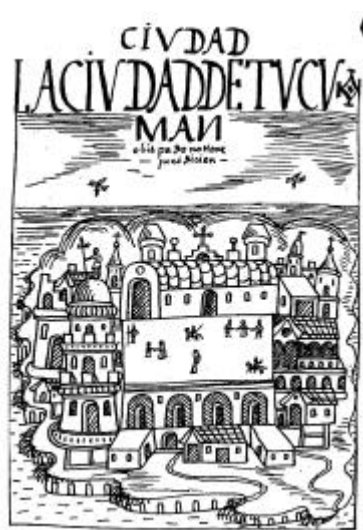


*Integración en Ideas*  
*Una publicación del IDELA/UNT*



**LA CONSTANTE BUSQUEDA DE UNA IDENTIDAD:  
UNA MIRADA HACIA LA POLÍTICA EXTERIOR  
ARGENTINA. DESDE MENEM A KIRCHNER**

***Estela Romero***  
***Miguel Agustín Torres***

**Los autores: ESTELA ROMERO y MIGUEL AGUSTÍN TORRES** son magistrandos de la Carrera de Postgrado de Magister en Relaciones Internacionales del IDELA/UNT.

**El trabajo:** obtuvieron el Segundo Premio, Diploma de Honor del Concurso de Monografías sobre la política exterior argentina, organizado por el Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT).

**Noviembre 2004**

## **LA CONSTANTE BUSQUEDA DE UNA IDENTIDAD: UNA MIRADA HACIA LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA. DESDE MENEM A KIRCHNER**

### **RESUMEN**

El presente trabajo efectúa un análisis de la política exterior argentina desarrollada desde 1989, entre las presidencias de Carlos Saúl Menem y Néstor Kirchner. Se recorrerán aspectos fundamentales que caracterizaron a cada ejercicio presidencial, considerando las orientaciones ideológicas que los guiaron, sus variables y constantes evidenciadas.

Para ello resulta necesaria una breve remisión al período de advenimiento de la democracia argentina a partir de 1983, con el gobierno del presidente Raúl Alfonsín.

### **PRIMERAS CONSIDERACIONES**

El retorno a la democracia en 1983 en Argentina, en consonancia con una tendencia que a posteriori se extendería en la región, introduce la posibilidad de diseñar una nueva política exterior que supere la imagen impresa por décadas de aislacionismo, marginamiento y desprestigio, adquirida como consecuencia de los regímenes militares, y agravada con el conflicto bélico del Atlántico Sur (Guerra de Malvinas).

La premisa dominante se identificaba con la necesidad de revertir la visión que Argentina generaba en el exterior, objetivo con el cual comulgaban los distintos actores de la política argentina. Asimismo se comprendía que este propósito significaba un cambio profundo con nuestro pretérito. Se trataba entonces de reinsertar a Argentina en el sistema internacional, lo cual constituía como ha sostenido Tulchin<sup>1</sup> la problemática fundamental para la Argentina democrática.

Los límites del consenso transcurrían por determinar cuales serían las alternativas para concretar el mencionado propósito. Disidencia en torno a la cual transitaban los debates teóricos sobre el eventual rumbo de una estrategia de inserción en el contexto exterior.

Sin embargo, este imperativo se reinstala con cada sucesión gubernamental, reanudándose la retórica oscilante entre diversas opciones, lo cual impacta sobre la imagen

---

<sup>1</sup> Tulchin, J., "La política exterior del gobierno democrático y sus relaciones con los Estados Unidos", en Bouzas, R. y Russell, R. (Comps): Estados Unidos y la transición argentina, Buenos Aires, Legasa, 1988.

que nuestro país irradia en el exterior. Una imagen caracterizada por la inestabilidad, desconfianza e impredecibilidad.

Lo expresado suscita el interrogante por precisar ¿cómo puede nuestro país cosechar mayor credibilidad en el ámbito internacional?; ¿cómo lograr una política constructora de confianza, prestigio y equilibrio? Ante este cuestionamiento consideramos que la definición y mantenimiento de una política exterior sobre la base de parámetros firmes y pautas preestablecidas, observadas de modo persistente, más allá de toda transición gubernamental, conduciría a fortalecer una visión exterior confiable del Estado Argentino, redundando en el desarrollo institucional interno. En tal sentido, entiende Russell<sup>2</sup>, que “la credibilidad tiene que ver con la forma de manejarse a través del tiempo, con procesos y acciones repetidas que hacen que uno genere expectativas. Si uno cambia la conducta, no hay expectativa. Si uno no cumple con los regímenes internacionales, lo cual es básico en el mundo, aporta otro elemento que nos hace perder credibilidad. Hacen al interés nacional el mediano y el largo plazos (...) La búsqueda permanente de la reinserción en el mundo expresa, en lo más profundo, la crisis de identidad internacional que vivimos hace décadas y las dificultades de las clases dirigentes argentinas para entender cómo funciona el mundo y el papel que le corresponde al país en el orden internacional”.

