

“La política exterior argentina: De Menem a Kirchner”

Ramón Alberto Aranda*



Introducción

Efectuar una reflexión crítica de los tres últimos lustros de la política exterior argentina requiere, necesariamente, efectuar comparaciones respecto del ejercicio en sus funciones de los distintos gobiernos que alcanzaron el poder en la Argentina durante el período aludido, en la búsqueda de establecer mediante el análisis de las principales decisiones adoptadas, una tendencia, una línea de comportamiento que posibilite la identificación de una política general y, simultáneamente, su utilidad respecto a los intereses nacionales del país.

Establecida la presencia de una política general, en la cual, la política exterior es solo una parte, deberá indagarse la existencia de relaciones coherentes entre ésta y la política interior. A tal fin se efectuarán breves descripciones de las condiciones iniciales, tanto en el plano interno como externo en las cuales los distintos gobiernos asumieron sus funciones, los procesos utilizados para la toma de decisiones y la permanente intervención de los organismos multilaterales de crédito, especialmente del Fondo Monetario Internacional, que imponen por presiones del G7 políticas económicas inviables cuyo costo soportan millones de argentinos y condiciona severamente la acción exterior del país.

En este marco se sostiene como hipótesis de trabajo que, desde la asunción de Menem hasta el acceso al gobierno de Kirchner, si bien es cierto con matices en algunos casos significativos tanto en el gobierno de Fernando De la Rúa como en el de Duhalde la política exterior argentina, estuvo subordinada a los intereses de Estados Unidos, fruto de su propia debilidad y a una visión equivocada de cuál y de qué manera debería ser su inserción interna-

* *Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Tucumán). Este trabajo obtuvo el primer lugar en el concurso organizado entre los alumnos y ex-alumnos de la Maestría en RI de la Universidad Nacional de Tucumán, sobre política exterior argentina de los últimos años con motivo del 2º Congreso de Relaciones Internacionales del IRI*

cional, resignando márgenes de actuación y autonomía considerables sin beneficio material alguno y asumiendo importantes costos en términos de influencia regional y en la relación Sur-Sur.

Por último, aparece como prematuro expresar un juicio respecto al rumbo adoptado en política exterior por el gobierno de Kirchner, aún reconociendo un sesgo distinto y promisorio, ante el estado actual de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y el proceso de salida del default de la deuda externa con los acreedores privados que exigen un equilibrio por el cual pueden producirse contradicciones que deben analizarse en este contexto de extrema complejidad.

Desarrollo

El gobierno de Menem

La administración Menem accedió al gobierno en el contexto de una grave y aguda crisis económica y social que producía una marcada sensación de agobio al pueblo argentino caracterizada por períodos hiperinflacionarios, devaluaciones, abultado déficit fiscal, moratoria de hecho de la deuda externa, saqueos y la instauración de estados de sitio durante los últimos meses del gobierno radical.

Este panorama persistía durante una caótica transición entre un gobierno saliente excesivamente debilitado y sin reservas de poder alguno y el gobierno peronista electo que, presumiblemente para asumir en forma prematura y debilitar al máximo a la Unión Cívica Radical como fuerza política, efectuaba por diversos voceros declaraciones respecto del tipo de cambio, cuyas repercusiones aumentaban la incertidumbre y las expectativas inflacionarias.¹

Sin posibilidades reales de gobernar, el Presidente Alfonsín decidió renunciar acortando su mandato y efectuando anticipadamente el traspaso del gobierno. Indudablemente al asumir el Dr. Menem, las demandas sociales tuvieron como eje central la restauración del orden público y, sobre todo, la estabilidad y el crecimiento económico.

En el plano externo, Estados Unidos aparecía como líder y vencedor sin atenuantes de la "guerra fría", estableciendo el final del sistema bipolar en las relaciones internacionales y exportaba las políticas económicas neoliberales de lo que posteriormente se denominó "Consenso de Washington". Para la cuestión de la deuda externa, el diseño para el abordaje del problema fue nuevamente

1 Morales Solá, Joaquín . Asalto a la ilusión – Pag. 313 . Editorial Planeta. 1990

elaborado por parte de los países acreedores y los organismos multilaterales de crédito que derivaría en el llamado "Plan Brady".

En función de estas demandas internas y ese panorama internacional fue formulada una "nueva política exterior" por la cual, el interés nacional se definió casi exclusivamente en términos de desarrollo económico. Además, se consideraba esencial la eliminación de las confrontaciones de naturaleza estratégico-militar e ideológico-política con los Estados Unidos por los costos y perjuicios económicos para el país, que tal confrontación acarrearía.

Aparece como fundamental una relación estrecha y preferencial con la potencia hegemónica expuesta en forma descarada, provocativa y de exabrupto por el entonces Canciller Guido Di Tella, quien para despejar cualquier duda declaró: "Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos, nos interesa porque podemos sacar algún beneficio".²

En función de consolidar esta relación preferencial se adoptaron una serie de decisiones que ratificaron el rumbo adoptado, de las cuales, por su carácter ilustrativo destacamos: El envío de dos naves de guerra durante la 1ª. Guerra del Golfo contra Irak, voto favorable a la

investigación sobre los derechos humanos en Cuba promovido por EE.UU., retiro del Movimiento de Países No Alineados, ratificación del Tratado de Tlatelolco, adhesión al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), desactivación total del Plan

Aparece como fundamental una relación estrecha y preferencial con la potencia hegemónica expuesta en forma descarada, provocativa y de exabrupto por el entonces Canciller Guido Di Tella, quien para despejar cualquier duda declaró: "Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos, nos interesa porque podemos sacar algún beneficio"

Misilístico Cóndor II y cambio del perfil del voto argentino en la Asamblea General de las Naciones Unidas aproximándolo a las posturas norteamericanas.

