

**PONENCIA: La posición argentina frente al ALCA (1990-2005)**  
**Modelo de desarrollo y política exterior**  
**Ignacio Frechero & Virginia Toledo<sup>1</sup>**

## Introducción

La política exterior argentina frente al ALCA ha evolucionado pasando por diferentes etapas: desde la adscripción a la propuesta realizada en 1990, hacia una posición menos definida y, finalmente, a la negociación del tratado desde el bloque regional, lo que significó el colapso del proyecto hemisférico. Estos distintos matices y posiciones se condicen directamente con el establecimiento, consolidación, agotamiento y reformulación del modelo de desarrollo neoliberal en la Argentina.

Es importante contextualizar, en principio, la coyuntura en la que la propuesta ALCA es revelada, para luego explicar los determinantes internos y externos que nutren la o las posturas que, en diferentes momentos, el gobierno argentino manifestará hacia el exterior.

## El Área de Libre Comercio de las Américas

El ALCA tiene su antecedente inmediato en la Iniciativa para las Américas lanzada por el presidente George H. W. Bush en 1990 que pretendía resolver tres cuestiones estrechamente vinculadas en la realidad económica latinoamericana: comercio, inversión y deuda. "*Para expandir el comercio —señaló Bush— propongo que iniciemos el proceso de creación de una zona hemisférica de libre comercio, para incrementar las inversiones propongo que adoptemos medidas para crear un nuevo flujo de capital para la región, y para promover el alivio de la carga de la deuda propongo un nuevo enfoque de la deuda de la región con importantes beneficios para nuestro entorno*". No obstante, es recién en 1994, durante el gobierno demócrata de Bill Clinton, que la propuesta de una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego cobra forma a partir de la Primera Cumbre de las Américas realizada en Miami.

Es importante tener en cuenta el contexto en el que surge esta propuesta hemisférica. En el plano político-estratégico, la disolución de la Unión Soviética dio paso a una nueva etapa en las relaciones internacionales. Estados Unidos quedó como la única superpotencia, con un poder militar incapaz de ser alcanzado. Se transita de una etapa bipolar a una claramente unipo-

<sup>1</sup> Tesistas de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. [ifrechero@yahoo.com.ar](mailto:ifrechero@yahoo.com.ar), [yiyi84@yahoo.com.ar](mailto:yiyi84@yahoo.com.ar).

lar en términos de equilibrio de poder.<sup>2</sup> Asimismo, su supremacía política, tanto en las instancias supranacionales mundiales y/o regionales como en los organismos de crédito, también es destacable —Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio (OMC), entre los más relevantes.

En el plano económico, desde la década del setenta se advierte una clara tendencia hacia la multipolaridad en un marco de profundización del proceso globalización. Por un lado, a raíz del surgimiento de nuevos polos dinámicos en el comercio internacional, en gran medida como consecuencia de la revolución científico tecnológica —liderada por sectores informáticos, de biotecnología, robótica, etc. —, entre los que se destacan Japón, China, Alemania/Unión Europea. Esta situación conlleva una pérdida de presencia relativa de Estados Unidos en los intercambios internacionales frente al progreso de economías más dinámicas. Por otra parte, se advierte un creciente avance de los procesos de integración y regionalismo, destacándose el relanzamiento de la Unión Europea a partir del Tratado de Maastricht y en América Latina la conformación del Mercosur.

Finalmente, en el plano ideológico, el neoliberalismo se impone como doctrina hegemónica a nivel mundial, en la forma de un pensamiento único. En América Latina esta doctrina se manifiesta en la adopción de las recetas del Consenso de Washington, la cuales permearon todas las políticas de estado y se impusieron como la única vía para lograr el crecimiento económico, que, de acuerdo a la misma lógica de pensamiento, terminaría por generar un efecto derrame y bienestar para toda la sociedad.

Este contexto explica en gran medida el surgimiento de la propuesta del ALCA de parte del gobierno de Estados Unidos, por ser una respuesta ante este nuevo escenario internacional. Estaría orientada a consolidar el predominio de los intereses de Washington en el hemisferio a partir de la conformación de una zona de libre comercio frente al avance de otros procesos de integración y a un retroceso relativo de la participación estadounidense en el comercio internacional. Asimismo, la propuesta ratifica y refuerza las medidas de corte neoliberal al tiempo que favorece el predominio económico del país del norte en la región. Va más allá de la libre circulación de mercancías y capitales —sin considerar la libre movilidad del factor trabajo— al regular sobre aspectos de política interna de los estados —como las compras nacionales, los contratos de inversiones, etc.— y asegurar normas de patentes más severas que las de la OMC.

---

<sup>2</sup> Ver Krauthammer, Charles: "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs: America and the World*, 1990/91, pp. 23-33. También Wohlforth, William: "The Stability of a Unipolar World", *International Security*, Vol. 24, No. 1, Summer 1999. Cfr. Mearsheimer, John: "Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, Vol. 15, No. 1, Summer, 1990, pp. 5-55; Layne, Christopher: "The Unipolar Illusion. Why New Great Powers will Rise", *International Security*, Vol. 17, No. 4, Spring, 1993, pp. 5-51; y Waltz, Kenneth: "The emerging structure of international politics", *International Security*, Vol. 18, No. 2, Fall, 1993, pp. 44-79.

## **Primer período: el ALCA conviene al rumbo argentino**

En Argentina en el año 1989 asume la presidencia Carlos Menem. Su llegada al poder, significó la instalación de un nuevo modelo de desarrollo con claros beneficiarios directos. *"Priorizando el retorno a la estabilidad, se produjo un rápido viraje hacia un programa económico neoliberal, que reflejaba los intereses del establishment, es decir, las grandes empresas nacionales y extranjeras radicadas en el país, la gran banca nacional y los representantes de los acreedores externos"* (Rapoport, 2006: 785). Junto a estos actores, la alianza hegemónica que constituyó el menemismo se completó por el bloque dirigente y por un grupo de intelectuales orgánicos.

Este nuevo modelo de desarrollo<sup>3</sup> se apoyó en tres premisas fundamentales de gobierno: las reformas estructurales —desregulación, flexibilización, privatización, etc.—, la estabilización macroeconómica —basada en el equilibrio fiscal y la paridad peso-dólar— y un nuevo modelo de inserción internacional. En conjunto, facilitaron la transformación de la estructura productiva nacional, a partir de la pérdida de hegemonía de la industria como factor de crecimiento y de ocupación, y el eventual resurgimiento de las actividades "recurso-naturales-intensivas" como eje del desarrollo, neutralizando la reacción de los sectores sociales más afectados y la oposición parlamentaria (Araya y Colombo, 2002: 8; Ayerbe, 1998: 82).

