

Antes del Naufragio. La política exterior de Argentina durante el gobierno de De la Rúa



MIGUEL AGUSTÍN TORRE
CONICET (Argentina)

Sociedad y Discurso
Número 21: 143-175
Universidad de Aalborg
www.discurso.aau.dk
ISSN 1601-1686

Resumen: El ciclo de la Alianza comenzó con expectativas sociales favorables originadas en el perfil de sus principales figuras y en un discurso de renovación y rectificación de los defectos del modelo menemista. En la dimensión externa la presidencia De la Rúa había anticipado, al comenzar el periodo, que moderaría algunos aspectos del diseño externo del “menemismo” y buscaría una inserción internacional más autónoma. Sin embargo a poco de andar, la vacilación se apoderó de la acción oficial y la incertidumbre dominó el curso de los acontecimientos. La imagen de cambio y perfeccionamiento que la Alianza había ofrecido como propuesta electoral se desvaneció al poco tiempo de haber comenzado el mandato y las continuidades con la era menemista terminaron por prevalecer en una red de sucesos encaminados hacia un desenlace crítico. El presente trabajo tiene por objeto caracterizar la política exterior de Argentina durante la compleja etapa de la presidencia De la Rúa.

Palabras Claves: Política exterior- Argentina- Alianza- De la Rúa

Abstract: The cycle of the “Alianza” began with favorable social expectations originated in the profile of its main figures and in the discourse of renewal and rectification of the defects of the Menem’s political model. In the international dimension the De la Rúa administration had anticipated when started the period that would have to moderate some aspects of the international design of the “menemismo” and would have to pursue a more autonomous international insertion. But, soon the hesitation defined the official action and the uncertainty dominated the course of events. The image of change and improvement that the “Alianza” had offered during the election soon faded after starting the mandate and continuities with the “Menem era” eventually prevailed in a network of events geared toward a critical outcome. This paper aims to characterize the Argentine foreign policy of Argentina during the complex period of the presidency of De la Rúa.

Keywords: Foreign Policy - Argentina -Alianza - De la Rúa

Introducción

Una mirada retrospectiva al periodo de gobierno de la Alianza permite apreciar la distancia que impera muchas veces entre el orden de las expectativas y el decisivo curso de los acontecimientos. Habiendo generado consecuencias diversas a aquellas que podían anticiparse en su inicio, el ciclo de la ‘convergencia aliancista’ alberga útiles significados para comprender el itinerario político e institucional posterior. Su dramático desenlace constituye, a su vez, una huella indeleble en la historia del país. A un vertiginoso ritmo los meses de la época de la alianza atestiguaron de la transformación que experimentaron las percepciones sociales sobre la clase dirigente, las cuales transitaron antagónicamente desde la ilusión y la confianza hasta el desencanto y el hastío.

Los años del ciclo aliancista evidenciaron la extrema vulnerabilidad política del país, la inconsistencia de la administración gobernante y las limitaciones de su modelo de desarrollo económico. Pero además al revelarse aquella endeblez también se desnudaron las deficiencias de las cuales adolecía el proyecto de gobierno y el programa económico vigente desde la década del noventa y que, en determinante medida, contribuyeron a ocasionar el colapso. Este último rasgo, es decir la posibilidad de vislumbrar los flancos débiles le confieren a la instancia un valor adicional desde la exclusiva óptica del análisis.

Sobre aquella permeabilidad que presentaba la estabilidad política y la consunción del modelo económico en el comienzo del siglo impactaron intensamente no sólo condicionamientos extrínsecos al Estado, sino que también incidieron crucialmente factores domésticos. Las turbulentas complicaciones que particularizaron aquellos dos años comprometieron también la suerte que, en definitiva, seguiría la proyección internacional del país. Las posibilidades autonómicas resultaron profundamente restringidas. Sin embargo la fase arrojó desde lo político un dato favorable, consistente en la respuesta constitucional brindada por el esquema político e institucional y el apego a la misma de su elite dirigente. De esta forma el cambio de algunos aspectos en la administración del país, que la sociedad anhelaba y del cual la Alianza representaba su rápida y directa concreción, se postergaría hasta la transición siguiente a través de un camino que no sería para nada sencillo para amplios sectores de la población.

La literatura sobre este tema ha destacado la preeminencia de algunas continuidades en la práctica externa de la Alianza con respecto a los ejes internacionales del menemismo, tanto al

abordarla de manera genérica (Colombo y Piñero, 2001) o como un capítulo dentro de períodos más extensos (Russell, 2003; Rapoport y Spiguel, 2005, etc.) o al concentrarse en el estudio de vínculos concretos (Busso, 2001; Lechini, 2001). Sin embargo se reducen las propuestas al circunscribir el ángulo de análisis de estas supuestas continuidades a los lineamientos rectores de la política exterior de la coalición y más aún al considerar su impacto sobre la virtualidad autonomista del Estado argentino en esa instancia.

Teniendo en cuenta lo expuesto, en este artículo se propone como objetivo caracterizar a la política exterior argentina durante la presidencia de Fernando De la Rúa. En virtud de ello el interrogante principal que se plantea procura determinar cuáles fueron las definiciones principales de la política exterior de la Alianza. A su vez este cuestionamiento central permite indagar cuales fueron los puntos de contacto entre la inserción externa de la Presidencia De la Rúa y la política exterior de la administración menemista y que consecuencias generó para el margen de autonomía del país la actuación exterior de la Alianza.

Para responder estos interrogantes se incursiona en las siguientes aéreas de análisis, que también estructuran este aporte: a) los lineamientos iniciales de la proyección internacional de la Alianza, b) sus relaciones con los Estados desarrollados; c) el tratamiento que mereció la cuestión del endeudamiento público; d) la posición oficial en el proceso de integración regional; e) algunas consideraciones sobre la inestabilidad y la crisis en términos de autonomía; f) Por último y a modo de cierre se expresan unos comentarios finales.

En atención a los objetivos fijados y el interrogante sentado, en esta contribución se argumenta que la inserción externa de la Alianza se caracterizó por la búsqueda de una estrecha relación con los EEUU, una inconsistente proyección subregional dominada por las intermitencias y contradicciones y una posición frente al problema del endeudamiento externo marcada por la conformidad con los criterios de los organismos multilaterales de crédito, especialmente con el FMI. A pesar de los atisbos iniciales de cambio que el diseño exterior oficialista sugería, estas definiciones reflejaron antes que una ruptura, una continuidad y, en algunos casos la profundización, con respecto a las líneas centrales de la proyección internacional del menemismo. Los condicionamientos propios del clima de crisis no hicieron más que confirmar estos rumbos, ya que en las instancias de mayor tensión no se abandonaron estas orientaciones que, en definitiva, condujeron a una considerable reducción del capital de autonomía del país.

La Alianza, de alternativa progresista a simple insinuación de cambio

Luego de una década de gobierno menemista (1989-1999), en la cual se habían implementado profundas reformas políticas y económicas de corte neoliberal dirigidas a abrir, flexibilizar y desregular la economía¹, que habían contribuido a agudizar la exclusión social y situar a un importante porcentaje de la población en la marginalidad, la sociedad argentina había consagrado en las elecciones presidenciales del año '99 a los candidatos procedentes de una coalición de centro izquierda.

La convergencia partidaria, que resultó victoriosa en aquella cita electoral, se había conformado dos años atrás a través de la conjunción entre la Unión Cívica Radical (UCR), el Frente País Solidario (FREPASO) y otras fuerzas políticas de inclinación progresista. El FREPASO, en cierta medida heredera del anterior partido Frente Grande, configuraba una agrupación nueva con orientación de centro izquierda, compuesta tanto por figuras provenientes de otras líneas partidarias como por cuadros que efectuaban su primera incursión política. Por su parte, la UCR constituía uno de los partidos tradicionales en la historia democrática del país y albergaba en su seno vertientes que se aproximaban ideológicamente tanto a las tendencias conservadoras como a otras posiciones más moderadas.

Precisamente la fórmula presidencial reprodujo esa confluencia de perspectivas. De este modo la Alianza accedía a la conducción del Estado nacional mediante un binomio integrado por un dirigente radical, Fernando De la Rúa, como candidato a la presidencia y un peronista disidente de inclinación socialdemócrata, impulsor del FREPASO, Carlos 'Chacho' Álvarez en la candidatura a vicepresidente. Representando a un sector conservador del partido radical, De la Rúa ostentaba en su haber una extensa trayectoria en la arena política. Había competido por la vicepresidencia nacional completando la fórmula que proponía para la máxima investidura a Balbín en el año 1973, se había desempeñado como senador nacional y, en el año 1996, como Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el

El triunfo electoral había convertido a la Alianza en depositaria de las expectativas prevalecientes en la población sobre la necesidad de contener los desbordes sociales desfavorables del modelo económico e incorporar un contenido ético en la conducción de los asuntos públicos (Lechini y Romero: 2002:158). Desde un plano político puede considerarse

¹ Estas transformaciones incluyeron entre otras medidas la privatización de las empresas estatales y la adopción de la paridad cambiaria del peso con el dólar a través de la aplicación del plan de convertibilidad.

que el triunfo trazó un límite al predominio del partido justicialista y profundizó aún más las diferencias y tensiones existentes dentro del mismo.