Es necesario precisar si las decisiones enunciadas son aisladas entre sí o, por el contrario, determinan una política. "Es útil establecer una distinción entre una decisión, es decir un acto o un comportamiento único y específico y una política, esto es un conjunto de decisiones que, en conjunto, revelan una línea de comportamiento." ³

2 Reportaje al Canciller Di Tella en diario Página 12 – 09 de diciembre de 1990 – Buenos Aires- Sección Política – Pág. 03

3 Stein D. – Citado por Rafael Caldusch Cervera – Dinámica de la Sociedad Internacional – Pág. 05

Por ejemplo, si analizamos en forma aislada la ratificación del Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina o Tratado de Tlatelolco, podemos llegar a conclusiones erróneas respecto del rumbo general adoptado.

El Tratado fue abierto a la firma en el año 1967 y fue suscrito por la Argentina que siempre se manifestó de acuerdo con su espíritu y objetivos, comprometiéndose a no efectuar acto alguno que pudiera ir en contra de los mismos y simultáneamente objetó algunas normas del Tratado, motivo por el cual no lo ratificó por más de un cuarto de siglo.

El hecho mas relevante de este tratado es que establece e institucionaliza la primera zona del planeta libre de armas nucleares con el explícito reconocimiento mundial a los países latinoamericanos signatarios.

Las objeciones argentinas se centraban en que las salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) a las que se refiere el artículo 13 del Tratado, no debían ser to-

tales y también respecto del sistema de control, en lo referente a inspecciones especiales, las cuales consideraba lesivas para los intereses nacionales del estado inspeccionado puesto que podían ser solicitadas sin base seria y sus informes podrían alcanzar una difusión excesiva.

“El problema de las salvaguardias totales quedó superado con la suscripción del acuerdo cuatripartito (Argentina, Brasil, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC) y la OIEA) del 13 de noviembre de 1991, al que ya se ha hecho referencia. Por lo demás, el propio Director General de la OIEA señaló expresamente que ese acuerdo se adaptaba perfectamente a los requerimientos de Tlatelolco”.⁴

“La segunda clase de objeciones argentinas, referidas al sistema de control, que por otra parte eran compartidas por Brasil y Chile, fueron materia de diversas enmiendas al Tratado, cuyo texto fue cuidadosamente negociado con México. Una conferencia Extraordinaria de los Estados Parte en Tlatelolco aprobó tales modificaciones al Tratado el 26 de Agosto de 1992”.⁵

Es decir, en este caso, no se afecta el interés nacional al efectuarse enmiendas y correcciones al Tratado que permiten superar las objeciones argentinas. A ello se agrega el acuerdo bilateral con Brasil sobre uso exclusivamente pacífico de la ener-

4 Carasales Julio C.- Desarme, No proliferación e interés nacional. Instituto del Servicio Exterior de la Nación – Cuadernos de trabajo. www.isen.gov.ar

5 Ídem anterior

gía nuclear, renunciando a la posibilidad de efectuar explosiones nucleares y la creación de la ABACC. Por lo tanto, los compromisos adquiridos con el único competidor serio en la materia en el orden regional justificaban la ratificación del Tratado con las modificaciones efectuadas.

El hecho mas relevante de este tratado es que establece e institucionaliza la primera zona del planeta libre de armas nucleares con el explícito reconocimiento mundial a los países latinoamericanos signatarios.

Posteriormente Cuba, el único país que no era signatario del Tratado, lo firmó en el año 1995 y lo ratificó el 8 de Noviembre de 2002.

Tampoco entonces, puede deducirse de la ratificación de este Tratado la búsqueda de una relación preferencial con EE.UU. ya que fue firmado y ratificado por todos los estados latinoamericanos sin excepción, a pesar de las diferencias políticas e ideológicas existentes.

Es mucho mas opinable nuestra adhesión al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) puesto que es un tratado discriminatorio que consagra una categoría privilegiada de Estados, los cinco que poseen armas nu-

Debe recalarse que nada se pierde con la abolición de la confrontación en la dimensión simbólica (NOAL, Contadora, Grupo de los Seis, Cuba, Malvinas, etc.), excepto satisfacciones emocionales, de manera que no debe perderse la oportunidad de hacerle «favores simbólicos a la gran potencia»

cleares, y el resto que debe renunciar a la posibilidad de desarrollar tales armas. De esta manera se legitima y acepta la posesión de estas armas de destrucción masiva por parte de estos cinco Estados quienes, a cambio, no adquieren obligaciones significativas, salvo vagos compromisos de negociar de buena fe, acuerdos de desarme. La Argentina siempre se opuso y fue contraria al TNP por sus características discriminatorias y por su avanzado grado de desarrollo nuclear que podría verse afectado por el mismo.