La política exterior llevada a cabo durante los gobiernos de Menem fue un excelente correlato del modelo de desarrollo neoliberal. Definió sus objetivos en términos de desarrollo económico y fue funcional a los intereses de los sectores dominantes. La clave era propiciar la *reincorporación al primer mundo* en el lapso de una generación, reposicionar al país en el lugar que otrora había ocupado en el sistema internacional —se presumía— y que había perdido como consecuencia de una política exterior equivocada y "suicida", basada en percepciones exageradas del poder de Argentina. Al respecto, son elocuentes las palabras de Felipe De la Balze, uno de los principales referentes de la intelectualidad oficialista del período:

*"Los elementos necesarios para volver a insertar a la Argentina en el Primer mundo son, en lo interno, la consolidación de un proceso de crecimiento económico sostenido liderado por el sector privado, el fortalecimiento de un marco institucional democrático y el aún pendiente desarrollo de un aparato estatal moderno y bien or-*

---

<sup>3</sup> Se pueden identificar los antecedentes del modelo neoliberal que se implanta en la década del noventa a mediados de la del setenta con la adopción del *enfoque monetarista de la balanza de pagos*. Ver Villarreal, René (1986): *La Contrarrevolución Monetarista*, Fondo de Cultura Económica, México DF. Es en este período en el que adquieren predominancia los sectores que conducirán la transformación económica en la etapa democrática. El modelo económico dirigido por Martínez de Hoz tiene como tesis básica el privilegio del mercado como regulador de la economía, la apertura externa y la liberalización del mercado de capitales. En el período que va de 1976 a 1978 son implementadas las principales medidas para crear las precondiciones de las transformaciones estructurales que permiten una reestructuración de la sociedad argentina. Se promueve la expansión de un sector financiero altamente concentrado e internacionalizado, de los grandes grupos de la industria y del sector primario, paralelamente a un endeudamiento externo que privilegia el financiamiento del déficit en la balanza de pagos y la especulación en detrimento de la inversión pro-

ganizado. En lo externo, la reinserción de la economía argentina en la economía mundial” (De la Balze, 1998: 107 y 108).

Para De la Balze, el éxito en los designios transformadores de la Argentina se debería, llegado cierto punto, a la intensa interdependencia internacional del país y a intereses transnacionales preocupados por el bienestar nacional.

“La inserción de la economía argentina en la economía mundial, en conjunción con un marco institucional interno democrático sólido y estable, generarán, con paso del tiempo, una densa trama de intereses privados transnacionales, comprometidos con el desarrollo del país (...) Esta trama ayudará a limitar el potencial intervencionismo de gobiernos extranjeros y generará en el futuro un espacio de libertad de acción (autonomía)” (De la Balze, 1998: 120).

La fundamentación teórica de este modelo de inserción fue el denominado *realismo periférico*, cuyo desarrollo teórico más acabado estuvo a cargo de Carlos Escudé.<sup>4</sup> Según su enfoque, un país dependiente, de escasa relevancia estratégica y sospechoso de imprevisibilidad y mala conducta debía cuidarse de fastidiar a las grandes potencias, especialmente aquellas que tuviesen la llave de su progreso material, en este caso, Estados Unidos (Paradiso, 1993: 194).<sup>5</sup>

Bajo esta lógica fueron definidos los ejes de la nueva política exterior (De la Balze, 1998: 118-138). Se destacan, en primer lugar, una marcada inserción en la economía mundial a través de una diplomacia económica dinámica y por medio del desarrollo de una trama de relaciones económicas regionales preferenciales, una participación activa en las negociaciones comerciales multilaterales y una actividad permanente de promoción comercial en los mercados mundiales.

---

ductiva. Estos grupos adquieren un enorme poder ante los futuros gobiernos, que difícilmente consiguen implementar un programa sin negociar con ellos.

<sup>4</sup> Ver Escudé, Carlos (1992): *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Ed. Planeta Argentina, Buenos Aires. V. también Castro, Jorge: “La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90”, en Cisneros, Andrés (1998): *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*; Ed. CARI-Nuevo Hacer-GEL, Buenos Aires.

<sup>5</sup> Las medidas que se adoptaron en consecuencia fueron varias, entre las que se subraya un alineamiento con Washington en distintos organismos internacionales, el abandono del Movimiento de No Alineados, el envío de unidades militares al Golfo Pérsico durante la Operación “Tormenta del Desierto”, el nombramiento como aliado extra-OTAN en 1997 y la posterior solicitud de para ingresar como miembro pleno a dicha alianza en 99 —rechazada—, la adhesión al Tratado de Tlatelolco y al Tratado de No Proliferación nuclear, la desactivación del programa misilístico Cóndor II, y la firma del Tratado de Asunción, entre otras tantas.

Segundo, el desarrollo de una relación especial con Estados Unidos —catalogada como alineamiento automático— en función del reconocimiento de la *excepcionalidad* de este país en el nuevo escenario internacional y de la búsqueda de su apoyo en temas específicos —atracción de inversiones, el reclamo de soberanía sobre Malvinas, etc.—; no obstante, la relación con Washington no estuvo exenta de roces<sup>6</sup>, pese a que el discurso oficial los entendiera como *conflictos normales entre países interdependientes* dentro de un marco global de relacionamiento positivo (Colombo, 2000: 190-192), en la denominada *macro relación bilateral*.<sup>7</sup>

Tercero, el desarrollo de un proceso de integración económica, de cooperación política y de alianza estratégica con Brasil que desencadena un proceso de integración subregional y genera las condiciones para avanzar en la construcción de zonas de libre comercio con otros países o regiones. La integración con Brasil debe ser entendida como la otra arista de la inserción internacional de Argentina de los noventa, como un complemento indispensable del alineamiento con Estados Unidos. Asimismo, también se le otorga un papel fundamental a los vínculos con Chile, los cuales se habían visto fortalecidos en el plano económico y político.

Condescendientemente con la orientación general dada a la política exterior, la administración Menem recibió con beneplácito e incluso entusiasmo la Iniciativa para las Américas de Bush. Ciertamente, ella estaba en sintonía con la importancia otorgada, en la nueva política exterior, por un lado, a la esfera económica de las relaciones internacionales y a los vínculos comerciales y, por otro, al relacionamiento con Estados Unidos.

La propuesta fue percibida como una oportunidad para demostrar la nueva orientación seguida por Argentina y su voluntad de alineamiento con la política del país del norte. En este sentido, el Ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo, enunció:

*"La Iniciativa para las Américas (...) inauguró una nueva era en las relaciones de Estados Unidos con el resto del continente (...) Al propugnar una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego, implicó el reconocimiento, por parte de Estados Unidos, de los ingentes esfuerzos realizados por la Argentina junto a los demás países de América Latina, a fin de recomponer nuestras economías, promoviendo reformas estructurales y abriendo las puertas al comercio y la inversión extranjera. Nuestro país manifestó la mejor disposición para desarrollar todos los temas inherentes a la oportuna iniciativa del presidente norteamericano"* (Cavallo, 1996: 368).

---

<sup>6</sup> Las principales diferencias giraron en torno a la cuestión de las patentes, los cielos abiertos, los subsidios agrícolas de Estados Unidos y la corrupción en Argentina.

<sup>7</sup> Ver Busso, Anabella (2001): "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 condicionamientos domésticos" en CERIR (ed.): *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?*, Vol. III, UNR, Rosario.

El Ministerio de Relaciones Exteriores mantuvo esta postura frente a la propuesta estadounidense a lo largo de toda la administración Menem, aun cuando Cavallo fue sucedido por Guido Di Tella.

Asimismo, pese a la postura del gobierno, expresada a través de la Cancillería, existieron sectores dentro de Argentina que vieron sus intereses afectados con el proyecto. Sus críticas irían *in crescendo* y ganando mayor fuerza a medida que el ALCA iba adquiriendo forma.