Lineamientos iniciales de la política exterior de la Alianza

La imagen de complementación y rectificación que brindaba la propuesta de la Alianza también alcanzaba a su proyecto externo. De esta forma la plataforma de campaña, el discurso electoral y las primeras manifestaciones oficiales al inicio del mandato no sugerían mayores apartamientos de la visión internacional que caracterizó al menemismo. En este terreno la nueva presidencia abría una instancia propicia para consolidar algunas direcciones y moderar otras tendencias. Sin embargo el curso que finalmente describieron los acontecimientos demostró la distancia que guardaban las posibilidades concretas de acción y la orientación que en definitiva exhibiría el gobierno de De la Rúa con respecto a las expectativas que, inicialmente, la sociedad había depositado en el binomio aliancista.

En el plano internacional la presidencia debutante no tuvo que afrontar condicionamientos extrínsecos generados por transformaciones o por situaciones implicadas en la propia dinámica del sistema internacional. Tan sólo al final del segundo y último año del mandato inconcluso, como consecuencia de los atentados terroristas en territorio estadounidense, se asistió al surgimiento y promoción de la nueva visión global de la Casa Blanca. No obstante la gestión aliancista no estuvo exenta de restricciones. Los factores limitantes procedían principalmente del orden doméstico y pertenecían al ámbito económico financiero o, en su caso, se originaban en la vinculación con el contexto externo. Como resalta Diamint (2003:18) el manejo de la crisis económica dominó el período de la administración De la Rúa.

La definición inicial de la posición internacional del oficialismo remitió a principios convencionales, que caracterizaron históricamente la vinculación del país con el mundo. Desde la retórica gubernamental se resaltó el apego al derecho internacional, el lugar asignado a la democracia y el respeto y defensa de la soberanía estatal. Igualmente resultaba destacable la referencia a la aspiración autonomista luego de una década de observancia de una política exterior con escasos márgenes de disenso respecto a los objetivos internacionales de los EEUU.

Estas premisas y postulados se habían anticipado ya en la plataforma de campaña de la Alianza². Una vez constituidos en gobierno, el discurso aliancista reiteró su adhesión a principios ya clásicos en las relaciones externas del país. La diplomacia de la coalición destacó además el significado que procuraba asignarle a su accionar internacional. Así, la política exterior fue concebida como un instrumento más de la acción estatal dirigida a favorecer el desarrollo del país y el bienestar de su población. Igualmente, se ubicaba como un objetivo la necesidad de añadirle un carácter previsible y confiable al obrar externo.

En el inicio de un período presidencial que asomaba como una instancia de renovación y complementación, la agenda externa comprendía *a priori*, entre otras, las siguientes consignas: a) La definición de la relación con los EEUU luego de perseguir durante diez años el establecimiento de una relación especial basada en una adhesión prácticamente incondicional con los criterios globales de la potencia occidental; b) La posición frente al endeudamiento externo y el vínculo con los organismos multilaterales de crédito; c) El encauzamiento de la relación con Brasil, que arrastraba unos meses de fricción producto del impacto de la devaluación brasilera sobre la recesión económica argentina; d) El impulso al MERCOSUR aletargado por las repercusiones perjudiciales del enfriamiento de la relación bilateral con Brasil; e) Las negociaciones implicadas en la propuesta de integración comercial hemisférica (ALCA).

A partir de las declaraciones oficiales puede advertirse la voluntad inicial de la convergencia gobernante o por lo menos de un sector de ella de desplegar “*una política exterior alejada del pragmatismo estridente mantenido por Di Tella, que sin caer en principismos*” (Colombo y Piñero, 2001:206), retornara a la observancia de los criterios de acción que fueron conformando el perfil exterior del país a lo largo de su historia. Se puede apreciar también que se concebía a la labor internacional del país como una práctica dotada de un contenido económico y se la reconocía como la “*contraparte necesaria del proceso de reestructuración económica iniciado a comienzos de los noventa*” (Ídem).

También podía interpretarse que la dirigencia entrante podía ejercitar una lectura distinta sobre los asuntos regionales mediante la descripción de “*un renovado acercamiento América*

² El documento principal de la campaña electoral de la coalición expresaba que “La política exterior de la Alianza se basará en la independencia de sus decisiones, la defensa de la soberanía, la amistad con todas las naciones y especial aprecio y solidaridad con las de América Latina, la defensa de la democracia y de los derechos humanos y la no-intervención en los asuntos internos de otros estados. Véase *Plataforma de la Alianza sobre Política Exterior*.”

Latina con la promoción de políticas activas de integración y cooperación". En consecuencia, dos componentes parecían cobrar trascendencia dentro de los primeros atisbos de la mirada externa de la Alianza: *"la integración (Mercosur, América del Sur) y la adscripción a una visión más bien ética y normativa sobre el sistema internacional"* (Bernal-Meza, 2002:80).

Las relaciones con el mundo desarrollado

La relación con los EEUU ofrecía un panorama bastante definido al momento que la Alianza se constituía en gobierno. La armonía como corolario del despliegue de un acercamiento extremo, inscripto en la práctica del alineamiento, era uno de los rasgos distintivos del perfil externo que el menemismo le legaba a la coalición debutante. De aquella definición los dirigentes de la Alianza no renegaban del clima de 'no confrontación' que el diagrama externo menemista había contribuido a acentuar. En cambio si se debatía, aunque sin formularse severas críticas, el elevado nivel de adhesión a los objetivos y propósitos globales de Washington.

De esta forma la relación con la potencia fue asimilada como un área en la cual la convergencia consideró que podía introducir su aporte para rectificar aquel aspecto del modelo de vinculación externa de la presidencia Menem. Por tal motivo se buscó conservar los buenos términos que dominaron el desenvolvimiento de la relación, pero asumiendo tal característica como un punto de partida para aplicar su matiz corrector de la elevada exposición de la década del noventa (Bernal-Meza, 2002:80).

A ello respondió la definición de la postura oficial. El canciller expresaba que el gobierno de la Alianza procuraba 'tener un nivel aún más alto' (O'Donnell, 2000) en su modo de relacionarse con los EEUU y sintetizó el estilo de vinculación perseguida a través de la expresión 'relación intensa, madura y franca' (Ídem). Esta descripción marcaba además el propósito de diferenciación, mediante una reducción de la intensidad de exposición, con respecto a las 'relaciones carnales' de la era menemista. Se pretendió encontrar un nuevo eje sobre el cual girara la relación, con una tendencia de acercamiento un poco más flexible, que morigerara la realzada propensión hacia la adhesión amplia que imperó durante los años del justicialismo menemista.

Los intereses regionales de la administración norteamericana imponían buena parte del contenido de la agenda. Entre otros temas, la estabilidad democrática en los países de la zona, la lucha contra el narcotráfico, los niveles de corrupción, las condiciones de seguridad en la ‘Triple Frontera’ vinculada al problema del terrorismo internacional, despertaban inquietud en Washington. Además, una serie de divergencias se suscitaron en esta etapa, las cuales sin embargo no generaron mayores modificaciones en los términos de la relación ni en el rumbo de la política externa argentina: a) Así, el gobierno estadounidense manifestó su preocupación por el cumplimiento de la ley argentina de patentes medicinales³; b) Las pretensiones comerciales de las líneas aéreas norteamericanas sobre el espacio argentino de vuelo; c) Los reclamos estadounidenses por supuestas tareas de seguimiento que la SIDE habría efectuado sobre personal de la CIA en Argentina⁴.

Una de las cuestiones que presenta importancia para el análisis de la orientación externa de la Alianza fue su posición en la cuestión de los DDHH en Cuba. Sin duda el tema ya no revestía por entonces mayor trascendencia para el curso de la política internacional, como así tampoco tenía un impacto tan caro en los objetivos globales de Washington como sucedía durante los años del conflicto bipolar. Pero sí poseía para la administración argentina un significado profundo en lo ideológico y configuraba un parámetro para evaluar el grado de ruptura o de distanciamiento con respecto al complejo de ideas que había inspirado el accionar exterior de la presidencia Menem.

La trayectoria, el origen partidario y la militancia política de muchas de las figuras fundadoras y motrices del proyecto aliancista; su retórica; la imagen progresista que la sociedad había asociado con la coalición; permitían anticipar la posición que la Alianza asumiría en este tópico. Sin embargo la presidencia De la Rúa mantuvo por ante la Comisión de DDHH de Naciones Unidas, en las votaciones correspondientes a sus dos años de gobierno, un criterio similar al descrito por la presidencia justicialista y de este modo adhirió a la posición de Washington. Por tal motivo Corigliano entiende que este reiterado parecer de la Alianza “revela continuidad con el comportamiento observado durante la administración de Menem” (2001).

³ Véase: “Kissinger llega con empresarios”, diario *La Nación*, edición del 11-03-2000. Véase también: “EE.UU. elogió al país por la ley de patentes”, diario *La Nación*, edición del 03-05-2001. Igualmente véase: “EE UU amenaza con represalias si se modifica la ley de patentes”, diario *Clarín*, edición del 18-02-2000.

⁴ Véase: “Sin reemplazante, Brouzón todavía sigue en su puesto”, diario *La Nación*, edición del 17-04-2001.