## **LOS ANTECEDENTES: LA POLÍTICA DEL GOBIERNO DE ALFONSÍN**

La política exterior argentina en el ciclo democrático que se inicia en 1983, con el ascenso al poder de Raúl R. Alfonsín, irrumpiría contrastando, en cierta medida, con el diseño de la política exterior del régimen militar. Alfonsín modificaría<sup>3</sup> los precedentes criterios ordenadores, a través del desplazamiento del modelo Este-Oeste; la resignificación de la “occidentalidad argentina”, con la diferenciación entre los intereses del bloque y los intereses de Argentina; reformulación de la participación en el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), en base a la percepción que el gobierno tenía sobre la existencia de una

---

<sup>2</sup> Russell, R, La decadencia no es nuestro destino, reportaje publicado en La Nación el 15.05.2004. Siguiendo esta temática, añade Russell: “Tenemos la imagen de que un día podemos hacer una cosa y al otro día podemos hacer lo opuesto. No lo hace Chile, no lo hace Brasil, no lo hace México. La Argentina, insisto, pudo haber ido a Irak. No podemos estar discutiendo ese tipo de cosas. La respuesta es no, claramente no, no es para un país como la Argentina. Esto es muy profundo; es, además, viejo, antiguo. En los años 90 se puso un énfasis excesivo en el mercado. Fue parte del paradigma de la política exterior. Sabemos qué pasa cuando no hay instituciones. Como nos fuimos tanto, corremos ahora el riesgo de intentar recuperar un rol para el Estado que fue propio de otra época. Ya no es el mercado de los 90, sino el Estado de los 70”.

<sup>3</sup> El término modificar alude al concepto de cambio, en el sentido que le atribuye Russell, como “el abandono o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de política exterior” Russell, R., Cambio de Régimen y Política Exterior: el Caso de Argentina (1976-1989), Bs. As., FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación, 1989.

confrontación de carácter realista entre dos grandes poderes, y no de una guerra santa, en la cual participaba todo Occidente, justificando la permanencia del país en dicho movimiento<sup>4</sup>; revalorización del eje Norte-Sur<sup>5</sup>.

Tal proyecto, correspondiente a los primeros años del gobierno radical, al decir de Russell, responden a una visión idealista del escenario mundial, que le sirvió, por entonces, para precisar una serie de objetivos prioritarios. Entre estos figuraban: el aumento de la autonomía nacional, la recuperación de la credibilidad externa, la reinserción activa del país en el mundo, el mantenimiento de la paz, la democratización del sistema internacional. Sin embargo, a corto plazo, la confrontación de estos propósitos con la realidad de la política exterior, obligan al nuevo gobierno a adoptar una postura “realista”. En el parecer del autor citado este proceso de adaptación y ajuste se debieron a causas, internas y externas: las crecientes dificultades económicas del país, los obstáculos para concertar políticas a nivel multilateral en América Latina, la no superación de un carácter retórico del apoyo europeo, el triunfalismo norteamericano, y el panorama de vulnerabilidad externa con el agravante de la herencia militar.

Justamente las pretensiones de vincularse con Europa estaban destinadas a contrarrestar la incidencia de Estados Unidos. Ciertos análisis sostienen, que el gobierno consideraba suficiente el retorno a la democracia para reestablecer las relaciones políticas y obtener el respaldo económico de los países europeos. Empero este último objetivo estuvo supeditado en su satisfacción, a la concreción de la estabilidad económica interna y a la suscripción de acuerdos con los organismos multilaterales de crédito y los bancos acreedores.

Esta política, dirigida al logro de un complejo equilibrio, en medio de una dialéctica de objetivos, en apariencia contrapuestos, como lo eran el mantenimiento del carácter de No Alineado, la búsqueda de integración regional con la adscripción a Occidente y el intento de estrechar vínculos con los Estados Unidos; se debilitaría coincidentemente con la profundización de la crisis económica argentina.

La ineficacia del gobierno por revertir la crisis económica-financiera, desbordada con niveles de hiperinflación, condujo a la entrega anticipada del mando presidencial, al candidato electo, Carlos Saúl Menem. Corría el 9 de julio de 1989.

---

<sup>4</sup> Bernal-Meza, R., *Política Exterior Argentina: de Menem a De La Rúa. ¿Hay una Nueva Política?*, en Sao Paulo Em Perspectiva, 16 (1): 74- 93, 2002.

<sup>5</sup> Russell, R., Op. cit.

## **LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA DÉCADA MENEMISTA**

La política desplegada por el gobierno de Menem, tanto en el plano externo como hacia lo interno, estuvo signada por el fuerte contraste respecto al período anterior, y también con relación a los tradicionales postulados que identificaban al partido peronista, por el cual accede a la presidencia. Afirmaba, por entonces, Menem que su política exterior se inclinaría hacia una visión pragmática y prooccidental, prescindiendo de los rasgos nacionalistas, populistas y autárquicos que caracterizaban a la Tercera Posición peronista.