En un principio lo que se pretendió desde Buenos Aires fue la firma de un tratado entre el Mercosur y Estados Unidos (4+1), de acuerdo con la premisa de que el proceso de integración regional serviría como puntapié para la negociación de Tratados de Libre Comercio (TLCs) con otras regiones y/o países. No obstante, esta voluntad no contó con el apoyo del principal socio regional argentino, Brasil, que presentó una postura más distante frente a la iniciativa estadounidense. *"En numerosas ocasiones, Argentina mostró una posición intermedia entre la insistencia de los Estados Unidos de ir rápidamente y en forma unilateral hacia la conformación del ALCA y la oposición de Brasil que sostiene la necesidad de negociar el ingreso al ALCA desde un Mercosur consolidado y en los tiempos que resulten convenientes para las economías de nuestra región"* (Busso, 2001: 66).

En la Reunión Ministerial de Mercosur, en Belo Horizonte de mayo de 1997, preparatoria para la Segunda Cumbre de las Américas, se logró conformar una estrategia frente al ALCA a nivel del boque. En ella Argentina acordó con la posición de Brasil (lo que se repetiría en otras reuniones durante la administración de la Rúa) motivada, no por conveniencia en relación al ALCA, sino por reflatar políticamente al Mercosur. Por ello, las tensiones en torno al tema resurgirían con frecuencia. En esa reunión también se convino la necesidad de compatibilizar las medidas del ALCA con las de la OMC.

## **Segundo período: El ALCA como fuente de ganancias, pero... ¿cómo y cuándo?**

En diciembre de 1999 llegó al gobierno Fernando De la Rúa con el objetivo de reducir un déficit fiscal descomunal y el desafío de revertir la recesión económica más larga de la historia nacional. El modelo de desarrollo neoliberal había provocado la caída del producto bruto interno, una demanda agregada deprimida, una sobrevaluación cambiaria que inhibía el crecimiento de las exportaciones, una cuantiosa deuda externa y un elevadísimo nivel de desempleo, entre otras cuestiones que daban cuenta de su agotamiento. El deterioro económico argentino comenzaba a encontrar su límite social. Al mismo tiempo, el panorama empeoraba con una suerte de efecto dominó externo que arrastraba sucesivamente a los llamados *países emergentes* y la creciente fuga de capitales en Argentina.

Este escenario determinó que la administración De la Rúa dispusiese de un limitado margen de maniobra en cuanto a su política económica. Como sostienen José Araya y Sandra Colombo:

*“La urgencia de la crisis 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 o 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 y las medidas implementadas, de puro corte ortodoxo, demostraron que los lazos entre el poder económico y las cúpulas políticas consolidados durante el menemismo se mantenían intactos, y que el nuevo gobierno traía un cambio de estilo pero no de estrategia” (Araya y Colombo, 2004: 2 y 3).*

Así como el gobierno de la Alianza no formuló cambios en el modelo económico, tampoco manifestó discordancias estratégicas en política exterior. La continuidad estuvo garantizada por la designación de Adalberto Rodríguez Giavarini como Canciller; tal como afirma Anabella Busso, *“la opción por un funcionario con perfil moderado (...) y de profesión economista indica que la política exterior continuará (...) siendo ejecutada en clave económica”* (Busso, 2001: 25). Esto también quedó de manifiesto cuando declaró que la política exterior de la Alianza iba a *“contribuir a la previsibilidad y la confiabilidad de la nación”* por medio del cumplimiento de los compromisos asumidos y la *“renuencia a producir virajes súbitos”*. En síntesis, *“al igual que en la década pasada, la política exterior presentó un componente económico muy intenso y se la reconoció como la contraparte necesaria del proceso de reestructuración económica”* (Araya y Colombo, 2004: 3).

También en relación a Estados Unidos se advierte una continuidad en cuanto al contenido de la política exterior de Menem a De la Rúa, mientras que las diferencias se concentran más bien en el estilo. El mayor peso que adquieren las cuestiones domésticas en la política exterior de la administración De la Rúa le imprimen un sesgo particular (Busso, 2001: p. 18).

Entre los principios enunciados para la política exterior, hubo uno que marcó una diferencia con el gobierno anterior. La gestión de Carlos Menem procuró para Argentina un cambio de grupo de referencia mediante la alianza con los principales países desarrollados, por el contrario, la administración De la Rúa se propuso un renovado acercamiento hacia América Latina con la promoción de políticas activas de integración y cooperación. Su prioridad fue el fortalecimiento y la consolidación del Mercosur. El continuismo con la administración anterior estuvo dada por la percepción del Mercosur como un instrumento esencialmente económico que permitía incrementar la capacidad de negociación con el resto del mundo, mejorar la competitividad mediante una utilización más integral y dinámica de sus recursos, y facilitar la atracción de inversiones y tecnologías (Araya y Colombo, 2004: 3-5). Sin embargo, la relación con el Mercosur y en particular con el principal socio, no estuvo exenta de problemas.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En los primeros meses de gestión los principales gobernadores de la oposición y los directivos de la Unión Industrial Argentina (UIA), presionaron a la administración aliancista para que implementara medidas cuyo efecto implicaba un

Entre fines de la década de 1990 y los primeros años del nuevo milenio se generaliza la discusión en torno a la conformación del ALCA y la participación argentina en las negociaciones del mismo. Este debate da lugar a un creciente enfrentamiento entre distintos sectores económicos respecto a cuáles eran las actividades económicas que era necesario privilegiar para atravesar la coyuntura crítica y cuál era el mejor ámbito de inserción para el país. Factores tanto internos como externos influyen en la postura (no siempre monolítica) que el gobierno adopta frente al ALCA. Entre los factores internos el más influyente es la crisis que atraviesa el país, que concentra todas las energías del gobierno y hace girar a las demás cuestiones de la agenda en torno a ella. Entre los externos se destaca la firme oposición del gobierno brasileño al acuerdo hemisférico. Ambos factores conducen a que la discusión en torno a la postura frente al ALCA no pueda ser separada de la discusión en torno a la relación con Brasil y consecuentemente con el Mercosur.

Más allá de que la prioridad de la Cancillería argentina en los años de la administración De la Rúa fue el fortalecimiento y la consolidación del Mercosur, el gobierno mantuvo una diferencia fundamental con el brasileño en relación a la valoración positiva del papel que jugaba Estados Unidos en la integración regional y específicamente en el proyecto del ALCA. Mientras que en Brasil existieron dudas respecto a los beneficios netos que podrían obtenerse con la conformación de un área de libre comercio continental, el gobierno de Argentina la percibió como una fuente importante de ganancias potenciales (Araya y Colombo, 2004: 12). En este sentido, Rodríguez Giavarini afirmó:

*«La negociación hemisférica generará importantes consecuencias económicas y comerciales para nuestro país. Optimizará el acceso a bienes industriales y agrícolas a los mercados del hemisferio, al igual que las compras gubernamentales y de servicios, al igual que la eventual adopción de normas comunes en sectores tales como transporte, turismo y servicios (...) El ALCA reducirá la vulnerabilidad externa, acelerará el crecimiento económico, atraerá inversiones y creará empleos (...) ya que la inserción a las corrientes económicas internacionales servirá para alcanzar un crecimiento económico sostenido».* (Clarín, 12/3/2001: <http://www.clarin.com/diario/2001/03/12/o-02101.htm>, recuperado el 15/03/2007).

