

La política exterior también en crisis. Rupturas y continuidades de la política internacional Argentina luego de la crisis del 2001

Julián Kan

Introducción

En este capítulo analizaremos la política exterior de dos gobiernos mediada por la crisis del 2001, la crisis económica, política y social más importante de la historia argentina reciente. La política exterior también estuvo atravesada por el desenlace previo de aquella y por el período de normalización posterior. Observaremos las continuidades y rupturas teniendo en cuenta: la relación con Estados Unidos, la relación con Brasil, el MERCOSUR, la cuestión Malvinas, los organismos internacionales y regionales.

Desde de la Economía Política Internacional (EPI) varios autores de reconocida trayectoria y de diferentes perspectivas teórico-epistemológicas, como Kehohane, Nye, Gilpin, Strange y Cox, entre otros, hicieron hincapié sobre la importancia de vincular los nexos internos y externos para analizar la inserción internacional de un país en la cada vez más internacionalizada economía capitalista. A su vez, el propio desarrollo de esta disciplina, que lleva cuatro décadas como subcampo disciplinar de las Relaciones Internacionales, presenta un enfoque donde lo económico y lo político no son esferas separadas para pensar el orden internacional como también la inserción de un país en aquél. La especificidad de estos aportes, junto a las perspectivas latinoamericanas como la teoría del Desarrollo y la Teoría de la Dependencia, fueron analizados por Tussie (2015) y por Saguier y Ghiotto (2018) quienes dieron cuenta de una agenda cada vez más nutrida dentro del desarrollo disciplinar de la EPI. Por ejemplo, dos características que están presentes en nuestro enfoque son relevantes: “Lo político y lo económico no pueden ser separados a la hora de analizar los fenómenos nacionales e internacionales (...) La acción política está en el corazón del sistema económico; los intereses económicos están en el corazón de la política, cuya autonomía es siempre relativa. Los niveles de análisis nacional e internacional no pueden ser separados de manera tajante” (Tussie, 2015:158)

Así, proponemos pensar el conjunto las transformaciones de la política exterior que tuvieron lugar antes, durante y luego de la crisis del 2001 como parte de un análisis que dialoga con aquellos aportes de la EPI. Es pertinente hacer hincapié en la estrecha relación que siempre hubo entre la política interna y la política externa de un gobierno, relación que se percibe más

en las últimas décadas producto de la mundialización de la economía y de un escenario internacional de mayor multilateralismo. En consecuencia, dentro de esta perspectiva, en varios pasajes observaremos, por un lado, cómo el desenlace y resolución de la crisis del 2001 estuvo también permeada por la política exterior y por los cambios que se introdujeron en ella, dando cuenta de los nexos entre la política pública interna y la externa. Y por otro lado, daremos cuenta de los vínculos entre las esferas económicas y políticas que hay en el rediseño de la política exterior e inserción internacional de la Argentina luego de la crisis del 2001.

El gobierno de la Alianza: más continuidades con el menemismo que cambios

Con la asunción del gobierno de la Alianza aparecieron en el área de la política exterior, en consonancia con las de otras áreas de gobierno, promesas de cambio en relación al gobierno menemista. Así lo señalaba el ministro de Relaciones Exteriores, el economista Adalberto Rodríguez Giavarini, en su discurso del 21 de diciembre de 1999, en ocasión de poner en funciones a sus colaboradores inmediatos. Allí expresaba que el nuevo camino elegido por la ciudadanía (mediante el voto a la Alianza) favorecía la ampliación de la democracia y esta idea era trasladada al ministerio de Relaciones Exteriores en pos de convertirlo en un instrumento para generar una nueva 'previsibilidad y confiabilidad' *vis-à-vis* el mundo desarrollado, implicaba coherencia en las iniciativas y decisiones y la elaboración de *políticas de Estado* sobre aquellos considerados como 'intereses primordiales' del país: la integración política y económica sudamericana como un objetivo central; el afianzamiento de la paz y la seguridad internacionales y la democratización del sistema internacional.¹

Sin embargo, rápidamente se manifestaron una serie de hechos que evidenciaron continuidades en la política exterior sin alteraciones en relación al gobierno anterior, como así también algunos (pocos) cambios no exentos de contradicciones. Tres aspectos centrales del relacionamiento externo del país, como MERCOSUR, la relación con Brasil y el vínculo con los Estados Unidos, estuvieron plagados de contradicciones entre las decisiones de la Cancillería y las propuestas del ministerio de Economía. Estas últimas terminaron primando en pos salvar el modelo de la convertibilidad monetaria ante la aplicación de tres grandes planes de ajuste. El vínculo con los Estados Unidos constituía algo relevante, viniendo del giro implementado por Menem a comienzos de los noventa, conocido popularmente como "relaciones carnales", que llevó a un alineamiento con Washington que no tenía antecedentes

¹ "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. Un análisis del momento de transición y del discurso del canciller lo realiza Bernal Meza (2002).

en la historia de la política exterior argentina. Con matices lingüísticos, en vez de “carnales” “intensos”, el alineamiento continuó a partir de la necesidad de financiamiento externo de la Argentina durante los dos años de gobierno aliancista. La relación con Estados Unidos tuvo efectos en la política hacia el MERCOSUR, en las negociaciones por el ALCA y en la relación con Brasil, donde observaremos fuertes contrastes entre la Cancillería y el ministerio de Economía.