El contexto internacional se definía, en aquella instancia temporal, por el desenlace del conflicto Este-Oeste, del cual Estados Unidos resultaría victorioso, erigiéndose como la única superpotencia vigente. Tal panorama imponía un replanteo de la política exterior de todos los países. En el supuesto argentino las prioridades transcurrían por establecer relaciones cooperativas con los Estados Unidos, reestablecer vínculos con gran Bretaña, liberar obstáculos con la Comunidad Europea y mantener la política de integración con los países vecinos<sup>6</sup>. De este modo, la política exterior argentina ya no equidistaba de la descrita por la potencia dominante, como preceptuaba la Tercera Posición, sino que se enrolaba en esa misma dirección, alejándose del No Alineamiento.

La argentina menemista reemplazaría al paradigma propio del Estado desarrollista, por el paradigma neoliberal, que ejercería fuerte seducción, sobre los gobiernos latinoamericanos. Caracterizaría al nuevo modelo el retraimiento del Estado de ciertas facetas anteriormente integrantes de su agenda, librándolas a la iniciativa privada. La nueva política exterior se inauguraba con la proclama de la adopción de los valores hegemónicos universalmente aceptados en la postguerra fría, y que se traducían en la propagación de los postulados occidentales de democracia y libre mercado, en el marco del dominio, al decir de Dallanegra Pedraza de la “ideología ambiental”. Sus expresiones formales-institucionales se canalizan a través del “Consenso de Washington” (1989); “La Iniciativa para las Américas” (1990) y la instauración de la OMC.

Las tensiones hacia el interior del Estado se solucionarían apelando a medidas y criterios sintonizados con la “ideología ambiental”. La crisis económica es superada aplicando las políticas de mercado. Luego de una reestructuración en su gabinete, es designado como ministro de economía, Domingo Cavallo, quien hasta entonces se desempeñaba como canciller. Cavallo, en marzo de 1991, puso en práctica el plan de

---

<sup>6</sup> Vacs, A. C., “Vuelta a los orígenes: democracia liberal, liberalismo económico y la redefinición de la política exterior argentina”, en Carlos H. Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Bs. As., Nueva Visión, 1995, p. 310.

Convertibilidad, un programa económico de corte neoliberal que de acuerdo a la concepción del oficialismo contribuiría a la inserción internacional prooccidental ansiada por el gobierno.

La política exterior menemista buscaría su sustento teórico en el “realismo periférico”, que reconoce su principal exponente en Carlos Escudé.

De acuerdo al pensamiento de Russell<sup>7</sup>, los principales motivos argüidos por el gobierno del presidente Menem para justificar el cambio de la política exterior, se fundaban en:

- que la interdependencia y la cooperación entre los países y el triunfo categórico, aunque no universal, de una filosofía (democracia liberal), definían el orden mundial emergente;
- que la existencia de condiciones, dentro del nuevo orden determinaban que la paz se sustentara más en la seguridad cooperativa que en el equilibrio de poder;
- que el modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones se había tornado obsoleto como consecuencia de la globalización de la economía;
- que la decadencia relativa del país y, en cierto sentido, la pérdida de gravitación de Argentina en el orden internacional obedecía a este modelo, junto al aislamiento que originó como correlato;
- que la relación preferente con Gran Bretaña fue una de las claves de la inserción exitosa de Argentina en el mundo a fines del siglo XIX y principios del XX; y
- que, en consecuencia, el país necesitaba entablar y desarrollar, en forma pragmática, nuevas relaciones preferentes para asegurarse una nueva reinserción exitosa en el siglo XXI.

## **INNOVACIONES Y CONTINUIDADES**

Las distancias con la política exterior del período que antecede estaban dadas por las relaciones con Estados Unidos y con Brasil. Así respecto al primero se prevaricó en la pretensión de autonomía y se adoptó la alianza y el alineamiento constantemente. Se inscribe aquí la caracterización de este nuevo modo de relacionarse con la potencia hegemónica, como una “relación carnal”, tal cual la estigmatizara, el por entonces canciller, Guido Di Tella, al decir: “Yo quiero tener una relación cordial con Estados Unidos, y no queremos un amor platónico. Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos, nos interesa porque podemos sacar un beneficio”<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Russell, R., Los ejes estructurantes de la política exterior argentina, América latina/Internacional. Buenos Aires, FLACSO, v.1, n. 2, otoño-invierno 1993, pp. 5-26.

<sup>8</sup> Diario Página 12 del 9 de diciembre de 1990

Con respecto a Brasil<sup>9</sup> se intensificó la relación en miras a constituir la integración regional, que recibiría, en esta etapa, un notable impulso por parte de los mandatarios de los países que conformarían MERCOSUR. Sin embargo algunos autores resaltan el *double estándar* de la política de Menem, en el sentido que no terminaba de profundizar la integración con Brasil, efectuando acercamientos individuales a un acuerdo comercial con Estados Unidos.

El propio presidente Menem describía su estrategia en materia de política exterior en un libro que publicaba en 1990, en los términos que prosiguen: “mi concepción de la política exterior es simple y clara: hay que trabajar para que la Argentina tenga una política exterior que privilegie el interés nacional, esto es, el bienestar de los argentinos. Esto presupone, por sobre todas las cosas, realismo; porque sabemos que sólo el crecimiento económico y el mayor bienestar de la población nos van a dar más presencia en el mundo, se trata de crear un clima de libre comercio y también para el movimiento de capitales, para las inversiones directas favorables para el crecimiento de la economía mundial y el aprovechamiento por parte de las economías nacionales, de la oportunidad que ofrece la economía mundial. De esta forma pretendo que la política exterior se constituya en un apoyo fundamental para la solución de los problemas económicos y sociales de nuestro país”<sup>10</sup> “En este marco asignamos gran importancia a nuestras relaciones con Estados Unidos (...) Estoy convencido de que debemos buscar una relación especial con América del Norte”<sup>11</sup>.