---

duro golpe al proceso de integración. Los reclamos alcanzaron su nivel más alto entre diciembre de 1999 y abril de 2000. Los industriales (agrupados en la UIA) exigían la aplicación urgente de políticas activas que alentaran la producción y atacaron el proceso de integración, especialmente los "fuertes subsidios" que otorgaba Brasil. Por tanto, presionaron al gobierno para reformular el Mercosur, abandonando el arancel externo común con el fin de proteger los sectores productivos. Sin embargo, otros sectores empresarios lejos de querer la suspensión del Mercosur, le solicitaron al gobierno nacional la profundización de la integración mediante un acuerdo macroeconómico al estilo Maastricht para acabar con la incertidumbre existente.

Las diferencias en el gobierno argentino se plantearon exclusivamente respecto a *cómo* y *cuándo* ingresar al ALCA. Mientras que los sucesivos dirigentes del Ministerio de Economía se pronunciaban a favor de tramitar una pronta incorporación, el Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores reafirmaban que se negociaría desde el Mercosur y coordinando posiciones con Brasil. Esto quedó de manifiesto tras el anuncio del gobierno chileno de firmar un TLC con Estados Unidos, a fines del 2000: el Ministro de Economía, José Luis Machinea, no sólo declaró que la Argentina debía promover la firma de un tratado similar con Washington —generando una situación de tensión con Brasil—, sino que también se manifestó a favor de la anticipación del ALCA para 2003, con el objetivo de agradar a Estados Unidos y facilitar un préstamo de 39.700 millones de dólares del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Moniz Bandeira, 2004: 508-509). En cambio, Rodríguez Giavarini destacó que *«nuestra conclusión es que el interés nacional está mejor respaldado profundizando el Mercosur y yendo a la integración (con el ALCA) de esta manera y lo mismo en el diálogo con Europa y el resto de los países (...) Nosotros cumplimos con los tratados internacionales, nuestros compromisos con el Mercosur y negociaremos a través del Mercosur»*. (BBC News, 08/05/2001: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_1319000/1319841.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_1319000/1319841.stm), recuperado el 01/12/2006).<sup>9</sup>

En cuanto al plazo para el inicio del proceso de liberalización comercial, De la Rúa en forma coordinada con el gobierno brasileño, declaró que respetaría la fecha del 2005, apartándose de las manifestaciones realizadas por el Ministerio de Economía y también de las de su Canciller, quien como presidente pro-témpore del ALCA, llevaba adelante una iniciativa para que se adelantara un año la fecha de lanzamiento, dejando abierta la posibilidad de que Argentina avalase un entendimiento previo al 2005, *“siempre y cuando coincida con los intereses argentinos, y respete los principios ya acordados de inclusión de todos los temas sustantivos”* (en Araya y Colombo, 2004: 13).

En diciembre del 2000, en la Cumbre Presidencial de Florianópolis, De la Rúa se encargó de disipar las dudas sobre el cómo (Mercosur) y el cuándo (2005) al afirmar: *«en junio pasado, en Buenos Aires, hubo un documento del Mercosur donde se dejó escrito que la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA) empezará en 2005. Y yo lo firmé. Por lo tanto, se respeta esa fecha»* (La Nación, 16/12/00:

[http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota\\_id=45087&origen](http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=45087&origen)

[=acumulado&acumulado\\_id](http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=45087&origen), recuperado el 01/12/2006). Allí los gobiernos de Brasil y Argentina ratificaron su voluntad de negociar en bloque la conformación del ALCA, reafirmandolo a lo

---

<sup>9</sup> Rodríguez Giavarini en diciembre de 2000 ya había señalado que *«Argentina va a llegar al ALCA de la mejor forma posible: al lado de su socio en el Mercosur, Brasil»*. Clarín, 6/12/2000: *Pedirán adelantar un año el ALCA*, <http://www.clarin.com/diario/2000/12/06/e-02501.htm>, recuperado el 15/03/2007.

largo del 2001 en la Tercera Cumbre de las Américas en Québec (abril de 2001) y en la Cumbre de Mercosur en Asunción (junio de 2001).

A lo largo de la Cumbre de Québec las disidencias entre la posición de Brasil y la de Estados Unidos polarizaron la reunión.<sup>10</sup> No obstante, se logró arribar a un acuerdo en torno a la fecha límite para la constitución del ALCA, que quedó establecida para el 31 de diciembre de 2005.

La histórica reticencia brasileña al ALCA se comprende por la amenaza que éste representa a su parque industrial, por el diferencial de competitividad existente con la industria estadounidense, tecnológicamente más eficiente y avanzada (Moniz Bandeira 2004: 510). Siguiendo a Raúl Zibecchi:

*"Brasil es el único país que posee una importante estructura de producción industrial, mientras el resto fue arrastrado por la desindustrialización. Tiene una industria pesada con tecnología muy avanzada (...) Aunque la presencia de empresas multinacionales es importante y las grandes empresas brasileñas están aliadas con el capital internacional, la mayoría de las empresas industriales son propiedad de brasileño (...). Este empresariado es el que está detrás del rechazo de Brasil al ALCA, ya que necesita protegerse ante un proyecto que lo arruinaría"* (Zibecchi, 2005: <http://americas.irc-online.org/pdf/articles/0503integracion-esp.pdf>).

A fin de fortalecer el bloque regional, detener la ofensiva de Estados Unidos con miras a alcanzar TLCs bilaterales y disipar el clima de tensión generado tras Québec, los presidentes de los cuatro países decidieron en la Cumbre de Asunción proponerle a Robert Zoellick, representante comercial de Estados Unidos, el reinicio de las negociaciones sobre la zona hemisférica de libre comercio. La posición argentina fue aceptar que el Mercosur siguiese negociando como bloque con terceros mercados, a pesar de la opinión en contrario del por entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo, de manera de obtener el respaldo de Brasil en sus entendimientos con Estados Unidos y el FMI (Moniz Bandeira, 2004: 527).

El encolumnamiento de la Argentina tras Brasil, consecuencia de la agudización de la crisis, ha sido interpretado como la aceptación silenciosa por parte de la primera de las aspiraciones de liderazgo regional brasileño, abandonando la rivalidad por espacios de poder que había primado en los años menemistas (Araya y Colombo, 2004: 11).

La crisis en Argentina se volvió particularmente dramática en diciembre de 2001, cuando el FMI le negó un nuevo financiamiento, del orden de los 1.264 millones de dólares. A la crisis económica y financiera y a la incesante agitación en las calles se sumó entonces la inestabili-

---

<sup>10</sup> Pese a que la tesis de la anticipación obtuvo varios apoyos, Brasil logró evitar quedar en una posición de aislamiento al obtener el apoyo de otros países. Ver Río Negro Online, 31/03/2001: *ALCA: Cardoso mantiene las diferencias con Bush*, <http://www.rionegro.com.ar/arch200103/p31g01.html>, recuperado el 01/12/2006.

dad política con la caída del gobierno de De la Rúa.<sup>11</sup> En menos de dos semanas, la Argentina tuvo cinco presidentes de la Nación. Para el economista Paul Krugman, el fracaso de las políticas neoliberales tras una década de implementación estricta, representaba un desastre para la política exterior de Estados Unidos, así como el mayor revés para la propuesta del ALCA (Krugman, 2002).

