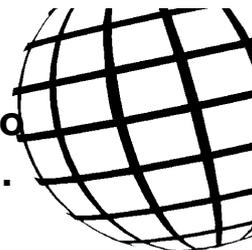


Posición de Argentina en el mundo durante el gobierno de De La Rúa. Entre Brasil, Estados Unidos y las aspiraciones de pivote regional



Lucía Munafó*

Con el fin de la Guerra Fría y por consiguiente, del sistema en el que las dos superpotencias se disputaban áreas de poder e influencia en el globo, la realidad internacional ha variado sustancialmente. Como aspecto más importante, se produjo un cambio en el equilibrio de poder rompiéndose la bipolaridad que marcó esta época, dando lugar a lo que se denominó un "nuevo orden mundial", dejando a Estados Unidos como la potencia con mayor poder en el escenario internacional pero en un contexto en el que el aumento de la interdependencia a escala planetaria creó nuevos y diversos problemas.

Entre los rasgos que caracterizan este período, encontramos que varió la forma de relacionamiento de los países a partir de la desaparición de la pugna ideológica capitalismo vs. comunismo que configuraba la etapa anterior, y que aparecieron tendencias diversas y contradictorias que condicionan las interacciones entre los Estados.

El desafío para Estados Unidos es cómo ejercer la hegemonía mundial y cómo resolver el tema del liderazgo, cuestión que requiere una más amplia concepción sobre el interés nacional, ya que son pocos los temas actuales que puede enfrentar unilateralmente



Procesos tales como la globalización -que presenta como contrapartida la fragmentación y la tendencia a la regionalización-, y un proceso de transnacionalización de las relaciones, en las que los Estados ya no aparecen como actores exclusivos de las mismas, complejizan la caracterización de esta nueva etapa.

Aunque el problema Este – Oeste ha desaparecido, se agravan las diferencias Norte – Sur, y cobran importancia nuevos temas tales como las migraciones, la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia y el terrorismo.

En este contexto, el desafío para Estados Unidos es cómo ejer-

* Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales y miembro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) del IRI.

*D*entro de esta reconfiguración mundial, Argentina debió también plantearse un cambio en sus prioridades estratégicas



cer la hegemonía mundial y cómo resolver el tema del liderazgo, cuestión que requiere una más amplia concepción sobre el interés nacional, ya que son pocos los temas actuales que puede enfrentar unilateralmente.

Por esta razón, se hizo necesario que redefiniera su estrategia de política exterior y de seguridad, inclu-

yendo explicaciones más actuales que el combate al comunismo, con el fin de construir un orden internacional de acuerdo a sus objetivos e intereses. Esta construcción debe permitirle mantener la supremacía con la que cuenta desde el punto de vista económico, político y estratégico militar, teniendo en consideración que regiones tales como Europa y Asia Pacífico podrían convertirse en limitantes de su poderío y liderazgo dado el ascenso de éstas sobre todo en el plano económico.

Dentro de esta reconfiguración mundial, Argentina debió también plantearse un cambio en sus prioridades estratégicas.

Hay que considerar que la lectura que desde nuestro país se le ha dado a los cambios que ocurrían en el contexto internacional, no siempre fue la acertada, así como tampoco han sido claros los objetivos perseguidos. Lo que sí se manifiesta es que el aspecto económico ocupa el primer lugar en nuestra agenda, y que el mantenimiento de las relaciones tanto con Brasil, como socio del MERCOSUR y país más importante de la región, como con Estados Unidos, son los ejes sobre los cuales se articula nuestra política exterior.

El período analizado, correspondiente al gobierno de Fernando De La Rúa, contiene rasgos de indefinición al menos en la práctica, sobre a cuál de estos actores se le ha dado mayor preponderancia a la hora de trazar el rumbo a seguir, y de cuál es el lugar que nuestro país aspira a ocupar en mundo. En este sentido, se intentará establecer qué aspectos fueron los que determinaron la forma de relacionamiento adoptada, y por qué se percibe esta falta de continuidad respecto de lo expuesto a nivel discursivo con lo que luego observamos en los hechos.

Estados Unidos y su estrategia

En el escenario de la Post-Guerra Fría, el debate fundamental para Estados Unidos es cómo conservar las ventajas que le permiten ser un poder global, teniendo en cuenta que la postura adoptada debe contar con consenso doméstico, y evaluar el hecho de que los recursos con los que cuenta el país para alcanzar sus objetivos no son ilimitados; pero teniendo en consideración que

en el actual contexto internacional se torna evidente la existencia de actores que ponen en riesgo el mantenimiento de su hegemonía tanto en el plano económico como en el político- militar.

Por ello, se han planteado diferentes teorías acerca de cuál sería la mejor estrategia a seguir por Norteamérica en pos del objetivo de continuar siendo la principal potencia y contener los problemas, que a su consideración, representan amenazas a tal condición.