La nueva toma de posición ante la potencia hegemónica apuntaba al perfeccionamiento de una alianza estratégica con ella y con el núcleo de potencias capitalistas de occidente. Se partía de la inteligencia, que la Argentina, por naturaleza, integraba, junto con estas naciones, un lugar común<sup>12</sup>, y que no obstante ello, se habría alejado de él por propia voluntad. Se trataba por lo tanto de retornar, de reincorporarse al “primer mundo”.

---

<sup>9</sup> La relación con Brasil ha sido analizada por Russell y Tokatlián quienes entienden que: “la visión Argentina de Brasil nunca tuvo elementos propios de una cultura de enemistad, y que esa visión fue constituida desde el origen de la nacionalidad argentina hasta principios de la década de los ochenta por una cultura de rivalidad. A partir de esa década esta cultura fue incorporando elementos característicos de una cultura de amistad, cambio cultural, producto de un proceso en el que se destacan tres factores: altas tasas diferenciales de crecimiento entre la Argentina y Brasil en beneficio de este último, la democratización de ambos países y la mayor interdependencia económica. Estos tres factores han favorecido el desarrollo de conductas e intereses que trascienden la cultura de rivalidad así como la emergencia de una incipiente estructura social de amistad en la que se aprecian signos de identificación positiva con el otro y en la que se cumple la regla de la no violencia. Sin embargo esta nueva cultura es frágil por dos motivos principales: 1° el grado de internalización de sus normas es bajo, dado que la amistad es más una estrategia interesada para obtener beneficios individuales que una identificación legítima con los intereses y necesidades del otro y 2° que los dos países no conservan la regla de la mutua ayuda (actuar como un equipo si la seguridad de uno de ellos es amenazada por un tercero). Russell, R. y Tokatlián, J., *El Lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina: la Visión del Otro*, Mimeo, 2002, p. 2.

<sup>10</sup> Menem, C. S., *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*, Bs. As., Editorial CEYNE, 1990, pp.31-32

<sup>11</sup> Menem, C. S., *Ibidem*, pp. 32-33.

<sup>12</sup> Sostenía, al respecto, el Presidente Menem: “...sólo queremos ocupar el espacio internacional que nos corresponde, sin compromisos ideológicos, hoy ya vacíos de significado”, Menem, C. S., *Ibidem*.

El significado y alcance del alineamiento se expresaba en la realidad externa, a través de la adopción de medidas que debían responder a políticas acordes con los patrones y pautas de conducta precisadas por la superpotencia, en sintonía con el dominio de su ideología. Así se explica, desde ciertos sectores, el escaso margen de autónoma iniciativa, dentro del proceso de toma de decisiones. La justificación, en buena proporción, de una serie de acciones, se inscribe en este rumbo: el retiro del Movimiento de No Alineados<sup>13</sup>; la nueva postura en materia de política nuclear, manifestada con la suscripción (y/o ratificación, en algunos casos) de los acuerdos de no proliferación; la claudicación en política misilística (desarticulación del Plan Cóndor) y el ingreso al MTCR; la modificación de votos en la ONU, para uniformar posiciones y criterios con Estados Unidos; en particular la modificación en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU de la postura respecto a Cuba, arimándola a las expectativas de Estados Unidos; abandono de la neutralidad, y adopción de una actitud activa, la mayoría de las veces de modo simbólico, en los conflictos bélicos internacionales en los cuales no está involucrado de modo directo nuestro país (Guerra del Golfo Pérsico, aceptación implícita de la invasión norteamericana a Panamá, del mismo modo con las intervenciones de la OTAN en Yugoslavia, eventuales intervenciones de conflictos internos como en el caso de Colombia<sup>14</sup>), contribuyendo con las orientaciones y prácticas de seguridad desplegadas por Estados Unidos, lo que supone la reformulación de las políticas de seguridad adaptándolas a la concepción de “seguridad cooperativa”; pretensiones de incorporación a la OTAN (en calidad de aliado extra-NATO) como síntoma de conformidad con los lineamientos del Hegemón, a la vez que reflejo de reconocimiento de lo obrado.

Por su parte la estrategia seguida con respecto a Malvinas remite a la “política de seducción” desarrollada por Di Tella, que implicaba una proximidad con los isleños (kelpers), y las negociaciones con Gran Bretaña sustrayendo el tema de la Asamblea de Naciones Unidas.