El MERCOSUR y la relación con Brasil: Del “Relanzamiento” a la una crisis aguda

Los inicios del gobierno de De la Rúa coincidieron con la presidencia *pro tempore* de Argentina en el bloque durante la primera parte del año 2000. En ese rol Argentina impulsó el programa “Relanzamiento del MERCOSUR”, apoyado por los otros socios del bloque. Como señala Caetano (2011:40) consistió en una serie de negociaciones “de amplio espectro y de proyección ambiciosa” que fueron luego formalizadas en la XVIII Reunión del Consejo del Mercado Común (CMC) del 29 de junio de ese año y que habían comenzado a negociarlas los cancilleres de Argentina y Brasil en momentos previos al encuentro, durante los últimos días del mes de abril.²

Estas negociaciones de abril se plasmaron en la “Declaración de Buenos Aires”, mediante pautas de convergencia macroeconómica, sobre todo comercial, en búsqueda de un esquema renovado del MERCOSUR. La declaración abarcaba casi 30 puntos, diseñados básicamente por Argentina y Brasil, en los que los gobiernos se comprometían a abordar los principales temas de conflicto, algunos que se acarreaban desde los orígenes del bloque y otros desatados en 1999 donde la devaluación del Real causó una crisis profunda en la relación entre Argentina y Brasil y al interior del MERCOSUR (Kan, 2015). El programa tuvo una muy buena proyección, ya que abarcaba varios de los núcleos más controvertidos dentro del proceso de integración, por ejemplo: Acceso a mercados, incorporación de la normativa MERCOSUR, fortalecimiento de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, perfeccionamiento del sistema de controversias del Protocolo de Brasilia, Arancel Externo Común, defensa comercial y de la competencia, Coordinación Macroeconómica, licencias automáticas y no automáticas, sector azucarero, incentivo a inversiones producción y exportación.³

Mientras los técnicos negociaban los documentos bilaterales durante los dos días de negociaciones y sellaban el documento económico que fijaba los plazos concretos de esta prometida convergencia macroeconómica, un optimismo recorría a la dirigencia política sobre

² “Reunión interministerial bilateral. Acuerdo con Brasil para aumentar la integración” (*La Nación*, 29/4/00).

³ MERCOSUR / Consejo del Mercado Común, declaración abril 2000.

el relanzamiento.⁴ Sin embargo, esa buena recepción que tuvo en el ambiente político y también en la prensa se chocaría rápidamente con la complejidad de cómo avanzar en concreciones reales. Como afirma Caetano: “En muy poco tiempo quedó de manifiesto que un programa de esta naturaleza en aquellas condiciones resultaba totalmente utópico y voluntarista” (Caetano, 2011:40). Aun así, en el XVIII Cumbre del MERCOSUR de junio de ese año, el bloque tomó una decisión clave, que la Argentina impulsó y apoyó, para la continuidad del bloque en los tiempos posteriores, ante el avance de las negociaciones hemisféricas del ALCA y TLC’s. Mediante la sanción de la Decisión N°32 del año 2000⁵ el CMC establecía la imposibilidad que los estados partes negociaran acuerdos comerciales de manera unilateral con terceros países o bloques regionales.

El año 2001 resultaría ilustrativo de la crítica situación en la que se encontraba por entonces la inserción regional e internacional de Argentina, sobre todo a partir de la llegada de Domingo Cavallo, el creador de la convertibilidad y primer canciller de Menem, el 19 de marzo al Ministerio de Economía luego del fugaz paso de López Murphy.⁶ Para aceptar y asumir el cargo solicitaba poderes especiales para enfrentar la crisis, entre los cuales se abarcaría una mayor injerencia del ministerio de Economía sobre la gestión de la política exterior. En su actividad oficial como ministro Cavallo le otorgaba importancia en sus declaraciones públicas al MERCOSUR, a la relación con Brasil y al ALCA. Pero el MERCOSUR y la relación bilateral con Brasil entraron en una profunda crisis con la llegada de Cavallo y sus reformas arancelarias en el marco de los “Planes de Competitividad” que afectaban el estatus de unión aduanera. Estas decisiones unilaterales de política arancelaria y el interés de Cavallo en negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos por fuera del MERCOSUR –aunque más no sea lograr apoyo de financiamiento en los organismos multilaterales–, encontraron a la Cancillería argentina en abierta contradicción con el Palacio de Hacienda, con declaraciones encontradas con las del canciller Rodríguez Giavarini y del propio De la Rúa. Sin embargo, estas diferencias se opacaban con el consenso generalizado de todo el arco político y del sector empresario, sobre la vuelta del creador de la convertibilidad para solucionar los problemas que aquella acarrea.⁷

⁴ “‘Excelente’ fue el calificativo que utilizaron los ministros Adalberto Rodríguez Giavarini, José Luis Machinea, Felipe Lampreia y Pedro Malán para definir el estado actual de las relaciones bilaterales. Tras un año de recesión en ambas economías y de acusaciones mutuas (...) ahora hay un buen nivel de diálogo” (*La Nación*, 29/4/00).

⁵ MERCOSUR / Consejo del Mercado Común / Dec. N° 32/00, Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_2000

⁶ López Murphy duró apenas 14 días en el cargo, debido al rechazo político y social que generó su plan de ajuste.