Esta adhesión de nuestro país "significa sí abandonar una posición firmemente sostenida durante veinticinco años, posición fundada y con nada de caprichosa y arbitraria." ⁶

Probablemente la decisión estuvo fundada en la necesidad de evitar confrontaciones políticas y de realizar "favores simbólicos" a la potencia hegemónica, en la búsqueda de la relación preferencial y de aparecer como aliado seguro y confiable. En-

6 Idem Carasales Julio C.. Desarme.

tonces "debe recalcar que nada se pierde con la abolición de la confrontación en la dimensión simbólica (NOAL, Contadora, Grupo de los Seis, Cuba, Malvinas, etc.), excepto satisfacciones emocionales, de manera que no debe perderse la oportunidad de hacerle "favores simbólicos a la gran potencia".⁷

La política exterior de Menem respondió al sustento teórico del realismo periférico formulado por Carlos Escudé que, como parámetro central establece: "Alineamiento con los EEUU, entendido en términos de aceptación realista del liderazgo norteamericano en el hemisferio occidental e ilustrado por el envío de fuerzas argentinas al Golfo Pérsico, un gesto que los adversarios de esta política califican de indigno vasallaje."⁸

Tal retiro se presentaba como gesto de valor simbólico sin costos materiales, como el cambio del voto respecto a Cuba sin evaluar debidamente el impacto entre las relaciones Sur-Sur y a mantener posiciones de aislamiento en los foros regionales.

Estos gestos debían exaltarse, tratando de ganar credibilidad, por la imagen populista de Menem y los históricos desencuentros del peronismo con los EE.UU.

Este parámetro explicaría no sólo el envío de naves de guerra al Golfo en una

solitaria actitud en relación al resto de América Latina, violando el derecho interno al no contar con la autorización del Congreso, sino también el retiro de la Organización de Países No Alineados, el cambio de voto en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU respecto a Cuba y la desactivación del Proyecto Misilístico Cóndor II.

Referente al retiro de NOAL se obviaba la contradicción Norte-Sur suponiendo ingenuamente, o en forma falaz, la no existencia de intereses encontrados y hasta antagónicos entre las grandes potencias y los países vulnerables, dependientes y periféricos para lo cual podría ser útil un foro internacional capaz de analizar los problemas comunes y elaborar las respuestas. A los planteos y objeciones, se respondió que la Argentina pertenecía al primer mundo, o sea al Norte, y se equiparaba al No Alineamiento como un valor de confrontación con los Estados Unidos que era cosa del pasado y que debía superarse.

Tal retiro se presentaba como gesto de valor simbólico sin costos materiales, como el cambio del voto respecto a Cuba sin

7 Gavaglio, Silvia. Angelone, Juan Pablo. Las relaciones Argentina - Estados Unidos (1983 - 1993) Universidad Nacional de Rosario . Pág. 81. 1994

8 Escudé, Carlos. La Política exterior de Menem y su sustento teórico implícito . América latina/ internacional. FLACSO. Volumen 8 N° 27 Pág. 394. Enero - marzo 1997

evaluar debidamente el impacto entre las relaciones Sur-Sur y a mantener posiciones de aislamiento en los foros regionales.

El desmantelamiento del Proyecto Cóndor II ejemplifica los costos del alineamiento a rajatabla, sin que resulten evidentes los beneficios por tal política. En efecto, el desarrollo de tecnología espacial y misilística aún incipiente, como en el caso que nos ocupa, puede afectar en caso de consolidarse, los intereses comerciales y militares de las naciones desarrolladas.

Esto es, por un lado alcanzar un grado de desarrollo tecnológico tal que permita ofrecer servicios espaciales como ser la puesta en órbita de satélites y la misma tecnología satelital y por el otro, podrían desarrollarse sistemas de misiles con un alcance tal que generarían lógicas inquietudes en el plano militar.

El Cóndor II fue un misil de alcance intermedio (1000 kilómetros) capaz de transportar una tonelada de carga explosiva, objetándose fundamentalmente que sirvió para el desarrollo misilístico de Irak. Su desarrollo fue coordinado por empresas alemanas con el concurso del holding Daimler Benz y con la participación de Argentina, Egipto e Irak con millonaria financiación de capitales sauditas. Cabe aclarar que la participación iraquí tuvo lugar en los 80' cuando los principales abastecedores de armas del entonces mimado Sadam Hussein, eran las potencias occidentales.⁹

Argentina cedió a las presiones estadounidenses y sin buscar alternativas ni ofrecer opciones, ordenó el desmantelamiento del Cóndor II en Falda del Carmen, provincia de Córdoba. Es interesante recordar que el propio Menem había prometido durante la campaña electoral la continuidad del proyecto con el objetivo declarado de reactivar la producción para la defensa.

En concreto, "el país había realizado importantes inversiones en el proyecto y alcanzado un nivel tecnológico-industrial de los más avanzados entre los países en desarrollo. Quedó así clausurada una vía de desarrollo tecnológico aut centrado, con fuerte capacidad de asimilación de tecnología del exterior y potencial de proyección posterior al mercado internacional. En el mismo terreno la experiencia de Brasil es exactamente la contraria."¹⁰

El segundo parámetro de la "nueva política exterior" era especialmente grave para los intereses nacionales ya que propugnaba la "Renuncia a gestos irredentistas y confrontacionistas respecto del litigio de Malvinas"¹¹, al considerar que los intereses argenti-

9 Santoro, Daniel – Cóndor II. Cuando la Argentina ayudó al proyecto misilístico de Bagdad – Diario Clarín. Buenos Aires, Jueves 19 de diciembre de 2002 .Sección Internacional

10 Ferrer Aldo. Hechos y Ficciones de la globalización. Pág. 80. FCE. 2000

11 Escudé, Carlos. La Política exterior de Menem y su sustento teórico implícito . América latina/ internacional. FLACSO. Volumen 8 N° 27 Pág. 394. Enero – marzo 1997

nos estaban “nominalmente presentes” y los “beneficios para la Argentina eran inexistentes”.