La crisis socioeconómica y política argentina frenó una vez más las iniciativas de profundizar el Mercosur, y reavivó las especulaciones pesimistas sobre los escenarios futuros en los que podía derivar la integración subregional. Paralelamente, la Cámara de Diputados estadounidense excluyó de las negociaciones cerca de 293 productos considerados sensibles, entre los cuales había una centena de productos agrícolas. Esto demostró que Estados Unidos no estaba dispuesto a atender las exigencias ni de Brasil ni de la Argentina, ni de los demás países de América del Sur, pues realmente nunca estuvo en condiciones —ni tuvo la intención— de abolir las barreras arancelarias y para-arancelarias, debido a los enormes intereses económicos y políticos que ellas siempre envolvieron internamente. También estaba previsto que Estados Unidos aun mantuviese prácticamente sin alteraciones todo el arsenal de medidas proteccionistas de la ley agrícola, cuya aprobación por parte de su Congreso estaba prevista para ocurrir en septiembre de 2002, elevando los subsidios a los productos estadounidenses (Moniz Bandeira, 2004: 528-529).

Durante el 2000 y el 2001 la estrategia de relacionamiento externo del gobierno argentino en el hemisferio procuró dejar abiertas todas las puertas posibles a fin de mantener el espectro más amplio de posibilidades para maniobrar en la coyuntura interna crítica. La Argentina caminaba hacia el ALCA —y hacia un estrechamiento de los vínculos con Estados Unidos— a través del Mercosur y, por lo tanto, de la mano de Brasil, su socio estratégico. Sin embargo, ciertos acontecimientos contribuirían a que el gobierno argentino comenzara a abandonar la valoración positiva que otrora tenía del ALCA al tiempo que se reforzaba el vínculo con Brasil.

### **Tercer período: Cualquier ALCA no sirve**

Eduardo Duhalde inició su gestión en enero de 2002 anunciando la realización de una nueva alianza con el capital productivo nacional. Las medidas económicas aplicadas por la nueva administración estuvieron dirigidas a salir de la crisis y al apaciguamiento social. No se orienta-

---

<sup>11</sup> El gobierno de Fernando de la Rúa – Domingo Cavallo consiguió evitar la suspensión de los pagos de la deuda externa, pero no pudo impedir que la agudización de la crisis económica y financiera detonase el estallido social, cuando bajo la presión de la fuga de depósitos, decidió la retención de los depósitos bancarios (*corralito*). Una huelga general paralizó a la Argentina, el 13 de diciembre de 2001, fenómeno precedido por saqueos a los supermercados. Las manifestaciones se incrementaron, en tanto el gobierno propuso al Congreso un corte de más del 19% en los gastos públicos. Y el 19 de diciembre, en medio de otra oleada de saqueos y asaltos a negocios y supermercados, el gobierno decretó el estado de sitio. Pero ya la Argentina se revolcaba en el caos, principalmente en Buenos Aires, donde millares de personas salieron a las calles —protagonizando un histórico *cacerolazo*— para exigir la renuncia de De la Rúa y de Cavallo. Paralelamente, sangrientos conflictos callejeros ocurrían en el centro de Buenos Aires, hasta la madrugada del 21 de diciembre, con el saldo de unos 22 muertos, 200 heridos y 2.000 detenidos (Moniz Bandeira, 2004: 524).

ron, por tanto, a la transformación de la estructura productiva que, como se mencionó, se hallaba dominada por actividades *recurso-naturales-intensivas*. La extinción de la paridad peso-dólar —el régimen de convertibilidad— eliminó parte de las tensiones en el comercio originadas por las diferencias del régimen de cambios, y facilitó a mediano plazo la estabilización macroeconómica y la reactivación productiva.

Si bien se observa a partir de entonces una reindustrialización cada vez más dinámica y desincentivos gubernamentales sobre las principales actividades *recurso-naturales-intensivas*, es necesario precisar el análisis. La reactivación industrial fue consecuencia directa de la devaluación —consecuentemente, del encarecimiento de las importaciones— y se produjo en ramas livianas, no existiendo políticas públicas de promoción directa. De la misma forma, las retenciones aplicadas a las principales exportaciones argentinas —en marzo de 2002 sobre el crudo y más tarde sobre la soja— fueron una respuesta a la necesidad de disponer de recursos fiscales para manejar la crisis, cerrando la brecha fiscal, y no afectaron su éxito general, jalonado por el alza de los precios internacionales de los productos primarios y de los alimentos (Raport, 2006). En los hechos se recicló, con nuevos matices, el modelo neoliberal.

Carlos Ruckauf, el nuevo Canciller declaró, en oposición a la política llevada a cabo por sus predecesores, que era “*polígamo*”. En efecto, el gobierno privilegió las relaciones con el Mercosur dado que la nueva situación económica abrió el camino para que la Argentina restableciese sus entendimientos con Brasil (Moniz Bandeira, 2004: 256). El gobierno de éste último había mantenido una actitud solidaria frente a la crisis argentina desatada en el 2001, tal como afirman Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, que contrastó con la indiferencia de la administración George W. Bush.<sup>12</sup> “*Mientras desde Washington y varias capitales europeas se fustigaba a Buenos Aires por el mal manejo de la economía, Brasilia pedía mayor comprensión. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso sostuvo desde un primer momento que el FMI no podía ser insensible a la crisis argentina y que Brasil seguía confiando políticamente en su principal socio comercial del Mercosur*”. (Russell y Tokatlián, 2003: 64).

No obstante, los diplomáticos argentinos aún coincidían en considerar el proyecto ALCA como un hecho irrefrenable al cual era necesario adaptarse. Así lo demuestra un documento del Centro de Economía Internacional del 2002: “*El proceso de integración hemisférica (ALCA) es irreversible, y los efectos que tenga sobre nuestro país dependen básicamente de que los intereses argentinos estén bien representados en la mesa de negociaciones. Para ello debemos conocer qué pondrá en juego nuestro país y que podrá recibir a cambio. En otras palabras, qué amenazas y qué oportunidades abre el ALCA para la Argentina*” (CEI, 2002: 2).

---

<sup>12</sup> La crisis argentina en sí, fue un desafío para la administración Bush que debió repensar la política esgrimida por Paul O'Neill, Secretario del Tesoro, hacia el país rioplatense. Desde noviembre de 2001 hasta principios del 2003, la posición adoptada, derivada de la “teoría del peligro moral”, consistió en no ayudar a aquellas economías que padeciesen fuertes crisis financieras, permitiendo que “*defaults ejemplificadores*” enseñasen a prestamistas a no esperar en el futuro paquetes de rescate. De manera implícita, se buscaba evitar o contener un efecto contagio hacia la región y por ello durante el 2002 la ayuda financiera fluyó hacia los estados vecinos de la Argentina, Uruguay y Brasil.

Sin mayores avances hemisféricos, ni pronunciamientos de parte de Buenos Aires, hacia fin de año resultaron evidentes, por un lado, las dificultades por las que transitaban las negociaciones del ALCA al no poderse acordar un texto único; y por el otro, materialización de la estrategia alternativa de Estados Unidos con la promoción del Acuerdo de Libre Comercio Centroamericano (CAFTA).

En marzo de 2003, con el 22% de los sufragios, Néstor Kirchner se alzó como presidente de la Argentina. La primera etapa de su gobierno evidenció una política que continuaba dominada por los aspectos económicos y la voluntad de evitar un nuevo colapso. La bonanza sostenida de las exportaciones argentinas y la consolidación de sectores industriales orientados al mercado interno, fueron las primeras señales de que empezaba a cerrarse la crisis económica, pero sin resolverse el carácter espasmódico de la dinámica de crecimiento. Kirchner heredaba de su antecesor los desafíos más inmediatos de la estabilización: la resolución del problema de la deuda, el control de la inflación, la implementación de una activa política de promoción comercial para sostener el nivel de ventas al exterior, la recuperación del mercado interno y de los niveles de empleo y, finalmente, la capacidad de solvencia del estado argentino. La continuidad del rumbo económico estaría garantizada por la permanencia en el Ministerio de Economía de Roberto Lavagna.