⁷ Incluso, el principal sostén provino especialmente de los sectores que desde 1999 reclamaban correcciones a la convertibilidad, por ejemplo, las asociaciones y corporaciones empresarias que formaban el Grupo Productivo, quienes darían un fuerte apoyo a la llegada de Cavallo, saludando el discurso productivista anunciado por el ministro (Kan, 2015).

La estrategia de Cavallo rápidamente se enfrentó al cuestionamiento del principal socio del MERCOSUR, Brasil. La revisión del Arancel Externo Común (AEC) en el marco de los Planes de Competitividad lanzados por Cavallo para implementar su discurso productivista y reactivador, tuvieron efectos sobre el MERCOSUR, básicamente a partir de su decisión unilateral de reducir aranceles de importación sobre una gama de productos extra zona (principalmente de bienes de capital) y de aumentar los aranceles a bienes de consumo interno para favorecer el consumo local ante la recesión cada vez más aguda de la economía argentina, pero sin realizar devaluación alguna. Estas dos situaciones generaron un fuerte impacto en la relación con Brasil, tanto con el gobierno como con los intereses del empresariado de ese país.⁸

Con el aquel “Relanzamiento” del año anterior, sólo de palabras y sin acciones concretas, más la llegada de Cavallo y la crisis con Brasil, el MERCOSUR profundizaría su parálisis en el transcurso del año 2001. Esto se empeoró con la crisis financiera, las medidas unilaterales tanto de Argentina como de Brasil, declaraciones amenazantes de los gobernantes, la creación de mecanismos *ad hoc* como salida de emergencia ante la crisis, la sucesión de reuniones que terminaban sin acuerdo o con declaraciones genéricas y vacías (Caetano 2011:41). La relación entre Argentina y Brasil atravesó los momentos más tensos desde el acercamiento iniciado en 1985, a punto tal que Fernando Henrique Cardoso canceló una visita presidencial.⁹ A esto se sumaban las quejas de Paraguay y Uruguay por efectos que se arrastraban desde la devaluación del Real y, bajo el gobierno de Jorge Batlle, la sintonía de Uruguay con Estados Unidos para firmar un TLC o apostar al ALCA. Los actores domésticos también se expresaron ante este contexto, la Unión Industrial Argentina (UIA) emitía un comunicado en el mes de septiembre pidiendo por la “suspensión temporaria del MERCOSUR”.¹⁰ Para cerrar el año, la XXI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR era suspendida por la crisis política argentina del 19 y 20 que llevó a la renuncia de De la Rúa.

Entre el FMI, el ALCA y Cuba: más continuidades que rupturas en la relación con Estados Unidos

⁸ La llegada de Cavallo intentó generar un cambio en la política económica del Gobierno, sin embargo, los considerables obstáculos que enfrentó el ministro expresaban la falta de condiciones para la realización de la política económica que proponía, llevando a importantes modificaciones de ella, en paralelo a una relación más dificultosa con el FMI y al agravamiento de la situación fiscal y financiera.

⁹ “Itamaraty dejó la visita en suspenso sabiendo que Cavallo era favorable a medidas contrarias al Mercosur: rebaja de aranceles, libre comercio en lugar de unión aduanera, e incluso hasta adelantar el ALCA, algo a lo que Brasil se opone de raíz por presión de su establishment empresarial” (*La Nación*, 5/4/01).

¹⁰ “*Suspender el MERCOSUR hasta nuevo aviso*”, UIA, Comunicado de Prensa, septiembre de 2001. Luego de apoyar los planes de competitividad de Cavallo y la suspensión temporaria del AEC primero y ahora del MERCOSUR, para intentar reevaluar la moneda y con ello la pérdida de competitividad, aunque al mismo tiempo apoyaron también la postura de la Cancillería argentina de negociar el ALCA desde el MERCOSUR en bloque.

El primer vínculo entre el gobierno argentino y estadounidense a nivel ministerial fue a inicios del año 2000, cuando el canciller Rodríguez Giavarini se reunió en Washington con la Secretaria de Estado, Madeleine Albright. Al finalizar esta reunión con agenda abierta, el Canciller manifestó “Nosotros vamos a tener con EE.UU. relaciones intensas (...) La Argentina tiene un nivel de relaciones con EE.UU. muy alto. En nombre del Presidente Fernando De la Rúa le manifesté a la Secretaria de Estado que nuestro gobierno aspira a tenerlas a un nivel aún más alto”.¹¹ Coincidimos con Anabella Busso (2001:36) en torno a que este primer encuentro ya dejaba en claro que el gobierno argentino no sólo tenía voluntad política de continuar con el mismo tipo de relaciones del gobierno menemista, sino que también se buscó reforzarlas y mejorarlas. En coincidencia, Leandro Morgenfeld (2012), afirma que “El vínculo con Washington, a los ojos de De la Rúa, era vital para mantener la convertibilidad y sostener la afluencia de créditos que permitía sostener un tipo de cambio artificial como fue aquél. Rodríguez Giavarini prefirió hablar de relaciones ‘intensas’ en vez de carnales, pero el matiz lingüístico reflejaba más bien una cuestión meramente formal” (Morgenfeld, 2012:115).