A tal efecto se implementó una “política de seducción” hacia los habitantes de las Islas Malvinas que incluyó gestos ridículos, como el obsequio de ositos de peluche y conversaciones directas, que constituyeron un tremendo error diplomático puesto que los isleños son ciudadanos británicos por Ley del Parlamento Británico

A tal efecto se implementó una “política de seducción” hacia los habitantes de las Islas Malvinas que incluyó gestos ridículos, como el obsequio de ositos de peluche y conversaciones directas, que constituyeron un tremendo error diplomático puesto que los isleños son ciudadanos británicos por Ley del Parlamento Británico que sancionó la British Nationality (Falkland Island) Act. 1983 y, por lo tanto, las negociaciones debieran realizarse con el gobierno del Reino Unido.

que sancionó la British Nationality (Falkland Island) Act. 1983 y, por lo tanto, las negociaciones debieran realizarse con el gobierno del Reino Unido.

Corresponde establecer que el realismo no es una teoría sino una cosmovisión la cual “considera que la realidad tiene vida propia, tiene una lógica propia y debe ser descubierta a los efectos de explicarse su comportamiento y saber como actuar sobre ella”¹² y que no implica, en base a las relaciones de poder existentes, sometimiento automático ni renunciar al concepto de un orden internacional injusto que establece legalidades en los ejes políticos y económicos con el objeto de convalidar dependencias que gestan subdesarrollo. Lo que se pretende es concebir “una perspectiva del realismo periférico que puede conducir a su utilización como instrumento de orden político - ideológico, en la medida que acepta un papel menor y subordinado para un país periférico sin cuestionar el tipo de relación con EEUU ni la textura misma del Sistema Internacional”.¹³

El “realismo periférico” es, por antonomasia, la política exterior de un Estado comercial. Un Estado que pone énfasis en la especialización económica a partir de sus ventajas comparativas lo cual significa, para el Estado argentino, la profundización del modelo agro-exportador proveedor de materias primas y produc-

12 Dallanegra Pedraza Luis- Tendencias del Orden Mundial. Pág. 48 . Argentina 2001

13 Meza Bernal, Raúl. América latina en la economía política mundial. El realismo periférico en la visión de Bernal Meza. 1995

tos de escaso valor agregado, afectados por el permanente deterioro de los términos de intercambio. Es casi la renuncia a propugnar un modelo industrial capaz de competir en los exigentes mercados mundiales.

Tal definición del Estado y el alineamiento a EE.UU. estuvieron basados en "la creencia largamente difundida en el gobierno (y en vastos sectores sociales del país) de que la inserción exitosa de Argentina en el mundo a fines del siglo XIX y principios del XX, se hizo de la mano de una relación preferente con Gran Bretaña y siguiendo un modelo de política exterior que se ajustó conforme, a las circunstancias de la época, a lo que hoy llamamos un estado comerciante."¹⁴

Este modelo de política exterior tuvo su correlato en la política interior con la aceptación lisa y llana de medidas funcionales a los intereses dominantes en el sistema económico y financiero internacional, de políticas "amistosas" para los mercados con el objeto de atraer flujos de inversión.

Ellas incluyen: la apertura indiscriminada de la economía, el achicamiento del Estado a su expresión mínima, las privatizaciones, la desregulación de los mercados reales y financieros, la reducción de los costos de seguridad social y la flexibilización del mercado laboral. Sin embargo, en materia de inversiones extranjeras predominaron las provenientes de Europa, sobre todo de España y Francia.

Esta visión economicista primó en la relación con el Brasil reduciendo la integración a través del MERCOSUR a sus aspectos económicos, sin avances significativos en lo cultural, social y con un notorio déficit en lo político, como la insólita solicitud menemista de ser miembro pleno de la OTAN con el notorio desagrado del Brasil, sin coordinar acciones comunes en el plano externo y la diferenciación permanente en disputa por el liderazgo regional, generando tensiones innecesarias .

La máxima tensión en la relación bilateral se produjo con la crisis brasileña que condujo a la devaluación del real a mediados de enero de 1999, mientras la Argentina desde 1998 iniciaba un período recesivo que culminaría recién en los primeros meses de 2003. La devaluación provocó bruscas variaciones de los precios relativos de ambos países y se temió una avalancha de productos brasileños.

Fue necesario para implementar tales políticas, una forma de entender la democracia que permitiera avanzar ante la previsible oposición por los costos sociales y políticos que ese proyecto

¹⁴ Russell, Roberto. Las relaciones argentino norteamericanas ¿ El fin del desencuentro?. Cuadernos de trabajo del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. www.isen.gov.ar

exigía. Así se acuñó el concepto de “democracia delegativa” que sirvió para caracterizar al gobierno de Menem y Fujimori. Este concepto, básicamente consiste en una competencia entre líderes por el libre voto de los ciudadanos quienes son reducidos a la condición de meros votantes que, entre elección y elección, no participan de la cosa pública. Por tanto, dejan de ser sujetos para ser objetos de la política y no ejercen ningún control horizontal del líder elegido, quien tiene derecho a gobernar sin honrar el contrato social adquirido con los ciudadanos que votaron su programa. Tampoco hay control vertical puesto que las instituciones que deberían ejercer tales funciones, el Congreso y la Suprema Corte de Justicia, son domesticadas acorde a las necesidades del gobernante.

El elemento común en ambas políticas, la exterior y la interior, es la falta de principios, evidenciados de manera concluyente a través de las ventas de armas a Croacia y a Ecuador.

