presidencia Menem, ya que *entre 1999 y 2001 Argentina no vivió un viraje ideológico y material notable*⁵⁶.

La retórica del kirchnerismo instaló nuevamente en el centro de la discusión la búsqueda de mayores márgenes de maniobra. En la perspectiva de la presidencia Kirchner confluyeron inclinaciones políticas e ideológicas y una comprensión del sistema internacional y de las posibilidades que le asistían, dentro del mismo, al país. De este modo las convicciones del kirchnerismo, en este terreno, se sustentaban en la búsqueda del desarrollo económico autárquico con reactivación industrial y en las alternativas que podían ofrecer los lazos regionales y el proceso de integración. Las iniciativas por coordinar posiciones, en foros internacionales, con otros actores de la región, frente a desafíos comunes, pueden interpretarse en ésta última dirección.

Un antecedente cercano de la recuperación de una retórica con reminiscencias autonomistas y de sus nexos con la integración regional se advierte ya en las convicciones de la administración Duhalde, exteriorizadas a través de declaraciones oficiales realizadas en medio del escenario de crisis. En la argumentación duhaldista sobresale la eficacia que la conducción transitoria reconocía a los lazos regionales y en especial al vínculo con Brasil para reforzar los proyectos de expansión del espacio internacional. Expresaba Duhalde que *es importante que tengamos siempre presente que nuestro esfuerzo, antes y ahora, se inspira en concepciones y metas que van más allá del mero objetivo de generar más y mejor comercio. Tenemos, argentinos y brasileños, ambiciones mayores, porque nuestra visión es política, institucional y a largo plazo [...] Nuestra unidad será, entonces, condición de un proyecto estratégico que nos permita ganar espacios y presencia en el mundo. En eso consiste, en suma, nuestra sociedad profunda: pensar juntos nuestro lugar en el mundo, defender juntos nuestros intereses comunes y solventar, también juntos, nuestras ocasionales diferencias*⁵⁷. En las proyecciones autonomistas, el kirchnerismo encontró nuevos argumentos para trazar distancia del neoliberalismo y especialmente de los períodos de Menem y de De la Rúa. En la concepción kirchnerista, el neoliberalismo aplicado desde la era Menem había atentado contra el desarrollo autónomo del país. Como

⁵⁵. Drekonja, Gerhard: "Más allá de la autonomía periférica", en *Nueva Sociedad*, , Nº 137, Mayo-Junio 1995, pp. 82-93.

⁵⁶. Tokatlíán, Juan Gabriel: "Hacia la definición de una política exterior", en *Síntesis*, Fundación Argentina para la Libertad de la Información (FUALI), año 10 Nº 25, Marzo 2002, pp. 19 y 20.

⁵⁷. DUHALDE, Eduardo: *Palabras del Presidente de Argentina, Eduardo Duhalde, en el Almuerzo Ofrecido por el Presidente de la Republica Federativa Del Brasil, Fernando Henrique Cardoso*, en fecha 26-09-2002.

colorario de este alejamiento del modelo neoconservador, interpreta Simonoff que ya en la campaña electoral del año 2003 puede advertirse en la retórica kirchnerista un *nuevo acercamiento hacia el autonomismo puigiano*⁵⁸. En este sentido entiende Corigliano que *las decisiones de política exterior del gobierno de Néstor Kirchner han estado más cerca de la concepción de la autonomía en términos de Puig que de la autonomía relacional o de la vigente en el realismo periférico*⁵⁹.

Resulta conveniente señalar que la posición autonomista de la administración Kirchner no dispuso de una formulación oficial, y sus únicas referencias surgen de una retórica pro autonómica y de la asociación con determinados actos y medidas de gobierno, efectuada por la propia conducción argentina. Esta perspectiva resultó catalogada por el propio Kirchner como *autonomía en la globalización*, según la cual *queremos construir la Argentina estratégica, la Argentina con autonomía en la globalización, la Argentina integrada (...)*⁶⁰. *Hoy no tenemos que construir un país subordinado a la globalización sino con autonomía, entendiendo las reglas de la globalización y empujando fuertemente todos los procesos integradores latinoamericanos y las conversaciones en bloque con los otros bloques del mundo que existen*⁶¹. *Y, (...) en cuatro años y medio pudimos bajar el 37 por ciento la pobreza, generando políticas que tiendan al desarrollo, con autonomía en la globalización, la construcción de un proyecto nacional, la construcción de un modelo nacional, integrado al mundo por supuesto, pero con sus perspectivas, con políticas de inclusión social, con políticas de redistribución del ingreso, teniendo en claro que hay un modelo neoliberal y la pobreza no es un problema de eficiencia o ineficiencia, o falta de políticas sociales, es un problema de modelos*⁶².

No obstante la falta de expresa enunciación de una estrategia autonomista, puede señalarse una serie de notas que contribuyen a caracterizar la posición del kirchnerismo en este terreno:

1.- **Esencialmente material:** Se trata de una lectura predominantemente económica, en la cual la independencia en la adopción de decisiones en el plano económico y financiero, fundamentalmente internacional, constituye el componente nuclear de la retórica autonomista del kirchnerismo. Por consiguiente,

⁵⁸ Simonoff, Alejandro: "La Política exterior...", op.cit." En referencia a Juan Carlos Puig, quien además de haberse desempeñado como canciller del gobierno de Héctor Cámpora, fue uno de los principales teóricos de la autonomía en las relaciones internacionales desde una perspectiva latinoamericana.

⁵⁹ Corigliano, Francisco: "Política exterior argentina 1973-2008: debates teóricos", en *Revista Criterio*, Nº 2336, Abril 2008. Disponible en: <http://www.revistacriterio.com.ar/politica-economia/politica-exterior-argentina-1973-2008-debates-teoricos/>, fecha de consulta: 08-07-2009.

⁶⁰ Palabras del presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la Reunión con Diputados del Bloque del Frente para La Victoria, en fecha 27-11-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3942, fecha de consulta: 22-07-2009.

⁶¹ Palabras del presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en el Acto de Entrega de Libretas de Capacitación de Trabajadores de la Construcción, en fecha 28-04-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4661, fecha de consulta: 24-07-2009.

⁶² Palabras del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en fecha 09-11-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3936, fecha de consulta: 20-07-2009.

la negociación de determinados rubros de la deuda externa, principalmente el débito con el FMI, configuró el destino frecuente de las alusiones autonomistas. En el ocaso de su mandato y a modo de balance gestión, sostenía el presidente Kirchner que *hoy podemos decir que el Estado argentino ha ganado autonomía y administra soberanamente las variables de la macroeconomía en la medida que la actual etapa mundial lo permite, con una política económica sólida, ordenada y previsible en un marco institucional estable y democrático*⁶³. *Nos hemos desendeudado en 67 mil millones de dólares. Hemos pagado la deuda del Fondo para terminar con la ignominia que los argentinos no podíamos gobernar porque teníamos al Fondo Monetario Internacional arriba nuestro. Le dijimos "chau, hasta luego", los argentinos vamos llevando adelante, con toda nuestras fuerzas, un proyecto con autonomía en la globalización*⁶⁴.