Observaremos aquí que durante los dos años del gobierno aliancista predominó más la continuidad del acercamiento a Estados Unidos que un cambio, a pesar de estos matices lingüísticos o de las formas de la política exterior. Sobre estas últimas enfatizaba el canciller Rodríguez Giavarini, que la política externa “no se guiara solamente por los intereses sino también por los valores compartidos (...) La Política Exterior mientras intenta profundizar las relaciones políticamente indispensables, pretende no dejar fuera a ningún país del mundo”¹², lo que implicaba no marginar a país alguno en el sistema internacional. Sin embargo, esta postura quedaría contrariada con la votación de Argentina en contra de Cuba en el marco de la ONU, tal como se venía haciendo desde el establecimiento de las llamadas “relaciones carnales”. Aquella promesa de “valores compartidos” era solamente promesa. Debido a la presión económica y financiera y con el objetivo de hacer bien los deberes para conseguir financiamiento para sostener la convertibilidad, Argentina acompañó el voto norteamericano de castigo a Cuba en la comisión de Derechos Humanos de la ONU en el año 2000. Según la prensa del momento este tema provocó el primer debate de naturaleza ideológica en el seno del gabinete.¹³ Aunque Estados Unidos no prestó dinero directamente a Argentina, el apoyo norteamericano para sellar un acuerdo entre el FMI y Argentina fue crucial para que éste

¹¹ Véase *Clarín*, 11/2/00.

¹² Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, septiembre de 2000.

¹³ Véase *Clarín*, 22/4/2000. Además, generó revuelos en el partido de gobierno, Alfonsín manifestó: “Yo soy el presidente del partido y me acabo de enterar”. De la Rúa no anduvo con vueltas: “Lo hecho, bien hecho está. La cuestión de principios para un gobierno es el respeto de los derechos humanos, que de eso se trata y nada más”.

podiera concretarse. Por segunda vez consecutiva, en abril de 2001, la Argentina también votaría la moción de condena junto a Estados Unidos, la Unión Europea y Uruguay, mientras que Brasil nuevamente se abstendría.¹⁴

El cambio de administración en Washington no alteró este aspecto de la política exterior argentina. El apoyo del nuevo gobierno de Estados Unidos de George Bush (hijo), fue fundamental para que Argentina consiguiera a fines del año 2000 el Blindaje por 40.000 millones de dólares, acordado por el FMI y la participación de otros gobiernos, en particular de España.¹⁵ Esta sería también la posición adoptada frente al rebrote de la crisis financiera entre fines de junio y el mes de julio de 2001. Con debates y tensiones internas De la Rúa y su canciller, impulsaron una política que mantuvo el buen nivel de relacionamiento bilateral argentino-norteamericano que tuvo la gestión Menem, pero reduciendo el perfil de exposición, de “relaciones carnales” a “relaciones intensas”. Allí radicaría una de las fuertes continuidades en relación al gobierno de Menem.

Otro aspecto de continuidad en la relación con Estados Unidos fueron las negociaciones por el ALCA. El gobierno norteamericano, buscando el debilitamiento de la posición más dura de Brasil frente a las negociaciones futuras y creando una situación de fractura en el MERCOSUR, ofreció a la Argentina negociar un acuerdo bilateral de comercio en forma directa, similar al que negociaba con Chile, pero el mismo fue rechazado por el gobierno argentino.¹⁶ Las contradicciones sobre cómo reorientar el MERCOSUR y al mismo tiempo negociar el ALCA, se profundizaron con la vuelta de Cavallo al Palacio de Hacienda. Su plan de reorientar el MERCOSUR hacia una zona de libre comercio y acercar posiciones bilaterales con los Estados Unidos para avanzar en las negociaciones por el ALCA, profundizó los

¹⁴ Véase <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/la-argentina-apoyo-la-vigencia-de-los-derechos-humanos-en-cuba-0>. Esta votación tuvo su costo. En torno al segundo episodio Cuba retiró a su embajador del país y unas semanas antes Fidel Castro calificó a De la Rúa de “lamer la bota de los yankees” (Clarín, 7/2/2001).

¹⁵ En enero de 2001 se recibía un crédito por 40.000 millones de dólares por parte del FMI para “blindar” la economía. La presión de la deuda era agobiante, al punto que el presupuesto nacional de 2000 preveía destinar el 20% de los recursos al pago de ella. El “blindaje” del FMI llegaba con las típicas condiciones: reforma previsional (eliminar la Prestación Básica Universal y elevar la edad jubilatoria de las mujeres), ajuste del gasto público, reestructuración de organismos ANSES y el PAMI, reducción de salarios, entre otras medidas.

¹⁶ La opinión del negociador argentino ante el ALCA, Horacio Chighizola, se enlazaba con la de cancillería: “La decisión de negociar como parte de un bloque subregional, presentando una posición única y coordinada en todas las áreas sustantivas” (Chighizola, 2001). No obstante, Cavallo deslizaba la posibilidad: “Cavallo no descarta un pacto con EE. UU. por fuera del ALCA (...) Una cosa son mis ideas y otras las decisiones del gobierno argentino” (*La Nación*, 6/04/11). Cabe recordar que el primer ministro de Economía de la Alianza, José Luis Machinea, también para obtener financiamiento externo, había anunciado la posibilidad de un acuerdo con Estados Unidos “las pretensiones de Rodríguez Giavarini de negociar en bloque no son compartidas por el ministro de Economía Machinea, quien ya aclaró que prefiere agilizar la entrada en el ALCA” (*La Nación*, 21/2/01).

desacuerdos con la Cancillería, la que había auspiciado pomposamente la mencionada Cláusula Decisoria N° 32/00 del MERCOSUR.