La diplomacia argentina se lanzó una vez más en su historia a reinsertar al país en el sistema internacional, "sin alineamientos automáticos, de manera seria, amplia y madura". Se determinó como primera prioridad solucionar el problema de la deuda externa. A tal efecto, antes de cumplir dos meses de gestión, el Presidente viajó a Washington (julio de 2003) para gestionar acuerdos con los organismos multilaterales de crédito. Según Russell y Tokatlián una mutua lógica pragmática, más que una visión principista o ideológica, de uno y otro lado, marcó el primer diálogo entre Kirchner y Bush. Este sello pragmático inicial caracterizó el primer año de relaciones bilaterales del nuevo gobierno argentino. En este sentido, los autores consideran que pese a las divergencias y tensiones, *"la Argentina y Estados Unidos preservaron un espacio de diálogo y encuentro que se centró en los aspectos financieros"* (Russell y Tokatlián, 2004: [http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3206-001\\_g.pdf](http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3206-001_g.pdf)).<sup>13</sup>

La segunda prioridad en política exterior continuó siendo la proyección a nivel regional a partir del Mercosur y la relación con Brasil. Kirchner sostuvo que *«el Mercosur y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional. Nuestra alianza*

---

<sup>13</sup> Las tensiones diplomáticas se manifestaron en torno a cuestiones como la negativa argentina al pedido de realización de ejercicios militares conjuntos (octubre de 2003), la decisión de volver a abstenerse en abril de 2004 de censurar a Cuba en materia de derechos humanos en el seno de la ONU, las posturas distintas en el plano de la seguridad regional, en las negociaciones comerciales en el marco del ALCA y de la Ronda Doha y sobre la situación política de Bolivia y Venezuela. En un sentido amplio, Estados Unidos combinó una mezcla de apoyo y presión que se puso claramente de manifiesto a partir de 2004. En efecto, el gobierno de Bush jugó un papel moderador entre los países más duros con la Argentina del G-7 para facilitar sus negociaciones con el FMI, al tiempo que ejerció fuertes y crecientes presiones en defensa de los bonistas privados estadounidenses.

*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» (Sevares, 2003: 72).<sup>14</sup>*

En esta dirección política se produjo la visita del presidente de Brasil, Luiz Inácio "Lula" Da Silva, a Argentina en el mes de octubre de 2003 y la firma del *Consenso de Buenos Aires* que convoca, entre otros aspectos, a la intensificación de la unidad y la integración en el ámbito regional, al rechazo al ejercicio unilateral del poder en el campo internacional —en directa alusión a la invasión estadounidense a Irak— y a la concreción de políticas nacionales activas a favor del empleo y la producción. En él los gobiernos de Brasil y Argentina anunciaron su voluntad de participar en los foros mundiales —como la ronda de Doha de la OMC y el ALCA— desde una perspectiva del Mercosur. Según el ex subsecretario de Asuntos Latinoamericanos de la Cancillería argentina, Alberto Ferrari Etcheberry el Consenso es *«un paso importante para trabajar juntos con la prudencia que el contexto general exige»*, siempre y cuando *«no se ceda»* en la OMC ni en el ALCA (Valente, 2003: <http://www.tierramerica.net/2003/1025/noticias3.shtml>, recuperado el 15/03/2007).

En este sentido, el gobierno argentino consolidó su posición de negociar la iniciativa de integración hemisférica a través del Mercosur, esbozada por administraciones anteriores. Al mismo tiempo, distintas voces a su interior comenzaban a remarcar los aspectos negativos de la propuesta estadounidense, modificando la tradicional valoración positiva mantenida en torno al ALCA que existía desde la década de los noventa. Ejemplo de ello son las palabras del Canciller Rafael Bielsa: *«Argentina y Brasil no van a firmar cualquier acuerdo para crear el ALCA, ámbito en el que la discusión sobre los subsidios de Estados Unidos a su agricultura es "central"»* (Valente, 2003: <http://www.tierramerica.net/2003/1025/noticias3.shtml>, recuperado el 15/03/2007). También Kirchner en el discurso de apertura del 122º período ordinario de sesiones del Congreso Nacional (2004), manifestó la decisión argentina de plegarse a la tradicional postura brasilera de desconfianza y oposición al ALCA al advertir *«no nos servirá cualquier acuerdo de libre comercio»*, optando en preferencia por una estrategia que implique *«reforzar*

---

<sup>14</sup> Pero recelos y diferencias también caracterizaron el vínculo con Brasil, emanados fundamentalmente de las asimetrías comerciales entre ambos países y de mutuas desconfianzas en el plano político-diplomático. El gobierno de Kirchner ha enfrentó desde 2003 una balanza comercial superavitaria en favor de Brasil, que en la mesa de negociaciones no admitió ningún tipo de concesión hacia sectores argentinos que buscaban su "reindustrialización". Ver al respecto La Nación, 04/05/2005: *Otro intento por frenar la pelea con la Argentina*, [http://www.lanacion.com.ar/archivo/Nota.asp?nota\\_id=701297](http://www.lanacion.com.ar/archivo/Nota.asp?nota_id=701297), recuperado el 01/12/2006. La adopción de medidas de salvaguardia, la eliminación de subsidios y la captación coordinada de inversiones, por pedido argentino, han estado en el foco del conflicto ante la falta de respuesta de Brasilia. Por otra parte, la proyección del poder y la influencia de Brasil tanto en la región como en el sistema internacional —su iniciativa en lo que respecta a la Confederación Sudamericana de Naciones y su ofensiva diplomática para ocupar y reformar los asientos permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU— han incomodado al Palacio San Martín en Buenos Aires. V. La Nación, 10/05/2005: *Kirchner relativizó las diferencias con Brasil*, [http://www.lanacion.com.ar/archivo/Nota.asp?nota\\_id=703056](http://www.lanacion.com.ar/archivo/Nota.asp?nota_id=703056), recuperado el 01/12/2006.

y ampliar el MERCOSUR» (El País Digital, 01/03/2004: [http://www.elpais.com.uy/04/03/01/ultmo\\_82408.asp](http://www.elpais.com.uy/04/03/01/ultmo_82408.asp), recuperado el 01/12/2006).

En marzo de 2004, los vice-ministros de Comercio de doce países del continente se reunieron en Buenos Aires para evitar un nuevo fracaso en las negociaciones del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA. Las posturas intransigentes de Estados Unidos con respecto a los subsidios agrícolas causó el fracaso de la misma. Esta situación ameritó críticas conjuntas de parte de funcionarios argentinos y brasileños hacia Washington. Bielsa reprochó las posiciones «inflexibles» que Estados Unidos asume, recriminando que esa es la principal razón por la cual el proceso está estancado (Bielsa, 2004:

<http://www.sica.gov.ec/comext/docs/Actualidad%20Comercial/1422> noticias\_mercosur/2004/29\_03\_09\_04.htm, recuperado el 01/12/2006). En la misma línea, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, señaló que «no es justo tener un ALCA minimalista para la agricultura y maximalista para la propiedad intelectual y la inversión» y, por tanto, «no se puede calificar de zona de libre cambio a un territorio que mantendría barreras a productos cuya exportación nos interesa verdaderamente, como el azúcar o el jugo de naranja» (ProChile, 07/04/2004: <http://www.prochile.cl/noticias/noticia.php?sec=4001>, recuperado el 01/12/2006).