Chase, Hill y Kennedy y los Estados **pívot**

R.S Chase, E.B Hill y P. Kennedy abordan este tema y considerando los factores mencionados elaboraron una teoría en la que proponen que la elección de las prioridades norteamericanas debe basarse en objetivos puntuales seleccionados de acuerdo a su relevancia estratégica.

Estos autores parten de la aceptación de que los intereses de Estados Unidos descansan en el mantenimiento del "statu quo", y por ende lo primordial es mantener sus relaciones con las principales potencias. Pero plantean además la necesidad de identificar a los Estados más importantes de cada región o Estados **pívot**, concluyendo que hacia ellos debe estar dirigida su política exterior.

Para llegar a esta afirmación, sostienen que Estados Unidos debe tener en cuenta que su estabilidad interna requiere de la existencia de cierto grado de solidez en algunos países de la periferia, que sin su ayuda podrían caer presos del desorden interno, alterando así al sistema internacional. Por lo tanto, el gobierno debe incorporar en su agenda de seguridad nuevos problemas que atentan contra sus intereses y que se encuentran por lo general ubicados en estas naciones.

Temas tales como la presión demográfica, la degradación ambiental, el aumento de conflictos étnicos y el tráfico ilegal de armas y drogas, entre otros, resultan aún más peligrosos que la expansión de un régimen político hostil. Su relevancia se justifica por el hecho de que erosionan las acciones de los gobiernos para instrumentar soluciones adecuadas a los mismos, y porque el desborde de sus efectos podría afectar los intereses estadounidenses. Por ello argumentan que la aplicación de la estrategia de los Estados **pívot** "fomentaría la integración de estos nuevos problemas en un marco tradicional, centrado en el Estado y daría mayor claridad a la preparación de una política exterior"¹.

Definen a los Estados **pívot**, como "puntos fundamentales que pueden determinar no sólo el destino de la región, sino también afectar la estabilidad internacional", agregando que el Estado

¹ CHASE, HILL Y KENNEDY. "Pivotal State and U.S Strategy". *Foreign Affairs*. Enero/ Febrero 1996.

pivot "es tan importante regionalmente que su derrumbe causaría problemas más allá de sus fronteras"². Del mismo modo, si éste gozara de estabilidad y progreso económico, beneficiaría no sólo a la región sino también a las inversiones y comercio norteamericanas en la misma.

Como características necesarias a la hora de identificarlos, se señalan tres requisitos fundamentales: ubicación geográfica importante, gran población y potencial económico.

De esta manera, elaboraron una lista de Estados que podrían ser considerados **pivot**, señalando que la misma no es invariable pero sirve de referencia para definir las prioridades estratégicas norteamericanas al momento de decidir cuáles son los puntos claves donde deben concentrar su atención, evitando así desperdiciar sus recursos y atención en cualquier lugar del mundo. En ella, determinaron que por ejemplo Brasil, por el tamaño de su

Estados Unidos debería direccionar su asistencia a Brasil, para conseguir que el efecto positivo trascienda también a sus vecinos más débiles, en este caso a Argentina, y así lograr contener la región por medio del apoyo al país dominante



población y el potencial de su economía en relación con la de sus vecinos, debería ser considerado el Estado más importante de Sudamérica. Consecuentemente, y siguiendo esta

teoría, Estados Unidos debería direccionar su asistencia a Brasil, para conseguir que el efecto positivo trascienda también a sus vecinos más débiles, en este caso a Argentina, y así lograr contener la región por medio del apoyo al país dominante.

A partir de estas consideraciones, podemos observar que R.S Chase, E.B Hill y P. Kennedy ubican en el centro de su estrategia a los Estados.

Richard Haass y las coaliciones ad hoc

Richard Haass, en cambio, propone una alternativa que los incluya pero que no se limite a ellos, sino que tenga en cuenta también a otros centros de poder político, económico y militar. Describe al escenario mundial como cada vez más multipolar, característica que Estados Unidos debe aprovechar para lograr que esos actores crean que es de su propia conveniencia apoyar la manera en que la sociedad internacional debe ser organizada. Por lo tanto, el objetivo de la política exterior norteamericana es

² Ídem

incentivar la cooperación y el acuerdo, y formar coaliciones que tengan a Estados Unidos como líder. En este punto, es importante señalar, que dichas coaliciones son diseñadas a los efectos por Estados Unidos, es decir, con el fin conseguir socios para una determinada situación.

Haass considera que hay cuatro objetivos fundamentales sobre los que se debe basar la construcción del nuevo espacio internacional:

- * Disminución de la fuerza militar para solucionar conflictos entre los Estados,
- * reducción de la cantidad de armas de destrucción masiva y de los Estados y otros grupos que las posean,
- * aceptación de una doctrina de intervención humanitaria, basada en el reconocimiento de que el pueblo también debe disfrutar derechos, y
- * apertura económica.