Las continuidades con referencia a la tarea en la cartera exterior del gobierno de Alfonsín, se identificaban, según Bernal-Meza, por “La profundización de la integración económica con Brasil; la integración física de infraestructura, así como la cooperación económica, política y militar con Chile; la pertenencia al Grupo de Río, aún cuando el involucramiento argentino sería significativamente menos intenso en relación a la “agenda

---

<sup>13</sup> El retiro del Movimiento de Países No Alineados (NOAL) sería anunciado por el canciller Guido Di Tella en abril de 1991 y formalmente comunicado recién en septiembre de ese año. Se sostenía que la decisión se había tomado con motivo del rechazo en la reunión de Ghana de una propuesta argentina en defensa de la libertad de prensa, la vigencia de los derechos humanos y el gobierno democrático.

<sup>14</sup> Bernal-Meza, Op. cit., p. 79.

latinoamericana del foro...”<sup>15</sup>. En lo que al proceso de integración regional respecta, es dable destacar la impronta que el gobierno menemista confirió a la conformación, consolidación y viabilidad de MERCOSUR.

## **LA ALIANZA (UCR-FREPASO) Y SU POLÍTICA EXTERIOR**

El binomio electoral De La Rúa<sup>16</sup>-Álvarez<sup>17</sup> se hace cargo del gobierno nacional el 10 de diciembre de 1999. Durante la campaña electoral previa, la fórmula elegida no brindaba mayores indicios sobre la posibilidad de introducir innovaciones o imprimir giros determinantes a la política exterior desarrollada, hasta entonces, por el justicialismo. A pesar de ello, la ciudadanía esperaba cambios generales y depositaba en el gobierno electo las expectativas de superar los considerados vicios y defectos, en que había incurrido su predecesor. En particular, el voto ganador estaba orientado a la necesidad de infundir transparencia a la vida institucional del país, arrasando con la corrupción que la opinión pública asociaba al mandato anterior. Sin embargo la mayoría del cuerpo social, en particular su clase media, reconocía el éxito de la política de estabilidad, que el plan de convertibilidad había hecho posible. De este modo no reclamaba, más aún, temía alteraciones del *status quo* al respecto. La deuda quedaba abierta para el flamante gobierno: mantener la estabilidad económica, irradiar transparencia, depurar las instituciones, detener y revertir los niveles de desempleo heredado, que pronosticaban una tendencia ascendente.

El Ministro de Relaciones Exteriores, el economista conservador, Rodríguez Giavarini, en discurso del 21 de diciembre de 1999, anticipaba el perfil del accionar internacional del nuevo gobierno. Se refería al rol que asumiría su ministerio, sirviendo para acrecentar la previsibilidad y confiabilidad externa, sobre la base de la elaboración de coherentes políticas de estado, dirigidas a los intereses, que se definían como primordiales: la integración política y económica sudamericana, ocupando un sitial preferente; el afianzamiento de la paz y la seguridad internacionales y la democratización del sistema internacional<sup>18</sup>. Como se ha sostenido “se podían percibir, dos elementos relevantes: la integración (Mercosur, América del Sur) y la adscripción a una visión más bien ética y normativa sobre el sistema internacional”<sup>19</sup>. Asimismo, se apreciaba, *ab-initio*, en el trazado de los objetivos prevalentes, la comunión con ciertos postulados y principios característicos

---

<sup>15</sup> Bernal-Meza, *Ibidem*.

<sup>16</sup> Fernando De La Rúa, por la Unión Cívica Radical (UCR).

<sup>17</sup> Carlos “Chacho” Álvarez, por el Frente País Solidario (FREPASO).

<sup>18</sup> Discurso del canciller Adalberto Rodríguez Giavarini sobre la política exterior argentina, Dirección de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 30 de mayo de 2000.

<sup>19</sup> Bernal-Meza, *Op. cit.*, p.80.

del partido radical, combinados con un sesgo de realismo, al reconocer la necesidad de mantener vínculos con los Estados Unidos. Se propone simultáneamente el afianzamiento de la propia identidad, pero a la vez su concordancia y correspondencia con el sistema internacional. Pues al mismo tiempo que se trataría de “profundizar las relaciones políticamente indispensables, pretende no dejar fuera a ningún país del mundo”<sup>20</sup>. Se pretendía complementar la adhesión a la política exterior de los Estados Unidos por un lado, y un criterio autónomo en otros aspectos. En esto último se enrolaban las intenciones que nuestro país presentaba con referencia a Cuba, contrarias a la política seguida al respecto por la superpotencia del Norte.

Afirmaba su apoyo a la comunidad internacional, bregando por una mayor democratización del sistema internacional, pretensión que se hacía extensiva al funcionamiento de Naciones Unidas, en la convicción de considerarla el espacio idóneo para las negociaciones internacionales, y la formación de consensos multilaterales. En consecuencia propugnaba un componente democrático en la composición del Consejo de Seguridad<sup>21</sup>.

Reconociendo el papel de Naciones Unidas, hacia allí dirigiría su política sobre Malvinas. Modificaba la estrategia que había llevado a cabo el mandato anterior. La soberanía de las Islas se debatiría en el seno de Naciones Unidas, concebido por cancillería como el único instrumento de presión sobre el Estado Británico; reinsertando nuevamente la problemática en su Asamblea General, luego que fuera tratada en tal ámbito por última vez, en 1989. El gobierno abandonaba la denominada “política de seducción” del canciller Di Tella, a la cual rechazaba, en la comprensión de su ineficacia.

