

CRPI Segundo Encuentro
Centro de Reflexión en
Política Internacional

**"PROSPECTIVAS Y PERSPECTIVAS
DE NUESTRA POLITICA EXTERIOR"**
1º de septiembre de 2005 - Sede del IRI

La Estrategia de Integración Argentina (1989-2004):
Cambios y Continuidades a Partir de la Crisis del Orden
Neoliberal

Sandra Colombo

(Universidad Nacional del Centro (UNICEN) – Buenos Aires – Argentina)

La consolidación de un nuevo modelo económico y de inserción internacional

Durante los años '80 se hizo evidente que el modelo de industrialización sustitutiva y Estado de Bienestar, que había alcanzado supremacía a mediados de la década de 1940 estaba agotado y que todo intento de vigorizarlo resultaba infructuoso. Los intentos fallidos de implementar con éxito políticas tanto ortodoxas como heterodoxas, la recesión económica, el déficit fiscal crónico, la hiperinflación, la sangría financiera de la deuda externa, un Estado sin recursos de gobierno y el aumento del conflicto social, provocaron que desapareciera cualquier prurito por parte de la sociedad hacia la necesidad de una reorientación extrema del modelo económico.

Este contexto permitió que al asumir la presidencia en 1989, Carlos Menem anunciara una cirugía económica sin anestesia que consistió en la implementación de un conjunto de reformas coincidentes con los enunciados del Consenso de Washington: amplia apertura externa, desregulación de la economía, privatización de casi todas las empresas públicas, privatización parcial del sistema de seguridad social y flexibilización laboral.

Las reformas estructurales fueron complementadas con una política de estabilización macroeconómica a través de la Ley de Convertibilidad [¹], y con un nuevo paradigma de inserción internacional que determinó un vuelco terminante en la política exterior, conformándose así, una nueva estrategia de desarrollo que rompía con los marcos establecidos desde la segunda Guerra Mundial.

El conjunto de medidas implementadas durante los diez años de gobierno menemista (1989-1999), transformó a Argentina en un excelente alumno de los principios neoliberales y produjo efectos contundentes sobre la estructura económica, social y política del país. Estos efectos son en su mayoría irreversibles en el corto o mediano plazo, y se han convertido en una pesada herencia para los gobiernos subsiguientes. En primer lugar, la década menemista consolidó una institucionalidad democrática débil con fuertes rasgos autoritarios y una corrupción estructural. Se redujo la participación en la toma de decisiones y el poder se concentró en la figura del presidente y un cercano grupo de colaboradores [²].

En segundo lugar, las reformas estructurales de los noventa también tuvieron efectos definitivos en la estructura económica, al provocar : 1) un sistema productivo y un mercado de trabajo

¹ El régimen de convertibilidad, aunque fue objeto de múltiples controversias, sobresalió en relación a todos las estrategias económicas anteriores porque tuvo una permanencia -inédita en la historia de Argentina- de diez años (abril de 1991 a enero de 2002). La Convertibilidad fue un sistema con tres partes articuladas: cambio fijo, moneda convertible y emisión de moneda basada en el ingreso de dólares al Banco Central. Esto último implicaba la prohibición de que el Banco Central emitiera dinero en forma indiscriminada en función de las necesidades del Estado. Por tanto, el Estado (federal, provincial y municipal), debía mantener la disciplina fiscal y gastar en base a los recursos obtenidos a través de los impuestos, de no hacer esto, debería tomar empréstitos, emitiendo títulos de la deuda externa o interna.

fragmentados; 2) una extranjerización en la producción de bienes y servicios y, por consiguiente, una débil capacidad endógena para generar y difundir innovaciones tecnológicas y organizacionales; 3) un aumento de la oligopolización de los mercados y del poder de las grandes empresas para formar precios; 4) una marcada desindustrialización; y 5) la profundización de la concentración económica, y por lo tanto, la evolución desfavorable de la distribución del ingreso para amplios sectores de la población, lo que transformó a la pobreza en una problemática creciente del país alcanzando índices estadísticos sin precedentes en la segunda mitad de los noventa [³].

En tercer lugar, esta estrategia provocó una balanza comercial negativa y un déficit fiscal crónico que debieron ser solventados con endeudamiento externo. La dependencia del financiamiento internacional provocó que la política económica de los gobiernos argentinos se redujera, fundamentalmente a fines de los noventa, a aplicar los criterios y las condicionalidades de los organismos multilaterales de crédito y de los sucesivos gobiernos de Estados Unidos. Estas políticas han tendido en última instancia, a asegurar la continuidad del pago de la deuda externa y a crear un ambiente propicio para el gran capital financiero transnacionalizado [⁴].

Por último, esta nueva estrategia de desarrollo neoliberal fue funcional y benefició a los intereses específicos de una alianza de poder conformada por los sectores más tradicionales de la economía local y las empresas transnacionales, los acreedores externos, los tecnócratas y promotores de la ortodoxia económica y la dirigencia de los partidos políticos [⁵]. Esta alianza, caracterizada por el predominio de la lógica comercial y financiera en detrimento de las actividades productivas e innovativas, se mantuvo inalterada y no sufrió conflictos insuperables, más allá de algunas divergencias transitorias a fines de los noventa, respecto a cómo reformular el modelo que mostraba señales ineludibles de agotamiento.

² O'Donnell, G. ¿Democracia Delegativa?, In: Cuadernos del CLAEH, Nro.61, Año 17, Julio de 1992; Malloy, J. Política económica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais, In: SOLA Lourdes (org): Estado, Mercado e Democracia. Política e Economia Comparadas, [Paz e Terra], Rio de Janeiro, 1993.

³ Aspiazú, D. y Nochteff, H. El Desarrollo Ausente, Buenos Aires, Editorial Tesis, 1994; Rapoport, M. Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000), Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000; Bisang R. y Lugones, G. La conducta tecnológica de las empresas industriales argentinas durante el proceso de apertura y desregulación económica, In: Kosacoff, B (ed.). El Desempeño Industrial Argentino Más Allá de la Sustitución de Importaciones, Programa de Estudio sobre La Industria de América Latina ante la Globalización Económica, en su Fase III, del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, [CEPAL], Marzo 2000; Chudnovsky, D. y López, A. La transnacionalización de la economía argentina, [Eudeba/Cenit], Buenos Aires, 2001; Ferrer, A. y Jaguaribe, H. Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?, [Fondo de Cultura Económica], 2001; Sevares, J. Por qué cayó la Argentina, [Grupo Editorial Norma], Buenos Aires, 2002.

⁴ Ferrer, A. El capitalismo argentino, [Fondo de Cultura Económica], Buenos Aires, 1998; Lavagna, R. Diario La Nación, 24 de diciembre de 2004.

⁵ Se define alianza de poder como el conjunto de aquellos sectores que ejercen la hegemonía en el Estado. En este marco, el interés nacional que oriente la política exterior en un período determinado, estará concebido como la proyección internacional de los intereses de los grupos de poder. La caracterización de la alianza de poder fue tomada de los siguientes autores: Schvarzer, J. "La Industria Argentina en los 90", In: Revista Nueva Sociedad, 158, Nov-Dic de 1998; Ferrer, A. y Jaguaribe, H. Argentina y Brasil, op.cit, 2001; Sevares, J. Por qué cayó, op.cit. 2002.

El orden neoliberal implementado por el menemismo alcanzó su máxima expresión teórica y práctica con la política exterior que se rediseñó como una variable dependiente y un componente esencial de la estrategia de desarrollo adoptada [6]. Esta política cuyo fin era insertar al país en el Primer Mundo en el término de una generación, tuvo un nivel sin precedentes de nitidez y continuidad en materia de objetivos, métodos e implementación, y permitió que en función de ella el sector dirigente estructurase el discurso más coherente de las últimas décadas [7].

La dirigencia gubernamental argentina que asumió en 1989, tuvo una visión fundamentalista [8] del proceso del proceso de globalización y los formuladores de política exterior expresaron una clara adhesión al paradigma de Estado comerciante [9]. De acuerdo a esta cosmovisión, el interés nacional se definió en términos de interés económico, y los objetivos perseguidos giraron en torno al fomento del comercio y la atracción de capitales e inversiones extranjeras, como condición imprescindible para preservar y asegurar el marco externo del programa de reestructuración económica nacional.