2.- Carente de una definición precisa de las causas generadoras de dependencia: presentó una imagen ambigua y difusa de los actores y de los condicionamientos que someten a la dependencia. Fueron comprendidos de manera amplia diversos factores internos y externos. En referencia a las circunstancias domésticas resultaron frecuentes las menciones a la necesidad de alcanzar un desarrollo industrial y tecnológico y los cuestionamientos a las recetas económicas neoliberales implementadas con anterioridad. La extensión de las críticas del gobierno a las administraciones que aplicaron este tipo de política económica puede interpretarse como una alusión a la ausencia de una elite dirigente con voluntad autónoma. Manifestaba el presidente Kirchner que, en lo atinente a los agentes externos, predominaron los argumentos de disconformidad con el funcionamiento de los organismos financieros internacionales y también aquellos que imputaban al FMI, por haber auspiciado y alentado el modelo neoliberal cierto de grado de responsabilidad en la situación caótica del país a comienzo de siglo. La política exterior del período se orientó en al búsqueda de relaciones armónicas y de cooperación con el mundo desarrollado, principalmente con los EEUU. En la retórica oficialista no prevalecieron los términos de confrontación hacia la principal potencia occidental. Tan sólo promediando el período el gobierno cambió el tono del diálogo en oportunidad de pronunciarse en contra de la conformación del ALCA. Sin embargo hubo cuestionamientos directos al neoliberalismo económico y a los organismos multilaterales de crédito, principalmente al FMI, en los cuales los países centrales concentran los intereses mayoritarios. De esta manera, en el discurso gubernamental no se planteó, como argumento clave, la búsqueda de autonomía respecto de los países centrales pero, paradójicamente, se dirigió contra los organismos financieros internacionales, en los cuales las grandes potencias tienen una injerencia decisiva y también contra las políticas económicas, promovidas, la mayoría de las veces, por aquellos mismos Estados desarrollados.

⁶³. Discurso del Ex presidente Kirchner ante la 62ª Asamblea General de la ONU, en fecha 25-09-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4582, fecha de consulta: 12-07-2009.

⁶⁴. Palabras del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en la ciudad de Bolívar, provincia de Buenos Aires, en fecha 22-10-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3927, fecha de consulta: 10-07-2009.

3.- Consideración de diversas opciones y variantes: la visión autonomista se asentó en el propósito por articular distintas vinculaciones, con diferente grado de relevancia, tanto en el ámbito regional como en el mundo desarrollado. Más aún, esta voluntad por generar alternativas no sólo implicó la alternancia en el despliegue de relaciones diversificadas, sino también la fluctuación entre la intensidad y la dirección conferida a determinados vínculos. Así, la relación bilateral con los EEUU osciló entre momentos de sintonía con instancias de distanciamiento y, en algunos casos, Buenos Aires pretendió asignarle un sentido pragmático al vínculo con la gran potencia, y usufructuarlo para el avance en determinados temas. En este caso la negociación con el FMI y la salida del Default reflejaron este significado que la dirigencia argentina asignó al vínculo con Washington. Mientras tanto, en el ámbito regional la relación preferente con Venezuela se erigió en un lazo estratégico para el proyecto kirchnerista, que contribuyó para que el gobierno argentino concretara algunas metas que se había propuesto y que le permitió alcanzar estabilidad y consolidar su poder político.

VI. Concepción amplia de la región y MERCOSUR

La administración Kirchner pretendió interpretar la inserción del país en el espacio sudamericano, al igual que su actuación en el proceso de integración MERCOSUR con un sentido amplio, sin procurar limitarla a los aspectos económicos y comerciales. La política hacia la región y especialmente la dirigida a MERCOSUR y al vínculo con Brasil, recuperaron parte de la visión y del espíritu con los cuales el gobierno de Alfonsín había proyectado, en el regreso a la democracia, una futura integración. Algunos esbozos de esta tendencia a la cual conectó la política regional del kirchnerismo, en cierta medida, ya podían atisbarse desde el período provisional de Eduardo Duhalde.

Históricamente las relaciones recíprocas entre Argentina y Brasil oscilaron entre instancias de antagonismo y etapas de cooperación⁶⁵. Empero a mediados de los años ochenta, a partir del retorno a la democracia en ambos países, el vínculo comenzó a reflejar un sentido diferente que confirió un rumbo preciso a los atisbos de cooperación de la década de los 70⁶⁶ que simbolizaban el inicio de la erradicación de la rivalidad⁶⁷. Durante la presidencia de Alfonsín, el Estado argentino empezó a desplegar una política regional que comprendió el nuevo patrón que caracterizaría, desde entonces, la relación con Brasil.

⁶⁵ Gardini, Gian Luca: "The Hidden Diplomatic History of Argentine-Brazilian Bilateral Integration: Implications for Historiography and Theory", en *The Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 30, Nº 60, July 2005, pp. 63-92.

⁶⁶ Una referencia concreta a esta tendencia lo constituyen el "Acuerdo Tripartito" sobre Corpus-Itaipú (1979) y otros convenios, principalmente en el campo de la cooperación nuclear.

⁶⁷ Considera Russell que desde comienzos de los años 70, 'el milagro económico' de Brasil y el estancamiento de Argentina contribuyeron a desplazar progresivamente el viejo esquema geopolítico de la rivalidad bilateral en beneficio –siempre del lado argentino– de concepciones que ponían el acento en el peligro de la hegemonía brasileña sobre una débil e indecisa Argentina. Cfr. Russell, Roberto: "Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983)", en Perina, Rubén M. y Russell, Roberto: *Argentina...*, op.cit., p. 18.

En el contexto del renacimiento de las democracias sudamericanas concurrió una finalidad estratégica y un sentido político que sirvió de impulso generador y antecedente causal de la ulterior integración. En esta instancia, al decir de Escudé *se inauguró la era de los protocolos de integración con Brasil, que sentó las bases para una más amplia cooperación entre ambos Estados*⁶⁸. El propio Alfonsín resaltaría este objetivo político a partir del cual se concibieron, durante su gestión, los términos y alcances de una futura la integración, *cuando junto al Presidente José Sarney iniciamos el proceso de integración, estaba claro el sentido político del proyecto y en todo momento se buscó incorporar a la sociedad y sus representantes como parte del mismo. Era una visión de sociedad subregional. Imaginábamos un espacio amplio donde nuestras naciones encontrarán el equilibrio solidario para hacer frente a los nuevos desafíos de una globalización insolidaria, desafíos que se acrecentarían al final de la confrontación Este-Oeste*⁶⁹.