Haass propone la opción del regionalismo, ya que implica la construcción de consenso y capacidad a escala regional



Cree que se han hecho considerables avances al respecto, pero su logro requiere del esfuerzo de Estados Unidos, que a su vez debe persuadir a otros grandes poderes de promover estos fines y, de ese modo construir un orden más duradero que proteja sus intereses reduciendo la carga de la política exterior, en términos financieros y de recursos humanos, sobre los Estados Unidos. Esta persuasión debe basarse en conversaciones estratégicas, dado que uno de los obstáculos que podrían surgir sería la oposición de algunos Estados. Por eso es que el objetivo es reforzar las instituciones que persigan estos fines, y lograr que los Estados acompañen esta construcción. Esto se conseguiría porque cooperando con Estados Unidos, verían los mismos beneficios que Norteamérica y porque además obtendrían su ayuda en materia de cooperación tecnológica o financiera.

Aún así, acepta que la persuasión tiene sus límites, como el ya mencionado obstáculo de Estados que no estén de acuerdo en la manera de aplicar estas reglas. Reconoce que Estados Unidos unilateralmente puede hacer poco para promover el orden, y considera que la estrategia de los Estados **pívot** – como alternativa intermedia entre el unilateralismo y el multilateralismo – tiene serios inconvenientes. Éstos se derivan de la dependencia de poderes regionales, ya que el Estado más fuerte no es muchas veces aceptado como un “legítimo policía” por los vecinos más débiles.

Por eso Haass propone la opción del regionalismo, ya que dice que a diferencia de lo propuesto por Chase, Hill y Kennedy – que afirman el dominio de un actor sobre sus vecinos – implica la construcción de consenso y capacidad a escala regional. Aunque

también indica un problema adicional, porque en muchas regiones los Estados principales pueden no estar de acuerdo entre sí con respecto a qué es lo que constituiría el orden regional.

Por lo tanto, la búsqueda del orden a escala regional o global debe basarse en coaliciones lideradas por Estados Unidos. Si bien no es lo ideal, porque tienden a ser ad hoc, cree que son viables en un mundo donde el deseo de los gobiernos de cooperar varía de acuerdo a las diferentes situaciones, y porque el consenso entre grandes poderes es poco confiable; deja en claro su propuesta citando el dictado de Lord Palmerston: “ *We have no eternal allies, and we have no perpetual enemies. Our interests are eternal and perpetual, and those interests is our duty to follow*”³.

Advierte que el regionalismo es especialmente relevante tanto para África como para América Latina⁴, lo cual no es casual, ya que son las áreas más débiles del nuevo escenario mundial. En el caso de América Latina, se resalta su fragilidad en cuanto a instituciones regionales, excepto por el NAFTA y el MERCOSUR que proveen marcos importantes para la negociación, y porque es necesario que en la región haya acuerdo si es que quiere jugar un rol efectivo en el continente.

El libre comercio es uno de los objetivos citados, ya que considera que es el motor del crecimiento económico, y que la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) constituyó un éxito en este tema; de allí que considere relevante su promoción mediante acuerdos bilaterales y regionales.

Sobre todo, enfatiza la problemática existente en Colombia, proponiendo que los Estados asistan a este país proveyendo entrenamiento policial y militar, y brindando asistencia económica y apoyo diplomático para llegar a un acuerdo político al respecto. Esto se relaciona con su propuesta de intervención humanitaria, porque con el objeto de reducir costos cree que Estados Unidos debería entrenar y equipar a otros para que las lleven a cabo, como es el caso del Plan Colombia.

El atentado del 11 de septiembre de 2001, trajo al centro de la escena la variable seguridad en la agenda de Estados Unidos, y el papel de líder que asumió en la lucha contra el terrorismo a escala planetaria dejó al país del norte ocupado en ese objetivo, con lo que sus prioridades estratégicas se alejaron de América Latina, y por supuesto, de Argentina.

En este contexto es necesario examinar la respuesta del gobierno de De la Rúa a través de los diferentes escenarios y situaciones que

3 HAASS, Richard N. “What to do with American Primacy”. *Foreign Affairs*. Washington. Septiembre/Octubre 1999.

4 HAASS, Richard N. “Imperial America”. *Foreign Affairs*. Noviembre 2000.

debió enfrentar, sin dejar de lado cómo la problemática interna afectó la toma de decisiones en materia de política exterior.

Política Exterior durante el gobierno de De la Rúa. Relación con Brasil y Estados Unidos.

Desde la elección del candidato de la Alianza a la presidencia de la Nación, se observa la intención de marcar una profunda diferencia con el gobierno anterior.

En el primer discurso ante la Asamblea Legislativa en diciembre de 1999, hace hincapié en que se deja atrás una etapa y comienza una nueva en la que los principios rectores serán la transparencia, la honestidad y la lucha contra la corrupción, haciendo clara referencia al cambio que se busca respecto de la gestión de Carlos Menem en ese sentido.