El discurso oficial afirmaba que para alcanzar el desarrollo, era absolutamente necesario que se produjera una inserción exitosa en el nuevo orden mundial que, aunque incierto en muchos aspectos, demostraba tener dos características irrefutables: 1) el triunfo a escala global del capitalismo liberal tornaba obsoleto el conflicto norte-sur, y estimulaba la adaptación de las economías nacionales a los imperativos de la globalización; y 2) los Estados Unidos emergían como la potencia hegemónica y sus principios rectores de democracia y libre mercado aparecían dominantes en la escena mundial.

En base a estos supuestos la administración menemista asumió como prioridad casi excluyente la promoción del alineamiento estratégico con Estados Unidos, eliminando todos aquellos temas que pudieran afectar las relaciones bilaterales. Ofreció un modelo de coincidencias paradigmáticas con el pregonado por el *establishment* norteamericano y, además, un funcionamiento puntual como operador de las políticas de Washington, incrementando las demostraciones de apoyo y

⁶ Es necesario aclarar que no sólo los factores internos influyeron en el diseño de la nueva política de inserción internacional durante el menemismo, también existieron factores externos que condicionaron la dirección del rumbo adoptado. En relación a estos últimos, se debe mencionar que la transnacionalización económica, la desintegración del bloque socialista y la consiguiente posición hegemónica de Estados Unidos, aparecieron como indicadores de que el neoliberalismo y la inserción en el mundo capitalista liberal, conformaban la única estrategia posible de estabilidad y crecimiento.

⁷ Colombo, S. Os condicionantes internos da política externa argentina (1989-2002). Os setores dirigentes e o Mercosul, Tesis de Doctorado, Universidade Estadual Paulista, Sao Paulo, Brasil, 2004

⁸ Según la visión fundamentalista, el papel de los Estados aparecía severamente limitado para controlar y/o modificar las fuerzas del mercado dentro y a través de las fronteras nacionales. Por lo tanto, si las principales decisiones las adoptan los actores transnacionales, lo único que puede hacerse es adoptar políticas amistosas hacia ellos y hacia los mercados. Ferrer, A. Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el Sistema Internacional, [Fondo de Cultura Económica], Buenos Aires, 1997.

⁹ Rosecrance, R. La Expansión del Estado Comercial, Alianza Editorial, 1987.

sobrepasando sus propias expectativas [¹⁰]. Prevalció la concepción según la cual para un país periférico, dependiente y poco relevante como Argentina, se inhibían las posibilidades de trazar políticas que contradijeran los intereses del actor dominante.

Estas premisas se tradujeron en la adhesión por parte del gobierno argentino a las políticas multilaterales y unilaterales implementadas por Washington en la pos Guerra Fría, la suscripción a la concepción norteamericana de “seguridad cooperativa”, y la aceptación del objetivo de integración económica hemisférica, mediante la candidatura implícita de acceso al NAFTA y el respaldo entusiasta a la creación del ALCA.

La política de alineamiento y los gestos "exagerados" emprendidos por el Presidente, generaron dudas y reprobaciones en políticos e intelectuales que se preguntaban si este comportamiento servía a los fines de insertar a la Argentina en el mundo [¹¹]. Argumentaban que esta política ponía un marco de incertidumbre sobre la presencia de nuestro país en esfuerzos regionales de cooperación política que, como el Grupo de Río, aspiran a relativizar la tradicional relación de dependencia que ha tenido América Latina con respecto a Washington.

Los defensores de la política exterior argentina señalaban que los gestos "exagerados" habían servido para demostrar al mundo que los tiempos de enfrentamiento con el país del norte habían terminado [¹²], y consideraban que gracias a ello, la Argentina se había transformado en un país más

¹⁰ Algunas de las acciones diplomáticas llevadas a cabo fueron: 1) la participación en la Guerra del Golfo en 1991; 2) el abandono del Movimiento de No Alineados; 3) el voto coincidente con los Estados Unidos en los foros políticos internacionales; 4) la adopción de una agenda de seguridad análoga a la de los Estados Unidos; 5) la reversión de la histórica política de no intervención al tener una presencia activa en los conflictos de Cuba y Haití; 6) el abandono de la política de confrontación con el Reino Unido por el tema Malvinas mediante la decisión de negociar sin discutir la soberanía; 7) la renuncia a la política unilateral en relación a las armas de destrucción masiva y la adscripción a los regímenes internacionales de control de tecnologías sensibles; 5) la participación en las fuerzas de paz de la ONU.

¹¹ El Presidente Menem ofreció mediar en Oriente Medio, en la guerra civil de El Salvador, y pretendió intervenir en el conflicto de Panamá cuando aún gobernaba Antonio Noriega.

¹² Según esta interpretación, la historia de las relaciones bilaterales enseñaba que la recurrente actitud de confrontación mantenida por Argentina hacia Estados Unidos, había ocasionado graves perjuicios al desarrollo económico nacional y debía ser subsanada. Por ejemplo, desde fines del siglo XIX y hasta las primeras décadas del XX, la estrecha integración económica argentina con Gran Bretaña y la falta de lazos dependientes con los Estados Unidos generaron la oportunidad para algunos gestos de independencia en la política exterior por parte de los sucesivos gobiernos, como la oposición a las iniciativas pan-americanas de Estados Unidos, la formulación de la doctrina Drago, la neutralidad durante la Primera Guerra Mundial y la negación de incorporarse a la Sociedad de las Naciones. Durante la Segunda Guerra Mundial, Argentina rechazó las presiones estadounidenses y intentó mantener una posición neutral que asegurara el libre tránsito de productos para Inglaterra. La Tercera Posición enunciada por el peronismo, promovió una política exterior independiente de las dos superpotencias y se opuso a los intereses hegemónicos de Estados Unidos. En las décadas siguientes, Argentina comenzó a desenvolver su propia industria de armamentos y una capacidad nuclear independiente, no firmó los Tratados de No Proliferación Nuclear y de Tlatelolco, y se unió al Movimiento de Países No Alineados. Más allá de eso, durante los años de 1970 y 1980, los gobiernos civiles y militares, establecieron estrechas relaciones económicas y diplomáticas con la Unión Soviética, y convirtieron al país en el principal proveedor de granos de la URSS en violación al boicót decretado por los Estados Unidos.

confiable para los inversores de los países desarrollados, tal como había quedado demostrado con el arribo de capitales durante el proceso privatizador [13].

A pesar de las protestas de reducidos grupos domésticos y de algunas objeciones parlamentarias, la política de alineamiento generó muy poca resistencia en los sectores dirigentes argentinos, debido a que Estados Unidos era esencial para el éxito de la reestructuración económica que se estaba produciendo, y por lo tanto, era funcional a los sectores de poder argentinos. Más allá del apoyo político necesario para legitimar las reformas neoliberales ante la sociedad argentina, y del aval otorgado para la renegociación de la deuda externa, desde Estados Unidos provino la mayor proporción de capitales y de empresas transnacionales que realizaron fusiones y alianzas con los grandes grupos económicos locales, las cuales se han ubicado claramente entre los ganadores del sistema.

La relación especial mantenida hacia Washington provocó que, al finalizar el gobierno de Carlos Menem, la agenda argentino-norteamericana no contemplara ningún tema que pudiera ser fuente de serios conflictos bilaterales. Se mantenían los disensos económicos de siempre (aranceles, acciones antidumping o restricciones para-arancelarias) y otros más nuevos como las presiones para que el Congreso argentino sancionara una ley de patentes o los reclamos norteamericanos por la falta de transparencia pública, que aunque podían ocasionar algunos roces, no parecían amenazar el buen curso de la relación bilateral.

A pesar de algunos desacuerdos en relación a cómo llevar adelante la inserción internacional del país, es necesario reconocer que desde principios de la década de 1990, se instalaron en la sociedad argentina consensos básicos en materia de política exterior, que se han mantenido inalterados en su esencia. Se admitió por ejemplo que la democracia es condición necesaria para la inserción argentina en el contexto internacional; se reconoció que la política exterior debe servir primordialmente a las necesidades económicas del país y tener un perfil eminentemente pragmático; se afirmó que el desarrollo nacional depende del propio esfuerzo y que para alcanzarlo es necesario abandonar las políticas de confrontación con los países desarrollados. Por último se aceptó que la acción externa se estructurara en base a dos ejes fundamentales y simultáneos: a) los Estados Unidos y la Alianza Occidental en su conjunto y b) el proceso de integración regional del Mercosur, sustentado en la alianza con Brasil [14].