La Argentina efectuó la venta de cinco mil fusiles FAL y setenta y cinco toneladas de municiones a Ecuador en aviones de la empresa norteamericana Fine Air durante la guerra entre Ecuador y Perú por la Cordillera del Cóndor, a pesar de nuestra condición de garante de la paz y habiendo Estados Unidos establecido un embargo de armas. Tal operación se realizó mediante un decreto, cuya falsedad ideológica es evidente, que establecía dichas ventas a Venezuela. Desde 1991 a 1995, seis mil quinientas toneladas de armas argentinas se enviaron a Croacia violando el embargo de la ONU sobre los países beligerantes que integraban la Ex-Yugoslavia, a pesar del despliegue de ochocientos cascos azules argentinos controlando la zona en operaciones de mantenimiento de la Paz.¹⁵

En ambos casos, es presumible el conocimiento directo de EEUU en tales acciones: en el primero, por la presencia de una empresa de aviación norteamericana con base en Miami y en el segundo, por el volumen de los envíos y el control ejercido en la zona de Los Balcanes, es poco creíble que no estuvieran al tanto de las operaciones y probablemente, lo alentaron para equilibrar el poderío bélico serbio.

En estas ventas de armas se evidencia la convergencia de intereses de traficantes y gobernantes en circunstancias de características delictivas y la ausencia de principios para violar disposiciones de la ONU, compromisos asumidos ante terceros países y la hipocresía de enviar tropas para el mantenimiento de la paz y simultáneamente exponerlas a las armas que enviaba su propio gobierno.

15 Santoro, Daniel. Nuevas pruebas confirman el envío de dieciocho cañones a Croacia. Diario Clarín. Buenos Aires. Sección Internacionales. 28 de mayo de 1998.

Estos actos constituyeron un papelón internacional y un baldón para la República sumado a la percepción en el plano interno de una corrupción abrumadora que atravesaba sin distinciones a la dirigencia política y social de la Nación.

El gobierno de la Alianza

Transcurridos más de diez años de menemismo en el poder, en Octubre de 1999 una heterogénea coalición ganó ampliamente las elecciones presidenciales derrotando al candidato peronista Eduardo Duhalde, entronizando en el poder a Fernando de la Rúa. La Alianza recogió y canalizó, electoralmente, el hartazgo de una población que no rechazaba la política económica de la década menemista pero que no estaba dispuesta a soportar los intolerables niveles de corrupción existentes en el gobierno.

Las expectativas de cambio no eran demasiadas a pesar que los sectores más progresistas concibieron esta fuerza como una alianza estratégica para construir una alternativa al modelo neoliberal, pero los hechos indican que fue un instrumento meramente coyuntural con fines electorales y, simplemente, una versión “más prolija” de las políticas anteriores.

Los elementos fundamentales que explicarían la debilidad política desde el inicio mismo de asumir el gobierno, serían la conformación legislativa con abrumadora mayoría peronista en el Senado por una parte y por otra, el hecho de no gobernar en diecisiete provincias, entre ellas las más importantes por número de habitantes, contribución al PBI nacional e incidencia política como Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba. Debemos agregar la propia concepción conservadora de De la Rúa y sus características personales medrosas, con ausencia de un fuerte liderazgo y sin carisma, que lo hacían depender en exceso de otros líderes partidarios y de un círculo familiar y de amistades estrecho y cerrado que influía notoriamente en sus decisiones. A lo anterior se sumó la pronta ruptura con el vicepresidente de la Nación Carlos Alvarez por un hecho de corrupción y sobornos en el Senado, en el tratamiento de la ley de reforma laboral. Cabe consignar que la lucha contra la corrupción, presuntamente, era una de las prioridades del gobierno así como también la promesa electoral de mayor transparencia.

Las dificultades económicas eran de gran magnitud originadas por el abultado déficit fiscal arrastrado de los noventa, que para el primer año de gobierno significó 11000 millones de dólares y los vencimientos acumulados de la deuda externa, para el año 2000. Con el aval explícito del establishment económico local se mantuvo la convertibilidad y la paridad uno a uno con el dólar.

No obstante y a pesar de las primeras voces de alerta, se implementó por recomendación del FMI, primeramente un "impuestazo" y pocos meses después un severo ajuste y recortes al sector público que incluyó rebajas salariales a los empleados estatales del orden del 12 por ciento, generando importantes protestas sociales.¹⁶ Lo paradójico fue que esta poda del gasto público significó un ahorro de 690 millones de dólares, que se evaporaron al aumentar, la Reserva Federal de EEUU, medio punto las tasas de interés y elevar en un monto similar, los servicios de la deuda externa.

Lo inexplicable eran las recomendaciones restrictivas del Fondo para un país sumido en recesión desde 1998 que profundizaban ese proceso y que, por la lógica aplicada necesitaría del ajuste sobre el ajuste.

En el plano externo, en líneas generales, no se abandonó la política impuesta por Menem de relaciones preferenciales con los Estados Unidos, que se denominaron "intensas" en un intento diferenciador de las relaciones "carnales" del gobierno anterior y de las relaciones "maduras" de Alfonsín.

Respecto a Cuba se mantuvo el voto de condena en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que produjo furibundas y destempladas críticas de Fidel Castro, inicialmente esperanzado en la posibilidad de un cambio en el voto después de una década de encontronazos con Menem y el supuesto carácter progresista del gobierno de la Alianza. Sí debe consignarse que se recompusieron en el inicio, las relaciones con el MERCOSUR, resistiendo las proposiciones norteamericanas de acuerdo bilateral como el negociado por Chile, en un claro intento de aislar a Brasil y ratificando la posición de negociar el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde el MERCOSUR.