Asimismo, se modifica la prioridad en cuanto a la política exterior, dando relevancia a la integración latinoamericana a través del MERCOSUR, objetivo que ya había sido planteado en la Carta a los Argentinos y en la Plataforma del Partido. De esta manera, toma distancia de la relación especial mantenida con Estados Unidos y se observa otro rasgo que lo diferencia de las políticas mantenidas en la década de los 90.

Este dato, se confirma con la elección de Adalberto Rodríguez Giavarini como Canciller, quien declaró que las mismas serían "intensas"⁵ y "sin sobreactuaciones" en lugar de las anteriormente denominadas "carnales". Además, en su discurso se reafirma la intención de buscar en el MERCOSUR el ámbito para lograr el desarrollo nacional, destacando que: "no podemos darnos el lujo de no unir nuestras fuerzas para competir afuera; no puede haber agresión ni división hacia adentro"⁶. De esta manera, ubica en un primer orden de prioridades al MERCOSUR y luego, la relación con Norteamérica en la misma línea de importancia que las relaciones con Europa⁷.

A simple vista, notamos coincidencia en cuanto a lo planteado tanto por el Presidente como por el Canciller, intentado dotar a la política exterior de coherencia y previsibilidad. A su vez, ambos

Se modifica la prioridad en cuanto a la política exterior, dando relevancia a la integración latinoamericana a través del MERCOSUR



5 RODRÍGUEZ GIAVARINI, Adalberto. [en <http://www.mrecic.gov.ar>]

6 Ídem.

7 La Nación. 18-12-1999.

realizan un análisis de la realidad internacional sobre todo en clave económica, destacando la importancia de impulsar las exportaciones de nuestros productos.

Sin embargo, no debe dejarse de lado que éste fue un gobierno de coalición con dificultades para alcanzar consenso, en un contexto de fuerte recesión económica y demandas sociales, en el que De la Rúa carecía de liderazgo político⁸, sumado a que hubo diferentes Ministros de Economía, cada uno de ellos con diferentes proyectos, lo que generó tensiones sobre todo en la relación con Brasil.

Respecto de los temas a tratar con Estados Unidos, predominan en esta etapa por un lado, cuestiones económicas como las políticas de cielos abiertos, las telecomunicaciones y las patentes; y por el otro, temas políticos como el envío de misiones de paz, y el voto de nuestro país hacia Cuba y el Plan Colombia. Con Brasil, los problemas giran en torno al MERCOSUR, como son los aranceles intra y extra zona, el comercio compensado y el régimen automotor. Pero la cuestión en relación a la cual giran las agendas de los tres países, es la iniciativa estadounidense de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)- zona de libre comercio que Clinton planeó poner en marcha en el 2005-, ya que para Estados Unidos es una cuestión económica relevante. En nuestro país, la disyuntiva será de qué manera se resuelve el ingreso al mencionado organismo, si unilateralmente o junto a Brasil, teniendo en cuenta que como ha sido mencionado, se plantea al MERCOSUR como una política de estado.

Decisiones en torno al ALCA y al MERCOSUR

En los primeros meses de gestión, el gobierno relanzó el MERCOSUR, y junto a Brasil acordaron realizar un "cronograma de consultas"⁹ a fin de evitar que las consecuencias de las decisiones de algún miembro afecten a los demás. En esta misma época, Brasil intentaba diversificar su comercio con México, los países andinos y Sudáfrica, sin por esto dejar de lado al MERCOSUR, pero sí esperando definiciones de Argentina respecto a cómo se avanzaría en el Mercado Común¹⁰.

Es importante destacar que los problemas en el mismo comenzaron cuando Brasil decidió devaluar su moneda en el año 1999,

8 BUSO Anabella, "Las Relaciones argentino-americanas a finales del gobierno del gobierno de Menem y en los inicios de la Gestión de De La Rúa. Entre la continuidad y los condicionamientos domésticos". En BOLOGNA, Bruno A. La Política Exterior Argentina 1998-2001: El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia? Rosario, CERIR, 2001.

9 La Nación. 18-01-2000.

10 La Nación. 18-03-2000.

con lo cual se profundizaron las diferencias con nuestro país ya que encareció los productos argentinos en un 40% en su mayor mercado. Esto llevó a que en mayo de 2000, se resolviera por parte de los ministerios de relaciones extranjeras y de finanzas de ambos países, intentar metas de convergencia económicas a fin de armonizar ambas economías. De la misma manera, ambos presidentes decidieron plantear la necesidad de profundizar el MERCOSUR político para superar los conflictos comerciales, y entablar conversaciones para integrar a Chile al mercado de la región¹¹, punto que la Cancillería argentina ya había analizado tiempo antes con el objetivo de contrarrestar el peso de Brasil en las negociaciones, intentando sumarlo como socio pleno.