¹³ El vicedecano Andrés Cisneros, afirmaba que “la hiperactuación que se le critica a la política exterior, obedece menos a una impronta del presidente o sus ministros que a la clara decisión política de instalarla con la intensidad del shock, con sus costos y desventajas. Se trató de un acto deliberado, de una decisión de Estado...”, Cisneros, A. (comp.) Política exterior argentina, 1989-1999. Historia de un éxito, [CARI, Nuevohacer], Buenos Aires, 1998, p.91.

¹⁴ Russell, R. “Los ejes estructurantes de la Política exterior argentina”, In: Revista América Latina Internacional, 1.2, [Flacso], Buenos Aires, 1994.

La prioridad que se le otorgó a Brasil encontró fundamento en la vecindad geográfica, el enorme potencial de complementación económica entre ambos países y la posibilidad de crear un polo regional de alto crecimiento y baja conflictividad en términos estratégico-militares [¹⁵]. Para el gobierno argentino, el Mercosur pasó a ser un instrumento táctico de expansión comercial, un regionalismo para la globalización, que le permitía generar confianza para atraer inversiones, crear mejores condiciones de inserción en los mercados internacionales, facilitar la negociación conjunta en los foros económicos internacionales y lograr un mejor posicionamiento para negociar la conformación de áreas de libre comercio mayores.

Durante toda la administración Menem se reivindicó al proceso de integración del Mercosur como una política de Estado, y se realizó una constante prédica a favor de sustituir las viejas visiones de *realpolitik* por las estrategias de cooperación política. A pesar de ello, la idea del “excepcionalismo argentino” y la aspiración de alcanzar el liderazgo regional de la mano de Estados Unidos, nunca fue abandonada por algunos de los sustentadores ideológicos de la política exterior –ni por el propio presidente Menem-. Acciones diplomáticas como la participación argentina en las fuerzas de intervención de Haití en 1994; el contundente rechazo del presidente Menem a que Brasil ingrese como miembro permanente del Consejo de Seguridad, en 1997; y la aceptación de la designación de Argentina como Aliada extra-OTAN por parte de los Estados Unidos; son decisiones que demostraron la absoluta vigencia de la disputa por la hegemonía subregional en algunos sectores del gobierno.

Para algunos analistas de la política exterior argentina como Anabela Busso (2001) y José Augusto Guilhon Albuquerque (2000), durante los gobiernos de Carlos Menem se impulsó la construcción de relaciones complementarias con Estados Unidos por un lado, y con Brasil por otro, ya que esa complementariedad servía como un instrumento de protección contra los riesgos de una doble hegemonía (regional y global). Se trataba de la teoría de las “dos alianzas complementarias que se contraponen mutuamente” (Escudé, 1998), que garantizaba para la Argentina una situación de relativa seguridad internacional y la optimización de su inserción comercial y financiera.

En realidad, a pesar de las acciones unilaterales por parte de Argentina en relación a Brasil - legitimadas por argumentos de equilibrio de poder subregional, o sustentadas por la alianza política con Estados Unidos-, lo que predominó en el gobierno fue una determinación de construir la integración regional, sin disgustar a los Estados Unidos, ya que ambas opciones no se veían como contrapuestas y ambas eran funcionales a los intereses de los grupos económicos más poderosos. El objetivo último del gobierno argentino era lograr que el Mercosur fortalecido, se ubicara entre las

¹⁵ De La Balze, F. El destino del Mercosur: Entre la Unión Aduanera y la Integración Imperfecta, In: De La Balze (comp.) El futuro del MERCOSUR. Entre la retórica y el realismo, [ABA- CARI], Buenos Aires, 2000.

preferencias de Washington para sumarse al NAFTA como paso hacia la integración continental y la inserción global. Claro que ésta era una estrategia coherente y beneficiosa sólo si Brasil se incorporaba plenamente a la táctica de acercamiento iniciada por Argentina con los Estados Unidos. Sin embargo, a medida que los gobiernos de Itamar Franco y Fernando H. Cardoso retornaron a políticas más nacionalistas y adoptaron posturas reticentes frente a la idea del Alca, la estrategia de política exterior argentina llevó a inevitables confrontaciones con Brasil, que dificultaron la consulta sobre distintos temas y la coordinación de políticas internacionales.

En el último año de mandato del Presidente Menem, se agudizaron una serie de conflictos dentro del ámbito del Mercosur. Debido a la devaluación realizada en Brasil y al estado crítico de las economías, el intercambio bilateral se redujo un 30% lo que despertó posturas proteccionistas y la presión de algunos sectores industriales. Durante 1999, en un contexto de crecientes tensiones económicas, el gobierno argentino incurrió en una serie de medidas que perjudican aún más las relaciones bilaterales: promovió la dolarización de la economía argentina; anunció el pedido de ingreso a la OTAN; ofreció el territorio nacional fronterizo con Brasil para que comandos de Estados Unidos realizaran entrenamiento militar; el Presidente Menem prometió tropas a Estados Unidos para ingresar a Colombia y reabrió la disputa por la Banca en el Consejo de Seguridad ante la ONU. Estos acontecimientos plantearon la necesidad fundamental de reafirmar el compromiso político entre los Estados miembros y reconstruir una visión común acerca del proyecto de integración. Sin embargo, ninguno de los dos gobiernos contó con el suficiente apoyo político para encarar esta tarea: el gobierno de Brasil padecía una crisis de popularidad, y la administración de Menem sufría la debilidad propia del final de su mandato.

Estas circunstancias provocaron que el Mercosur presentara a fines de los noventa una imagen bastante deteriorada, que cuestionaba el perfil político ganado en años recientes y debilitaba el grado de interés estratégico global que había ganado en los gobiernos y sociedades de los países miembros.

El gobierno de De La Rúa (1999-2001): La carga de una pesada herencia

Los efectos causados por una década de reformas estructurales eran demasiado profundos como para que las fuerzas políticas con posibilidades de llegar al gobierno en 1999, propusieran cambios que sacudieran al orden establecido. Por el contrario, todas ellas, defendieron la Convertibilidad, la apertura y las privatizaciones, e interpretaron los altos índices de inequidad, desocupación y de exclusión social, como resultado de la corrupción estructural del Estado y no como fenómenos derivados de las políticas económicas. En un contexto de continuidad estructural, promovieron fundamentalmente, la honestidad y la capacidad de gestión de funcionarios y mandatarios, y la

presencia de un Estado eficiente y transparente que concretara políticas activas destinadas a promover la democratización económica y social.

La Alianza [¹⁶] llegó al gobierno el 10 de diciembre de 1999 con el difícil desafío de revertir la recesión económica más larga de la historia nacional y el objetivo de reducir un déficit fiscal descomunal. Las internas encarnizadas dentro de la coalición de gobierno, la falta de liderazgo del presidente De La Rúa, una oposición política imprevisible y una creciente conflictividad social, no constituían el mejor escenario político para afrontar la urgencia de la crisis. La complejidad de la situación económica y la fragilidad de la coalición política dejaron al nuevo gobierno sin recursos para diseñar e implementar políticas públicas con cierta capacidad de autonomía, por lo tanto, la administración de De La Rúa adoptó la estrategia de los poderosos grupos y agentes económicos domésticos y extranjeros que insistían en la necesidad de profundizar las reformas estructurales iniciadas a comienzos de los noventa. La conformación del equipo de gobierno con economistas que agradaban a los sectores de poder nacionales e internacionales, y las medidas implementadas de puro corte ortodoxo, demostraron que los lazos entre el poder económico y las cúpulas políticas conformadas durante el menemismo se mantenían intactos, y que el nuevo gobierno traía un cambio de estilo pero no de estrategia.

Así como el gobierno de la Alianza no formuló cambios en el modelo económico, tampoco tuvo disensos estratégicos en política exterior: fijó como objetivo fundamental, lograr una ampliación de los mercados para las exportaciones del país, estableció el compromiso de profundizar el Mercosur -al que definió como “la mejor respuesta estratégica frente a la globalización”-, y propuso “relaciones intensas, maduras y dignas” con Estados Unidos en un momento en el cual la intermediación de la potencia ante los organismos de crédito multilaterales se consideraba esencial.

La gestión aliancista decidió mantener las relaciones con Washington dentro del marco político general positivo que había cimentado el menemismo, fundamentado en la defensa de valores compartidos [¹⁷]. Los criterios generales [¹⁸] y los contenidos de la agenda bilateral durante los

¹⁶ La Alianza fue conformada a fines de 1997 por la unión de los dos partidos que constituían la principal oposición al menemismo, la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario. Si bien se la ubicó en el centro-izquierda del espectro político, se mostró más confiable ante el establishment que el candidato justicialista Eduardo Duhalde. En realidad, las propuestas de La Alianza reproducían el mensaje de carácter liberal-social que caracterizaba las posturas de Tony Blair y Bill Clinton, mientras que E. Duhalde presentaba un discurso más populista que incluía la revisión del pago de la deuda externa.