No obstante las intenciones por asomar diferencias, en relación al anterior gobierno; la situación económica, que ya se avecinaba cual inmanejable, ejerció un influjo directivo, por lo que debió adoptar posturas y tomar decisiones, que no guardaban demasiada distancia con lo practicado con antelación. Se ubican aquí las medidas de ajuste<sup>22</sup> económico que De La Rúa aplica, bien pronto llegado al gobierno, y que recayeron sobre los estratos no favorecidos de nuestra estructura socioeconómica. En la misma frecuencia es probable situar la posición argentina sobre el tema Cuba, en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, acompañando el voto norteamericano de castigo a la Isla, en contrasentido al parecer inicial

---

<sup>20</sup> Extraído de: Rodríguez Giavarini bregó por la reducción del proteccionismo económico para reducir la marginación social; Dirección de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 27 de septiembre de 2000.

<sup>21</sup> El aumento del número de miembros permanentes, debería realizarse, en la opinión del gobierno, respetando tanto la representación regional, y la igualdad de participación de los países de cualquier región.

<sup>22</sup> Se suceden, por aquella época, tres severos ajustes económicos

del gobierno, tanto en el año 2000 como en el 2001. En este tópico la argentina se mantenía alejada de la actitud brasilera. Se imputaría al gobierno, dada la falta de elementos innovadores, en relación a la política del justicialismo, una suerte de continuidad con la estrategia de alineamiento automático.

## **DE LAS RELACIONES CARNALES A LAS RELACIONES INTENSAS**

De la expresión “Relaciones Intensas” haría uso el canciller Rodríguez Giavarini para definir el carácter y la dinámica que presentaría el modo de relacionarse con los Estados Unidos. Con ello la política exterior del gobierno aliancista pretendía marcar diferencias con la naturaleza que tal vínculo había ostentado en el período 1989-1999, pero sin dejar de reconocer la relevancia del mantenimiento de óptimos lazos con la gran potencia Occidental. Partiendo de esto, en la relación con los Estados Unidos la Argentina intentaría evidenciar un perfil de exposición más moderado, procurando abandonar el llamado alineamiento automático o incondicional. El mismo había sido arduamente criticado, en su carácter de oposición, por quienes ahora resultaban gobierno, aludiendo a que una política de tales características, importaba reducir en extremo la política exterior propia, hasta diluirse e identificarse con la desplegada por la superpotencia.

Hay quienes encuentran un atisbo de autonomía en base a la lectura que realizan de la decisión del gobierno radical de no apoyar el “Plan Colombia”, que había diseñado Bill Clinton. El gobierno argentino manifestó que conferiría apoyo al gobierno constitucional de Colombia, pero no intervendría militarmente. La decisión argentina estrechaba distancias respecto a la actitud de Brasil.

Sin embargo el peso mismo de las cosas, signadas por la crisis económica ineficazmente enfrentada por el gobierno, sumado al desencanto devenido en una pérdida de consenso por parte del oficialismo, disminuiría la posibilidad de un actuar más autónomo e independiente respecto al hegemón. Así, para algunas opiniones el mantenimiento de la misión argentina de gendarmes en Haití, aceptando la petición dirigida en tal sentido por los estados Unidos se incardina en esta situación.

Empero las relaciones con Estados Unidos en tal etapa no estuvieron exentas de algunas circunstancias generadoras de controversias. Se destaca, entre estas, el rechazo norteamericano a la ley de Patentes Medicinales promulgada por Argentina, arrastrando un problema que se remontaba años atrás. Asimismo, la problemática de la lucha contra las drogas y el control sobre la triple frontera. La presión de Estados Unidos se manifestaba a través de una serie de tópicos como ser el ya citado tema de las patentes, la corrupción, la

política de “cielos abiertos” para el cabotaje, la adjudicación a empresas extranjeras de los sistemas de radares para aeropuertos, operada durante el gobierno justicialista pero que se hallaba suspendida por orden judicial. La preocupación del gobierno norteamericano respecto a la situación de la triple frontera se inserta con los objetivos de seguridad planteado por tal país, que cobraría relevancia a partir del atentado del 11 de septiembre contra las Torres Gemelas, inaugurando (o profundizando, según la postura) un nuevo paradigma a nivel planetario.

A su vez el gobierno del presidente Bush, cuando la crisis económica adquiría dimensiones considerables, brindaría el apoyo necesario, para que nuestro país consiguiera el llamado “blindaje”, que consistió en un préstamo de 40.000 millones de dólares, otorgado conjuntamente por el FMI y otros gobiernos, entre ellos el español.

En lo que respecta a la conformación del ALCA, Estados Unidos, fiel a su estrategia de no negociar con el bloque entero de MERCOSUR, sino *vis a vis* con cada país; ofrecería al gobierno de De La Rúa la negociación de un acuerdo bilateral de comercio, del mismo modo que lo hacía por aquel entonces con Chile, y que luego concluiría.

## **LAS RELACIONES CON BRASIL**

La Alianza asume el gobierno, y con ello la disyuntiva entre las relaciones con Estados Unidos o con Brasil. La resolución del llamado, desde algunos sectores académicos, como el *double estándar* de la política menemista, quedaba en manos De La Rúa.