Esa voluntad cooperativa inicial entre los países vecinos se fue aproximando a la colaboración política y a la integración. Entiende Miranda que *la administración radical no sólo quiso terminar con las rivalidades diplomáticas y militares que la Argentina tenía con países vecinos, despejando la fuertes influencias geopolitizantes que la Guerra Fría ancló en América Latina. También quiso iniciar un proceso de cooperación política a nivel regional*⁷⁰. A partir de entonces, se inicia una etapa en la cual ambos Estados comprendieron el vínculo bilateral como el punto de partida hacia la integración regional. Como sostiene Jorge José Torres, *Argentina y Brasil estaban en condiciones de dar una respuesta conjunta, global y profunda, con una acción inmediata de carácter bilateral, pero impregnada de una definida voluntad integradora regional, en un esquema superador de carácter fundacional de una nueva alianza*⁷¹.

En los inicios de la década del noventa, el gobierno menemista interpretó al recién creado MERCOSUR como un proceso de integración preferentemente comercial. De este modo, se apartó de aquel ideario compartido por las administraciones Alfonsín (Argentina) y Sarney (Brasil), reflejado en los acuerdos fomentadores de la cooperación y la amistad entre los países vecinos. La lógica económica y comercial que definió la visión de Buenos Aires sobre el proceso de integración en aquel período se ajustaba al proyecto menemista, caracterizado por la apertura comercial, la desregulación económica y el alineamiento automático con los EEUU. Al respecto Bernal-Meza enseña que *bajo las presidencias de Carlos Menem (1989-1999), que al igual que Collor y Cardoso, llevaría a su país por una política de apertura y desregulación*

⁶⁸. Escudé, C.: "La Argentina, Brasil y la paz nuclear", en diario *La Nación*, edición del 12-03-2008. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=994802, fecha de consulta: 14-08-2008.

⁶⁹. Alfonsín, Raúl Ricardo: "La integración sudamericana. Una cuestión política", en *Síntesis*, Fundación Argentina para la Libertad de la Información (FUALI), Año 9, N° 24, Diciembre de 2001, p. 3.

⁷⁰. Miranda, Roberto: "Argentina y la política latinoamericana: la cuestión de las diferencias", en *Relaciones Internacionales* - N° 27/2004, Argentina, 2004, p. 135.

⁷¹. Torres, Jorge José: "MERCOSUR: Objetivos, Avances y Asignaturas Pendientes", en *Integración en Ideas*, Instituto para la integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT), Argentina, Septiembre de 1997. Disponible en: <http://www.idela.org/contenidos/ii/idea11.pdf>, fecha de consulta: 28-11-2008.

*económica, el MERCOSUR fue concebido bajo un enfoque esencialmente comercialista, y en sus dos administraciones hubo desinterés por desarrollar con Brasil otras agendas, puesto que sus prioridades de política exterior estaban en la alianza con Estados Unidos*⁷².

En el último tramo del ciclo menemista la dinámica integradora experimentó ciertas complicaciones como consecuencia de la devaluación monetaria brasilera. La tensión se incrementó debido a las dificultades económicas que comenzaba a atravesar Argentina por aquellos días. Durante el gobierno de De la Rúa, a pesar de una declarada voluntad inicial de reimpulsar el proceso integrador, el clima no se revirtió. Con un panorama cercano de ineludible crisis, la relación con Brasil adquirió la mayor tirantez registrada en los últimos años, cuando funcionarios del gobierno de la Alianza señalaron a la política monetaria de Brasil como uno de los principales factores de la situación argentina. Esta circunstancia no sólo dio cuenta de las dificultades que afrontaba el vínculo bilateral, sino que reveló también que el mismo era objeto, simultáneamente, de interpretaciones fragmentadas en el seno de la conducción aliancista.

Luego de la crisis institucional, social y económica que afectara al país en Diciembre de 2001, la dirigencia transitoria intentó introducir una visión sobre la región, el proceso de integración y el vínculo con Brasil que distaba de la perspectiva menemista. A partir del gobierno provisional de Eduardo Duhalde, el país comenzó a reorientar progresivamente su política para MERCOSUR en una dirección cercana a aquel espíritu de las renacientes democracias argentina y brasilera de los años ochenta. Esta modificación del rumbo se fundamentó en la necesidad de respaldarse no sólo económica sino también políticamente en MERCOSUR, de cara a los desafíos que debía enfrentar el país para alcanzar estabilidad y asegurar la transición presidencial⁷³. De este modo, la conducción interina de los meses de crisis y post-crisis argentina inyectó un nuevo ritmo a MERCOSUR y al vínculo con Brasil, luego del desgaste ocurrido bajo la presidencia de De la Rúa.

El ámbito sudamericano, y dentro de él fundamentalmente MERCOSUR y el vínculo bilateral con Brasil, ocupó un lugar preponderante en los propósitos y convicciones del gobierno de Kirchner. La relevancia que se asignó en las iniciales proyecciones externas del kirchnerismo al proceso de integración y al lazo con el socio tradicional, se sustentaba al decir de Sguiglia en (...) *la convicción de que el Mercosur (concebido como un proyecto de vasto alcance que trasciende el plano meramente comercial) y -dentro de él la asociación estratégica con Brasil- constituye el eje central de la política exterior argentina y la mejor opción para integrarse al mundo*⁷⁴. Dentro de las perspectivas primigenias del kirchnerismo sobre la inserción regional, el perfeccionamiento de MERCOSUR fue con-

⁷² Bernal-Meza, Raúl: "Argentina y Brasil...", op. cit., p.163-164.

⁷³ El propio Duhalde describe esta dirección en los siguientes términos: *la primera decisión que tomé fue comenzar a trabajar la relación con Brasil y recomponer los lazos con nuestros socios vecinos*. Cfr. DUHALDE, Eduardo: *Memorias del Incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 2007, p. 297.

⁷⁴ Sguiglia, Eduardo: "Política Latinoamericana: Visión y Perspectiva", en *Serie Temas*, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung, 004.

cebido como un mecanismo funcional a la recuperación del país. La consulta a la retórica oficialista permite apreciar la intención de asignar a MERCOSUR un sentido político y un valor estratégico. En este sentido el primer canciller de la era Kirchner precisó que *no es sólo un bloque comercial lo que buscamos; aspiramos a conformar un espacio económico, político y cultural unificado que – al generar un renovado sentido de pertenencia – nos permita crecer como sociedades integradas y modernas. El Mercosur adquirirá su valor sociocultural cuando sus efectos se hagan sentir en la vida cotidiana de los ciudadanos. No se trata de aspirar a conformar un pueblo común, sino una ciudadanía común*⁷⁵. *El Mercosur debe ser funcional a la necesidad de aumentar la capacidad de negociación internacional de cada uno de los países miembros, permitiendo una mayor autonomía de decisión (...) Tener una voz común en los foros y organismos internacionales es un recurso de poder que nos permitirá aumentar nuestras capacidades de negociación y acción*⁷⁶. No obstante este voluntarismo de la dirigencia kirchnerista por asignarle un rol político a su inserción regional que complementara la visión económica y comercial, las relaciones con el entorno debieron sobrellevar ciertas contingencias, algunas de ellas de elevada tensión. En esta etapa, los lazos con Brasil, Chile, Cuba, Venezuela y principalmente Uruguay recogieron episodios de desencuentro y fricción.