¹⁷ El entonces Canciller Rodríguez Giavarini afirmó: “Nuestro Gobierno está profundizando un diálogo intenso y cordial con Washington... en el convencimiento de que los mejores intereses estadounidenses son análogos a los nuestros: a todos interesa la estabilidad democrática del continente, la perseverancia en la paz y la elevación de los niveles de desarrollo económico así como la erradicación de la pobreza, el crimen organizado y la corrupción. Sin sobreactuaciones, estamos consolidando una excelente relación con un país de importancia primordial para la política exterior del gobierno...”, Rodríguez Giavarini, A. “La política exterior argentina”, In: Archivos del Presente, Revista Latinoamericana de Temas Internacionales, [Fundación Foro del Sur], Año 5, Nro. 20, abril-junio, Buenos Aires, 2000.

últimos años del gobierno de Menem, permanecieron presentes casi sin variaciones, sólo existió un incremento de la importancia de las denominadas nuevas amenazas a la seguridad, como narcotráfico y terrorismo. En relación a estas cuestiones se adoptaron criterios comunes para prevenir, combatir, y eliminar estas amenazas, y se descargó una verdadera batería de reclamos por parte de funcionarios estadounidenses respecto a las dificultades de Argentina en controlar el tráfico de drogas en los aeropuertos, el incremento del lavado de narcodólares, y la poca participación de las fuerzas armadas en la lucha interna.

Respecto a la dimensión económica de la relación bilateral, durante la administración de De La Rúa los condicionantes externos aumentaron como consecuencia de la debilidad política y la fragilidad económica del país. En este sentido, desde la campaña electoral de 1999, el gobierno de Estados Unidos mantuvo una permanente supervisión de las propuestas económicas y políticas de los principales partidos políticos, y diferentes funcionarios sostuvieron la necesidad de que el futuro gobierno argentino continuara con la convertibilidad, profundizara la desregulación, creara un clima favorable para la inversión extranjera directa, y atacara el problema fiscal en forma rápida y decisiva. Dado que la administración De la Rúa no se apartó de estos lineamientos básicos, los gobiernos de Clinton y Bush, como había sucedido durante la presidencia de Menem, respaldaron la política económica y apoyaron la obtención de préstamos o refinanciamientos de los organismos de crédito internacionales [¹⁹].

El aval ofrecido por Estados Unidos a la política económica no impidió que a poco de asumir el gobierno aliancista, volvieran a intensificarse las presiones norteamericanas referidas a la necesidad de transparencia en las licitaciones públicas, la desregulación de las telecomunicaciones y al cumplimiento de la ley de patentes farmacéuticas [²⁰]. A estos temas sensibles de la agenda bilateral, se sumaron otros como el acuerdo sobre política aerocomercial de “cielos abiertos” [²¹] y

¹⁸ Se continuó pensando en una necesaria articulación entre la política de defensa y la política exterior a la vez que se valorizó la continuidad de Argentina en los regímenes de control y no proliferación.

¹⁹ El apoyo de los Estados Unidos se cortó a fines de 2001 producto de una serie de factores, entre los cuales se pueden mencionar: la inviabilidad del modelo económico de Argentina, la decisión de dirigir el auxilio financiero hacia otros países considerados estratégicamente más relevantes, como Turquía; el convencimiento de que la crisis argentina no tendría un “efecto derrame”, y la pérdida de prioridad de la agenda económica luego de los atentados del 11 de septiembre.

²⁰ A partir de fines de octubre de 2000 comenzó a regir plenamente la Ley de Patentes, después de una década de conflictos. La discusión acerca de las patentes de los medicamentos arrancó a principios de los 90. En 1995 se aprobó la ley, que concedió un plazo de cinco años a los laboratorios para adaptarse al nuevo régimen y comenzar a pagar royalties. Existieron polémicas entre el Congreso y el Ejecutivo, que fueron un espejo de la dura puja entre los laboratorios nacionales (la mayoría se opuso a esta legislación) y los extranjeros (que usaron el poder de sus embajadas para impulsarla). La vigencia de la ley, sin embargo, no evitó el proceso iniciado por los Estados Unidos contra la Argentina ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) en agosto de 2000. Los estadounidenses plantearon en esa instancia que la legislación argentina es insuficiente, y que no responde a las exigencias internacionales sobre el tema.

²¹ El acuerdo de cielos abiertos le permitiría a empresas de transporte aéreo de Estados Unidos realizar libremente vuelos de cabotaje y comenzaría a regir en el año 2003. A fines de marzo de 2000, el gobierno de Argentina anunció que suspendía el acuerdo porque “no era beneficioso para la mayoría de los argentinos”. El gobierno pretendía anular un

la radarización [²²]. Estas nuevas cuestiones conflictivas, eran resultado de cuestionables convenios realizados en los últimos tiempos del menemismo y cuya revisión por el gobierno de De La Rúa, era firmemente resistida por los funcionarios estadounidenses.

Los Estados Unidos intentaron que la Argentina se plegara a la estrategia que aquel país adoptó para América Latina en la pos Guerra Fría destinada a promover con mayor efectividad sus intereses. En términos económicos, la política exterior norteamericana privilegió la diplomacia económica y enfatizó, por un lado, el cumplimiento de ciertas reglas de comportamiento por parte de los países de la región (normas de propiedad intelectual, restricción de subsidios a las exportaciones) y por otro lado, promovió la concreción de un área económica preferencial (la extensión del NAFTA o la conformación del ALCA). En términos de seguridad hemisférica, Estados Unidos intentó no involucrarse aquellos conflictos que no involucraran directamente a sus propios intereses, y mantuvo un rol activo en aquellos temas donde la agenda interna se proyectaba en su política exterior. Este fue el caso de la lucha contra el narcotráfico, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en la región, y el futuro de Cuba.

En este contexto, la diplomacia norteamericana intentó que el gobierno de De La Rúa se incorporara decididamente al ALCA; se plegara a su propuesta de sancionar al gobierno de Fujimori en Perú; tuviera un compromiso mayor en la lucha contra el narcotráfico en Colombia; y que continuara con el voto de condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Con excepción de Cuba, en todos estos temas sensibles del hemisferio, el gobierno argentino actuó en forma coordinada con Brasil y en permanente consulta con sus socios del Mercosur, inclusive la acción diplomática en relación a los atentados terroristas del 11 de setiembre, se realizó en forma coordinada con el gobierno brasileño.

Por lo tanto, a pesar de la continuidad con la estrategia llevada a cabo durante el menemismo, es necesario reconocer que el gobierno de De La Rúa planteó algunas diferencias en la relación política con Washington, principalmente frente a aquellos temas sensibles del ámbito sudamericano, donde se alejó del alineamiento automático y coordinó posiciones comunes con Brasil. La competencia por espacios de poder en el Cono Sur que había estado presente durante el gobierno de Menem, fue dejada totalmente de lado. Ante la pérdida evidente de recursos de poder, el liderazgo de Brasil no fue cuestionado.

capítulo del convenio considerado “contrario a la soberanía nacional”, por el cual Estados Unidos se convertía en la autoridad que calificaba la seguridad y calidad de los aeropuertos argentinos.

²² El interés concreto de Washington era que el gobierno confirmara el otorgamiento del plan de radarización, valuado en 200 millones de dólares, a la empresa estadounidense Northrop (asociada a la italiana Alenia) cuya adjudicación estaba en la Justicia.

A pesar de esta alianza política con Brasil, a la hora de definir dentro de que marco se realizaría la integración económica internacional, la gestión De La Rúa incurrió en las mismas ambigüedades que el gobierno de Menem. Si por una parte se planteó la profundización y ampliación del Mercosur, por otra, se dieron continuas señales a Estados Unidos de que Argentina estaba dispuesta a sumarse al NAFTA o a adelantar la fecha de inicio del ALCA, dejando traslucir que Brasil no era el socio más importante de su relacionamiento externo. Estas contradicciones ayudaron a que la imagen internacional de Argentina se depreciara y que se lo percibiera como un país incierto que no cumplía con sus compromisos, esto tuvo consecuencias negativas en una economía que basaba gran parte de su crecimiento en las inversiones externas.