Pero este último objetivo no pudo concretarse, ya que Chile decidió avanzar en sus negociaciones para estrechar vínculos comerciales con Estados Unidos. Este hecho generó inquietud y reacciones diferentes en los gobiernos de Brasil y Argentina. Desde Itamaraty, se planteó reforzar la relación con Argentina a fin de aislar a Chile; las actitudes de nuestro gobierno en cambio, parecieron estar encaminadas al lanzamiento del ALCA¹².

Probablemente éste fue uno de los efectos buscados por Washington para acelerar el proceso de negociación en torno al Área de Libre Comercio. Richard Fisher, número dos de la oficina del representante comercial de Estados Unidos, declaró que era “bueno que haya reacciones y las cosas se sacudan”, haciendo referencia

justamente a las actitudes de los países miembro del MERCOSUR. Además agregó que

Argentina comenzó a ser el “moderador” de la región en torno al diálogo con Estados Unidos por el ALCA, a la vez que intentaba acercarse para obtener ayuda financiera



muchos países de América Latina están interesados en el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, y que fue de importancia el papel jugado por Argentina desde la Presidencia¹³ en pos de este objetivo. De la misma manera, consideró que Brasil no podría contrarrestar el deseo de las demás naciones de avanzar en las mencionadas negociaciones, y que de hacerlo, los brasileños quedarían solos defendiendo esa posición.

Por esto, Argentina comenzó a ser el “moderador” de la región en torno al diálogo con Estados Unidos por el ALCA, a la vez que

11 *La Nación*. 27-05-2000.

12 *La Nación*. 05-12-2000.

13 *La Nación*. 10-12-2000.

intentaba acercarse para obtener ayuda financiera. Podría decirse que frente a la delicada situación del país "ante cada intermediación norteamericana ante los organismos internacionales, o envío de fondos propios, se recalca la necesidad de acuerdo argentino para ingresar al ALCA"¹⁴. Incluso es posible que las declaraciones de los funcionarios norteamericanos incentivaran a nuestros gobernantes a pensar que el papel de Argentina sería el de asumir el rol de **pivot** en la región, enmarcado en estas actuaciones para impulsar el Acuerdo de Libre Comercio.

Brasil siempre sostuvo que lo que importan son los temas y no las fechas para la integración americana, y en nuestro país tanto Giavarini como Machinea concluyeron en que "no hay manera de manejar la transición si Brasil decidiera en represalia cerrar las fronteras a nuestros productos"¹⁵. Pero en marzo de 2001, se produce un cambio en nuestro Ministerio de Economía, nombrándose a Ricardo López Murphy al frente del mismo, lo que generó en Brasil cierta preocupación ya que el nuevo Ministro tendría una tendencia a negociar aisladamente el ingreso de Argentina al ALCA, percepción que empeoró cuando semanas después se nombró a Domingo Cavallo como Ministro de Economía ante los graves problemas económicos por los que atravesaba el país.

La crisis suscitó el apoyo de Estados Unidos y de Brasil ya que ambos países confiaron en que las medidas adoptadas servirían para salir de ella. Tanto para Brasil como para la región en general era importante la recuperación económica argentina; pero de todas maneras no parecía probable que Estados Unidos brindara ayuda financiera, ya que desde la administración Bush se había criticado el apoyo dado durante el gobierno de Clinton a México y Brasil, con lo cual la política hacia América Latina sería la de impulsar el libre comercio. De esta manera se evidencia que las políticas de la administración republicana estaban lejos de apoyarse en la estrategia de los Estados **pivot**, sino que estaban encaminadas en la dirección planteada por Haass de liderar coaliciones regionales.

Sin embargo, Cavallo anunció restricciones al comercio que perjudicarían las exportaciones brasileñas¹⁶, con lo cual se generaron tensiones en la relación bilateral. Incluso, el Ministro comenzó a expresar que lo que traería la reactivación a nuestra economía sería el ingreso al ALCA, con o sin Brasil, por lo que comenzó negociaciones para atar el peso a la moneda europea a fin de no

14 SIMONOFF, Alejandro. "Las relaciones Argentina - Estados Unidos tras el Atentado, ¿Una nueva prueba de amor?".

15 *La Nación*. 21-02-2001.

16 *La Nación*. 17-04-2001.

estar tan debilitados a la hora de negociar con Estados Unidos.

Respecto de este tema, comenzaron ciertas discrepancias dentro del gobierno, ya que Giavarini era un ferviente defensor del mercado regional, y Cavallo describía a la Cancillería como "brasildependiente". En medio de estas disputas, quedaba De la Rúa, quien intentaba poner paños fríos frente a estas declaraciones, pero sin embargo no parecía que estuviera en desacuerdo con Cavallo.