Asimismo, no puede dejar de resaltarse el acercamiento a Venezuela. La relevancia que se confirió a este vínculo constituyó uno de los aspectos que caracterizaron la política exterior del kirchnerismo. La relación con el Estado Venezolano atravesó por distintas dimensiones. Se situó en el espacio de las referencias y afinidades ideológico-políticas del gobierno; se insertó en el marco de las iniciativas regionales, y principalmente desempeñó un rol destacado en el terreno económico y financiero. Precisamente, además de la concertación de una serie de emprendimientos comerciales bilaterales, el gobierno de Hugo Chávez representó una fuente de financiación para el Estado argentino. Uno de los acontecimientos que permitieron apreciar con mayor nitidez este aspecto de la relación fue el respaldo crediticio brindado por Venezuela en la cancelación que el Estado argentino efectuó de su deuda con el FMI.

Durante la reinstauración democrática en la década del ochenta, las variables que condicionaban la situación del país, al igual que las circunstancias contextuales eran evidentemente diferentes del panorama que acompañó a la dirigencia que se hizo cargo del poder aquel 25 de mayo de 2003. Sin embargo, puede afirmarse que la gestión Kirchner albergó una concepción de la región, de MERCOSUR (y del vínculo con Brasil) que remitió a la imagen que la administración radical había proyectado sobre una futura integración. De esta manera, la concurrencia de expectativas semejantes, aunque en diversa intensidad y en épocas distintas, sobre la funcionalidad política y estratégica de los vínculos sudamericanos, aproxima, en cierta medida, las visiones regionales de ambas dirigencias. Como se anticipara, este retorno a una lectura asentada en convicciones principalmente políticas registró un primer indicio en la interacción del transitorio gobierno duhaldista con su entorno continental.

⁷⁵. Bielsa, Rafael: "la política exterior argentina...", op.cit.", p. 19.

⁷⁶. Ibidem, p. 18.

VII. Los aportes del kirchnerismo

Sin duda la política exterior argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner presentó puntos de contacto con líneas desplegadas y estrategias trazadas con anterioridad por dirigencias precedentes. Sin embargo, es posible señalar, en la política internacional del kirchnerismo, algunas medidas que constituyeron aportes concretos en el ámbito de las vinculaciones de Argentina con el mundo y que, a su vez, contribuyeron a definir el perfil internacional del gobierno en el ámbito de las relaciones exteriores.

La situación de profundo endeudamiento externo y la política de derechos humanos configuraron los campos de acción que suministraron lo más distintivo y, también, lo más destacable de la política externa del gobierno kirchnerista. El tratamiento que la administración Kirchner confirió a estos temas permite apreciar sus orientaciones, su comprensión del sistema internacional y su percepción de las posibilidades que el mismo ofrecía al país. Pues, los dos tópicos constituyeron áreas en las cuales las medidas adoptadas reflejaron con mayor nitidez, a diferencia de lo que aconteció con otras materias, las convicciones y el conjunto de creencias de la presidencia Kirchner.

Si bien en el enfoque del kirchnerismo sobre estos temas pueden detectarse ciertas semejanzas con algunas posturas y criterios de administraciones anteriores, la resolución de ambas cuestiones, durante este período, representaron aportes propios de la política exterior kirchnerista. Además de la promoción internacional de la defensa de los derechos humanos, que remite a principios clásicos de la política exterior argentina, el kirchnerismo decidió afrontar la reparación de lesiones sensibles para el núcleo social argentino. Así, se procesó y condenó a los ex represores de la dictadura impuesta por el golpe de Estado de 1976, autodenominada por sus autores como proceso de reorganización nacional. El oficialismo definió a los ex represores como verdaderos genocidas. Evaluando su política de derechos humanos Kirchner expresaba que *nos acercamos al imperio de la justicia y el castigo a los genocidas*⁷⁷. Para ello, el ejecutivo nacional derogó el decreto dictado por Fernando De la Rúa que prohibía la extradición de los ex represores militares, e impulsó la anulación por el Congreso Nacional de las leyes de “obediencia debida” y “punto final”⁷⁸, que, sancionadas durante la presidencia de Ricardo Alfonsín, impedían el juzgamiento y condena de los militares incurso en hechos de represión. Sobre esas leyes Kirchner manifestó que habían sido sancionadas bajo la amenaza de un golpe⁷⁹.

La política de derechos humanos se encuadró en la orientación progresista que la conducción kirchnerista pretendió imprimirle a su gestión, y se conectó, a la vez, con sus convicciones político-ideológicas. De esta manera, el movimiento de reparación y reivindicación de los derechos humanos tendió un puente con los orígenes políti-

⁷⁷. Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa en el acto de apertura de las 125^ª sesiones del Congreso de la Nación, 01-03-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4638, fecha de consulta: 20-11-2008.

⁷⁸. Conocidas como “leyes del perdón”.

⁷⁹. Amato Alberto, Calvo Pablo y Savoia Claudio: “Los 100 días de Kirchner”, en diario *Clarín*, edición del 31-08-2003. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2003/08/31/p-614560.htm>, fecha de consulta: 20-01-2009.

cos de muchos integrantes del kirchnerismo. Pues miembros de la generación de peronistas de la década del setenta, que habían militado en aquellos difíciles años, constituyeron las filas del kirchnerismo. La posición oficialista en la materia encontró la resistencia de ciertos sectores de la sociedad argentina y de determinadas corrientes políticas. En este sentido, Kirchner aclaró que *se dice que este Gobierno no quiere la reconciliación, que este Gobierno busca venganza, que este Gobierno debe olvidar el pasado para que la Argentina pueda funcionar y que lo que debería hacer este Gobierno es trabajar para el olvido, para no dividir a los argentinos. Y yo les quiero decir a todos los argentinos, a las Madres, a las Abuelas, a los Hijos de desaparecidos, a los perseguidos, cualquiera fuera su idea y cualquiera pueda ser la diferencia que tengamos, que este Gobierno no está contra la reconciliación ni busca la venganza, este Gobierno desea lo que quiere la mayoría del pueblo argentino: reconciliación con justicia, con memoria y con verdad*⁸⁰.