Estas posiciones ambiguas respecto a la integración, que se manifestaban en disputas burocráticas dentro del propio gobierno, de ninguna manera estaban manifestando una disidencia de fondo sino de forma, porque la dirigencia argentina, que realizó una adscripción absoluta a la globalización, siempre percibió la conformación de un área de libre comercio continental como una fuente importante de ganancias potenciales [²³]. Las manifestaciones discordantes dentro del propio Poder Ejecutivo estaban referidas a cuál era el camino más conveniente para la inserción Argentina en el ALCA. Mientras que los dirigentes del Ministerio de Economía se pronunciaron a favor de tramitar una pronta incorporación de Argentina al proceso de liberación hemisférica [²⁴], Cancillería siempre se inclinó por una acción conjunta con Brasil desde el Mercosur.

Estas contradicciones se acentuaron durante los años 2000 y 2001, debido a que sectores cada vez más numerosos de la sociedad, estaban percibiendo que la integración con Brasil no ayudaba a escapar de la recesión imperante desde 1998. En primer lugar, se evidenciaban dificultades para

²³ Por ejemplo, el Canciller Rodríguez Giavarini afirmaba: “Mercosur y ALCA no son procesos de integración contrapuestos. Todo lo contrario, son procesos que se encuentran en estadios diferentes y que resultan complementarios e incluso, en ciertos aspectos convergentes”...El ALCA mejora las condiciones de acceso a mercados de bienes industriales y agrícolas; facilita el acceso de empresas argentinas a nuevos mercados en materia de compras gubernamentales y servicios; aumenta el flujo de IED; reduce el espacio de la aplicación de derechos antidumping y compensatorios, y barreras paraarancelarias que afectan a las exportaciones del país; mejora los principios de estabilidad, transparencia y no discriminación entre los socios del hemisferio... Mercosur y ALCA son proyectos complementarios y convergentes. La interacción entre ambos procesos de integración ayuda a motorizar definiciones en el otro”. Conferencia pronunciada el 25 de junio de 2001

²⁴ Las diferencias dentro del gobierno se hicieron públicas, luego del sorpresivo anuncio de que Estados Unidos y Chile habían acordado firmar un tratado de libre comercio. El ex ministro de Economía, José Luis Machinea, declaró que la Argentina debería promover la firma de un tratado similar al de Chile con Washington. Machinea fue sustituido por el ultraliberal Ricardo López Murphy, cuyos asesores afirmaron que no era conveniente para Argentina permanecer en un bloque liderado por un país “demasiado cerrado” como Brasil. Por su parte, el sucesor de López Murphy, Domingo Cavallo defendió en repetidas ocasiones que los países del Mercosur deberían retroceder de una unión aduanera, para conformar un área de libre comercio y dejar a cada uno ejecutar su política de comercio exterior. Otros argumentos que objetaban al Mercosur, hacían referencia a la peligrosa relación estructural centro-periferia que se había establecido con Brasil (la brasildependencia); la escasa disposición de los gobiernos de Brasil a restringir su margen de libertad en pos de acrecentar la coordinación macroeconómica del bloque; la dificultad en construir agendas comunes de política exterior; la valoración negativa por parte de Brasil, del papel que juega Estados Unidos en la integración regional y, específicamente, en el proyecto del ALCA.

articular un crecimiento armónico del bloque, porque incluso el buen desempeño de la economía brasileña no alcanzaba para promover el dinamismo en los demás socios y en el caso de Argentina, sólo unos pocos productos tradicionales se habían beneficiado de esta situación (petróleo, trigo, maíz y en menor medida, automóviles).

En segundo lugar, la ausencia parcial o total de armonización de políticas macroeconómicas sumado a la demanda de resguardo de aquellos sectores productivos afectados por una situación de crisis, provocó que continuaran las contradicciones entre un programa doctrinario de integración y un pragmatismo de protección. Fueron continuas las desgastantes disputas comerciales por el acceso de productos argentinos al Brasil (y viceversa) y las acusaciones mutuas de comercio desleal entre los socios.

En estas circunstancias, la dirigencia económica y política argentina insistió en que había que modificar esta forma de integración en la que se combinaban una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta, con bajo grado de institucionalidad. Si bien la profundización de la unión aduanera y la coordinación macroeconómica eran los objetivos de máxima, no todos querían transitar este camino porque reconocían la permanencia de dos factores que frustraban su concreción efectiva: la disparidad cambiaria entre los países, y la reticencia de Brasil a resignar soberanía para asumir el liderazgo constructivo en esa dirección [²⁵].

Por lo tanto, si bien para los sectores de poder en Argentina un Mercosur abierto al mundo era la mejor opción estratégica frente a la globalización, en un contexto donde se conjugaron crisis económica interna, parálisis de la dinámica de integración subregional, y poca disposición de Brasil a restringir sus márgenes de libertad, se incrementaron las voces de aquellos sectores más globalizados que proponían en lo interno, profundizar las políticas de flexibilización, privatización, desregulación y rígida disciplina fiscal; y en lo externo, impulsar una mayor inserción en las corrientes de comercio internacional, un mayor arribo de capitales, y una adscripción al NAFTA / ALCA como mejor medio para alcanzarlos.

²⁵ Esta idea es desarrollada en De La Balze, El futuro del, op.cit, 2000. Por su parte, Pedro da Motta Veiga (2001) afirma que “en Brasil, en contraste con el interés político atribuido al proyecto subregional, los incentivos económicos asociados con dicho proyecto se consideran limitados...De esta contradicción entre elevada motivación política e incentivos económicos restringidos, se desprende una postura de participación que incluye un compromiso estratégico con la integración subregional; sin embargo, esto no genera la adhesión automática a las propuestas de profundización de la unión aduanera ni implica la aceptación de propuestas consideradas capaces de restringir el margen de libertad de los gobiernos (federal y estatales) en las áreas de políticas de desarrollo. En este sentido, la posición negociadora de Brasil es, sin duda, el factor determinante del actual perfil del Mercosur: una unión aduanera imperfecta, dotada de escasos mecanismos de institucionalización y frágiles instrumentos de “penalización” a las políticas nacionales de los países miembros”. No obstante, en los últimos tiempos, “en Brasil ha cambiado la concepción del Mercosur, sobre todo en función de la consolidación de las negociaciones del ALCA, lo que, entre los brasileños, actualiza la prevención en cuanto a los riesgos de que el Mercosur se diluya en el proyecto continental, por lo que se muestran menos reacios a discutir temas hasta entonces rechazados por Brasil”. da Motta Veiga, P. “Brasil, el Mercosur y el ALCA”, Foreign Affairs en Español, primavera 2001,

De todas maneras, la alternativa de disolver los acuerdos del Mercosur para conformar un área de libre comercio con Estados Unidos, nunca se impuso sobre la que proponía profundizar la unión aduanera y mantener la alianza con Brasil. En primer lugar, porque los sectores que demandaban la suspensión de los acuerdos regionales, no lograron conformar un bloque homogéneo. En las críticas al Mercosur coincidían sectores industriales cuyo objetivo era aplicar mecanismos de protección del mercado local, y sectores ultra ortodoxos que pretendían la liberalización y la apertura extrema de la economía. En segundo lugar, en los últimos diez años la Argentina se había posicionado más cerca del Mercosur que de ninguna otra región en el mundo, y los beneficios económico-comerciales de la asociación con Brasil, a pesar de los conflictos y el estancamiento, superaban ampliamente a los costos. En tercer lugar, en el momento en que las críticas hacia el Mercosur alcanzaron sus niveles más altos (fin de 2001), el gobierno argentino necesitó del apoyo de la región, ante la indiferencia de los Estados Unidos, para solicitar ayuda a los organismos de crédito internacionales.

En síntesis, en la dirigencia argentina prevaleció la voluntad de preservar la integración, y predominó la concepción de que a pesar de las crisis y las dificultades temporarias, la estrategia más conveniente para Argentina continuaba siendo, a partir de un Mercosur profundizado, integrarse simultáneamente o sucesivamente con los Estados Unidos y la Unión Europea.

Los gobiernos de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner ¿una nueva política exterior?

El Presidente De la Rúa sólo gobernó dos años. El 20 de diciembre de 2001 debió renunciar como consecuencia de los alzamientos populares que se multiplicaron contra la política económica aplicada, y contra un gobierno debilitado después de la temprana ruptura de la Alianza, que no logró eficiencia ni concentró poder suficiente para solucionar los gravísimos problemas económico-sociales. Luego de una vertiginosa sucesión de tres presidentes provisionales en diez días, el 1 de enero de 2002, la Asamblea Legislativa nombró presidente al justicialista Eduardo Duhalde.