Además de la incidencia de la propia orientación y percepción de algunos funcionarios nacionales en la adopción de esta decisión, es posible que también haya gravitado la situación económica del país. Dentro de tal contexto es probable que se haya impuesto la percepción sobre la conveniencia de no interponer obstáculos en las gestiones que se realizaban por ante el gobierno de los EEUU en la búsqueda del auxilio financiero de los organismos crediticios. En el plano político doméstico la votación tuvo su efecto adicional ya que evidenció aún más las fisuras ideológicas y políticas existentes no solo entre las figuras de la Alianza, como coalición partidaria, sino también entre los propios funcionarios del equipo de gobierno (Bernal-Meza, 2002,:80)

En efecto el voto generó repudio tanto en los sectores opositores como en el propio núcleo de la coalición política gobernante. Así, el Frepaso emitió su disconformidad con la postura de la presidencia De la Rúa en un comunicado suscripto por el ex vicepresidente Carlos Álvarez y los diputados Carlos Raimundi, Darío Alessandro, y Rubén Giustiniani⁵. Además, la decisión abrió un frente de tensión con el gobierno cubano. En efecto, al conocer la dirección en la cual votaría el Estado argentino, Fidel Castro increpó a la administración De la Rúa y la acusó de “lamer la bota de los yanquis” (Cassese, 2001).

Asimismo en aquella oportunidad el embajador cubano en Argentina calificaba como una traición a la postura aliancista (Ídem). Por su parte, el canciller argentino al difundir el fundamento del voto, diferenció entre la población cubana y el gobierno de la ‘Isla’. Sostuvo que, guiada por el amor hacia la sociedad cubana, la administración argentina votó en beneficio de ese pueblo⁶.

En otro orden de cosas, la diplomacia aliancista se distanció de Washington en la crisis peruana y en el tratamiento del conflicto colombiano. Pero colaboró en la cuestión haitiana y se solidarizó con el gobierno y la población estadounidense frente a los atentados terroristas del 11/9. El propio presidente fundamentó el rechazo a los ataques al *World Trade*, en la propia experiencia que sufrió con este flagelo el país en su historia reciente⁷.

⁵ Véase: “Generó un amplio rechazo político el voto del Gobierno”, diario *La Nación*, edición del 19-04-2001.

⁶ Véase: “‘A la Argentina la guió el amor’, dijo el canciller”, diario *La Nación*, edición del 19-04-2001.

⁷ Véase: “El gobierno argentino repudió los atentados”, diario *La Nación*, edición del 11-09-2001.

A pesar de esta inicial voluntad por imprimirle un tono diferente al vínculo, la apremiante situación económica del país determinó que se insertara en el cauce de la misma, contenidos similares a los que poblaron los argumentos argentinos en la gestión anterior. Además, esta reedición de la óptica precedente encontró respaldo en funcionarios propensos a la incorporación de esa visión como matriz de la relación. De este modo, el peregrinaje en pos del financiamiento externo y la apelación a Washington como un recurso para allanar el camino en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, constituyeron tópicos que fueron adquiriendo más peso dentro del temario aliancista.

En el tema Malvinas la Alianza abandonó la tarea de ‘seducción’ de la cancillería menemista, por considerarla infructuosa, también su estrategia de centrar las negociaciones con Gran Bretaña en el tratamiento bilateral de la cuestión y su iniciativa de incorporar en la consideración a los pobladores de las islas (*kelpers*). En cambio se pretendió poner énfasis en la discusión sobre la soberanía de las Islas de conformidad con las Resoluciones de Naciones Unidas y se reinsertó el tema en el ámbito de los debates de la Asamblea General de la ONU, donde la cuestión no era tratada desde 1989 (Bernal-Meza, 2002:81).

En particular, la visión de Rodríguez Giavarini sobre la conveniencia de una modificación del curso de acción descansaba, entre otras, en las siguientes ponderaciones: a) La concentración de la labor externa de la presidencia de la Rúa en otras áreas (Centeno, 2000); b) La interpretación de que el acuerdo de Londres, suscripto entre la Argentina, durante los años menemistas, y el Reino Unido y que permitió el restablecimiento de los vuelos, le generó beneficios mayores a los propios isleños que a los argentinos (Idem); c) Los alcances de la denominada “seducción” no serían materia de comprobación por la diplomacia de la coalición (Ídem).

Las relaciones con la Unión Europea giraron principalmente en torno a aspectos económicos y comerciales. De esta forma el contacto con los países europeos conservó el patrón de vinculación impreso desde la década menemista. El creciente papel que algunos de estos Estados habían adquirido en la economía argentina con motivo de las importantes inversiones realizadas durante la década del noventa le introdujo una lógica predecible a la relación.

España siguió manteniendo su posición de inversor extranjero destacado en el país, condición adquirida durante el proceso de apertura de la economía nacional y privatización de

las empresas estatales de los años noventa. Sin embargo en esta etapa se suscitaron divergencias originadas en deficiencias en la prestación del servicio por parte de Aerolíneas Argentinas a cargo del grupo español SEPI, que finalmente se declararía en quiebra. En lo financiero el Estado español suministró colaboración crediticia en el marco del llamado ‘Blindaje Financiero’, en respuesta a la convocatoria efectuada por el FMI.

Por su parte los gobiernos franceses e italianos le confirieron la cordialidad que caracterizó históricamente a la correspondiente afinidad política y cultural con el país, pero no suministraron colaboración financiera en los momentos de crisis. La relación con Francia también presentó algunos aspectos contenciosos, referidos a las controversias judiciales y legales que involucraban a algunas empresas de capitales de aquella nacionalidad (Renault, Aguas del Aconquija y Partouche). En el terreno del respaldo político puntual la diplomacia francesa no demostró una predisposición para apoyar los reclamos argentinos por la cuestión de las islas Malvinas en contra de Gran Bretaña (Bernal-Meza, 2002:86).

A su vez la vinculación con la Unión Europea como bloque registró en abril de 2000 el comienzo formal de las tratativas para conformar una zona de libre comercio, con fecha prevista de constitución para el año 2005, entre el proceso integrador del viejo continente y el esquema regional del Cono Sur Sudamericano⁸. El desarrollo de la iniciativa bi-regional almacenó los planteos formulados por Argentina desde su membresía MERCOSUR con motivo de las temáticas inscriptas en la cuestión agrícola: supresión de tarifas, eliminación de barreras no arancelarias (al estilo de los precios mínimos móviles) y medidas sanitarias y fitosanitarias que obstaculizan el ingreso de agroalimentos al continente europeo, desmantelamiento de los subsidios a las exportaciones europeas hacia MERCOSUR; restricción de las subvenciones a los productos de los países de la Unión destinados a terceros que compiten con las exportaciones ‘mercosureñas’ (Rebossio, 2001).

La Alianza asumió una posición conducente a la conformación de la propuesta hemisférica del ALCA pero a partir de la negociación en bloque desde MERCOSUR. En este punto tampoco se alejó demasiado de las coordenadas internacionales fijadas por el menemismo. Cuestiones del mismo tenor que aquellas ventiladas en las negociaciones con la Unión Europea integraban la agenda argentina en la proyección del ALCA. Las condiciones de acceso al mercado de América del Norte, especialmente al estadounidense, para las

⁸ Véase: “UE-Mercosur se sientan a negociar”, diario *La Nación*, edición del 06-04-2000.

exportaciones argentinas y sudamericanas, consistente principalmente en rubros agropecuarios, y las restricciones de diversa naturaleza imperantes por entonces en tales países, dominaban también el diálogo específico y permitían marcar con claridad las diferentes posiciones.

La posición frente al endeudamiento externo

El endeudamiento externo representó un terreno en el cual la Alianza había anticipado ya desde la etapa electoral que mantendría muchos de los criterios de la presidencia precedente. Sin embargo a pesar de las continuidades, esta cuestión ocupó un lugar determinante en el rumbo político que habría de conducir ineludiblemente hacia la crisis. Pero también significó un tópico que permitió apreciar las orientaciones de la administración aliancista y que contribuyó a la conformación de su perfil externo y su imagen en la sociedad argentina.

Durante la contienda electoral y en momentos en los cuales se debatía la posición frente a los organismos multilaterales y, en especial frente al FMI, la fórmula aliancista manifestó su postura sobre la conveniencia de mantener una tendencia similar a la observada desde el comienzo de la década. Antagónicamente por aquellos días Eduardo Duhalde había exhibido un discurso de resistencia frente a las medidas aconsejadas por el FMI⁹.

Corroborando el propósito de desplegar una postura similar a la observada durante toda la década del noventa, Machinea, el referente de la coalición en el campo económico, un par de meses antes del inicio del mandato aliancista, anticipaba su agrado frente al eventual otorgamiento de un préstamo por parte del FMI y no ofrecía reparos con respecto a las características que podía revestir la operación y las condiciones que podía fijar el organismo para la devolución del crédito¹⁰.

Al poco tiempo de haber comenzado la gestión, algunas perspectivas de la presidencia De la Rúa con respecto al rol y a las políticas de los organismos multilaterales de crédito sugerían que el accionar internacional del país adoptaría un sello diferenciador. El criterio esgrimido presentaba aproximaciones al enfoque propio de la cooperación Sur-Sur. La diplomacia de la coalición apelaba a un discurso que destinaba críticas y cuestionamientos a las instituciones

⁹ Véase: “Duhalde toma distancia de Menem y critica al FMI por el ajuste social”, diario *Clarín*, edición del 11-05-1999. Véase también: “Duhalde quiere que se renegocie la deuda”, diario *La Nación*, edición del 16-05-1999.