Estas actitudes, hicieron que desde Brasil se denunciara la falta de conducción en nuestra política exterior; a su vez Argentina no terminaba de definir su rumbo ya que en el seno del gobierno había pujas constantes respecto de estos temas, lo que induce a pensar que la alianza buscada con la administración republicana se vio propiciada por la crisis financiera. Esto deja en claro la inexistencia de una estrategia de largo plazo, así como también la no-identificación de las prioridades del país. Además, sirve para afirmar el carácter reactivo de la política argentina, atada a condicionantes externos, con lo que lejos de generar autonomía, lo que se lograba era atar al país a las demandas externas¹⁷.

En este contexto, se propuso profundizar la alianza económica del MERCOSUR y formalizar el "cuatro más uno", esto es, negociar en bloque con Estados Unidos en un intento por disipar las ideas de conversaciones unilaterales y afianzar la integridad de la región. Ambos paí-

Los problemas recurrentes entre Argentina y Brasil han estado vinculados a qué, cómo y cuándo negociar el ALCA, lo que representa serias divergencias en la relación bilateral, pero deben vincularse – además de a los objetivos internos de cada país – al interés que ambos tienen por acercarse a Estados Unidos y ser considerados por el país del Norte como su interlocutor más importante



ses reconocieron de esta manera, que aisladamente podían hacer poco para salir airosos en negociaciones frente a la potencia del norte. Esto es sobre todo evidente para nuestro país, debilitado por su escenario interno, lo que dejó en claro que Brasil, mal que le pese a nuestros funcionarios, se iba consolidando cada vez más como el estado fuerte de la región.

Los problemas recurrentes entre Argentina y Brasil han estado vinculados a qué, cómo y cuándo negociar el ALCA, lo que representa serias divergencias en la relación bilateral, pero deben vincularse – además de a los objetivos internos de cada país – al interés que ambos tienen por acercarse a Estados Unidos y ser considerados por el país del Norte como su interlocutor más importante.

Cambios tras el Atentado

Frente al atentado a las torres el 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos prioriza la estrategia de seguridad en su agenda, relegando la cuestión sudamericana. Este cambio de la administración Bush "tuvo en cuenta algunos de los requisitos de la teoría de los Estados **pivot**" ¹⁸ y es por eso que entre los países de nuestra región privilegió la relación con Brasil.

La primer respuesta argentina ante el atentado fue la de "absoluta colaboración" con el gobierno de Estados Unidos. Unos días después, desde Cancillería se comunicaba que "Argentina cooperará con todos los medios a su alcance", pero Giavarini declaró que cualquier decisión sería previamente sometida a la aprobación del Congreso.

*L*a primer respuesta argentina ante el atentado fue la de "absoluta colaboración" con el gobierno de Estados Unidos



Desde Estados Unidos, se agradeció la ayuda ofrecida, y James Walsh –embajador norteamericano en Buenos Aires– declaró que "no hemos pedido la participación de Argentina...el gobierno ha decidido colaborar y apoyarnos como otros países que han sufrido ataques terroristas" ¹⁹, y el mismo

Bush expresó su preocupación por el control de la Triple Frontera con Brasil y Paraguay.

El 17 de septiembre el Canciller declaró que Argentina no tomaría decisiones "alocadas", y que todas las medidas serían "absolutamente consensuadas y transparentes", enfatizando lo ya resuelto de actuar dentro del marco del Derecho Internacional.

Brasil y Argentina pidieron convocar al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), con lo que el 21 de septiembre se realizó una reunión en la que los estados miembros de la OEA aprobaron la aplicación del TIAR. Aquí, ambos países convergieron en la necesidad de llegar a un acuerdo, sin embargo sus objetivos fueron diferentes. Mientras que lo que Brasil buscaba era preservar el ámbito multilateral de discusión, Argentina veía la posibilidad de que Estados Unidos le reconociera su posición de pivote regional, de hecho "jugó un rol importante en la movilización y coordinación de los organismos regionales en apoyo de

17 MIRANDA, Roberto. "Política Exterior Argentina, Idas y venidas entre 1999 y 2003". Rosario, Ediciones PIA, 2003.

18 MIRANDA, Roberto. "Hegemón y Pívor: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina". *Políticos. Estudios Políticos e Internacionales*. Diciembre 2003. Santa Fe.

19 *La Nación*. 14-09-2001

Washington, a través de la convocatoria al TIAR²⁰ (aunque desde la administración se intentó evitar la sobreactuación en la que había caído Menem cuando envió tropas al Golfo en 1990 sin consultar al Congreso). Sin embargo, debemos recordar que si bien su convocatoria fue simbólica, dado que no implicaba el envío de tropas, este tratado no se aplicó durante la Guerra de Malvinas, con lo que se puede determinar que en este caso, Estados Unidos y sus intereses imponen su aplicación²¹.