El gobierno de Duhalde fue un gobierno de transición con escasa sustentabilidad política, cuyos principales objetivos fueron gerenciar la crisis económica, recomponer la virtual quiebra del sistema financiero, conseguir gobernabilidad a través de la contención del estallido social, y preparar una salida electoral ordenada. En el ámbito internacional, se procuró conseguir apoyo político para “reinsertar a la Argentina en el mundo” luego del aislamiento que provocó la cesación de pagos de la deuda, declarada en diciembre de 2001 después de la caída de De la Rúa. Para ello, las acciones estuvieron dirigidas a recomponer la imagen exterior del país, y a consolidar los vínculos con los países del Mercosur, especialmente con Brasil.

La administración Duhalde se caracterizó por una retórica más antinorteamericana y una práctica de mayor autonomía en relación a sus predecesores. El desprestigio que el neoliberalismo y el gobierno de Estados Unidos habían ganado en la sociedad argentina, permitieron que la administración Duhalde llevara a cabo políticas que sugerían una búsqueda de mayor autonomía. En primer lugar, impuso un nuevo estilo de negociación con los organismos internacionales poniendo límites a su injerencia en política económica interna para preservar la incipiente recuperación económica que lentamente se estaban produciendo. En segundo lugar, formuló severas críticas a la guerra de Irak , y decidió después de 12 años, abandonar el voto de condena a Cuba en la Comisión de derechos Humanos de Naciones Unidas y optar por la abstención. En tercer lugar, priorizó al Mercosur y a la relación estratégica con Brasil como ejes fundamentales del relacionamiento exterior, desplazando a las posturas más ortodoxas que propiciaban el inicio acelerado de negociaciones para establecer acuerdos de libre comercio con áreas mayores (ALCA, UE) que tanta fuerza habían alcanzado durante el gobierno de De La Rúa.

El 25 de mayo de 2003, el justicialista Nestor Kirchner asumió la presidencia de la Nación tras la decisión de su adversario, el ex presidente Carlos Menem, de no presentarse a la segunda vuelta electoral para evitar una derrota abrumadora. En su primer discurso el presidente Kirchner afirmó que, en contraposición al modelo predominante en los 90 que sólo contemplaba el equilibrio macroeconómico como tema prioritario^[26], su gobierno estaría sustentado en una economía ordenada y predecible, el respeto por la política y las instituciones, y una opción concreta por los aspectos sociales. Expresó que el objetivo fundamental de su gobierno era “reconstruir un capitalismo nacional serio”, donde el Estado debía adquirir un papel principal como reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión. Asimismo, proclamó un discurso muy crítico hacia los organismos de crédito multilaterales a quienes acusó de ser co-rresponsables de la situación argentina, y advirtió que su gobierno mantendría una actitud más firme y menos condescendiente que antaño en las negociaciones de la deuda externa ^[27].

²⁶ “Sabemos adónde vamos y sabemos adónde no queremos ir ni adónde queremos volver... El pueblo ha marcado una fuerte opción por el futuro y el cambio (...) Al contrario del modelo de ajuste permanente, el consumo interno estará en el centro de nuestra estrategia de expansión... Para eso es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y una mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá el Estado cobra en eso un papel principal (...) Cambio responsable, calidad institucional, fortalecimiento del rol de las instituciones con apego a la Constitución y a la ley y fuerte lucha contra la impunidad y la corrupción deben presidir no sólo los actos del gobierno que comenzaremos sino toda la vida institucional y social de la República. Queremos ser la generación de argentinos que reinstale la movilidad social ascendente, pero que también promueva el cambio cultural y moral que implica el respeto a las normas y a las leyes”. Discurso ante la Asamblea Legislativa, 25/5/2003.

²⁷ “...los propios acreedores, tienen que entender que sólo podrán cobrar si a la Argentina le va bien.... Sabemos que nuestra deuda es un problema central. No se trata de no cumplir, de no pagar. No somos el proyecto del default. Pero tampoco podemos pagar a costa de que cada vez más argentinos vean postergados su acceso a la vivienda digna, a un trabajo seguro, a la educación de sus hijos, o a la salud.”. Discurso ante la Asamblea Legislativa, 25/5/2003.

En la etapa pos convertibilidad del modelo económico, es fundamental el incremento de las exportaciones mediante la profundización de la estrategia de apertura de mercados, el incremento sustancial del intercambio con el resto del mundo, y la diversificación de las exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado [28]. Por lo tanto, el canciller argentino Rafael Bielsa ha transmitido que la política exterior está guiada por una multilateralidad equilibrada: “Nada es excluyente. Así como el Mercosur es la base desde la que se debe discutir la integración al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la agenda internacional de la nueva administración figuran con la misma importancia la construcción de una América Latina estable política, social y económicamente, y el tejido de relaciones maduras y serias con Europa y con los Estados Unidos” [29].

Cuando Kirchner se instaló en la Casa de Gobierno en Buenos Aires, comenzaron los gestos de acercamiento por parte de altos funcionarios de Estados Unidos, con expresiones que mezclaban, como en el pasado, buenos augurios y recomendaciones de políticas que eran “absolutamente imperativas” para transformar a Argentina en un país “dinámico y fuerte” [30]. Estas políticas, lejos de ser novedosas, marcaban una continuidad con las exigencias que se venían formulando desde los noventa. En el plano económico, la administración Bush impulsó la apertura de mercados, la búsqueda de transparencia y combate a la corrupción, y la restauración de la confianza en el imperio de la ley [31]. En el plano de la seguridad regional, el Secretario de Estado, Colin Powell, manifestó la voluntad de trabajar conjuntamente en la cuestión de la lucha contra el terrorismo acentuando la preocupación por aumentar los controles de la Triple Frontera [32].

A pesar de que las demandas de los Estados Unidos no variaron, la crisis de 2001 promovió un cambio de actitud de los gobiernos argentinos hacia la potencia hemisférica. A partir del quiebre

²⁸ En este sentido, Martín Redrado en ese momento Secretario de Comercio Internacional, expresó que: “la única fórmula sustentable capaz de garantizar crecimiento es la generación de recursos genuinos. Esto requiere duplicar el volumen de nuestras exportaciones, diversificando la oferta a productos con mayor valor agregado y desconcentrando los embarques hacia todos los destinos posibles de América latina, Europa, Estados Unidos y Asia”. Sin embargo, es necesario aclarar que durante el período pos convertibilidad, el agro (con el “efecto soja”) y el petróleo fueron los sectores que lideraron el récord de ventas externas, demostrando que si el gobierno argentino no adopta medidas concretas para recrear la competitividad industrial, no realiza políticas activas en favor de la industrialización, poco podrá hacer un discurso voluntarista que no se respalda en hechos concretos.

²⁹ Diario La Nación, 9 de junio de 2003.

³⁰ Se pueden consultar las declaraciones de la Directora del Tesoro para América Latina, Heidi Cruz y del Director para Brasil y el Cono Sur del Departamento de Estado, James Carragher, en Diario La Nación, 26/5/2003 y 30/5/2003

³¹ Las reformas exigidas a la nueva gestión, consistían en: concretar un acuerdo de largo plazo con el FMI, la renegociación de la deuda, la reestructuración del sistema bancario, la reforma impositiva, un acuerdo fiscal con las provincias, la prevención para evitar el uso de las cuasi monedas en el futuro, la restauración de los derechos de los acreedores, cambios estructurales para liberalizar el comercio y nuevos contratos y ajustes de tarifas en el sector de las empresas de servicios públicos.