Malvinas, ONU y seguridad internacional: hacia una revalorización de los organismos multilaterales

En relación a Malvinas el gobierno de De la Rúa decidió cambiar la línea de acción del gobierno de Menem, revalorizando a las Naciones Unidas como el ámbito diplomático adecuado para las negociaciones y la obtención de consensos multilaterales. En ese sentido, impulsó la reanudación de las negociaciones por la soberanía de las islas, abandonando la política de “seducción a los kelpers” diseñada por Guido Di Tella durante el gobierno de Menem, la que implicaba considerarlos como parte de las negociaciones. Así, el gobierno argentino volvió a introducir el tema en Naciones Unidas bajo la Resolución N° 2065 de la Asamblea General. En suma, este cambio trajo aspecto significativo su reintroducción del tema Malvinas en los debates de la Asamblea General de la ONU, donde no se trataba desde 1989. Evidentemente, en este tema sí hubo un consenso al interior del gobierno de que la política de “seducción” y cooperación seguida por Di Tella no había dado resultados. Además, la ONU brindaba a la Argentina el único que podía servirle como fuerte instrumento de presión frente a Gran Bretaña, con quién a la par se mantenían diversos espacios de intercambio bilateral sobre el tema. A lo largo de 2000 el gobierno consiguió importantes apoyos en OEA, Cumbre Iberoamericana, Cumbre de Brasilia de presidentes, Cumbre Centroamericana y Grupo Río.

También hubo matices en relación al gobierno de Menem en torno a cuestiones de seguridad y defensa. Argentina acompañó la aspiración de lograr una mayor democratización del organismo, especialmente del Consejo de Seguridad. El aumento del número de miembros permanentes, según la posición argentina, debía realizarse teniendo en cuenta la representación regional, sin alterar la igualdad y las posibilidades de participación de los países de cualquier región. Otros matices en relación al gobierno anterior se presentaron en torno a temas hemisféricos, donde se marcaron contrastes la política más intervencionista de Menem. Por ejemplo, el gobierno de la Alianza no apoyó el Plan Colombia, diseñado e implementado por la administración Clinton.¹⁷ O en la Cumbre de Presidentes Sudamericanos (CPS) de Brasilia, el 31 de agosto de 2000, espacio que luego de unos años se transformaría en la Confederación de Sudamericana de Naciones (CSN) y en la Unión de Naciones Suramericana (UNSAUR), el

¹⁷ “Expresamos todo el respaldo al gobierno constitucional de Colombia, y reafirmamos el principio de no intervención, es decir, el no involucramiento de la Argentina en los problemas de Colombia” (Clarín 13/11/2001). Aún así, mientras se declaraba esto, se intensificaban ejercicios conjuntos con las fuerzas armadas de Estados Unidos en Salta, Misiones, Jujuy, Entre Ríos. Un detallado análisis se encuentra en Simonoff (2008).

presidente argentino expresó su apoyo al gobierno constitucional de Colombia y reivindicó las políticas de no intervención, acercándose en este sentido a la posición sostenida por Brasil (*La Nación*, 1/9/00).

El interinato de Duhalde y la pos crisis del 2001: los comienzos del rediseño de la política exterior noventista

El gobierno de Eduardo Duhalde vino a estabilizar la crisis política e institucional ocurrida durante el mes de diciembre de 2001 con la renuncia del De la Rúa luego de las jornadas de movilización social de los días 19 y 20 y del fugaz paso de Rodríguez Saa, también impugnado en las calles. En su discurso de asunción anunció que el modelo económico de la convertibilidad estaba agotado y, especialmente, enfatizó que continuaría con la propuesta de no pago de la externa anunciado por el puntano unas semanas atrás. Al igual que el gobierno anterior, una buena parte de la política exterior de Duhalde estuvo signada por las necesidades y avatares económicos domésticos, pero en vez de buscar nuevo financiamiento de los organismos internacionales, la tarea consistió en comenzar a negociar el default de la deuda, desalinearse paulatinamente –no sin contradicciones– de los Estados Unidos, reconstruir la crítica relación con Brasil y el MERCOSUR y diversificar los vínculos externos a otras regiones como Europa y Asia. Muchas de estas políticas continuarían luego con el gobierno de Néstor Kirchner, aunque en otro contexto interno y regional.

En consecuencia, el canciller de Duhalde, Carlos Ruckauf, anunciaba en su primera conferencia en el Palacio San Martín, que los vínculos con el exterior serían “poligámicos”, intentando marcar distancia tanto de las relaciones “carnales” como de las “intensas”. Ponía en un mismo plano los vínculos con Estados Unidos, Europa, Brasil y otras regiones como Asia y África, en el intento de diversificar la agenda internacional del país. En torno a la región afirmaba la prioridad del MERCOSUR y desde el mismo negociar el ALCA. A su vez, anunciaba en la conferencia que “El primer viaje al exterior mío va a ser a Itamaraty”, y para no descuidar la relación con Estados Unidos anunciaba reunión con su par Colin Powell “a fin de mes o principios del próximo”¹⁸

La relación con Estados Unidos: Los inicios del fin del alineamiento entre la deuda, Irak, el ALCA y la región

¹⁸ Clarín (3/1/2002). De todos los destinos mencionados era una novedad la prioridad hacia Europa: “Europa es algo central. Tenemos un acuerdo marco Unión Europea-Mercosur, que fue firmado hace unos años, tenemos muy buenas relaciones bilaterales con cada uno de los países europeos y alguno de ellos han invertido fuertemente en el país”, Página 12 (4/1/2002).