¹⁰ Véase: “El FMI le ofrece US\$ 10 000 millones al próximo gobierno”, diario *Clarín*, edición del 23-09-1999.

financieras internacionales y reclamaba un cambio de actitud para con los países en vías de desarrollo.

En la gira presidencial por los EEUU, en Junio de 2000, se esbozó un perfil externo no muy dispar con respecto a los rasgos que caracterizaron a la diplomacia menemista; un proceder en línea con las pautas y tendencias económicas y financieras promovidas por los organismos crediticios. No obstante, durante ese mismo mes tanto en la cumbre del Grupo Río en Cartagena de Indias como en la cumbre del G15 en la ciudad de El Cairo se asumió una postura cercana a las reivindicaciones de los actores emergentes; una argumentación que estrechaba filas con intereses muchas veces divergentes con los postulados inscriptos en las orientaciones económicas avaladas por los organismos financieros multilaterales y promovidos por los Estados desarrollados.

En la ‘XIV Cumbre del Grupo Río’ que tenía como eje temático la democratización de los organismos internacionales de crédito¹¹, el gobierno argentino adhirió al documento final que arrojó el encuentro de mandatarios, el cual contenía, entre otras, algunas conclusiones sobre la necesidad de modificar las pautas de funcionamiento de los organismos multilaterales crediticios, en términos más favorables para los países de menor desarrollo¹².

De modo similar, en la mencionada cumbre del G-15, celebrada en la ciudad egipcia, la Alianza recurrió a la misma retórica revisionista y sostuvo un criterio que remitía al sentido de Cartagena. Siendo el único país latinoamericano en la cita internacional, De la Rúa explicaba que el retorno de Argentina a este concierto de Estados no era “*casual (...) la Argentina pertenece al G-15 y es una señal de respeto que el presidente venga a participar de las reuniones*” (Carbone, 2000).

En la visita a los EEUU el presidente De la Rúa había solicitado de Bill Clinton su intermediación para que los Organismos de Crédito tuvieran una actitud ‘más comprensiva’ hacia la Argentina. Sin embargo fue la ciudad africana el escenario para liberar una retórica compuesta de mayores cuestionamientos hacia el rol de las organizaciones financieras. De

11 Curia, W., “Ahora, una cita con el Grupo Río”, diario Clarín, edición del 15-06-2000. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2000/06/15/p-01501.htm> Fecha de Consulta: 22-11-2010.

12 Declaración de Cartagena de Indias, Grupo de Río año 2000: Un compromiso para el Milenio, Cartagena de Indias, 14 de junio de 2000. Véase también: Mochkofsky, Graciela, “Pequeño gran triunfo de De la Rúa”, diario La Nación, edición del 17-06-2000. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/21163> Fecha de Consulta: 24-11-2010.

esta forma se insistió en la “*reforma de las instituciones internacionales y en la adopción de reglas de juego financieras y comerciales más justas*” (Juri, 2000).

Frente a estas actuaciones y participaciones en ámbitos que sugerían inclinaciones, en cierta medida, contradictorias, desde el oficialismo se procuraba resaltar que este desempeño con orientaciones diversificadas formaba parte del proceso de confección de los trazos rectores del rumbo internacional a seguir. Señalaba el primer mandatario: “este viaje nos permitió, en pocos días, definir un lineamiento en política exterior”¹³.

Para el despliegue de esta postura parecía que la Alianza había apostado a la estabilidad de una arquitectura externa bien compleja y no menos ambiciosa. Esta retórica de demandas y peticiones debía convivir con la coyuntura de vulnerabilidad económica del país, que lo colocaba en la forzada posición de gestionar financiamiento externo precisamente de aquellas entidades cuyo proceder criticaba y a través de las pautas y el sistema que cuestionaba.

De esta forma procuró escindir entre dos campos de acción y dentro de cada uno de ellos intentó situar los argumentos antinómicos. Se pretendió reservar para el terreno económico los trámites y negociaciones dirigidas a la captación de recursos financieros y se lo canalizó a través de la labor del ministerio de economía. En cambio, recaían en la propia figura presidencial y la cancillería los argumentos de tipo político que contenían los planteos de cambio y reformulación más equitativa del sistema financiero global. Esta suerte de lógica diferenciada implicaba el riesgo de subestimar la vinculación entre uno y otro aspecto, es decir entre la perspectiva política y la gestión económica. Efectivamente, el enlace entre estos dos ámbitos culminó por delimitar los alcances de la ejecución de esta proyección de líneas diversificadas (Miranda, 2003:57).

Aquel periplo de Junio de 2000 evidenció las contradicciones que impedían apreciar con nitidez los objetivos internacionales de la dirigencia aliancista. Mientras el gobierno había pretendido abroquelarse en las trincheras del mundo en vías de desarrollo y comulgar con los reclamos al sistema financiero internacional; en el plano interno continuaba implementando un plan económico acorde con las tendencias y pautas que inspiraban aquel régimen

¹³ *Ibidem*. Véase también: Centeno A., “De la Rúa busca el liderazgo americano”, diario *La Nación*, edición del 23-06-2000. Disponible en:

<http://www.lanacion.com.ar/21915-de-la-rua-busca-el-liderazgo-americano> Fecha de consulta 25-11-2010.

financiero cuestionado. Pues la postura delineada en Cartagena y en El Cairo no sintonizaba con la perspectiva económica que subyace a las políticas del FMI (Di Marco, 2000:1).

La serie de acontecimientos que se sucederían con posterioridad, revelarían que estas apariciones no podían ser entendidas sino dentro de las oscilaciones y dubitaciones que caracterizaron buena parte de la gestión de la Alianza. En efecto la administración gobernante nunca se apartó de criterios económicamente más ortodoxos, no ensayó una revisión de sus orientaciones externas y tampoco deparó mayores cuestionamientos sobre los cursos de acción internacional observados hasta entonces. Aquella incursión dentro de las proclamas de los países marginados del desarrollo se reservó al terreno de lo políticamente correcto, o a lo sumo a de lo anecdótico.

El déficit productivo del país, la inconsistencia política de la Alianza con notorios problemas de liderazgo (Colombo y Piñero, 2001:205), la inestabilidad social interna, la identificación ideológica y política y el ideario con el cual comulgaban algunos funcionarios de decisiva gravitación en el gabinete nacional y el cada vez más estrecho margen de maniobra fueron restringiendo las posibilidades para innovar o introducir variantes en el desempeño internacional. La interacción de estos factores dificultaba “*conservar el lineamiento en política exterior*” que se creyó enhebrar en El Cairo” (Miranda, 2003:57).

A pesar de aquellas ‘intermitencias subdesarrollistas’, la administración De la Rúa no agotó la exploración de vías alternativas con respecto al endeudamiento con los organismos financieros multilaterales y terminó observando una posición armónica con los criterios económicos y financieros sostenidos por los mismos. De esta manera, los términos que caracterizaron la relación con el FMI no se apartaron de las huellas sentadas por el menemismo. Una serie de actos y decisiones de relevancia confirmaron esta dirección. En la etapa, el gobierno argentino gestionó las siguientes operaciones referentes a su deuda externa:

- *Acuerdo Stand-by de comienzos del año 2000.*

El gobierno argentino suscribió con el FMI, en febrero de 2000, un acuerdo *Stand By* por el término de tres años que habilitaba una línea de crédito por 7.200 Millones de dólares y que se presentaba, inicialmente, como precautorio. El texto del acuerdo indicaba que el objetivo del mismo era “crear las condiciones propicias para la recuperación sostenible de la actividad económica, condición necesaria para reducir el

desempleo y la pobreza de manera duradera, manteniendo la estabilidad de los precios”¹⁴.

El convenio establecía, a modo de ‘ajuste’, una serie de medidas que debía cumplir el Estado argentino, dirigidas tanto al incremento de ingresos como a la reducción del gasto público: a) Ampliación de la base tributaria; b) Estímulo a la competitividad de los productos argentinos; c) Reforma del sistema de seguridad social. Reforma de los regímenes de jubilaciones especiales; d) Reforma del sistema de obras sociales; e) Reducción del déficit del PAMI; f) Reducción de la planta de empleados públicos; g) Reducción del déficit de las provincias.

- *El “Blindaje” financiero.*

En un contexto de turbulencia política originada por la renuncia del vicepresidente Álvarez, en oportunidad de realizarse la segunda revisión del acuerdo stand-by, el gobierno aliancista gestionó con el FMI el otorgamiento de un paquete especial (Bonelli, 2000). El financiamiento negociado, que se caracterizó por su magnitud, se conoció popularmente con la designación de ‘blindaje financiero’. El préstamo presentó las siguientes características:

Las principales características del blindaje financiero fueron las siguientes: a) El monto total de la operación fue de 39.700 millones de dólares; b) La tasa de interés promedio del préstamo fue del 8% anual¹⁵; c) El aporte central procedió del FMI, en una cifra que rondó los 13.600 millones de dólares (incluidos los U\$S 2.000 millones disponibles por el crédito stand by vigente por entonces, más los U\$S 11.600 millones del nuevo acuerdo, técnicamente denominado “*de facilidades suplementarias*”¹⁶; d) El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) se incorporarían al auxilio con un aporte conjunto de 4.000 millones de dólares¹⁷; e) Se acoplaron en el financiamiento un grupo de bancos privados —nacionales y extranjeros— que operaban en el país, que se comprometieron a refinanciar deuda que vence el año

¹⁴ Acuerdo Stand-by entre el FMI y el Estado argentino, suscripto en febrero de 2000.