³² Declaraciones de Colin Powell en Buenos Aires, Diario La Nación, 10/6/2003. En lo que hace a la Triple Frontera, el jefe del Comando Sur de los Estados Unidos reiteró, en junio de 2003, que en dicho punto donde convergen las fronteras de la Argentina, Brasil y Paraguay existe un área con muy bajo control estatal y donde se desarrollan estructuras de apoyo para el terrorismo.

económico e institucional que provocó la salida de De La Rúa, la dirigencia política argentina, abandonó la creencia, tan firme durante los '90, de que la política exterior norteamericana en relación a Argentina se basaba en la vinculación de cuestiones. La diplomacia había actuado bajo la premisa de que el apoyo a las iniciativas estadounidenses en temas de política y seguridad internacionales garantizaba como contraparte, la ayuda de Estados Unidos en asuntos claves como comercio, inversiones y negociaciones con los organismos de crédito multilaterales. Sin embargo, la actitud displicente de Estados Unidos ante la crisis argentina de 2001, evidenció que este supuesto era equivocado. Por lo tanto, el gobierno de Kirchner, al mismo tiempo que solicitaba a Estados Unidos que respaldara al país en las negociaciones de un nuevo y esencial acuerdo con el FMI, dejó bien en claro que Argentina ya no era aliado automático de Estados Unidos, afirmó que el país no estaría presente en Irak, marcó diferencias en cuanto a la lucha contra el terrorismo^[33], ratificó su voto de abstención respecto al tema cubano en Naciones Unidas, y negó la inmunidad jurídica total para militares norteamericanos que tenían programado realizar un ejercicio en conjunto con la Fuerza Aérea Argentina en territorio nacional^[34].

A pesar de estas acciones alejadas del alineamiento estratégico, el gobierno de George W. Bush fue clave para allanar el camino y acortar las diferencias en favor de un nuevo acuerdo entre Argentina y el FMI que suplantó al acuerdo transitorio de enero de 2003 y que permitió evitar el *default* al refinanciar vencimientos de deuda con los organismos de crédito por un plazo de tres años ^[35]. Fue al revés de lo que ocurrió a principios del 2002, cuando los países de Europa pedían que se ayudara a la Argentina, y Estados Unidos, por medio del ex secretario del Tesoro Paul O'Neill, insistía en que el país sudamericano debía escarmentar por sus malos manejos de la economía. Es que una agudización de la crisis argentina por falta de un acuerdo con el Fondo Monetario hubiera sido un factor central de desestabilización en el cono sur, particularmente en Brasil.

Alejado del alineamiento estratégico con Estados Unidos, y continuando con los ejes marcados por el anterior gobierno de Duhalde, el presidente Kirchner ha demostrado en este año y medio de

³³ El presidente Kirchner enunció una idea que se ha reiterado posteriormente entre los altos funcionarios de su gobierno, y es que el terrorismo no se soluciona aplicando respuestas de igual magnitud, sino evitando la desocupación, el hambre, la exclusión y la ignorancia que generan las condiciones para la inestabilidad institucional y social y son campo propicio para la proliferación del terrorismo. Asimismo, en la VI Conferencia Hemisférica de Ministros de Defensa, en octubre de 2004, Argentina se opuso a la conformación de una fuerza militar multinacional para combatir el terrorismo en Colombia, y a confección de una lista de "organizaciones terroristas del continente", tal como lo habían propuesto los representantes de Colombia y Estados Unidos.

³⁴ El gobierno norteamericano no ocultó su disgusto por la negativa argentina sobre el pedido de inmunidad para el entrenamiento militar, el mayor adiestramiento combinado de la historia entre las fuerzas aéreas del continente americano en la que participarían Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Bolivia.

³⁵ El secretario del Tesoro, John Snow, intervino directamente en las últimas horas en conversaciones con el titular del Fondo Monetario Internacional, Horst Köhler, y con la número dos de ese organismo, Anne Krueger, para que se aceptaran algunas posiciones del gobierno argentino, como por ejemplo el nivel al que debía fijarse el porcentaje del superávit fiscal del año próximo.

mandato, que el objetivo estratégico de su gobierno es dar prioridad a la integración política del Mercosur a partir del fortalecimiento de la alianza con Brasil. En su concepción, esto servirá para reforzar el poder de negociación ante los países desarrollados en temas tan importantes como la deuda externa, el combate de la pobreza y de la exclusión social [³⁶].

Este pensamiento se plasmó en octubre de 2003, cuando los presidentes de Brasil y Argentina firmaron el “Consenso de Buenos Aires”, a través del cual se comprometieron a “cooperar para impulsar el crecimiento sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios en el marco de un modelo de desarrollo que garantice a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos fundamentales, sobre la base de la libertad y la justicia social” [³⁷]. En la misma línea de acción política, en marzo de 2004 ambos presidentes firmaron el “Acta de Copacabana” en la que se comprometieron a elaborar alternativas para neutralizar los efectos negativos de la globalización; desplegar acciones conjuntas para la apertura de mercados y la eliminación de subsidios en los países industrializados; y coordinar las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, con el objetivo de que las exigencias y condicionalidades asociadas a la re negociación de la deuda externa, no afecten las posibilidades de crecimiento de los países deudores.

En las Cumbres de Presidentes del Mercosur en Asunción (junio de 2003) y en Puerto Iguazú (julio de 2004), demostraron la intención de institucionalizar y ampliar el bloque regional: se promovió la creación de un Parlamento del Mercosur, de un instituto monetario -base de una moneda común que en principio sería para el turismo y el comercio exterior-, y se puso en funcionamiento el Tribunal de Controversias, primer órgano supranacional del Mercosur. Asimismo, se consiguió la ampliación del bloque con la incorporación, en diferentes velocidades, de Perú, Venezuela, Colombia, Ecuador y México como miembros asociados [³⁸]. En octubre de 2004 se ratificó la política de consolidar un área en América del Sur, cuando el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones sellaron un acuerdo para conformar una zona de libre comercio entre los nueve países que integran ambos bloques, y en diciembre de 2004 se conformó la Unión Sudamericana.

³⁶ Así lo expresó en su primer discurso como presidente: “El Mercosur y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional. Nuestra alianza estratégica con el Mercosur, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional”.

³⁷ Palabras del presidente Néstor Kirchner, en el acto de firma de acuerdos con la República Federativa del Brasil – Consenso de Buenos Aires, 16/10/2003. La convergencia política entre Argentina y Brasil se manifestó en el acuerdo entre ambas cancillerías de cooperar y trabajar en conjunto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el período 2004 – 2006.

³⁸ Los asociados deben mantener una zona de libre comercio con el Mercosur y cumplir con la cláusula democrática. Participan con voz y sin voto en las decisiones económicas, pero no opinan de lo político y lo institucional. Los socios plenos, en cambio, están dentro de una unión aduanera y tienen derecho a voto.

Esta consonancia en términos de integración regional no significa que se hayan terminado los conflictos económico-comerciales entre Argentina y Brasil³⁹], pero hay una predisposición de los gobiernos de que éstos no afecten la relación de confianza que se ha construido. El gobierno argentino considera que existen importantes temas pendientes para paliar los desequilibrios entre ambas economías: integrar las cadenas productivas de ambos países; compartir mecanismos de financiación de las exportaciones o la producción que hoy existen casi exclusivamente en **Brasil debido a que fueron desmantelados en Argentina durante el menemismo**; acelerar la coordinación macroeconómica, para que el escenario no cambie constantemente para los empresarios; crear algún mecanismo de reglas claras y consensuadas para captar inversiones, que evite que éstas se dirijan a Brasil gracias a su economía mayor o al ofrecimiento de subsidios e incentivos.

En cuanto a la conformación de una política coordinada para el ámbito regional, tal como venía sucediendo desde la administración de De La Rúa, el gobierno argentino decidió acompañar a Brasil en la resolución de las crisis políticas que estallaron en Bolivia, Venezuela, Colombia y Haití, en un intento por demostrar a Estados Unidos que la región, bajo el liderazgo de Brasil, está preparada para resolver sus propios conflictos. A pesar de esta sintonía, subsiste una disidencia entre ambas cancillerías en relación a la posible reestructuración y ampliación del Consejo de Seguridad, donde Brasil está trabajando para conseguir una banca permanente y Argentina ha defendido que esa banca debe ser ocupada alternativamente por diferentes países de la región. Sin embargo, esta parece ser una disputa que no ha contaminado aún, las buenas relaciones que intentan sostener los presidentes y cancilleres.

Conclusión

En la década de los noventa, el gobierno argentino adscribió a un nuevo paradigma de inserción internacional basado en la aceptación de la hegemonía de la Alianza Occidental y del capitalismo global, y en la adopción de los “valores universales” hegemónicos. Los intereses perseguidos por la política exterior giraron en torno al fomento del comercio, las negociaciones, las inversiones y la atracción de capitales extranjeros, como una forma de consolidar las reformas estructurales domésticas. El gobierno de Menem dejó atrás una historia de confrontaciones y procuró la concreción de una alianza o relación especial con los Estados Unidos con la convicción de que esto le permitiría obtener beneficios económicos y alcanzar el crecimiento. El Mercosur fue el otro eje de la política exterior. Concebido como un modelo de regionalismo para la globalización, se

³⁹ Las asimetrías entre sectores industriales de ambas economías provoca que sectores brasileños y argentinos de la industria textil, de electrodomésticos, de calzados y de automóviles estén justamente en conflicto debido a la avanzada de los primeros sobre el mercado de los segundos

privilegiaron los aspectos comercialistas por sobre las políticas activas destinadas a lograr metas de desarrollo equilibrado que se habían planteado en los años ochenta.