Las relaciones con Estados Unidos trataron de desmarcarse del escenario de la década anterior, aunque sin descuidar en los primeros meses, un vínculo cercano por la necesidad de lograr apoyo en la primera etapa de renegociación del default. Encarada por el primer ministro de Economía, Jorge Remes Lenicov, con una estrategia cortoplacista, más bien técnica y que imaginaba un rápido acuerdo, la estrategia argentina no tuvo la respuesta esperada ni de los bonistas ni del FMI, quien presentaba exigencias políticas al nuevo gobierno, a lo que se sumaron la falta de apoyos internos. En abril de 2002, el nuevo ministro, Roberto Lavagna, quién continuaría con Kirchner, se encargaría del tema de la deuda. La estrategia lavagnista, sin dejar de lado las cuestiones técnicas, le dio mayor dimensión política a un escenario de negociación que se presentaba más largo y complejo de lo esperado, realizando pagos mínimos durante los primeros meses de su gestión, pero desmarcando la relación de los cotidianos encuentros bilaterales entre el organismo y el país y sacando ventajas en las diferencias entre los cuadros técnicos y los políticos del organismo financiero (Simonoff, 2008). Para afrontar esto, el gobierno diversificó sus pedidos de ayuda, tanto a otros países como a diversos organismos y foros internacionales.¹⁹

En este contexto, la reconfiguración del vínculo entre Argentina y Estados Unidos comenzó a tener otras aristas además de la financiera, que se entrelazaban en un rediseño más general de la relación bilateral y del conjunto de la política exterior, que comenzó a desmarcarse de los alineamientos con Washington de la década anterior. Un ejemplo de ello fue la posición del gobierno argentino ante la invasión norteamericana a Irak. El discurso del Duhalde fue claro: “no saldrán nuestras tropas a pelear ninguna guerra en Irak”²⁰. En la misma línea, el presidente había anticipado en el Foro Económico Mundial de Davos en enero del 2003, que “fuera del Consejo de Seguridad de la ONU, nosotros no damos un paso. No veo ninguna necesidad de apuro para el conflicto y a Irak hay que darle tiempo para que demuestre que no tiene las armas que se dice que tiene” (La Nación 30/01/2003). Si bien esto es fue un cambio notable, lo que muchas veces puso duda este giro en 2002 fue el uso pragmático de la condición de Aliado extra OTAN en función de ganar apoyo en la negociación de la deuda (Simonoff, 2003), en varias declaraciones del canciller.²¹

¹⁹ Por ser socio mayoritario del FMI y miembro del G7, Estados Unidos actuó como un factor de presión importante, sin embargo, dado el contexto internacional y su coyuntura interna (elecciones presidenciales), ese papel comenzó a atenuarse con el tiempo.

²⁰ “Mensaje de apertura a las 121 Sesiones del Congreso Nacional”, Eduardo Duhalde, 2 de marzo de 2003.

²¹ En la Asamblea General de la ONU en 2002 tuvo un encuentro con Georg W. Bush donde le manifestó: “...la Argentina respalda el pedido norteamericano de que se cumplan las resoluciones del Consejo de Seguridad y se le dé un ultimátum de semanas a Saddam Hussein para que permita a los inspectores internacionales chequear si Irak todavía fabrica armas químicas, misiles nucleares o cualquier otro tipo de material bélico”, (Clarín 13/9/2002). Al cumplirse el primer aniversario del ataque a las torres gemelas, el gobierno reiteró su condena en una carta a Bush

El ALCA sí, pero desde el MERCOSUR, con Brasil y la región

Al igual que el gobierno de la Alianza, el de Duhalde continuó con la postura de entablar las negociaciones por el área de libre comercio norteamericana desde el bloque regional MERCOSUR, sin darle algún tipo de prioridad a la iniciativa norteamericana en relación a otros espacios de inserción internacional. Al respecto, ni bien asumía el canciller Ruckauf anunciaba que “el camino del MERCOSUR al ALCA, y la relación con Europa, Asia y África, se pueden transitar de forma simultánea” (*La Nación*, 3/1/2002). La estrategia fijada por la administración Duhalde ha sido la de una inserción internacional basada en la búsqueda de la complementación comercial y la integración productiva, con fuerte interacción con diversidad regiones y países, en el contexto del abandono de la convertibilidad y del cambio de algunas variables macroeconómicas. El propio presidente, en un encuentro con Fernando Henrique Cardoso, dijo: “Nuestra posición es clara. Es llegar al ALCA desde el Mercosur y si es posible desde el Mercosur más el Pacto Andino” (*La Nación*, 27/09/02).