La defensa de los derechos humanos integró, tradicionalmente, el discurso internacional del país, especialmente desde el retorno a la democracia. No obstante, el Estado argentino no había avanzado en la penalización de los ex represores. Con las medidas de política interna promovidas y adoptadas, el gobierno potenció aquella labor de difusión. De este modo, la política de derechos humanos comprendió la presencia internacional y también un nivel de acción hacia el interior del Estado argentino. Mediante la actuación en los dos ámbitos, el ejecutivo nacional buscó generar efectos favorables sobre la imagen externa del país. Como sostuvo el presidente Kirchner, *el respeto y la defensa de los derechos humanos en nuestro país también guían nuestras acciones en el ámbito internacional. Nuestra bandera está muy alta en los foros internacionales donde se trata el tema tan caro para nuestra historia y para la historia de la humanidad*⁸¹.

El problema del endeudamiento externo del país representó uno de los aspectos que concentró mayores esfuerzos de la política exterior del gobierno. Configuró, asimismo, uno de los objetivos de la agenda externa de Argentina, que impuso la coyuntura imperante al tiempo que Néstor Kirchner asumió la presidencia. En efecto, la situación de default (cesación de pagos) con los acreedores privados tenedores de títulos (bonos) de deuda pública argentina y la condición de crítico endeudamiento con el FMI condicionaron, en buena medida, el diseño de la política exterior. Desde el comienzo de la gestión Kirchner se observó una postura crítica con relación al FMI, al cual identificó como co-responsable de la crisis argentina de 2001. En su discurso de asunción, Néstor Kirchner intentó fijar la posición oficial al declarar que *no se puede volver a pagar deuda a costa del hambre de los argentinos*⁸². La relación con el FMI, dominada por la confrontación, y en menor medida los contactos con los bonistas permitieron apreciar el estilo negociador del gobierno argentino.

Se afrontó el endeudamiento externo a través de una suerte de diplomacia económica que ya había presentado manifestaciones similares en las relaciones exteriores argentinas. Tanto en las tratativas con los bonistas por la salí-

⁸⁰. Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa en el acto de apertura de las 125^ª sesiones del Congreso de la Nación, 01-03-2007. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4582, fecha de consulta: 12-07-2009.

⁸¹. Ibidem.

⁸². Amato Alberto, Calvo Pablo y Savoia Claudio: Los 100 días..., op.cit.”.

da del default como en las relaciones con el FMI, las negociaciones estuvieron encabezadas por el ministerio de economía y complementadas con una intensa presencia retórica del presidente Kirchner. Se trataba de una suerte de diplomacia paralela en lo referente a los asuntos financieros, en manos del titular de la cartera de hacienda. Esta segmentación para el tratamiento de estas cuestiones consistía, al decir de Jorge José Torres, *en un mecanismo de negociación que impuso el Ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz en el gobierno del Proceso Militar y que se había acentuado en a gestión del ministros Caballo*⁸³.

Apenas iniciado el período presidencial en el año 2003, la reestructuración de la deuda con los acreedores privados, tenedores de deuda argentina, asomaba como el objetivo ineludible en el panorama político. Las consecuencias perniciosas implicadas en la situación de cesación de pagos no sólo resultaban apreciables desde el orden económico y financiero. Tal condición del Estado argentino había menoscabado su imagen externa y deteriorado sus vinculaciones con el contexto. Además del descrédito y del desprestigio que acarrearaba, el default había tensionado concretamente las relaciones del país con otros actores.

El gobierno efectuó dos ofertas de canje de deuda a los bonistas. Por la primera de ellas, conocida como “Oferta de Dubai”, que se anunció unos cuantos días después de suscribirse el acuerdo con el FMI, el Estado argentino pretendió obtener la más relevante quita de deuda soberana de la historia económica contemporánea. La oferta implicaba una quita del 75 % del valor nominal de la deuda de capital en cesación de pagos y la emisión de tres nuevos bonos de libre elección –“Par”, “Cuasi Par” y “Discount”-. El bono “Par” no sufría quitas pero tenía una tasa de interés menor que los otros dos restantes, que si experimentaban quitas, principalmente el “Discount” que presentaba la mayor reducción. Esta propuesta fue rechazada por la mayoría de los acreedores, quienes entendían que Argentina se encontraba en condiciones de efectuar una mejor oferta. Los bonistas pretendían una quita que no superara el 35 %. A través de la segunda oferta denominada “Propuesta de Buenos Aires” (2005), que contempló una quita promedio del 60 % y, por lo tanto una mejora respecto a la “Oferta de Dubai”, el Estado argentino concretó la reestructuración de la deuda. La propuesta, con un volumen de aceptación del 76,07 %⁸⁴, superó el nivel requerido por el FMI. Logrando la mayor reestructuración de deuda de la historia, el país emergía del default. Sin colaboración significativa del FMI, la administración Kirchner había afrontado uno de los desafíos que se presentaban a su gestión y que, en buena medida, dificultaba cualquier estrategia de inserción. La cancelación total de la deuda que el país mantenía con el FMI constituyó la segunda medida significativa de desendeudamiento ejecutada durante la presidencia de Kirchner. La extinción del débito con el organismo de crédito configuró una de las decisiones políticas de mayor trascendencia del gobierno y también, en cierta medida, una de las más destacadas de las últimas décadas en el ciclo institucional argentino.

⁸³ TORRES, Jorge José: *Informe Sobre la Argentina Contemporánea. Crisis, Transición Política y Económica*, Tucumán, IDELA /UNT, 2003, 94.

⁸⁴ Véase “Kirchner y la superación de un gran escollo que afianza su gestión y su poder”, en diario *Clarín*, edición del 4-3-2005. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2005/03/04/elpais/p-00402.html>, consultado en fecha 12-08-2008.

Kirchner inició su gestión con un acuerdo vigente con el FMI. Justamente por esta circunstancia, el vínculo con el organismo durante los primeros meses de su mandato se mantuvo alejado de los niveles de convulsión que, en definitiva, habría de caracterizar a la etapa. En esa instancia el oficialismo argentino observó las condicionalidades fijadas por el Fondo. No obstante, aquella tranquilidad de los primeros meses progresivamente fue diluyéndose a medida que se acercaba el término de conclusión del acuerdo por entonces vigente. En la víspera del vencimiento del acuerdo que celebrara la administración Duhalde, la relación con el FMI comenzó a exhibir su verdadera fisonomía. La dirigencia kirchnerista intensificó entonces su retórica agresiva en la cual sindicaba al Fondo como copartícipe de la situación socioeconómica e institucional que había desembocado en los días críticos de diciembre de 2001. El gobierno moldeaba su perfil y definía su posición respecto a los organismos multilaterales de crédito y al endeudamiento externo. Como una forma de fijar su posición el presidente Kirchner había anticipado que *no se volverá a pagar la deuda con el hambre de los argentinos*⁸⁵.