¹⁵ Véase: “De la Rúa anuncia hoy el blindaje financiero”, diario *Clarín*, edición de fecha 18-12-2000. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2000/12/18/p-00301.htm> Fecha de consulta: 11-11-2010.

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ *Ibidem.*

próximo por unos 10.000 millones de dólares¹⁸; f) El gobierno de España fue el único país que colaboró en el operativo con U\$S 1.000 millones¹⁹.

- El “*Megacanje*”

En medio de un panorama económico que no experimentaba mejoras considerables, movilizado por el propósito de extender la vigencia de la convertibilidad y evitar el *default*, el gobierno nacional, que ya contaba con Domingo Cavallo instalado al frente del Ministerio de Economía, propuso un canje voluntario de deuda a los tenedores de bonos. La operación que se difundió públicamente como “Megacanje”, consistió en una postergación de vencimientos a través del canje de bonos que vencían en el corto plazo por otros que tenían prevista una cancelación en el largo plazo.

La finalidad de la medida era despejar la agenda cercana mediante la reducción de pagos de interés y capital de deuda que debía concretarse entre 2001 y 2005. Empero ello significaba un aumento relevante en los pagos de interés y capital previsto para los próximos 25 años. De esta forma se canjearon títulos de deuda por un monto de U\$S 30000 millones (valores nominales). Ello posibilitó una disminución en los pagos de interés para el lapso 2001-2005 de 12500 pero a cambio de incrementar sustancialmente los pagos de interés y capital a futuro por U\$S 66000 millones. El operativo contó con el respaldo del FMI que consideró que la reestructuración le conferiría en lo financiero, un margen de acción más cómodo (Bembi y Nemiña, 2007:51).

- *El último préstamo en las postrimerías de la crisis*

En Septiembre de 2001 el gobierno argentino recibió de parte del FMI el último crédito antes de la debacle. El desembolso alcanzó una cifra cercana a los U\$S 6290 millones que comprendían un préstamo adicional de U\$S 5.050 millones y U\$S 1.240 millones correspondientes a una cuota del blindaje, librada luego de la cuarta revisión del programa con la Argentina²⁰.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ “Llegan pasado mañana U\$S 6300 millones del Fondo Monetario”, diario La Nación, edición de fecha 08-09-2001. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/333650-llegan-pasado-manana-us-6300-millones-del-fondo-monetario> Fecha de consulta: 10-11-2010.

Cuadro Nº 5: Acuerdos *Stand-By* y Acuerdos Ampliados (Período 2000-2001) Millones de DEG)

	Aprobación del Directorio	Caducidad o cancelación	Monto convenido	(Porcentaje de la cuota)	Monto girado	Monto pendiente
Acuerdo <i>stand-by</i>	10-III-2000	23-I-2003	16.937	800	9.756	9.015
<i>De los cuales:</i> Servicio de complementación de reservas	12-I-2001	11-I-2002	6.087	287,5	5.875	5.134

Fuente: Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991–2001. Fondo Monetario Internacional-Oficina de Evaluación Independiente.

La integración en el ojo del huracán

En el comienzo del mandato la región ofrecía un panorama que planteaba desafíos al curso de la integración y que podía incidir en el despliegue del proyecto político de la Alianza y en el ritmo de la economía del país. La presidencia Menem había sentado algunos lineamientos precisos en este campo y había contribuido con su aporte al impulso creador de la integración en el cono sur sudamericano. Sin embargo el balance final de la política zonal del menemismo sugería que algunos rumbos de aquella orientación y determinados criterios que guiaron la vinculación con los actores vecinos merecían una revisión. Entre otras cuestiones, la gestión aliancista debía pronunciarse sobre tópicos importantes que, en cierta medida, presentaban conexión entre sí.

Principalmente debía precisarse que relevancia se asignaría al nexo con Brasil y, dentro de esta amplia consigna, determinar que rol desempeñaría en el temario externo, tras años de predominio, dentro de la agenda externa argentina, de una inconfundible vocación por alcanzar un acercamiento estrecho con los EEUU. Es decir, se tenía que despejar incertidumbres y establecer en qué dirección habrían de balancearse estos dos términos del *double standing* que intermitentemente marcaron la proyección internacional de la era menemista. También se hallaba pendiente la necesidad de suministrarle un nuevo estímulo a MERCOSUR y, en su órbita, definir la posición argentina sobre el papel que correspondía conferírsele al bloque en la propuesta de conformación del ALCA.

Los aspectos regionales recogieron una retórica inicial que reflejaba la decidida voluntad de la nueva dirigencia por afirmar la importancia que la dirigencia aliancista pretendía atribuirle a las relaciones con los países vecinos en el diagrama político. Este interés por la dinámica regional ya se encontraba presente durante la etapa en la cual la coalición política había ejercido su rol de fuerza opositora al menemismo²¹, al igual que la inquietud por las repercusiones de las vicisitudes de la economía brasilera²².

En lo referente a Brasil la Alianza había heredado un antecedente de tensión, procedente de los últimos años del menemismo. La devaluación monetaria brasilera había configurado un elemento de desarticulación dentro de la endeble estabilidad del MERCOSUR y, en particular, del bilateralismo con Brasil. La política cambiaria del vecino país se había sumado a la recesión que venía experimentando la economía nacional desde el año 1998 y que, en definitiva, habría de prolongarse y profundizarse hasta el desenlace crítico de diciembre de 2001.

Frente a aquella fricción que limitaba el diálogo bilateral, el arribo del político radical a la presidencia asomaba como una nueva oportunidad para encauzar la relación. Los hombres de la Alianza albergaban aquel propósito aún antes de tomar el control de los asuntos públicos. Con anterioridad a su asunción, pero teniendo en mira su futura gestión, Fernando De la Rúa ya contabilizaba en su haber una gira política a Brasil en noviembre de 1999²³. En armonía con aquel propósito, en su discurso inaugural el presidente procuró destacar el compromiso de su gestión con la integración y con el proceso ‘mercosureño’ y anticipar una interpretación de sus objetivos que superara las visiones exclusivamente comerciales:

La República Argentina saluda a todos los pueblos de América y exalta en plenitud los valores de la integración latinoamericana. Reafirma a la vez la importancia del Mercosur como proyecto estratégico de crecimiento regional, abierto a la incorporación de otros países, lo que debe ser no para mal de ninguno sino para el bien de todos. Y que debe imaginar otros temas,

²¹ Véase: “La Alianza defendió al Mercosur ante Clinton”, diario *La Nación*, edición del 17-10-1997.

²² Véase: “La Alianza preocupada por MERCOSUR”, diario *La Nación*, edición del 17-10-1997.

²³ Centeno, A., “Cardoso dio su primera señal”, diario *La Nación*, edición del 09-12-1999.

que más allá de lo comercial nos permitan compartir el desafío de la innovación y del progreso²⁴.

En el último tramo de la presidencia Menem las desavenencias económicas habían despertado las desconfianzas recíprocas entre los dos países, fomentado la disconformidad con el proceso integrador y reavivado antiguos celos proteccionistas. La depreciación monetaria brasilera imponía por sí misma pesados obstáculos a la coordinación macroeconómica entre las haciendas vecinas. Asimismo, la presencia de problemas comerciales en algunos sectores productivos, entre los cuales se destacaban los rubros pollos, calzados, textiles, lácteos y porcinos y la negociación de la política automotriz común, complicaban aún más el frente tormentoso que nublaba el horizonte del proceso integrador²⁵.

Por ello y a los efectos de descomprimir el transido ambiente que rodeaba el vínculo bilateral al tiempo de la transición argentina, las dirigencias vecinas procuraron exponer declaraciones alentadoras. Así, el líder brasilero, Fernando Enrique Cardoso, revelaba su optimismo sobre la marcha de las relaciones bilaterales y reconocía a la vez la incidencia que habían tenido los problemas económicos de su país y las medidas cambiarias adoptadas por su gobierno sobre la compleja coyuntura que había atravesado el bloque y que afectó al vínculo entre los dos Estados (Esnal, 2000).

De modo similar desde las manifestaciones de los primeros meses de gestión, el mandatario argentino resaltaba la importancia y el significado que su conducción pretendía atribuirle a la relación bilateral y reconocía la concurrencia de diferencias que dificultaban el entendimiento mutuo. Sostenía así:

Tanto Cardoso como yo estamos totalmente convencidos de la importancia estratégica del Mercosur. Es cierto que hay que resolver problemas importantes, pero no hay que perder de vista, por ejemplo, que nosotros exportamos cinco veces más alimentos al Brasil de lo que importamos de allí²⁶.

²⁴ Mensaje del presidente de la Nación, Fernando de la Rúa, luego de jurar ante la Asamblea Legislativa, 10-12-1999. También Véase: “De la Rúa: Luchemos por un país distinto”, diario *La Nación*, edición del 11-12-1999.

²⁵ Véase: “Voces discordantes en el MERCOSUR”, diario *La Nación*, edición del 22-03-2000.

²⁶ Véase: “De la Rúa proyecta un nuevo MERCOSUR”, diario *La Nación*, edición del 18-03-2000.