Con relación a la política respecto a Malvinas se retomó la práctica de establecer negociaciones bilaterales con el Reino Unido, considerando correctamente a los isleños ciudadanos británicos en un cambio importante y necesario.¹⁷

Un hecho que merece destacarse por sus implicancias en América Latina fue el rol jugado por el MERCOSUR ampliado y de la Argentina en particular, para abortar el golpe de estado en Paraguay en Mayo de 2001, imponiendo la cláusula democrática del acuerdo, actuando con llamativa firmeza y celeridad.

En materia de política nuclear, se concretó un importante y positivo acuerdo con Australia sobre "Cooperación en los Usos Pacíficos de Energía Nuclear" muy resistido en su momento por

¹⁶ El Recorte fue mas fuerte de lo esperado. Diario Clarin Buenos Aires. Sección Política. Martes 30 de mayo de 2000

¹⁷ Malvinas. Se abre la polémica. Diario Clarin Buenos Aires. Sección Internacionales. Sábado 20 de mayo de 2000

organizaciones ecologistas y ambientalistas internacionales bajo los cargos de ser violatorio de la Constitución Nacional, que implicarían traslados al país de desechos radiactivos y la construcción de un basurero nuclear.

La controversia se planteó respecto al Art. 12 del tratado que estipula la posibilidad que Australia remita el combustible gastado a la Argentina para su tratamiento y recuperación con posterior devolución del material radiactivo para disposición final en ese país. Al respecto se señala: en primer lugar que, conforme a la normativa internacional de la Convención Conjunta sobre Seguridad en la Gestión

de Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radiactivos, adoptada en Viena el 5 de Septiembre de 1997 y que nuestro país ratificó por la sanción de la ley 25.279, existe una clara distinción entre

Un hecho que merece destacarse por sus implicancias en América Latina fue el rol jugado por el MERCOSUR ampliado y de la Argentina en particular, para abortar el golpe de estado en Paraguay en Mayo de 2001, imponiendo la cláusula democrática del acuerdo, actuando con llamativa firmeza y celeridad.

combustible gastado y desechos radiactivos cuyo ingreso prohíbe la Constitución Nacional en su Art. 41. A nuestro país ingresaría combustible gastado con la obligación por parte de Australia de aceptar dicho combustible tratado para su disposición final en ese país. De acuerdo con estos criterios se han pronunciado tanto Procurador General de la Nación como reconocidos constitucionalistas de diversas extracciones: el radical Jorge Vanossi, el peronista Mariano Cavagna Martínez y el socialista Félix Loñ.

Respecto a la finalidad, el reactor producirá radioisótopos para uso medicinal y se utilizará para investigaciones científicas. Lo sustancial es que la Argentina concretó una exportación de alta tecnología de gran valor agregado, superando proyectos presentados por empresas francesas, estadounidenses, japonesas y rusas obteniendo una de las más altas inversiones en materia científica de Australia aproximada a los doscientos millones de dólares.¹⁸ Producido el atentado terrorista del 11 S el gobierno condenó el hecho y se solidarizó efectivamente con los Estados Unidos. Apoyó una iniciativa brasileña de convocar al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para tratar en ese ámbito la respuesta al terrorismo, a pesar de las restricciones legales que

¹⁸ Construye un reactor nuclear la Empresa rionegrina INVAP. Diario La Nación. Buenos Aires Sección Ciencia Salud. 23 de mayo de 2004

plantea el propio tratado para elaborar dicha respuesta y el fracaso rotundo que la Argentina obtuvo en la convocatoria del TIAR en ocasión de la guerra por las Islas Malvinas. El gobierno manifestaba una ingenua apreciación acerca del respeto a la legalidad internacional por parte de Bush, pero sin declaraciones altisonantes mantenía reservas respecto al Plan Colombia y a eliminar la sustancial distinción entre narcotráfico y guerrilla.

La profundización de la crisis económica ante la imposibilidad del gobierno de apartarse del rumbo elegido, por la sujeción a los dictados del FMI, en función del cumplimiento de condicionalidades impuestas por Facilidades Financieras Extendidas por miles de millones de dólares que no restituyeron la confianza ni, mucho menos, detuvo la constante salida de divisas disminuyendo en grado sumo las reservas del país, condujeron al desastre electoral de Octubre de 2001. Producida la amplia derrota electoral en manos del peronismo, éste impuso al Presidente Provisional del Senado, primero en la orden de sucesión presidencial de acuerdo a la ley de acefalía, ofreciendo un claro indicio de lo que se produciría breve tiempo después. Los últimos días del gobierno en diciembre de 2001, estuvieron signados por una creciente ebullición popular y el fenómeno "piquetero" cuyas manifestaciones crecieron en fuerza y violencia sumado al oportunismo desestabilizador de los dirigentes territoriales del peronismo bonaerense, alentados por el propio gobernador Ruckauf, quienes ante la pasividad de la policía y la inacción del gobierno nacional, organizaban saqueos de comercios generando un clima de verdadera anarquía que afectaba a la sociedad toda.

El presidente renunció a sus funciones luego de una represión indiscriminada con saldo de muertos y heridos en Plaza de Mayo y de un espontáneo y masivo "cacerolazo" en la Capital Federal de sectores medios afectados por las restricciones al retiro de depósitos en cuentas corrientes, cajas de ahorro y a plazo fijo llamados popularmente "corralito" y "corralón".