El gobierno de la Alianza no propuso cambios de rumbo en el modelo de desarrollo adoptado, y por consiguiente, tampoco tuvo disensos estratégicos en política exterior. Estableció el compromiso de profundizar y ampliar el Mercosur, y continuó con una acción diplomática que tuvo el compromiso fundamental de ampliar los mercados para las exportaciones del país. La relación bilateral con Estados Unidos se desarrolló en base a una “agenda heredada”, en la que predominaron cuestiones económicas específicas, y donde quedó claro que no se podían sobreestimar los beneficios derivados de una relación especial de diez años, ya que las autoridades de Estados Unidos seguían presionando por los intereses de sus empresas mas allá de quien gobernara la Argentina. A pesar de que las continuidades con la política exterior del menemismo fueron evidentes, es necesario reconocer que existieron diferencias. Fernando De la Rúa bregó por un relanzamiento del Mercosur y por acrecentar la relación con Brasil coordinando posiciones comunes ante temas sensibles del ámbito sudamericano. La diplomacia se alejó del alineamiento automático y desarrolló un fino equilibrio para no aislar a Argentina de sus socios del Cono Sur sin disgustar a Estados Unidos.

En el año 2001, el orden económico y social neoliberal sufrió una crisis profunda debido a que uno de sus pilares, la convertibilidad, se derrumbó por el propio peso de sus contradicciones. La crisis fue provocada por una conjunción de factores que incluyó el tipo de cambio fijo, la apertura indiscriminada, la ausencia de políticas de industrialización y exportación, la entrega de patrimonio público y la concesión de beneficios extraordinarios a las empresas sin exigencias de contrapartida en términos de producción y empleo. Las consecuencias de esta crisis fueron terribles para la economía y la sociedad argentinas: la entrada en *default* ocasionó la exclusión de los circuitos de créditos internacionales, el PBI cayó un 4,4% en 2001 y un 10,9% en 2002, la indigencia en el primer semestre del 2002 aumentó un 150% y las personas por debajo de la línea de pobreza llegaron al 64% de la población del gran Buenos Aires.

A pesar de todo, no se trató de una crisis terminal del orden neoliberal porque las fuerzas que lo habían sostenido, actuaron rápidamente para reciclarlo y lograron que en la nueva etapa de crecimiento pos convertibilidad, existiera una continuidad de las características básicas del modelo: la pérdida de hegemonía de la industria como factor de desarrollo y de empleo, las actividades relacionadas a la explotación intensiva de los recursos naturales como eje de crecimiento, una abrumadora concentración de la riqueza, y un perfil empresario liderado por los grandes grupos económicos de capital nacional y las compañías transnacionales.

La política exterior desarrollada a partir del 2002, estuvo absorbida por las negociaciones internacionales para renegociar la deuda, y significó el fortalecimiento del vínculo político con

Brasil. La salida de la convertibilidad y la reivindicación del Mercosur como “política de máxima prioridad” realizados durante el gobierno de Duhalde eliminaron los principales escollos percibidos por Brasil para profundizar la alianza estratégica, que se manifestó como un ámbito de solidaridad en contraposición con la indiferencia de los Estados Unidos.

En la actualidad, la política exterior de la Argentina está guiada por un equilibrio que prevé la multilateralidad y destierra los alineamientos. Desde el Mercosur y Sudamérica se propone profundizar la inserción en el sistema internacional, no ya adaptándose plenamente a la globalización con una visión fundamentalista -porque quedó demostrado que el crecimiento y la modernización no son un resultado automático de la apertura al mundo-, sino aumentando la capacidad de negociación. Se considera que una mayor autonomía de decisión permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados en los diversos foros y organismos multilaterales.

El gobierno de Kirchner ha propuesto desde el discurso, un modo de integrarse en el mundo que tiene como eje el interés nacional redefinido en términos de proyecto productivo, competitividad económica, justicia social y credibilidad política. Sin embargo, si la política exterior es una contraparte necesaria de las políticas domésticas, las medidas adoptadas por el gobierno no han significado un cambio de modelo económico, ni afectaron a los intereses de los sectores que fueron económicamente dominantes durante el menemismo. Por el contrario, más allá de avances en materia de Derechos Humanos, cambios en una Corte Suprema de Justicia viciada por su dependencia del poder, depuración en las cúpulas militares y policiales, y de una retórica inconsecuente con los poderosos del sistema internacional, el gobierno no ha modificado las pautas distributivas y productivas básicas del modelo neoliberal.

Por lo tanto, las negociaciones emprendidas con los diferentes bloques comerciales -incluido el acercamiento comercial con Asia- conforman, como antaño, una agenda que tiende a diversificar mercados, y aumentar exportaciones compuestas fundamentalmente por energéticos, productos primarios y manufacturas con poco valor agregado. En este marco, la vinculación con la Unión Europea tiene como prioridad eliminar o neutralizar las distorsiones arancelarias y subsidios que obstaculizan la entrada de los productos argentinos, particularmente los agrícolas. En lo que concierne al ALCA, existió una manifiesta actitud de desconfianza hacia la integración hemisférica, y la participación argentina ha secundado decididamente a Brasil en la concreción de un acuerdo equilibrado, que contemple los intereses de los distintos participantes de la negociación.

En cuanto al Mercosur, se ratificó la alianza estratégica con Brasil y hubo un reconocimiento implícito de su liderazgo en América del Sur, en donde la competencia por ocupar una banca

permanente en el Consejo de Seguridad, parece ser el único tema que puede empañar la buena relación política bilateral. Sin embargo, las negociaciones por separado sin consultas recíprocas emprendidas con un país tan importante como China, la falta de acuerdos para paliar los desequilibrios entre ambas economías y la negativa de Brasil a realizar concesiones que signifiquen una amenaza a su proyecto nacional de convertirse en una potencia mundial, seguramente ocasionarán como en el pasado, recurrentes conflictos comerciales entre Argentina y Brasil y el regreso en sectores económicos argentinos de un sentimiento de desánimo y la percepción de que el Mercosur, así como está, no sirve. ¿Veremos nuevamente al mismo perro con distinto collar?

Bibliografía

Busso, Anabella. Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De La Rúa. Entre la continuidad y los condicionantes domésticos, In: Bologna, Arturo. *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?*, Ediciones CERIR, Rosario, Argentina, 2001.

Castro, Jorge. La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90, In Cisneros, Andres (comp.) *Política exterior argentina, 1989-1999. Historia de un éxito*, CARI, Nuevohacer, Buenos Aires, 1998.

Cisneros, Andres (comp.) *Política exterior argentina, 1989-1999. Historia de un éxito*, CARI, Nuevohacer, Buenos Aires, 1998.

de Almeida, Paulo Roberto. O futuro do Mercosul: os desafios da agenda interna e da liberalização hemisférica, In: Costa Lima, Marcos y de Almeida Maderos, Marcelo (orgs). *O Mercosul no limiar do século XXI*, Cortez Editora, CLACSO, Brasil, 2000.

De La Balze y Roca (comp.): *Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una Nueva Alianza*, ABRA-CARI, Buenos Aires, 1997.

Escudé, Carlos. La Argentina y sus alianzas estratégicas, en *Archivos del Presente*, Año 4, Nro13, julio-setiembre de 1998

Ferrer, Aldo y Jaguaribe, Helio. *Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?*, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Guilhon Albuquerque, J.A. La nueva geometría del poder mundial en las visiones argentina y brasileña, en DE LA BALZE (comp.): *El futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, ABA, Buenos Aires, 2000.

Rapoport, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000.

Russell, Roberto. Las relaciones argentino-norteamericanas: ¿el fin del desencuentro?, In: De La Balze & Roca (comp.): *Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una Nueva Alianza*, ABRA-CARI, Buenos Aires, 1997.

Vacs, Aldo. Vuelta a los orígenes: Democracia liberal, liberalismo económico y la redefinición de la política exterior argentina, In ACUÑA, Carlos (comp). *La Nueva Matriz Política Argentina*, Nueva Visión, 1995.