También deslizaba sus aspiraciones de trabajar conjuntamente con su par brasilero y unificar posiciones para impulsar el proceso de integración. Expresaba: *“En Chile hablamos, incluso, de la posibilidad de viajar juntos para presentarnos como bloque regional”*²⁷.

De esta manera la consigna del ‘relanzamiento’ o de la ‘refundación’ del bloque empezó a integrar, como un argumento frecuente, el discurso de los funcionarios aliancistas. Sin embargo ese propósito tuvo que enfrentarse no sólo con las propias divergencias entre los miembros del gabinete nacional, que desde los primeros meses de gestión empezaron a evidenciarse, sino también en cierta medida con la diferente concepción sobre el proceso integrador que albergaba Brasilia.

La Casa Rosada había depositado una cuota de sus expectativas en el impacto favorable que la restauración de los buenos términos de la relación bilateral, la reanudación del buen ritmo del comercio intrazonal y el encauzamiento de la integración, podían producir sobre la reactivación económica. Además, desde esa óptica esta tendencia contribuiría a la definición de la política externa aliancista y a la rectificación de los resabios de algunos rumbos externos menemistas. Se añadía a ello la imagen que paulatinamente iba generando la diplomacia brasilera sobre el nivel de importancia que le confería a la integración ‘cono sureña’.

En efecto, las contradicciones que emergían de las propias declaraciones oficiales brasileras insinuaban que para la presidencia Cardoso el proyecto MERCOSUR y el vínculo con Argentina configuraban objetivos importantes, pero no los principales, dentro de un abanico de opciones relevantes. El mandatario brasilero anunciaba: *“Avanzamos en la integración porque hicimos o estamos haciendo acuerdos bilaterales con todos los países de América del Sur. Para Brasil, Mercosur es el peón (del juego de ajedrez), pero no basta. Necesitamos una integración más amplia”*²⁸. Pero a pesar de ello y de modo contradictorio expresaba que *“la prioridad número uno en la política externa brasileña es profundizar la integración con el Mercosur, paralelamente al esfuerzo de la alianza estratégica con la Argentina”*²⁹.

La diversificada agenda que había reorientado la atención de la administración Cardoso hacia otros temas, abarcaba tanto cuestiones externas como domésticas. Esta alteración en el orden de preferencias que fue experimentando el temario oficial brasilero no fue advertida

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ Véase: “Brasil quiere integración más amplia”, diario *La Nación*.

²⁹ Véase: “Lafer instó a fortalecer el MERCOSUR”, diario *La Nación*, edición del 30-01-2001.

oportunamente por el gobierno de la coalición como así tampoco la magnitud que adquiriría la injerencia de determinados tópicos en la política internacional brasilera (Miranda, 2003:25 y 26).

Sin embargo aquel estado de tensión que había caracterizado a la relación bilateral y a las cuestiones referentes a la integración que se insertaban en el marco de la bilateralidad y con el cual la Alianza tuvo que pugnar desde el inicio del mandato no sólo no logró erradicarse, sino que se profundizó con motivo de la llegada al ministerio de economía de Domingo Cavallo. Además, la cartera de hacienda, ejercitando una retórica de choque, pretendió arraigar en las medidas monetarias brasileras las dificultades que atravesaba por entonces el país. Esta opinión de los funcionarios de economía difería de la postura conciliadora del palacio San Martín. Discordancia que revelaba una fragmentación de criterios en el seno del gobierno de De la Rúa sobre el rol y el sentido que debía atribuirse a Brasil en la agenda externa argentina de comienzos de siglo.

Las opiniones del ministro de economía generaron resistencia en el sector diplomático brasilero. Sin embargo en aquella apatía de Brasilia resultaba difícil distinguir cuanto de aquel desánimo resultaba imputable a la embestida del titular de economía y cuanto obedecía a la propia perspectiva de la administración Cardoso sobre MERCOSUR (Miranda 2003:26).

Pero a su vez debía dotarse de un significado al vínculo que le diera fundamento a la política dirigida hacia la sociedad bilateral; con lo cual esta instancia para redefinir la posición adquiriría un valor adicional. Efectivamente, durante el menemismo la aproximación a Brasilia fue interpretada en términos preferentemente económicos y comerciales, en armonía con la adhesión a los postulados neoliberales y con el proyecto de inserción externa que privilegiaba la relación con EEUU. En sus primeros pasos, en cambio, la administración De la Rúa acudió a una retórica con un contenido de tipo ‘principista’, que sugería una lectura más política del bilateralismo e insinuaba una remisión a la concepción regional sostenida por el alfonsinismo en los años del retorno a la democracia.

En la década del ochenta un significado y un espíritu político impregnó la aproximación a Brasil y las proyecciones integracionistas de la administración radical; criterio que también resultaba compartido por la presidencia brasilera de aquel momento. En esa etapa se establecieron los fundamentos políticos de una eventual integración, “*en el sentido de construcción de un espacio único de democracia, desarrollo y paz*” (Nofal, 2000). Además la

propia plataforma electoral³⁰ de la coalición contenía directas alusiones a aquella percepción político-estratégica del vínculo bilateral que caracterizó la visión regional de la administración Alfonsín.

A pesar de algunas insinuaciones iniciales de cambio y de la manifestación de algunos componentes retóricos de contenido idealista, la gestión De la Rúa continuó atribuyendo a la relación un sentido comercial y económico que no se apartó demasiado de la ponderación que en este tema había caracterizado al menemismo. Con esto la administración De la Rúa observaba puntos en común con el justicialismo de los noventa y, a la vez, se diferenciaba de aquel enfoque del partido radical de la década del ochenta. Esta interpretación de la región se apartaba de los postulados de la citada plataforma electoral, en la cual se había sugerido con antelación una lectura política de los vínculos con los actores sudamericanos³¹:

En consecuencia el espacio sudamericano nuevamente recogió, esta vez, de parte de la dirigencia aliancista una visión predominantemente ‘comercialista’. En concordancia con este criterio, MERCOSUR fue concebido como un mecanismo que podía facilitar un mejor posicionamiento en la conformación de la alternativa de integración continental. En este sentido la diplomacia aliancista señaló:

La integración política y económica sudamericana constituye un objetivo central (...) Es a través de esta integración que se encaminará la eventual conformación del Área de Libre Comercio de las Américas y nuestros vínculos con otros agrupamientos regionales, en especial con la Unión Europea y con los compuestos por países asiáticos³².

De esta forma, como entienden Colombo y Piñero para las elites gubernamentales de Argentina el MERCOSUR continuaba siendo, mas allá de las implicancias en política externa y en materia de seguridad, un instrumento esencialmente económico que permitía “mejorar la capacidad de negociación con el resto del mundo” (Colombo y Piñero, 2001:207). Con un

³⁰ “La recreación de la confianza en la relación de la Argentina con Brasil será un apoyo fundamental para el fortalecimiento, profundización y ampliación del Mercosur. El gobierno de la Alianza retomará el espíritu de los acuerdos fundacionales Alfonsín-Sarney con Brasil que concebían a nuestra relación como una alianza estratégica”. *Plataforma de la Alianza sobre Política Exterior*.

³¹ Expresaba el citado documento: “La respuesta a los desafíos de la globalización no podrá ser individual: para enfrentarlos exitosamente se requerirán no sólo medidas internas, sino también una concertación política dentro del Mercosur. La política exterior deberá contribuir directamente al desarrollo económico y social y a incrementar la autonomía de decisión del país”. *Plataforma de la Alianza sobre Política Exterior*.

³² Rodríguez Giavarini, A., *op. cit.*

criterio similar Dallanegra Pedraza apunta que “*Fernando De La Rúa tuvo una Política Exterior que favorecía débilmente al MERCOSUR, pero siguiendo la línea comercialista, mientras que su Ministerio de Economía se orientaba hacia el ALCA*” (2009).

El perfil ideológico y la pertenencia partidaria de las figuras principales de la Alianza y los cuestionamientos a la política exterior menemista insinuaban que la diplomacia de la coalición le conferiría un sesgo autonomista a su inserción regional y especialmente a los vínculos con los actores vecinos. Incluso ya desde la etapa de su conformación la coalición expuso su visión sobre la proyección internacional del país, en la cual resaltaba la conexión que, a criterio de los ideólogos de la convergencia, existía entre la política regional y la búsqueda de la autonomía³³:

Sin embargo el accionar regional de la Alianza paulatinamente fue apartándose de aquellos contenidos principistas, que terminaron por configurar meros argumentos declarativos. Una faceta pragmática y sin mayores convergencias políticas, en un ambiente escabroso debido al nivel de tensión suscitado en la relación con Brasil, prevaleció en el enfoque argentino de aquellos años. La aspiración de incorporar una impronta política a la relación resultó absorbida por las continuas dificultades de la dinámica comercial del bloque.

De esta forma, la estrategia regional no sólo no logró desplegar un proceso de ‘autonomización’ progresiva, sino que también prevaricó de aquel propósito anticipado en la retórica de campaña y en los documentos proselitistas de la coalición. Pues la preocupación por defender los intereses económicos del país involucrados en el intercambio comercial intra-bloque redujo forzosamente la agenda regional. Esa dirección que iban adoptando los asuntos ‘conosureños’ restringieron las posibilidades para ensayar propuestas autonomistas conjuntas con otros actores y principalmente con Brasil. Finalmente, el acuciante marco de la inexorable crisis argentina eliminó todo atisbo de iniciativa autonómica.