Se iniciaba así la semana de los cinco presidentes.

El gobierno de Duhalde

Aceptada la renuncia de De la Rúa por la Asamblea Legislativa era lógico suponer que el sucesor presidencial sería de signo peronista, puesto que, este partido tenía mayoría en ambas Cámaras del Congreso y se había impuesto por amplio margen en las recientes elecciones. El elegido fue Adolfo Rodríguez Saa, gobernador de la provincia de San Luis, quien ejerció el cargo por pocos días y protagonizó una salida tragicómica exhibiendo descarnadamente las luchas mezquinas por el poder en el pero-

nismo y la ausencia de un proyecto real de país. En este breve período y durante su mensaje a la Asamblea Legislativa se produjo el anuncio del inevitable default recibido con aplausos y vítores por los legisladores, causante desde entonces de una animadversión constante y enconada del Directorio y la burocracia del FMI.

Producida la renuncia de Rodríguez Saa asumió Eduardo Duhalde quien era el líder del distrito con mayor peso electoral donde se concentraban las mayores tensiones sociales. Al asumir y por la gravedad sin precedentes de la crisis, con costos sociales de una magnitud nunca vista en el país, en términos de pobreza y desempleo, dispuso el abandono de la convertibilidad y una devaluación sin planificación que produjo nuevas incertidumbres y los peores pronósticos.

Esta situación indujo nuevamente a solicitar el apoyo de los EE. UU con el objetivo de facilitar un nuevo acuerdo con el FMI encontrando poco eco en el gobierno de Bush, centrado exclusivamente en la lucha contra el terrorismo internacional. Esta debilidad extrema por la crisis económica y la necesidad de no agregar otros motivos de controversia con la administración norteamericana y mostrar señales positivas, motivó la continuidad del voto contra Cuba que se cambiaría el año siguiente por motivos electorales.

Asimismo cambiamos nuestra posición en Junio de 2002 de no postularnos a la presidencia de la Organización Para la Prohibición de Armas Químicas de la ONU (OPAQ) con la máxima responsabilidad en la verificación de la existencia de armas químicas en Irak¹⁹, después de un encuentro sostenido por el canciller Ruckauf y Collin Powell durante una reunión en Barbados de la OEA, desplazando al embajador brasileño que encabezaba el organismo, resistido por los EEUU. No obstante estos gestos, lo que convenció al FMI y los EE.UU. a buscar un acuerdo fue, evitar el

Asimismo cambiamos nuestra posición en Junio de 2002 de no postularnos a la presidencia de la Organización Para la Prohibición de Armas Químicas de la ONU (OPAQ) con la máxima responsabilidad en la verificación de la existencia de armas químicas en Irak, después de un encuentro sostenido por el canciller Ruckauf y Collin Powell durante una reunión en Barbados de la OEA, desplazando al embajador brasileño que encabezaba el organismo, resistido por los EEUU

¹⁹ Tornadiza posición Argentina en la OPAQ. Diario La Nación. Buenos Aires Sección Política. Domingo 23 de junio de 2002

efecto contagio en los países de la región, particularmente de Uruguay afectado severamente por la crisis de la Argentina y del Brasil.²⁰

Este acuerdo exigía nuevamente recortes fiscales, en especial de las provincias y la eliminación de cuasi monedas emitidas por ellas. Además, debían aprobarse cambios considerados fundamentales en la ley de quiebras y la de subversión económica que produjeron tensiones en el gobierno.²¹

En la primera de estas leyes debía restablecerse el mecanismo que facilitara a un acreedor o a un tercero adquirir a bajo costo una empresa endeudada en un sistema denominado "cram down". Esta situación afectaba a muchas empresas por la situación económica y por la devaluación, las colocaba en desventaja ante un acreedor extranjero. La segunda ley significaba, llanamente, la impunidad para directivos de bancos que facilitaron la fuga de capitales del año anterior; ambas leyes fueron aprobadas a fines de ese año con ribetes polémicos.

Duhalde, en forma expresa y de hecho, revalorizó al MERCOSUR como estratégico para la Argentina y recibió la comprensión brasileña por los efectos de la devaluación en el intercambio comercial y el apoyo por sus esfuerzos en estabilizar la economía.

Un hecho con importante participación Argentina a través del Grupo Río de presidentes latinoamericanos, fue la contundente y unánime condena al intento de golpe de estado en Venezuela procurando derrocar a Chávez con la anuencia y probable apoyo de EE. UU.²² Fue lamentable la actuación del entonces presidente del gobierno español Aznar y en ese momento presidente en ejercicio del Consejo Europeo que ofreció "su disponibilidad y apoyo al nuevo gobierno".²³

El objetivo central de Duhalde fue estabilizar la economía y producir las condiciones necesarias para un tránsito ordenado hacia las elecciones presidenciales de 2003, objetivo que cumplió aceptablemente.