En el marco de esta estrategia, en la VII Reunión Ministerial del ALCA en Quito, noviembre de 2002, Ruckauf expresaba que “el ALCA es un camino a transitar, y para ser una zona de libre comercio tenemos que hacerlo con todos los temas, y no con dos canales: uno en la OMC y otro en el ALCA, como lo hace Estados Unidos”²². Esto señalaba los problemas que ocasionaban para la Argentina los subsidios a los productores internos en Estados Unidos bajo una ley agrícola sancionada ese año²³ que los aumentaba considerablemente y generaba un saldo comercial desfavorable para la Argentina 1400 millones de dólares en 2002, cuestiones que también se discutían en la OMC. Pero el ALCA no estaba en discusión, sino que se introdujo una ratificación y profundización en la estrategia de negociar desde el MERCOSUR y en acuerdo con Brasil.

en la cual Duhalde ratificó el compromiso argentino de cooperar en la búsqueda de los responsables y colaborar con la comunidad internacional. Sin embargo, en el marco de la apertura de la Asamblea General de la ONU, el canciller Ruckauf le expresó a su par norteamericano, Colin Powell, la firme oposición del gobierno argentino al plan de EEUU para atacar a Irak. Ruckauf afirmó “Argentina apoyará únicamente la apertura de Irak para que ingresen los inspectores de armas”. Véase <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/discursos-pronunciado-por-el-canciller-carlos-ruckauf-el-17-de-septiembre-de>. Un análisis detallado de los posicionamientos del gobierno argentino con Estados Unidos ante Irak y el no envío de tropas, como así también de la participación de las Misiones de Paz donde continuó el lineamiento seguido desde el gobierno de la Alianza aunque con disminuciones presupuestarias, encontramos en Simonoff (2005).

²² Véase el informe de prensa de la cancillería sobre las acciones y posiciones de Ruckauf en la reunión ministerial del ALCA de Quito <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/aumenta-la-presion-para-la-eliminacion-de-los-subsidios-agricolas-de-eeuu>

²³ Nos referimos a la “Farm Bill” o “Ley Agrícola” firmada en mayo por Bush luego de varios meses de debates internos. Esta “Ley de Seguridad e Inversión Rural”, que destinaba 248 mil millones para los subsidios a la agricultura estadounidense, significaba un incremento de un 80% comparado con la Ley Agrícola de 1996.

Tanto los avatares de la negociación de la deuda con el FMI, como la estrategia de negociación del ALCA, en el contexto de la situación internacional de invasión a Irak, “llevó al gobierno de Duhalde a dirigir su mirada cada vez más hacia Brasil” (Russell y Tokatlián, 2003, 64). A la par del desalineamiento con Estados Unidos, había comenzado una reconstrucción de la relación con Brasil luego de la rápida visita del canciller argentino a Brasil al asumir que disipó las posibles dudas de esa dirección. Luego de este viaje, Argentina y Brasil iniciaron un período de entendimiento que implicó la siguiente tríada: reconfigurar el MERCOSUR luego de tres años de crisis, negociar en conjunto el ALCA y solidificar los espacios regionales en desarrollo.²⁴ Por ejemplo, al interior del MERCOSUR, rápidamente se logró la firma del Protocolo de Olivos, donde se creó el Tribunal Permanente de Revisión de Controversias del MERCOSUR,²⁵ un reclamo argentino de mucho tiempo en el bloque. Se avanzó en forma conjunta dentro del bloque para la promoción de exportaciones, como lo demostraron las diversas misiones conjuntas a Sudáfrica, China e India, durante 2002 y 2003. A su vez, Argentina impulsó junto a Brasil negociaciones conjuntas con otros bloques para insertar productos mercosureños²⁶ y encontrar una salida al problema de los automotores. En suma, el nuevo gobierno de Duhalde estableció al MERCOSUR como una prioridad estratégica, que se profundizó con la llegada de Lula al gobierno, quién también revalorizó el vínculo bilateral y el bloque regional.

La región, Cuba, Colombia y la agenda de seguridad regional

Durante el primer año de gobierno de Duhalde se realizó la II CPS donde se firmaron los Acuerdos de Guayaquil, que además de avanzar en la proyección de obras de infraestructura en el marco de la IIRSA, impulsaba una zona de paz común para cooperar en la lucha contra el narcotráfico.²⁷ De alguna forma, una posición contrapuesta al “Plan Colombia” de Estados Unidos. Argentina se mostró muy entusiasta con el cónclave regional y éste constituyó un punto apoyo para el camino del desalineamiento en el contexto de la pos crisis del 2001. Al respecto, en su libro sobre la Comunidad Sudamericana, Eduardo Duhalde

²⁴ En ese primer viaje a Brasil, declaraba: “afianzar el MERCOSUR y negociar el ALCA desde la región incluidos Bolivia y Chile” (Clarín 3/1/2002). La armoniosa relación bilateral continuaría con Lula Da Silva y Néstor Kirchner. Un hito en la reconstrucción del vínculo con Brasil fue el “Consenso de Buenos Aires” de agosto de 2003, pero el interinato duhaldista jugó un rol importante luego de las posiciones contrariadas del gobierno de la Alianza.

²⁵ Véase <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15512/1/protocolo-de-olivos.pdf>

²⁶ Es lo que se llamó la misión “MERCOSUR al mundo”. Cabe destacar, como antecedentes del escenario actual de la inserción internacional del país y la región, los vínculos con China, el primer país destinatario de la misión, iniciados bajo este programa, donde se colocaron productos como carnes, cueros, lácteos, soja y acero.