La posición del gobierno al respecto fue respetar el compromiso del País con MERCOSUR, y recién desde allí, plantear las negociaciones para la conformación del ALCA. Las divergencias heredadas en lo que respecta a Brasil se superarían en los primeros años de mandato, ante las expectativas que generaba el nuevo gobierno. Ejemplificaba este panorama las coincidencias de Florianópolis y los acuerdos de coordinación macroeconómica.

Sin embargo la relación se vería deteriorada con el arribo al gobierno del ministro Cavallo, cuyas facultades se extendían más allá de la cartera de economía. El elemento detonante de tensión en el vínculo bilateral se debió a las medidas económicas heterodoxas que habría implementado el ministro de economía, en particular en materia arancelaria.

Por entonces el ligámen con Brasil, como se dijo, era “lo más semejante al puro realismo, con actitudes mutuas ‘de sálvese cada uno por sus medios y como pueda’”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Bernal-Meza, Op. cit., p. 89.

## EL DESENLACE

Sin duda alguna la crisis interna padecida por nuestro país, y cuyas secuelas sociales perduran actualmente, durante el gobierno de De La Rúa habrían condicionado y restringido el accionar del gobierno en el plano exterior, determinando muchas veces el cambio de objetivos inicialmente propuestos y la inviabilidad de ciertas decisiones, algunas de ellas en curso de acción.

Devendría luego el diciembre crítico del 2001, sometiendo a prueba los engranajes democráticos. Renunciaba el presidente que había sido electo por la mayoría ciudadana de la sociedad argentina, y la clase dirigente enajenaba la dosis de consenso y credibilidad que hasta entonces conservaba el núcleo institucional argentino.

Después de la renuncia a la presidencia por parte de Rodríguez Saa<sup>24</sup>, luego de una breve permanencia de una semana en el cargo, artilugio de democracia indirecta de por medio, llegaba a la presidencia Eduardo Duhalde<sup>25</sup>.

Sintetiza Strasser<sup>26</sup> los acontecimientos que se sucedieron durante ese lapso, de la siguiente manera: “en medio de una crisis global y profunda, al cabo de la revuelta espontánea y masiva de sus clases medias en las calles y los saqueos de negocios u tros desmanes salvajes de sus clases bajas, después de la muerte de treinta ciudadanos en movilizaciones, al borde del caos y tal vez de las luchas civiles, el quinto presidente que ha tenido el país en el curso de un mes proclama que éste se encuentra ‘quebrado, fundido’, que ha entrado en el temible default y ha devaluado fuertemente su moneda, luego de 11 años de cotizarse 1x 1 con el dólar”.

Le cupo a Duhalde la tarea de mantener la estabilidad institucional, adoptando muchas veces medidas que implicaron sacrificar consenso e imagen personal. Entre ellas resalta la salida del plan de convertibilidad, erigida hasta entonces en un estigma de la clase media argentina. Con una devaluación del 300 % se intensificó, la fragmentación social, encareciendo el consumo interno, pero dotando como consecuencia de la diferencia cambiaria, de mayores posibilidades a los sectores exportadores.

---

<sup>24</sup> Rodríguez Saa, gobernador de San Luis al momento de asumir la presidencia de la Nación. Ingresó en la historia al declarar en el recinto parlamentario el Default. Encontramos en el júbilo que acompañó a la decisión del político puntano, la falta de percepción de la realidad y del conocimiento de las reglas del juego del sistema internacional, al ignorar la magnitud de tal medida. Lo interpretamos, al decir de Escudé como un gesto de independencia simbólica que contribuyó a aislar y marginar al país; confundiendo el poder con los símbolos del poder. Escudé, C., *La Argentina: ¿Paria Internacional?*, Bs. As., Belgrano, 1984.

<sup>25</sup> Líder de la oposición y de un sector de un escindido partido justicialista. Había perdido las elecciones presidenciales precisamente ante la fórmula que encabezaba Fernando De La Rúa, en 1999.

<sup>26</sup> Strasser, C., *La Vida En La Sociedad Contemporánea. Una mirada política*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 2003, p. 119.

A través de su ministro Roberto Lavagna, y de su canciller Ruckauf, el gobierno de transición se dirigió a la búsqueda de reconstruir la imagen que nuestro país tenía en el mundo. Para ello entabló conversaciones con los países europeos, en especial España, principal inversor durante la década de los noventa. Asimismo, las acciones en el plano exterior estaban encauzadas hacia el logro de una renegociación de la deuda pública externa, para con los organismos internacionales.

Una vez entendido que había llegado a su fin la etapa provisional, el país se aprestaba para retornar a las prácticas electorales. En mayo de 2003 se convocaba a elecciones en el país. Habiendo resultado victoriosa, en primer término la fórmula Menem-Romero, y en segundo lugar el binomio Kirchner-Scioli, contando con el respaldo de Duhalde, pero ante la decisión de Menem de no acceder a la instancia del ballottage, constitucionalmente previsto, la primera magistratura correspondió a Néstor Kirchner.