La tensión que dificultaba la suscripción del nuevo acuerdo se centró en las pretensiones del Fondo sobre tres cuestiones, respecto a las cuales el oficialismo argentino opuso resistencia. Precisamente el FMI había supeditado la celebración de un acuerdo al compromiso del Estado argentino sobre tres temas:

- Un aumento del superávit primario.
- Un aumento de las tarifas de las empresas concesionarias de los servicios públicos.
- Una oferta a los bonistas.

No obstante la falta de coincidencias, el gobierno y el Fondo pudieron acordar en el mes de septiembre de 2003. La dirigencia argentina mantuvo su postura de un superávit primario que no excediera los 3 puntos; evitó un aumento de las tarifas en los servicios públicos y se comprometió a efectuar una oferta a los acreedores, tenedores de deuda pública, para emerger del default. Sin embargo, al tiempo de operarse la revisión de las metas del acuerdo, la administración Kirchner decidió desistir de la misma con lo cual dejó *virtualmente suspendido el acuerdo con el Organismo*⁸⁶. En enero de 2006, y recurriendo a las reservas del Banco Central, el gobierno canceló la deuda con el FMI⁸⁷. La liberación del compromiso financiero con el organismo de

⁸⁵. Véase “Una larga historia de desencuentros”, en diario *La Nación*, edición del 16-12-2005. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=765334, consultado en fecha 12-08-2008.

⁸⁶. Bembí, Mariela y Nemiña, Pablo: *Neoliberalismo y Desendeudamiento*, Buenos Aires, Capital Intelectual-Colección Claves para Todos, 2007, p. 85

⁸⁷. El pago total del débito comprendió dos tipos de operaciones. *Por un lado fue necesaria una transferencia de las reservas del Banco Central depositadas en el Banco Internacional de Pagos (Basilea) por casi 5.000 Millones. El monto restante provino de las reservas que el Banco Central había depositado en el mismo FMI, en la época del default, a los fines de sustraerlos a los eventuales embargos de los acreedores privados. Por usar las reservas del Banco Central, el Tesoro le otorgaba una letra en dólares a 10 años, intransferible, con un interés similar al que recibía por esas reservas.* Cfr. Torres, Miguel Agustín: “Soltando las Amarras. Algunas consideraciones sobre la cancelación de la deuda con el FMI”, en *Working Paper*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Mayo de 2006, Argentina. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/programas/pea/04.pdf>, fecha de consulta: 02-12-2008. Técnicamente la instrumentación supuso el reemplazo de un acreedor por otro. Desde luego, resulta más que evidente la diferencia entre uno y otro titular del crédito en términos de costos

crédito configuró una de las medidas políticas más relevantes de los últimos años de la experiencia institucional del país. A pesar que el monto adeudado al FMI no superaba, en ese momento, el 9 % del total de la deuda externa argentina⁸⁸, la administración Kirchner supo usufructuar políticamente los resultados de la medida. En el discurso del kirchnerismo, el desendeudamiento se incorporó como un elemento más de diferenciación respecto a las presidencias anteriores y a la vez se lo asoció con la búsqueda de autonomía. En el mes de diciembre de 2005, en el periodo de difusión oficial de la determinación de extinguir el débito con el FMI, había expresado el presidente Kirchner que el Estado argentino *se libera y construye su destino*⁸⁹.

VIII. Conclusiones

A pesar de recurrir a una retórica frontal y, en algunos supuestos, de confrontación, que incorporó componentes de la izquierda justicialista, el gobierno de Néstor Kirchner desplegó una política exterior ajustada a los hechos. Sin incurrir en desmedidas valoraciones del rol del país en el sistema internacional, su estrategia de vinculación externa se asentó, fundamentalmente, en una lectura de la difícil situación que atravesaba Argentina. La misma evolución de los acontecimientos, el modo en que el gobierno abordó los condicionamientos principales y los resultados que fue obteniendo en el trayecto, contribuyeron para que fuera construyendo su perfil internacional y desarrollara, también en menor medida, un particular estilo negociador en determinados asuntos.

Su política internacional presentó puntos de contacto con algunos lineamientos y criterios ya conocidos en las relaciones exteriores argentinas. En el examen del multilateralismo, la perspectiva autonomista y la política regional del kirchnerismo se pueden apreciar remisiones a líneas y rumbos abiertos y transitados en presidencias anteriores:

- Con una posición activa, el gobierno adhirió a la tradicional vocación multilateral del Estado argentino, en el convencimiento tanto de los beneficios que el multilateralismo puede generar para el sistema global, como de las mayores posibilidades que puede proporcionar al país, en cuanto actor periférico. Pero además de estos argumentos, el gobierno persiguió, a través de su participación en el escenario multilateral, concretar un anclaje consistente en el sistema internacional y revertir, así, el desprestigio ocasionado por la crisis del 2001.
- Pretendió reintroducir en el discurso oficial, la aspiración de una inserción autónoma. Su visión autonomista presentó algunos elementos comunes con las lecturas de la administración Alfonsín y de la dirigencia duhaldista, sobre

políticos. Al respecto señala Cibils que *en términos netos, la deuda pública argentina no disminuye. Lo que ha propuesto el Gobierno es canjear dólares de las reservas por Letras Intransferibles a 10 años*. Cfr. Cibils, Alan: "¿Desendeudaqué?", en diario *Página 12*, edición del 26-01-2008. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/suplementos/cash/17-2239-2006-01-08.html>, fecha de consulta: 08-07-2008.

⁸⁸. Véase: "Histórico: el país saldará en un solo pago la deuda con el FMI. (2005, diciembre 16)", en *La Nación*, consultado en fecha: 08-10-2008 y disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=765314

⁸⁹. "Basta de deuda, Argentina paga, se libera y construye su destino", en diario *Página 12*, edición del 19-12-2005. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-60678-2005-12-19.html>, fecha de consulta: 08-10-2008.

todo la inclinación a reconocerle un sentido funcional a los vínculos regionales. No obstante también exhibió sus diferencias con las posturas anteriores. En la política exterior del radicalismo, en los años del retorno a la democracia, la idea que se cultivó de la autonomía se aproximó a los postulados teóricos de Puig. En la etapa duhaldista las propias circunstancias del momento crítico impulsaron la búsqueda de vínculos alternativos dentro del mundo desarrollado. Se asistió al inicio del cambio de paradigma. Las propias convicciones del duhaldismo sumada a la irrelevancia del país en la agenda de los EEUU, condujeron a una redefinición y abandono del esquema del alineamiento automático. Empero la relación con los organismos multilaterales de crédito y el abordaje de la deuda externa, si bien incorporó algunos antecedentes útiles para el período siguiente, no se apartó en demasía de los canales transitados hasta entonces. El kirchnerismo, en cambio, asumió la problemática del endeudamiento externo y fundamentalmente la relación con el FMI como temas principales de su estrategia de inserción internacional y a medida que el tratamiento de la cuestión se fue encauzando, se convirtieron en el eje de su discurso autonomista. El tópico de la autonomía resultó absorbido, al igual que otros temas del frente externo, por esta suerte de politización hacia el ámbito doméstico, que efectuó el oficialismo en su objetivo por ampliar el exiguo nivel de legitimidad con el cual había arribado al poder. Sin embargo y más allá que el móvil autonomista perteneció más al orden retórico, no puede soslayarse que el espacio de maniobra al concluir el mandato presidencial a fines de 2007 superó a aquel reducido margen de acción que había caracterizado la situación del país cuando el kirchnerismo asumió la conducción del Estado.