²⁷ Véase http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_consenso_de_guayaquil.pdf

afirmó que “los gobiernos de los países hermanos de América Latina estuvieron junto a nosotros y nos brindaron su permanente apoyo; éste fue decisivo durante la complicada gestión que nos tocó asumir en una encrucijada histórica” (Duhalde, 2006:12)²⁸

En torno al principio de no intervención en países terceros dos tópicos claves, como fueron Cuba y Colombia para el gobierno anterior, la administración duhaldista fue ambigua al menos en los comienzos. Durante el primer año la votación sobre Cuba fue en abril y Argentina, todavía bajo la estrategia de Remes Lenicov ante el FMI y el intento de lograr apoyo norteamericano a la refinanciación, adhirió y votó un proyecto encabezado por Uruguay que invitaba a Cuba a respetar los derechos humanos en la isla. Aunque menos fuerte que las condenas anteriores, el proyecto cuestionaba el sistema político de la isla y fue acompañado por Estados Unidos y otros países, mientras que Brasil se abstuvo. En el plano interno, el Congreso sancionaba un proyecto que pedía al Ejecutivo no condenar a Cuba con el voto argentino. Aún así, se continuó con la posición de condena establecida a partir de los '90.²⁹ A fin de ese año, y en vísperas de un nuevo voto durante los primeros meses de 2003, con las reformulaciones de la política exterior ya señaladas en torno a Estados Unidos, a Irak, a los organismos financieros y el acercamiento a la región, comenzó a gestarse un cambio de rumbo con relación a Cuba.³⁰ Se adjudica también el cambio de voto de Duhalde al escenario doméstico de elección presidencial convocada para el 27 de abril, donde su candidato Néstor Kirchner disputaría con el ex presidente Menem. De esta manera, en abril del 2003, tras la votación condenatoria por parte de la ONU, se produjo la abstención de nuestro país retomando una tradición abandonada durante los gobiernos de Menem y De la Rúa.

En torno a Colombia, Argentina continuó con la línea trazada por la administración de la Alianza respaldando al gobierno constitucional de Colombia y reafirmando el principio de no intervención, es decir, el no involucramiento de la Argentina en los problemas de Colombia. Este posicionamiento junto a Brasil implicaba reforzar una cooperación militar que siempre existió a niveles de ejercicios conjuntos y que a su vez tenía la particularidad de que no aceptar realizarlo con los Estados Unidos quién había solicitado la inmunidad para el

²⁸ Duhalde fue un gran impulsor de las instancias regionales, tanto de las CSP como luego de la CSN. Cabe agregar que fue el primero en ocupar el cargo de Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR entre 2003 y 2005, cargo impulsado por el “Consenso de Buenos Aires”.

²⁹ “Alfonsín reclamó que el Gobierno se abstenga de votar contra Cuba (...) El ex presidente y senador bonaerense presentó un proyecto de resolución para que el Gobierno no vote contra Cuba en las Naciones Unidas por el tema de los derechos humanos. El canciller lo había afirmado y luego Duhalde lo relativizó” (Página 12, 7/2/2002). La cámara de diputados también elaboró un proyecto similar formulado por el diputado del PJ Jorge Obeid.

³⁰ Declaraba Duhalde: “El voto en la comisión de derechos humanos será de abstenerse. La Argentina no va a condenar a Cuba, un pequeño país bloqueado. Lo consideramos muy inoportuno (...) “el embargo económico a que es sometida Cuba no contribuye a mejorar los derechos humanos” *La Nación* (16/04/2003).

ingreso de sus tropas.

Bibliografía:

- Bernal-Meza Raúl: “La política exterior argentina de Menem a De la Rúa. ¿Hay una nueva política?” en *Sao Paulo en Perspectiva* (16) 1, San Pablo, 2002, 74-93.
- Busso Anabella: “Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De la Rúa. Entre la continuidad y los condicionantes domésticos” en Bologna Alfredo (2001): *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?* Rosario, CERIR, 2001.
- Caetano Gerardo (coord.): *MERCOSUR 20 años*, Montevideo, CEFIR, 2011.
- Chigizola Horacio: “Opinión de Negociador. Argentina y el ALCA”, en *Archivos del Presente*, Año 6, N° 21, julio-septiembre, 2001.
- Duhalde Eduardo: *Comunidad Sudamericana*, Buenos Aires, Planeta, 2006.
- Kan Julián: *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*, Buenos Aires, CICCUS-Imago Mundi, 2015.
- Morgenfeld Leandro: *Argentina y Estados Unidos. Relaciones peligrosas*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012.
- Rapoport Mario: *Historia Oral de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, Octubre, 2016.
- Rapoport Mario: *Política internacional Argentina*. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2017.
- Russel Roberto y Tokatlián Gabriel: *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, FCE, 2003.
- Simonoff Alejandro: “Envío de tropas y política exterior argentina (1989-2005)”, *Revista Relaciones Internacionales*, N° 28, 2005.
- Simonoff Alejandro (coord.): “Informe sobre de la política exterior argentina durante los gobiernos de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde” *Serie Estudios e investigaciones*, N° 33, IRI, La Plata, 2008.
- Tussie, D. (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, n° 48, 155-175
- Saguier M. y Ghiotto L. (2018). “Las empresas transnacionales: un punto de encuentro para la

- Economía Política Internacional de América Latina”, en *Desafíos*, 30(2), 159-190. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6222>