Se advierte entonces una creciente confluencia en las opiniones de las altas esferas de los gobiernos argentino y brasileño. Otrora el ALCA era percibido por el gobierno argentino como una oportunidad y las disidencias giraban en torno de una adhesión inmediata y sin resquemores a la propuesta o una que privilegiase el consenso en la región, hacia el 2004 la segunda de estas opciones había primado. Incluso, los principales funcionarios argentinos ponían en duda el hecho mismo de adherir, pasando a cuestionar *qué tipo* de ALCA. A partir de ese momento Brasil y Argentina funcionarían como bloque en las tratativas. El reclamo de ambos países se centraría, como se adelantó, en la cuestión de los importantes subsidios agrícolas de Estados Unidos y la imposibilidad de arribar a un acuerdo mientras estos permaneciesen.

Esto no significó de ninguna manera el desvinculamiento total de las negociaciones. Ninguno de los dos países estaba en condiciones de afrontar los costos del aislamiento y requerían del apoyo de Estados Unidos en otras áreas como la deuda externa. De este modo, se realizaron reuniones frecuentes entre los tres gobiernos, logrando negociar en Washington en mayo del 2004, un mecanismo por el cual sería posible avanzar en la eliminación progresiva de los subsidios con un cronograma pautado a un plazo máximo de 5 años. Sin embargo, meses más tarde Estados Unidos presentó una nueva propuesta, evidenciando intención de diálogo pero que en los hechos dejaba sin efecto el mecanismo.

El ALCA entró en un período de claro estancamiento del que no se recuperó pese a los intentos constantes de reactivación. Distintos factores contribuyeron a ello: por un lado, el Mercosur privilegiaba la firma de tratados comerciales con China y la Unión Europea, y por el otro, ya a mediados del 2004 se advertía que no sería posible concluir las negociaciones en la fecha

prevista.<sup>15</sup> Por entonces manifestó Eduardo Sigal, subsecretario de Integración Económica de Argentina, «el ALCA está en un impasse, está en el freezer. No hay decisión política en este momento en la administración Bush de avanzar. Sería un milagro que se llegue al 2005 porque está congelado» (Clarín, 20/07/2004: <http://www.clarin.com/diario/2004/07/20/um/m-798195.htm>, recuperado el 15/03/2007). Washington proseguía en su estrategia alternativa de TLCs bilaterales y concentraba todas sus fuerzas en la firma de los mismos.<sup>16</sup>

El estancamiento quedaría de manifiesto en la IV Cumbre de las Américas realizada en octubre de 2005 en Mar del Plata. En esta fecha, en vez de consumarse un acuerdo como estaba previsto, sólo se profundizaron las diferencias llevando a que el presidente venezolano Hugo Chávez hable de la "sepultura" definitiva del ALCA.

En términos generales, las discrepancias en torno al ALCA han opuesto a los grupos exportadores y las firmas internacionalizadas con los sectores menos globalizados y más dependientes de cada mercado interno. Esa división rigió dentro y fuera de Estados Unidos y se ha expresado en un complejo enjambre de intereses. En el bando latinoamericano promovieron el ALCA las empresas que lograrían un mayor acceso al mercado estadounidense. Lo rechazaron las compañías que perderían posiciones frente a sus competidores foráneos. Según Claudio Katz, en Brasil y Argentina los sectores exportadores más favorables al tratado (acero, jugo de naranja, soja, carne) chocan con la oposición de muchos grupos industriales y financieros locales. Estas fracciones mantienen ventajosas relaciones con el sector público y perderían influencia con la ampliación de las normas de competencia que contempla el ALCA. La concurrencia con los grupos foráneos afectaría su dominio de los mercados nacionales y también la preponderancia lograda en los países vecinos (Katz, 2006: <http://www.eleconomista.cubaweb.cu/index.html>).

A esto debe sumarse, particularmente en el caso argentino, el hecho de que Estados Unidos no ha sido jamás un mercado importante para las exportaciones del país. Por el contrario, el comercio argentino con Estados Unidos ha tenido un carácter históricamente deficitario, dando origen a lo que Mario Rapoport ha caracterizado como la relación triangular entre Argentina, Estados Unidos y un tercer país con quien se mantiene un superávit que financia el déficit con el primero —lugar ocupado por Brasil a comienzos del siglo XXI. En este aspecto se destaca la competitividad entre las economías argentina y estadounidense (Rapoport, 2003: 61 y 62). Por otra parte, tal como destaca Andrés Musacchio, no hay un aval histórico a la hipótesis de liberalización de los mercados de Europa y Estados Unidos. Existe en este último

---

<sup>15</sup> Evidencia de ello fue que en la última etapa de las negociaciones, lejos de acercarse al texto único que debía estar listo a fines de 2004 —lo que implicaba la desaparición de los casi 5.300 pares de corchetes colocados en las palabras, párrafos o artículos en los que no había acuerdo en el borrador mas reciente—, ocurrió prácticamente lo contrario. Los desacuerdos se fueron reiterando, haciéndose evidente que no se lograría concretar el ALCA en las fechas y con los contenidos que pretendía el gobierno de Estados Unidos.

<sup>16</sup> A los ya existentes con México y Chile, se agrega en esta época la ratificación del CAFTA y del TLC con República Dominicana, la negociación de nuevos TLCs con Panamá, Perú, Colombia, Ecuador y Uruguay.

país una larga tradición de restricciones al ingreso de productos argentinos relacionada al hecho de que las exportaciones argentinas son competitivas respecto de la producción estadounidense, y no así con una actitud de represalia contra un país que no sigue los criterios emanados de Washington. A pesar del peso del sector industrial, Estados Unidos es también productor de bienes de origen agropecuario, con los que incluso entra en concurrencia con Argentina en terceros mercados. Asimismo, los instrumentos proteccionistas no sólo complican las exportaciones agropecuarias de Argentina, sino que se extienden a otros sectores, por ejemplo, en algunas manufacturas de origen industrial, como la siderurgia —sector en el que las medidas *anti-dumping* se han agravado en los últimos tiempos— o en los productos químicos (Musacchio, 2003: 153 y 154).

## Reflexiones finales

La posición argentina frente al ALCA no ha permanecido inmutable a lo largo de la década y media que transcurre desde la presentación de la *Iniciativa* hasta la *IV Cumbre de las Américas*. Al contrario, se ha ido reformulando conforme variaban las condiciones nacionales, regionales e internacionales. De esta forma, no es posible comprenderla sin considerar en el análisis las vicisitudes del modelo de desarrollo en el período y las opciones respecto del modelo de inserción que debía primar en cada momento.

La propuesta es recibida con amplio beneplácito por parte de la administración menemista, al estar en concordancia con el rumbo general del gobierno y con las políticas neoliberales por éste implementadas.

Cuando el modelo de desarrollo comienza a evidenciar serios signos de agotamiento, aparecen divergencias en el seno del gobierno en torno a las opciones de política exterior y a la inserción que era necesario privilegiar. Las mayores diferencias se centraron en la forma de arribar al ALCA (desde el Mercosur o individualmente) y en la fecha en que ello se conseguiría (en el 2005 o antes). Esto no significó un cuestionamiento al proyecto político del ALCA en sí mismo. Las dificultades para lograr un consenso se sumaron a la crisis general, acarreando una profunda inestabilidad económica, social y política.