- La relevancia otorgada a la región, a MERCOSUR y a la relación bilateral con Brasil, no se limitó a una ponderación de las posibilidades económicas y comerciales que estos vínculos podían ofrecer. Se pretendió revestir de un sentido político y de un valor estratégico los lazos con el entorno regional. Por ello, la amplitud de su enfoque se aproximó a aquel espíritu con el cual la administración radical, a mediados de los años ochenta, había proyectado la integración. Un antecedente cercano del retorno a esta concepción puede rastrearse en algunas iniciativas y propósitos de la presidencia provisional de Eduardo Duhalde. Sin embargo este énfasis colocado en la dimensión política de la inserción regional a menudo no superó los límites del discurso. A pesar de algunas concertaciones en temas puntuales (ALCA, Comunidad Sudamericana de Naciones, luego UNASUR y Banco del Sur), y de la proximidad ideológica de los mandatarios sudamericanos, esta visión político-estratégica ofreció discontinuidad. Así, en determinadas cuestiones que se presentaron en la agenda, no se concretó una coordinación política con otros actores sudamericanos que podría haber resultado útil; por ejemplo el tratamiento de la deuda con el FMI, la negociación con China, etc. Pero el gobierno de Néstor Kirchner también incorporó sus propios rasgos al período. La política observada frente a la deuda externa, que en un principio se interpretó como una medida reactiva, frente a uno de los desafíos ineludibles que debía enfrentar el gobierno, se transformó, luego, en uno de los objetivos externos principales y en uno de los componentes frecuentes del discurso oficial al momento de efectuar un balance de su gestión.

La administración Kirchner procuró reforzar la posición internacional del país en materia de Derechos Humanos a través de la exteriorización de los avances de su política doméstica en ese campo. En ese sentido, la reparación de las heridas de la última dictadura, que el gobierno llevó a cabo contra la oposición de algunos sectores sociales, presentó un significado y una finalidad interna pero también observó un propósito externo. De esta manera la política exterior del kirchnerismo combinó rupturas, armonías y continuidades con el pasado. En sus principales definiciones incidieron tanto orientaciones ideológicas y pertenencias políticas, como la valoración de la situación de hecho en la cual se hallaba el país y la ponderación de la escasa legitimidad inicial de la dirigencia kirchnerista.

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

Energía nuclear: breve historia de una polémica

- Alberto Illán Oviedo

(Editado por la Fundación Iberoamérica-Europa, Madrid, 2010, 116 páginas.)

La libertad de conciencia es esencial en la carrera del conocimiento. Los prejuicios culturales y religiosos habían hecho imposible un avance más rápido. Ahora se han transformado en prejuicios ideológicos, que no dificultan menos el camino de la ciencia. Esta es una de las primeras ideas que Alberto Illán descuelga en *Energía Nuclear: breve historia de una polémica*, publicado en 2010 por la Fundación Iberoamérica Europa.

Aunque, si queremos utilizar el lenguaje con el mismo rigor que Illán, debemos decir que las tapas del libro esconden un examen a la energía nuclear, duro, pormenorizado, concienzudo, incansable. No hay resquicio de las centrales, ni neutrón que, en ebullición o en frío, escape a las perspicaces preguntas y respuestas de Illán Oviedo.

Demostrando una versatilidad poco común, el autor destripa los desvencijados reactores soviéticos o los modelos más recientes, muchos de ellos aún en fase de construcción. Simultáneamente, realiza un análisis económico de las centrales nucleares, describiendo una esclarecedora comparación de los costes asociados a esta fuente energética, en relación a los combustibles más convencionales.

“A las 5:30 de la madrugada del 16 de julio de 1945, en el Centro de Investigación de Los Álamos, cerca de Alamogordo (Nuevo Méjico), algunos de los integrantes del proyecto Manhattan asistieron a la primera explosión nuclear de la historia. El resultado de la prueba Trinity fue “una bola roja casi perfecta, de tamaño similar al del sol, conectada a la tierra por un tallo corto y gris”. Atrás habían quedado décadas de arduas investigaciones y trabajos de físicos, químicos, ingenieros y otros hombres de ciencia”. Así comienza Illán un relato histórico de la energía nuclear, que se remonta a los primeros descubrimientos que hicieron los antiguos griegos sobre los átomos. En este largo proceso, explica el autor, los últimos ciento cincuenta años han supuesto la consolidación definitiva de la energía nuclear, tanto en la vertiente civil como en la bélica.

La inmensa bola de fuego que iluminó el desértico paraje de álamo Gordo, una madrugada de julio ya lejana, nos sugiere los episodios casi novelescos que enriquecen la narración. Es ligera, agradecida, y con una estructura dinámica que, sin duda, hacen bastante llevadera la lectura de los aspectos más técnicos que Illán aborda en su trabajo.

Pero el cuaderno quedaría incompleto si el análisis científico solapara la importancia de los aspectos sociales e institucionales que influyen en la evolución histórica de la energía nuclear. Consciente de ello, Illán los incorpora a su análisis, como si fueran una pieza más del intrincado mecanismo capaz de poner en funcionamiento los reactores atómicos.

Esas piezas son los filtros, y cada uno tiene su etiqueta y su función. Son, además de los meramente científicos, los empresariales, los políticos y gubernamentales, los ideológicos, que el movimiento ecologista convirtió en su seña de identidad hace ya algunas décadas.

El autor describe la influencia que tendrá cada uno en el futuro de esta fuente energética, y en el uso que le dará el hombre en los próximos siglos. La interferencia de los aspectos institucionales ha creado graves disfunciones en el comportamiento del mecanismo que nos presenta Illán. Todos tenemos presentes las trágicas consecuencias de esas averías sociopolíticas, que se manifestaron con toda su crudeza a lo largo del pasado siglo.

Como nos recuerda el cuaderno editado por la Fundación FIE, la violencia ha estado unida al desarrollo de la energía nuclear desde su eclosión, hace casi cien años. El autor explica con detalle esta usurpación del trabajo científico, que los políticos pusieron al servicio de sus aspiraciones personales e ideológicas, y de grandes proyectos colectivos apoyados en sentimientos atávicos y excluyentes.