## **EL PRESENTE: LA POLÍTICA EXTERIOR DE KIRCHNER**

A pronto de asumir el gobierno Kirchner, se propuso llevar a cabo un drástico cambio, que lo distinguiera de la política de Menem y De La Rúa, respecto de los cuales, la Opinión Pública efectuaba una asociación de tendencias.

Se acometió a la consigna de construir consenso habida cuenta del escaso porcentaje electoral obtenido en los sufragios. De tal manera, imprimió a su política, tanto en lo interno como en lo externo, un rumbo, que en cierta medida, pretendía distanciarse del Neoliberalismo. Lo acompañaba un clima coincidente con sus ideas dentro de América Latina, donde el triunfo de candidatos enrolados en tendencias de izquierda y centro izquierda, parecía confirmar el rumbo que se deseaba imprimir a la política exterior.

El propio Presidente Kirchner diseñó en su primera semana una nueva dirección en la política exterior, a la cual consideró uno de los puntales de su administración. De este modo anunciaba que “es la política la que arrastra a la economía y no al revés, como nos hicieron creer durante años”<sup>27</sup>, y fue en un crudo diálogo con el Secretario de Estado norteamericano, Colín Powell, donde se planteó que el gobierno argentino quería ayuda para renegociar la deuda externa pero primero necesitaba sustentabilidad interna.

El estilo “K” dentro de la diplomacia se definía por la finalización con el alineamiento automático con los Estados Unidos, y con poder cumplir un papel fundamental en América Latina, en especial a través de una integración seria con Brasil. Esta postura se confirmó a la

---

<sup>27</sup> Diario La Nación, Buenos Aires, 15 de junio de 2003.

hora de defender sus intereses, identificándolos con los de la región, en el marco de las negociaciones en Cancún dentro de la OMC.

De nuevo nuestro país retoma el interés de liderazgo en la región, a la vez que reafirma la voluntad de unificación e integración latinoamericana. Las buenas relaciones entabladas con Chávez, Lula y Castro dan cuenta de ello.

Este nuevo posicionamiento despertó algunos matices de resistencia en la directiva estadounidense. Así, el funcionario encargado del Área de América Latina, Roger Noriega y el ministro de Relaciones Exteriores Rafael Bielsa protagonizaron un intercambio de opiniones.

Entre los logros de la política exterior se destacan el logro de una renegociación de la deuda pública externa, que resulta beneficiosa en términos comparativos al acuerdo logrado por Brasil en este rubro. Al mismo tiempo se adopta una nueva actitud ante los organismos internacionales, y ante el conjunto de acreedores privados tenedores de títulos de la deuda pública.

Nuestro país en la política exterior vigente se pronuncia en contra a la intervención militar en Irak. Por otra parte la crisis energética, suscitó ciertos roces y resquebrajamientos de la relación con Chile. Esto obedeció a la reducción en el suministro de gas al país trasandino. A su vez, el suministro de gas en nuestro país fue garantizado a través de un acuerdo concretado con Bolivia.

## **CONCLUSIONES**

Lo expresado demuestra lo oscilante e impredecible que puede ser nuestra política exterior. Mientras no precisemos una política exterior, que responda a un proyecto de Nación, con criterios, pautas y aspiraciones prefijadas y claras; y asumamos la decisión de afirmarla, más allá de las variables que el orden internacional introduzca, la identidad de nuestra Nación carecerá de definición.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernal-Meza, R., *Política Exterior Argentina: de Menem a De La Rúa. ¿Hay una Nueva Política?*, en Sao Paulo Em Perspectiva, 16 (1), 2002, pp. 74- 93.
- Dallanegra Pedraza, L., *Tendencias del Orden Mundial: Régimen Internacional*, Buenos Aires, 2003.
- Escudé, C., *La Argentina: ¿Paria Internacional?*, Bs. As., Belgrano, 1984.
- Menem, C. S., *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*, Bs. As. , Editorial CEYNE, 1990, pp.31-32
- Rusell, R., *Cambio de Régimen y Política Exterior: el Caso de Argentina (1976-1989)*, Bs. As., FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación, 1989.
- Russell, R., *Los ejes estructurantes de la política exterior argentina*, América latina/Internacional. Buenos Aires, FLACSO, v.1, n. 2, otoño-invierno 1993, pp. 5-26.
- Russell, R., *La decadencia no es nuestro destino*, reportaje publicado en LA NACION el 15.05.2004.
- Russell, R. y Tokatlián, J., *El Lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina: la Visión del Otro*, Mimeo, 2002, p. 2.
- Strasser, C., *La Vida En La Sociedad Contemporánea. Una mirada política*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 2003, p. 119.
- Tulchin, J., “*La política exterior del gobierno democrático y sus relaciones con los Estados Unidos*”, en Bouzas, R. y Russell, R. (Comps): *Estados Unidos y la transición argentina*, Buenos Aires, Legasa, 1988.
- Vacs, A. C., “*Vuelta a los orígenes: democracia liberal, liberalismo económico y la redefinición de la política exterior argentina*”, en Carlos H. Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Bs. As., Nueva Visión, 1995, p. 310.