Recién a partir del 2002 se puede percibir el inicio de una nueva etapa, en la cual se sale de la coyuntura crítica y comienza a avizorarse un nuevo posicionamiento hacia el ALCA. La perspectiva que propugnaba la negociación a través del bloque regional, y en concordancia con Brasil, principal socio comercial, había primado. Esta postura sería mantenida por las administraciones Duhalde y Kirchner, al tiempo que cobraban fuerza los serios cuestionamientos realizados al ALCA por sectores económicos de gran importancia en ambos países —principalmente el sector agrícola y ciertas ramas industriales. Esta situación, junto al avance de la estrategia alternativa de liberalización comercial desde Washington en el formato de TLCs bilaterales con la región, daría forma a la negativa que el gobierno argentino sostendría en Mar del Plata, en

coordinación con Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Negativa conjunta que significaría la defunción del proyecto de integración hemisférica en la forma del ALCA.

## **Bibliografía**

Araya, José María & Colombo, Sandra (2004): *El Mercosur y la percepción de los sectores dirigentes argentinos (1999-2001)*, Segundo Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, La Plata, 11 y 12 de noviembre.

Araya, José María & Colombo, Sandra (2002): *La estrategia de desarrollo y las políticas científico-tecnológicas en la Argentina de los 90*; Primer Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, La Plata, 14 y 15 de noviembre.

Ayerbe, Luis Fernando (1998): *Neoliberalismo e Política Externa na América Latina*, Ed. UNESP, São Paulo.

Bielsa, Rafael (2004): *Mercosur-UE, un tratado de última generación*, [http://www.sica.gov.ec/co-mext/docs/Actualidad%20Comercial/1422noticias\\_mercosur/2004/29\\_03\\_09\\_04.htm](http://www.sica.gov.ec/co-mext/docs/Actualidad%20Comercial/1422noticias_mercosur/2004/29_03_09_04.htm), recuperado el 01/12/2006.

Busso, Anabella (2001): "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 condicionamientos domésticos" en CERIR (ed.) *"La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?"*, Vol. III, UNR, Rosario.

Cavallo, Domingo: "La inserción de la argentina en el primer mundo (1989-1995)", en Jalabe, Silvia (comp.) (1996): *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Ed. GEL, Bs. As.

Centro de Estudio Internacionales (2002): *Oportunidades y Amenazas del ALCA para la Argentina. Un estudio de impacto sectorial*, No. 2, CEI, Buenos Aires.

Colombo, Sandra (2000): "La política exterior argentina (1989-1999): las relaciones con Estados Unidos y el Mercosur", *Cenários*, No. 2, GEICD-UNESP, São Paulo.

De la Balze, Felipe. (1998): "La política exterior de reincorporación al primer mundo", en: Cisneros, Andrés (comp.): *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Ed. CARI - Nuevohacer, Buenos Aires.

Katz, Claudio (2006): *Naufraga el ALCA, emergen los bilaterales (parte 1)*, <http://www.eleconomista.cubaweb.cu>, recuperado el 01/12/2006.

- Krugman, Paul (2002): "Crying with Argentina", *New York Times*, 16 de abril.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2004): *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Musacchio, Andrés: "¿Que inserción internacional para qué desarrollo?", en Gambina, Julio C. (comp.) (2003): *No al ALCA, no a la Guerra*, FISYP, Buenos Aires.
- Paradiso, José (1993): *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Ed. GEL, Buenos Aires.
- Rapoport, Mario: "La Argentina y los caminos divergentes del Mercosur y del ALCA", en Gambina, Julio C. (comp.) (2003): *No al ALCA, no a la Guerra*, FISYP, Buenos Aires.
- Rapoport, Mario (2006): *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Ed. Ariel, Buenos Aires.
- Russell, Roberto & Tokatlián, Juan Gabriel (2003): *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Russell, Roberto & Tokatlián, Juan Gabriel (2004): "Argentina, Brasil y EE.UU.: El desafío de una esfera de cooperación. Reflexiones en torno a nuevas estrategias para la política exterior argentina", *Revista Fundación Visión desde el Sur*, Año 1, No. 2, Septiembre/Octubre/Noviembre, [http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3206-001\\_g.pdf](http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3206-001_g.pdf), recuperado el 01/12/2006.
- Sevares, Julio: "La política exterior argentina y el ALCA", en Gambina, Julio C. (comp.) (2003): *No al ALCA, no a la Guerra*, FISYP, Buenos Aires.
- Valente, Marcela (2003): *Consenso condiciona rumbo del ALCA*, <http://www.tierramerica.net/2003/1025/noticias3.shtml>, recuperado el 15/03/2007.
- Villarreal, René (1986): *La Contrarrevolución Monetarista*, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Zibecchi, Raúl (2005): *La integración regional después del fracaso del ALCA*, <http://americas.irc-online.org/pdf/articles/0503integracion-esp.pdf>, recuperado 01/12/2006.

## **Artículos periodísticos**

BBC News, 08/05/2001: *Argentina: ALCA sólo con Mercosur*, [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_1319000/1319841.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_1319000/1319841.stm), recuperado el 01/12/2006.

Clarín, 6/12/2000: *Pedirán adelantar un año el ALCA*, <http://www.clarin.com/diario/2000/12/06/e-02501.htm>, recuperado el 15/03/2007.

Clarín, 12/3/2001: *El Mercosur es la llave para abrir el comercio a América*, <http://www.clarin.com/diario/2001/03/12/o-02101.htm>, recuperado el 15/03/2007.

Clarín, 20/07/2004: *Para el subsecretario de Integración Económica, sólo un milagro haría que el ALCA arranque en 2005*, <http://www.clarin.com/diario/2004/07/20/um/m-798195.htm>, recuperado el 15/03/2007.

El País Digital, 01/03/2004: *Kirchner dice que no pagará deudas a costa de los argentinos*, [http://www.elpais.com.uy/04/03/01/ultmo\\_82408.asp](http://www.elpais.com.uy/04/03/01/ultmo_82408.asp), recuperado el 01/12/2006.

La Nación, 16/12/00: *Renovado impulso para el Mercosur*, [http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota\\_id=45087&origen=acumulado&acumulado\\_id](http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=45087&origen=acumulado&acumulado_id), recuperado el 01/12/2006.

La Nación, 04/05/2005: *Otro intento por frenar la pelea con la Argentina*, [http://www.lanacion.com.ar/archivo/Nota.asp?nota\\_id=701297](http://www.lanacion.com.ar/archivo/Nota.asp?nota_id=701297), recuperado el 01/12/2006.

La Nación, 10/05/2005: *Kirchner relativizó las diferencias con Brasil*, [http://www.lanacion.com.ar/archivo/Nota.asp?nota\\_id=703056](http://www.lanacion.com.ar/archivo/Nota.asp?nota_id=703056), recuperado el 01/12/2006.

ProChile, 07/04/2004: *Brasil espera principio acuerdo Mercosur-UE en cumbre Guadalajara*, <http://www.prochile.cl/noticias/noticia.php?sec=4001>, recuperado el 01/12/2006.

Río Negro Online, 31/03/2001: *ALCA: Cardoso mantiene las diferencias con Bush*, <http://www.rionegro.com.ar/arch200103/p31g01.html>, recuperado el 01/12/2006.