Podemos observar que el objetivo argentino se vio cumplido, ya que Condolezza Rice "agradeció como amigos y como aliados nuestra colaboración para lograr un consenso en el hemisferio"²². De la misma manera,

James Walsh entregó a Rodríguez Giavarini una carta de Collin Powell en la que expresaba su reconocimiento hacia el gobierno por la solidaridad y búsqueda de consenso en el orden

*E*l 17 de septiembre el Canciller declaró que Argentina no tomaría decisiones "alocadas", y que todas las medidas serían "absolutamente consensuadas y transparentes", enfatizando lo ya resuelto de actuar dentro del marco del Derecho Internacional 

hemisférico²³. Detrás de todo esto, por parte de Estados Unidos estaba la intención de lograr un compromiso para reforzar los controles en la Triple Frontera. Incluso, se buscó que el MERCOSUR unificara su discurso a fin de aplicar la fórmula del "4+1", con lo que además se vislumbraba la pretensión de que la región se mostrara como un bloque homogéneo y existiera acuerdo, sobre todo entre Argentina y Brasil, lo que estaría confirmando la nueva estrategia de lograr coaliciones lideradas por Estados Unidos, en este caso con el doble propósito de lograr adhesión a fin de implementar el ALCA y para llevar a cabo su lucha contra el terrorismo. En este contexto, no puede dejarse de lado el hecho de que días antes del atentado al Pentágono y las Torres Gemelas, el gobierno mexicano presidido por Vicente Fox había anunciado su intención de renunciar al TIAR, considerando que este instrumento ya no resultaba eficaz para la región, lo que va de la mano con la necesidad norteamericana de reorganizar su estrategia militar y "redefinir el tratado para poder

20 SIMONOFF, Alejandro. "Las relaciones Argentina - Estados Unidos tras el Atentado. ¿Una nueva prueba de amor?".

21 TOKATLIAN Juan Gabriel. "Hacia una nueva estrategia de Política Exterior". Editorial Norma. Buenos Aires. 2004.

22 La Nación. 21-09-2000

23 La Nación. 29-09-2000

La oferta concreta de Argentina frente a la acción militar desplegada frente a Afganistán, fue la de asistencia humanitaria por medio del envío de voluntarios civiles en el marco de la Comisión de los Cascos Blancos de las Naciones Unidas



ejercer una intervención en el continente, utilizando las tropas de los países para sus propios fines²⁴, sobre todo para poner en marcha el Plan Colombia.

Con los atentados, la política de primacía de Norteamérica se profundizó. Esta estrategia supone que "los intereses de Estados Unidos no están suficientemente protegidos con un esquema multilateral de compromisos, y por lo tanto, sólo la capacidad de acción unilateral de los Estados Unidos puede asegurar una protección efectiva"²⁵, de esta manera se reemplaza la disuasión por la coerción, y las alianzas clásicas por la formación de coaliciones ad hoc formadas por aliados que respalden esta unilateralidad.

La oferta concreta de Argentina frente a la acción militar desplegada frente a Afganistán, fue la de asistencia humanitaria por medio del envío de voluntarios civiles en el marco de la Comisión de los Cascos Blancos de las Naciones Unidas²⁶.

Por otra parte, tanto el Canciller argentino como el brasileño, Celso Lafer, decidieron que debía resolverse la crisis por la que atravesaba la región mediante concesiones mutuas, cuestión que quedaría en manos de los Ministros de Economía.

Además, en una misiva entregada por Adalberto Rodríguez Giavarini a Collin Powell, se expresó la idea de "extender el concepto de lo sostenible en el terreno de la economía al terreno de la gobernabilidad"²⁷, idea que interesó a la administración norteamericana, ya que se enumeraron ciertos requisitos para que la gobernabilidad sea sostenible, como por ejemplo, el mantenimiento de la paz, instituciones democráticas, la lucha contra el terrorismo, la defensa de los derechos humanos, y la posibilidad de acceder a los mercados comerciales y al financiamiento para el desarrollo. Con esta estrategia de afianzar la gobernabilidad de la región, se busca reforzar lo afirmado por el Canciller en su discurso de asunción, en el que expresó que en ese sentido, nuestros objetivos son análogos a los de Estados Unidos.

24 SIMONOFF, Alejandro. "Las relaciones Argentina - Estados Unidos tras el Atentado, ¿Una nueva prueba de amor?".

25 TOKATLIAN Juan Gabriel. "Hacia una nueva estrategia de Política Exterior". Editorial Norma. Buenos Aires. 2004

26 *La Nación*. 05-10-2000

27 *La Nación*. 19-12-2000.

Por lo tanto, a partir de la nueva amenaza del terrorismo internacional, Argentina pareció haber encontrado su oportunidad para terminar de inclinarse hacia Estados Unidos, intentando no sobresalir pero sí aspirando ejercer el rol de **pívot** en la región, consensuando decisiones sobre todo con Brasil, quien en tiempos difíciles volvió a realinearse con su aliado histórico.