³³ “Una Argentina abierta al mundo desde su identidad nacional: ·El neoconservadorismo está en retirada. ·Estamos en vísperas de la formación de un nuevo paradigma que subordine la especulación a la producción y al empleo · El problema no es la globalización sino como se responde a su desafío. · Sin equilibrios macroeconómicos sólidos la capacidad de autonomía nacional se debilita. · Para ser soberanos en un mundo globalizado la región es esencial. · Nuestra prioridad económica y política está en el MERCOSUR”. *Carta a los argentinos Gobernar para un destino común, solidario y de progreso*, Alianza UCR – FREPASO, difundida en agosto de 1998. Véase también “La Alianza debate su Carta a los argentinos”, diario *La Nación*, edición del 04-08-1998.

Conducido en parte por la propia envergadura de los acontecimientos domésticos y en parte por la propia ineficiencia del enfoque sudamericano del oficialismo, la práctica regional del período reflejó más semejanzas que diferencias con los diez años precedentes. De este modo aquel criterio reformista y novedoso que parecía acompañar la lectura latinoamericanista de la Alianza terminó aproximándose cada vez más a la fisonomía de la política sudamericana del menemismo. Por lo tanto los auspicios de cambio fueron diluyéndose y la inserción regional arrojó una imagen de continuidad con respecto al pasado precedente inmediato.

Pérdida de autonomía y crisis

El estallido social de las jornadas finales de diciembre del 2001 constituyó, en alguna medida, la expresión visible de que el gobierno de De la Rúa no había podido resolver el problema de la recesión económica en la cual había ingresado el país en el año 1998 (Godio: 2004:128). La gestión de la Alianza no logró cristalizar el cambio y la renovación que su discurso de campaña había augurado. La breve etapa de la presidencia de la coalición significó una continuidad con el modelo neoliberal de la década del noventa antes que un alejamiento de algunas pautas centrales del mismo.

La buena imagen que la convergencia había logrado arraigar en la sociedad y que se explicaba en parte por la propuesta política y en parte también por la trayectoria, nombre y orientaciones políticas e ideológicas de sus figuras, había comenzado a deteriorarse. La dimisión del vicepresidente Álvarez atentó contra los cimientos de la sociedad política y el escándalo por los sobornos en el Senado, vinculados al tratamiento de la reforma laboral, agrietó la consistencia del perfil ético que la coalición había logrado imponer en la comunidad hasta entonces.

Los acontecimientos indicaban que la Alianza había desperdiciado una cuota considerable de su capital político. La situación alcanzó uno de sus momentos de mayor tensión cuando la presidencia De la Rúa ejecutó medidas que condicionaron la libre disponibilidad de los ahorristas sobre su dinero depositado en los bancos. A través del decreto 1570/01, que instauró el denominado ‘corralito’, se impusieron restricciones³⁴ al retiro de depósitos

³⁴ Debido al llamado ‘corralito’ que impuso el decreto 1570 quedaron retenidos ahorros, depósitos en cuentas a la vista y cuentas sueldo, pues sólo permitía los retiros semanales de dinero que no excedieran determinados montos. Así el artículo 2º del referido decreto 1570 del año 2001 disponía expresamente: “Prohíbense las siguientes operaciones: a) Los retiros en efectivo que superen los Pesos Doscientos Cincuenta (\$ 250) o Dólares

bancarios, en lo que significó al decir de Escudé *“una masiva violación del derecho de propiedad de sus ciudadanos por parte del Estado”* (2002:456).

La lucha por la conservación de las escasas dosis del poder, acumulado en su momento a través de una convergencia electoral que los meses se encargaron de demostrar su efímera consistencia, adquiriría la fisonomía de una desesperante pugna por la supervivencia política. La Alianza primigenia, como tal, ya no existía y la opción más conveniente sugería no desandar caminos poco transitados. De esta forma, acorralada por la fuerza y la velocidad de las circunstancias y también movido por la propia convicción, su mirada del mundo no presentaba muchos puntos de divergencia con la lectura menemista de las relaciones internacionales.

Un panorama socialmente inestable y económicamente irreversible en lo inmediato daba cuenta de que el modelo neoliberal en su versión ‘noventista’ había ingresado en su ocaso. A pesar de ello, la conducción De la Rúa siguió insistiendo con la observancia de las mismas líneas de acción que desde el comienzo del mandato habían dispensado pocas opciones a la iniciativa autonomista. De este modo la Alianza recurrió a medidas de ajuste para mantener la aplicación del plan económico.

Indudablemente a esa altura disponía de un escueto margen temporal para la innovación o el cambio de criterios, pues ya había embargado su continuidad y su destino resultaba más que predecible. Pero si bien ya no podía explorar muchas alternativas tampoco le asistió la voluntad para hacerlo. El proyecto trasladado desde los años noventa le resultaba esquivo a la hora de suministrar soluciones. Mas aún, algunos rumbos del diseño externo, hasta entonces difícilmente cuestionables por el equipo gobernante, resultaron insuficientes o improductivos para evitar o por lo menos retrasar el ineludible desenlace crítico.

La comprometida apuesta que, desde la década del noventa, la elite gobernante venía efectuando a favor de la consolidación de una alianza especial con los EEUU, arrojaba un resultado muy distinto de aquellas expectativas que impulsaron el despliegue exterior en aquella dirección. La indiferencia para con la situación argentina caracterizó la actitud de la Casa Blanca. Si bien en otras oportunidades Washington había avalado y apoyado planteos y

Estadounidenses Doscientos Cincuenta (U\$S 250) por semana, por parte del titular, o de los titulares que actúen en forma conjunta o indistinta, del total de sus cuentas en cada entidad financiera”. Cabe destacar que al tiempo del decreto citado un peso equivalía a un dólar, en razón de la paridad cambiaria entre ambas monedas, vigente por entonces en Argentina.

gestiones financieras argentinas en las mesas de negociación con los organismos multilaterales de crédito; en esa ocasión predominó la apatía y la dirigencia aliancista se encontró arrinconada, sin mayores esperanzas de vislumbrar alguna alternativa. La conexión con el mundo desarrollado, hacia la cual el menemismo y la coalición habían dirigido su desempeño externo, se tornaba inoperante en el momento en que transcurría el capítulo más crítico de la historia reciente del país, a la vez que desvirtuaba el sentido y la finalidad de un esquema de inserción implementado durante varios años.

Además, el respaldo conferido en otras oportunidades por los EEUU había servido para allanar el financiamiento, supeditado al cumplimiento y observancia de las condicionalidades y recetas de los organismos, que se encontraban a tono con las tendencias económicas sustentadas por los propios Estados desarrollados. En este sentido, el colapso argentino evidenciaba crudamente el impacto que aquellos lineamientos podían generar (McEwan: 2002).

Un sentimiento de repudio y hastío generalizado hacia la clase dirigente se apoderó del parecer social en aquellos días dramáticos de diciembre de 2001. En un contexto caracterizado por una considerable fuga de capitales y una angustiosa convulsión popular con saqueos a comercios, supermercados y otros desmanes en distintas provincias del país, Fernando De la Rúa dimitió (Castillo Argañarás, 2007).

Conclusiones

La sociedad política que representó la Alianza pretendió encarnar la alternativa de centro izquierda dentro del arco ideológico nacional. Se posicionó frente a la sociedad argentina con una oferta de cambio y renovación, que implicaba el reemplazo de algunos lineamientos y tendencias que hasta entonces habían demostrado un impacto desfavorable en determinados segmentos sociales y el perfeccionamiento y la profundización de aquellos aspectos rescatables del modelo, esencialmente neoliberal, aplicado desde los años noventa. Este enfoque no solo se circunscribió al orden interno del accionar estatal sino que también alcanzó a la visión internacional.

De esta manera la Alianza llegó al poder con un discurso centrado en la corrección de los errores, defectos e inacciones de la era menemista, que la exhibían como una instancia de

recuperación de objetivos y criterios en el manejo de los asuntos públicos y de reordenación de fines en la concepción del rol del Estado. Asimismo la imagen de la coalición estaba asociada a la posibilidad de recomponer el modo de ejercer la actividad política. Al mismo tiempo que la convergencia partidaria se esforzaba por resaltar que se iniciaba un período en el cual se ensayaba un perfil ético, transparente y más ordenado en el modo de administrar los asuntos estatales, también señalaba que se abría una oportunidad para mejorar la inserción exterior.

En esa postura de saneamiento de la labor gubernamental y de la práctica política, la coalición pública retomó algunos elementos convencionales de la retórica que con frecuencia acompañó el desempeño internacional del país. Dentro de esos tópicos reinstalados se encontraba la cuestión de la autonomía, cuya sola mención en el verbo oficial significaba introducir una diferencia con el obrar externo del menemismo en el cual, como ya se mencionó anteriormente, la referencia autonomista mereció consideraciones severamente minimizadas.

Por ello las manifestaciones iniciales sobre el propósito de reencauzar la relación con Brasil y profundizar la integración ‘mercosureña’, al igual que lo referente a la conveniencia de morigerar la intensidad del vínculo bilateral con los EEUU, podían ser interpretadas a partir de la restauración de aquellas perspectivas tradicionales que la Alianza parecía representar. Sin embargo la relación con Brasil no pudo escapar de su destino de tensión, anticipado desde los últimos meses del periodo menemista. Antes que un sentido estratégico, la relación recibió las derivaciones políticas de las fricciones domésticas que convulsionaban a la coalición. Las confrontaciones en el interior de la administración argentina se trasladaron al diálogo bilateral y generaron mayores divergencias.