Políticos, burócratas, dictadores, iluminados de diversas creencias, colores políticos y nacionalidades, pervirtieron una herramienta que estaba en condiciones de ayudar al ser humano en la búsqueda de un mayor bienestar.

Ya en la I Guerra Mundial, las posibilidades que las potencias mundiales vislumbraban en el incipiente universo nuclear mantuvo muy ocupados a los servicios de inteligencia. Rocambolosas historias de espías, contraespionaje, compraventa de secretos de estado, que han sido recreadas en decenas de novelas y filmes de suspense.

A modo de ejemplo, Illán menciona las peripecias de James Chadwick, descubridor del átomo cuando, al estallar el primer gran conflicto del siglo XX, fue capturado y obligado a permanecer en Berlín, donde pudo proseguir sus investigaciones recurriendo a estrategias inverosímiles. Fue el primer británico que tuvo conocimiento de la teoría de la relatividad que acababa de desarrollar Albert Einstein.

La destrucción que causaron las bombas lanzadas sobre Hiroshima y Nagasaki pusieron trágico cierre a una etapa de desarrollo nuclear, vinculado a la utilización estrictamente militar de la energía basada en la ruptura del átomo.

La explosión que el ejército y los científicos soviéticos consiguieron llevar a cabo con éxito en las estepas de Kazajstán, cuatro años más tarde que la registrada en los desiertos de Nuevo Méjico, inauguró oficialmente la guerra fría entre las dos superpotencias del siglo XX.

Poco después de que Washington y Moscú tuvieran conciencia de la guerra silente que se había declarado entre los dos mundos, se abrieron las primeras centrales nucleares, esta vez en el corazón del poder soviético.

El temor a las devastadoras consecuencias de las bombas atómicas marcó definitivamente el devenir de los reactores impulsados por uranio, incluso en las centrales dedicadas al suministro de energía eléctrica a los hogares e industrias. En poco más de diez años, de 1933 a 1945, sitúa Illán el origen de la identificación de lo nuclear con destrucción y muerte.

La razonable y lógica preocupación por la manera de gestionar los residuos radioactivos, producidos en las nuevas plantas, fue cediendo terreno ante el empuje de una oposición que no ofrecía ninguna posibilidad de supervivencia a la energía del uranio. Las campañas contra las centrales han recurrido, como se recuerda en la publicación de FIE, a la invención de peces mutantes en los ríos cercanos a las plantas, para llamar la atención de los medios.

La importancia que tenía la energía nuclear como arma geoestratégica dio demasiado protagonismo a los gobiernos en su desarrollo, a expensas de la actividad comercial y la iniciativa empresarial en el sector. Es el filtro político del que nos habla Illán. Los gobernantes se arrogaron la potestad de impulsar los proyectos relacionados con la energía nuclear, invitando a empresas privadas a participar de su puesta en marcha, siempre bajo el control de las autoridades. Se genera así una dependencia del poder poco saludable.

En este sentido, es muy razonable el equilibrio que sugiere Illán, entre el freno a los gobiernos totalitarios, que busquen servirse del poder nuclear como amenaza a Occidente y permitir el acceso, sobre todo en países menos desarrollados a una fuente de energía barata, eficaz y segura.

Los datos que incluye Illán coinciden con el viraje hacia Oriente que caracteriza la actividad económica y en la posición geoestratégica. China, Rusia, la India, Corea del Sur, son los países que pondrán en funcionamiento más centrales nucleares en los próximos años, muchas de las cuales se encuentran ya en construcción. Es cierto que, en esas economías emergentes, la sociedad civil no está suficientemente articulada y fortalecida para conseguir que sus gobiernos abandonen los proyectos energéticos en torno al uranio.

Sin embargo, teniendo en cuenta la inestabilidad inherente a la producción y transporte de los combustibles fósiles, y las últimas decepciones con los fraudes cometidos en las energías renovables, las democracias occidentales deberían replantearse su posición ante el fenómeno nuclear.

Muchos países de la Unión Europea, entre los que lamentablemente no se encuentra España, ya han sugerido un cambio de estrategia y han reivindicado un mayor protagonismo nuclear en la producción energética de los veintisiete.

Esperemos que no haya más bolas rojas que incendien las madrugadas; ni en desiertos, ni en estepas, ni en cualquier gran ciudad del planeta pero no a costa de que los prejuicios sigan poniendo obstáculos al progreso y al bienestar del hombre.

Jorge Bolaños Martínez
Noviembre de 2010

II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTÍFICAS

ALI, Tariq: *The Obama Syndrome: Surrender at home, War Abroad*, Verso, 2010.

ARUTUNYAN, Anna: *The Media in Russia*, Londres, McGraw-Hill and Open University, 2009

AYALA CALVO, Juan Carlos: *Factores relevantes en la percepción del riesgo país de la Unión Europea 2000-2010*, Logroño, Universidad de la Rioja, 2010.

BLANK, Stephen: *Challenges and Opportunities for the Obama Administration in Central Asia*, CreateSpace, 2009.

BOYD-BARRETT, Oliver (Ed.): *News Agencies in the Turbulent Era of the Internet*, Barcelona, Government of Catalonia, Agència Catalana de Notícies (Col·lecció Lexikon, 5), 2010.

GOLDMAN, Marshall I.: *Petrostate. Putin, Power and The New Russia*, Nueva York, Oxford University Press, 2009.

HOOK, Steven: *US Foreign Policy: The Paradox of World Power*, (2ª edición), CQ Press College, Washington, 2010.

INIESTA, Ferrán: *El Islam del África Negra*, Barcelona, Bellaterra 2000, 2009.

LEEBAERT, Derek: *Magic and Mayhem: the Delusions of American Foreign Policy from Korea to Afghanistan*, Nueva York, Simon and Schuster, 2010.

MACFARQUHAL, Neil: *Hezbollah le desea feliz cumpleaños*, Madrid, Ediciones Turner, 2010.

EN ESTE VOLUMEN:

ESTUDIOS

El sistema electoral egipcio y las elecciones a la Asamblea Popular 2010: implicaciones para el futuro político de Egipto. **Amal Abu-Warda Pérez.**

Seguridad y economía: las relaciones exteriores de Egipto y su influencia en la formulación de la política económica. **Omar Aldroubi Franich.**

El Populismo como obstáculo para el desarrollo de América Latina. **Alfredo Crespo Alcázar y Alberto Illán Oviedo.**

Entre la diplomacia y la cooperación parlamentaria española hacia América Latina: viejas y nuevas formas de relación. **José Guillermo García Chourio.**

Las orientaciones de la política exterior del gobierno de Kirchner y sus continuidades y rupturas con el pasado. **Miguel Agustín Torres.**

RECENSIONES

Energía nuclear: breve historia de una polémica. **Alberto Illán Oviedo.**



SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE
DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
Y RELACIONES INTERNACIONALES
Tel. / Fax: 91 394 21 91
www.ucm.es/inf/sdrelint