Sin embargo, la estrategia de seguridad norteamericana indica que en nuestro hemisferio, los países que serían objeto de "coaliciones flexibles" son Canadá, México, Brasil, Chile y Colombia, ya que son quienes comparten las prioridades de Washington²⁸. Argentina, a pesar de ser el único aliado extra OTAN de la región, no era mencionado.

Por otro lado, y tal como señala Roberto Russel, Estados Unidos sólo intervino para ayudar a nuestro país en sus negociaciones con el FMI recién en el 2002, "producto de su interés estratégico de preservar la estabilidad de América Latina evitando otra caída de la Argentina y su efecto derrame sobre Brasil y otros países de la región"²⁹.

Conclusión

Por lo analizado anteriormente, observamos que Estados Unidos, sobre todo luego del atentado terrorista del 2001, no busca crear alianzas permanentes sino socios para determinadas situaciones; en el caso de Latinoamérica dejando de lado la variable política y limitándose casi exclusivamente al tema de la seguridad.

Desde Argentina, durante la presidencia de Fernando De la Rúa, producto de una visión equivocada de la realidad internacional, se vio la oportunidad de jugar un rol importante en la región, y contrariamente a lo planteado desde los inicios de la gestión, se fue dejando en un segundo plano al MERCOSUR, para dar prioridad a la relación con Norteamérica -sobredimensionada por la crisis económica, social y financiera-. Se muestra además el carácter pendular de nuestra política exterior, acercándose a Brasil o a Estados Unidos, denotando la falta de continuidad y coherencia con los objetivos planteados, pero evidenciando que "la debilidad económica fue moldeando las posiciones argentinas acercándolas a las necesidades norteamericanas en todos los temas"³⁰.

Este comportamiento muestra que en realidad, a pesar de que

28TOKATLIAN Juan Gabriel. "Hacia una nueva estrategia de Política Exterior". Editorial Norma. Buenos Aires. 2004.

29 RUSSELL, Roberto. "Política Exterior y veinte años de democracia. Un primer balance." En: NOVARRA Marcos y PALERMO Vicente, Compilado La Historia Reciente, Argentina en Democracia. Ed. EDHASA, 2004.

30 SIMONOFF, Alejandro. "Las relaciones Argentina - Estados Unidos tras el Atentado, ¿Una nueva prueba de amor?".

se intentó tomar distancia de la estrategia mantenida en la década del 90, y se pretendió relanzar al MERCOSUR como ámbito para el desarrollo de los intereses nacionales, la relación con Estados Unidos marcaba el comportamiento externo de nuestro país.

Sin embargo, los hechos demostraron que "la Argentina era un país irrelevante ya no sólo desde el punto de vista estratégico y económico, sino también desde el punto de vista político"³¹.



Bibliografía

- BERNAL-MEZA, Raúl. "Multilateralismo y Unilateralismo en la política mundial: América Latina ante el Orden Mundial." Historia Actual Online, Número 5. Octubre 2004.
- BUSSO Anabella. "Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión de De La Rúa. Entre la continuidad y los cambios domésticos". En: BOLOGNA, Bruno A. La Política Exterior Argentina 1998-2001: El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia? Rosario, CERIR, 2001.
- CHASE, HILL, KENNEDY. "Pivotal States and U.S Strategy". Foreign Affairs, Enero/ Febrero 1996.
- DE LA RUA, Fernando. "Discurso de Inaugural del Señor Presidente ante del Congreso de la Nación." En: Clarín. 11 de diciembre de 1999.
- HASS Richard. "What to do with American primacy". Foreign Affairs, Septiembre/ Octubre 1999.
- "Imperial America". Foreign Affairs, Noviembre 2000.
- MIRANDA Roberto. "Política Exterior Argentina, Idas y venidas entre 1999 y 2003". Rosario, Ed. PIA, 2003.
- "Hegemon y Píivot: Una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina." Politikós, 2003.
- RUSSEL Roberto. "Política Exterior y veinte años de democracia. Un primer balance." En: NOVARA Marcos y PALERMO Vicente, Compilado La Historia Reciente, Argentina en Democracia. Ed. EDHASA, 2004.
- RODRÍGUEZ GIAVARINI Adalberto. "La Política Exterior Argentina". Archivos del Presente, Año 5, N° 20. Abril/ Junio 2000.
- SIMONOFF Alejandro. "Las relaciones Argentina – Estados Unidos tras el atentado. ¿Una nueva prueba de amor?".
- TOKATLIAN Juan Gabriel. "Hacia una nueva estrategia de política exterior." Ed. Norma, 2004.
- Archivo en Internet del Diario La Nación. www.lanacion.com.ar
Archivo en Internet del Diario Clarín. www.clarin.com
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. www.mrecic.gov.ar

31 MIRANDA, Roberto. "Política Exterior Argentina, Idas y Venidas entre 1999 y 2003". Ediciones PIA. Rosario, 2003.