La intervención retórica en el seno mismo de la bilateralidad por parte de funcionarios ajenos al ministerio de relaciones exteriores agudizó aún más las diferencias e irradió la imagen de una política externa caótica y carente de orden. Además la percepción amplia de la diplomacia brasilera sobre sus objetivos regionales no contribuyó con la posibilidad de retornar a un buen ritmo en el desarrollo del nexo bilateral. No se logró alcanzar un nivel político que asegurara una mejor marcha del intercambio comercial y en consecuencia que permitiera pensar la relación como un recurso funcional para el despliegue de una proyección autonomista.

En la relación con los EEUU la búsqueda de distinciones con respecto a la cancillería de Di Tella no logró cristalizarse en acciones concretas que contribuyeran a conformar una definición diferente. Más allá de algunos criterios divergentes, el lineamiento de la política hacia Washington presentó oscilaciones y careció de la precisión suficiente en sus definiciones como para apreciar una discontinuidad marcada con respecto a los trazos generales de la época menemista.

Sin mayores apelaciones a gestos propios de la alta exposición de los noventa, la Alianza continuó con una fórmula que mantuvo uno de los aspectos esenciales del alineamiento, que consistía en insistir extremadamente en la búsqueda de réditos a partir de la generación de una armonía casi absoluta con los EEUU en las cuestiones relevantes para la Casa Blanca. De esta forma la relación se convirtió en un recurso al cual la presidencia De la Rúa acudió persistentemente. Pero este rasgo también resultó contraproducente pues la diplomacia aliancista no había alcanzado a desarrollar un plan de acción alternativo para su inserción global.

Pero aquellos anuncios iniciales del propósito por desandar un recorrido externo con mayor autonomía se enfrentaron con la contradicción de las tendencias anticipadas por algunos integrantes de la coalición y de los propios pasos transitados desde los primeros meses. La determinación de profundizar un enfoque similar al observado por el equipo menemista en el manejo de la deuda externa y en el trato con los organismos multilaterales de crédito, en especial el FMI, encuadraba en una política exterior con una orientación de tipo 'dependentista'.

Pues la administración aliancista al escoger esta sintonía extrema con los organismos financieros y sus recetas económicas había optado por una variante de la dependencia. Por lo tanto la penetración internacional que la coalición decidió concretar en los hechos, que distaba mucho de la pronosticada en la retórica de campaña y de inicio de gestión, se había inclinado hacia una consentida resignación de autonomía.

Las propias dificultades que experimentó el oficialismo para suministrar respuestas a la interacción de condicionamientos domésticos y factores extrínsecos, terminaron limitando considerablemente el diseño externo de la presidencia De la Rúa. En ese complejo cuadro, que la dirigencia de la coalición contribuyó a ocasionar, su despliegue mundial estuvo más cerca

de representar una continuidad de las orientaciones y criterios del menemismo antes que una suerte de inflexión o reformulación de los mismos.

En dos años de gestión, el desempeño internacional de la diplomacia aliancista y, en particular, los efectos desfavorables del colapso socioeconómico e institucional de diciembre de 2001 deterioraron considerablemente la imagen externa del país y tensaron los vínculos con algunos actores. El balance final arrojó un escenario con profundas restricciones que reducían considerablemente el margen de maniobra. El país empezaba el nuevo siglo con sus posibilidades de desplegar un obrar autónomo fuertemente condicionadas, como pocas veces en su historia.

Referencias

- BEMBI, M, y NEMIÑA, P. (2007). *Neoliberalismo y Desendeudamiento. La Relación Argentina- FMI*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- BERNAL-MEZA, R. (2002). “Política exterior argentina: de Menem a de la rúa ¿hay una nueva política?”. En *São Paulo em Perspectiva*, Vol.16, Núm.1.
- BLUSTEIN, P. (2005), *And the money kept rolling in (and out.) Wall Street, the IMF, and the bankrupting of Argentin*. United States of America, Public Affairs. Citado en BEMBI, M, y NEMIÑA, P. (2007).
- BONELLI, M. (2000). “Salió el blindaje: son US\$ 39.700 millones”. En diario *Clarín*. 19-12-2000.
- BUSSO, A. (2001), “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 condicionamientos domésticos”, en Bologna, A. B. (comp.), *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno, ¿impacto o irrelevancia?*, Rosario, Ediciones CERIR.
- CARBONE, F. (2000) “De la Rúa respondió críticas de Menem”. En diario *La Nación*. 19-06-2000.
- CASSESE, N., (2001), “Rodríguez Giavarini nos clavó un puñal”. En diario *La Nación*, 08-02-2001.

- CASTILLO ARGAÑARAS, L. F. (2007). "The State of Necessity as International Defense Raised By a State Undergoing a Financial Crisis. A Case Study". En *Transnational Dispute Management*, Vol. 4, Núm. 4.
- CENTENO, A. (2000). "De la Rúa busca el liderazgo americano". En diario *La Nación*, 23-06-2000.
- CENTENO, A. (1999). "Cardoso dio su primera señal". En diario *La Nación*, 09-12-1999.
- CENTENO, A. (2000). "De la seducción a la indiferencia". En diario *La Nación*, 15-07-2000.
Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/24820-de-la-seducion-a-la-indiferencia>
Fecha de consulta: 02-09-2011.
- COLOMBO, S. y PIÑERO, F. (2001). "La política exterior argentina durante el gobierno de Fernando De la Rúa: ¿Más de lo mismo?". En *Revista Cena Internacional*, Año 3, Núm. 2.
- CORIGLIANO, F. (2001). "Argentina y Estados Unidos: giros, reformas y ajustes". En *Criterio*, 2258.
- CURIA, W. (2000). "Ahora, una cita con el Grupo Río". En diario *Clarín*, 15-06-2000.
Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2000/06/15/p-01501.htm> Fecha de Consulta: 22-11-2010.
- DALLANEGRA PEDRAZA, L. (2009). *Realismo-Sistémico-Estructural: La Política Exterior como "Construcción" de Poder*. Córdoba: Edición del Autor.
- DI MARCO, L. E. (2000). "La política exterior de De la Rúa". En *Hoy*, VII, 2378, 6-07-2000, p. 1.
- DIAMINT, R., (2003). "Diez años de la política exterior Argentina: de Menem a Kirchner". En *Colombia Internacional*, 56 –57, 13-27.
- ESCUDE, C. (2002). "Argentina, a 'Parasite State' on the Verge of Disintegration". En *Cambridge Review of International Affairs*, 15, 3, 453-467.
- ESNAL, L. (2000). "Mercosur: Cardoso espera a De la Rúa". En diario *La Nación*, 25-Disponible en 02-2000.

- GODIO, J. (2004). "The 'Argentine Anomaly': From Wealth through Collapse to Neo-Developmentalism". En *IPG*, 2, 128-146.
- JURI, D. (2000). "De la Rúa se fue de Egipto con un mensaje duro contra el FMI". En diario *Clarín*, 21-06-2000.
- LECHINI, G. (2001), "África desde Menem a De la Rúa: continuidad de la política por impulsos", En Bologna, A. B. (comp.), *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno, ¿impacto o irrelevancia?*, Rosario, Ediciones CERIR.
- LECHINI, G. y ROMERO P. (2002) "La Argentina de los 90. Del milagro a la desilusión". En *Revista del CESLA*, 4, 141 – 165.
- MACEWAN, A. (2002). "Economic Debacle in Argentina: The IMF Strikes Again". En *Foreign Policy in Focus*, 02-01-2002, 1.
- MIRANDA, R. (2003). *Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*, Rosario: Ediciones PIA.
- MOCHKOFSKY, G. (2000). "Pequeño gran triunfo de De la Rúa". En diario *La Nación*, 17-06-2000.
- O'DONNELL, M. (2000) "Rodríguez Giavarini quiere mejores relaciones con EE.UU". En diario *La Nación*, 11-02-2000.
- RAPAPORT M. y SPIGUEL C. (2005). *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Bs. As.: Capital Intelectual, Colección Claves para Todos.
- REBOSSIO, A. (2001). "El Mercosur y la UE comienzan a debatir sobre los aranceles". En diario *La Nación*, 02-07-2001.
- RUSSELL, R. (2003), "Política exterior y veinte años de democracia: un primer balance," borrador del trabajo presentado en el seminario de FLACSO: "Veinte años de democracia en Argentina", 16 al 18 de octubre de 2003.

Documentos y Declaraciones

Carta a los argentinos Gobernar para un destino común, solidario y de progreso, Alianza UCR – FREPASO, difundida en agosto de 1998.

Discurso sobre política exterior argentina, Canciller Rodríguez Giavarini, CARI, 30-05-2000.

Mensaje del presidente de la Nación, Fernando de la Rúa, luego de jurar ante la Asamblea Legislativa, 10-12-1999.

Plataforma de la Alianza sobre Política Exterior.

Declaración de Cartagena de Indias, Grupo de Río año 2000: Un compromiso para el Milenio, Cartagena de Indias, 14-06-2000.