Producido el acuerdo con el FMI en el mes de Abril de ese año, efectuó un giro en su política exterior acerca de Cuba y los EE. UU. Respecto de Cuba, que había efectuado graves violacio-

20 El efecto contagio convenció al FMI. Diario La Nación. Buenos Aires Sección Economía. 02 de julio de 2002

21 Bonelli Marcelo. Tensión en el gobierno por el acuerdo con el Fondo. Diario Clarín. Buenos Aires Sección Economía. Domingo 14 de abril de 2002

22 Gercheson Ana. Duhalde lo calificó de un golpe de Estado contra Chávez. Diario Clarín. Buenos Aires Sección Internacionales. Sábado 13 de abril de 2002

23 En nombre de Europa, Aznar apoya al nuevo gobierno. Diario Clarín. Buenos Aires Sección Internacionales. Sábado 13 de abril de 2002

nes a los derechos humanos reprimiendo la disidencia cubana, mereciendo la condena de diversos países e incluso de destacados intelectuales afines a Castro, decidió abstenerse de común acuerdo con el Brasil cambiando su voto de condena del año último alegando que, "Es muy inoportuno hacerlo teniendo en cuenta esta guerra unilateral violatoria de derechos humanos"²⁴ con fuerte decepción de los EEUU.

Sin duda, en la decisión pesó la opinión de Kirchner como candidato presidencial y cierto cálculo electoral ante las inminentes elecciones.

Del mismo modo suspendió un ejercicio militar combinado con la fuerza aérea norteamericana y sus pares del MERCOSUR ampliado, denominado Águila III y donde la mayor dificultad se centraba en el pedido de inmunidad que habitualmente solicita los EE. UU. para sus efectivos militares luego de la creación de la Corte Penal Internacional.²⁵

El gobierno de Kirchner

El resultado electoral determinó que el candidato peronista más votado fuera a su vez el que más rechazo generaba. De allí que, a pesar del 25% de los votos obtenidos, Menem decidiera no presentarse al ballottage, accediendo de ese modo Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación con apenas el 22% de los votos

Desde el principio, intentó superar las dudas respecto a su legitimidad de origen y ampliar su magro sustento electoral con iniciativas de amplios consensos, como modificar la composición de la Corte Suprema con razón tildada de menemista y una política activa, hasta la sobre actuación en materia de derechos humanos e imprimió un ritmo vertiginoso e hiperkinético a su gestión, para diferenciarse de la imagen adormilada de De la Rúa. Pero el verdadero sustento de su popularidad, aunque menguada por el problema de la seguridad ciudadana, es la situación económica con importantes índices de crecimiento basados en la sustitución de importaciones, originadas por el alto tipo de cambio y un contexto internacional favorable con altos precios para los productos primarios que exportamos: la soja, el trigo, el maíz, la carne y el petróleo tienen fuerte demanda en el mercado internacional y factores climáticos en el hemisferio Norte sostienen el alza de precios.

24 La Argentina no condenará a Cuba. Diario La Nación. Buenos Aires. Sección Política Miércoles 16 de abril de 2003

25 El Gobierno quitó el respaldo a un ejercicio con los Estados Unidos. Diario la Nación. Buenos Aires. Sección Política. Miércoles 09 de abril de 2003

En comercio internacional la decisión fue una estrategia conjunta con el Brasil en la procura de eliminar los subsidios a la agricultura que aplican la UE y los EE. UU, ampliando y fortaleciendo el G-22 y estrechando filas con el Grupo Cairns.²⁶

Esta política ya produjo algunos avances al respecto en la OMC, luego del fracaso en la reunión ministerial de Cancún, abriéndose expectativas favorables.²⁷ La incorporación de Colombia, Venezuela y Ecuador como socios del Bloque MERCOSUR más Perú, crea un mercado común de 350 millones de habitantes que favorece a la Argentina la que podrá colocar manufacturas de exportaciones no tradicionales en ese mercado.²⁸ Se efectúan negociaciones para concretar el demorado acuerdo con la UE y se ratifica la alianza estratégica con el Brasil para negociar el ALCA desde el MERCOSUR. Al mismo tiempo se aceleran acuerdos para acceder al gigantesco mercado chino y se promueven visitas de ese gran país al máximo nivel.

En comercio internacional la decisión fue una estrategia conjunta con el Brasil en la procura de eliminar los subsidios a la agricultura que aplican la UE y los EE. UU, ampliando y fortaleciendo el G-22 y estrechando filas con el Grupo Cairns

Se busca, en virtud de las buenas relaciones con Cuba, duplicar las exportaciones a ese país y la posibilidad de cancelar parte de la deuda impaga por los cubanos para lo cual se firmó un convenio marco para in-

tercambio de medicamentos y tecnología médica cubana por alimentos argentinos en un monto aproximado a los doscientos millones de dólares.²⁹ La Argentina además, apoyó una iniciativa de Brasil para iniciar diálogos con Cuba y estudiar la posibilidad de su posterior incorporación al Grupo Río de países latinoamericanos, motivado por la preocupación de la Cuba post Fidel.

Quizás las mayores carencias de la política exterior sean la ausencia de acciones concretas respecto a los focos conflictivos en Sudamérica como son Colombia y la Triple Frontera, sin haber impulsado debidamente estrategias de defensa de carácter regional que morigeren y atenúen la probable influencia norteameri-

26 OMC. La Argentina alienta la ampliación del G- 22. Diario La Nación. Buenos Aires. Sección Internacionales. Martes 15 de septiembre de 2003

27 Redrado, Martín. Hacia un Comercio mundial mas justo. Diario la Nación. Buenos Aires Sección Opinión. Domingo 01 de agosto de 2004

28 Redrado, Martín. La Integración genera trabajo. Diario Clarín Buenos Aires. Sección Internacionales. Martes 07 de septiembre de 2004

29 Kirchner iría a Cuba en enero. Diario Clarín Buenos Aires. Sección Política. Sábado 28 de agosto de 2004

cana, además de mecanismos regionales eficaces para prevenir crisis como la boliviana o la recientemente superada venezolana y también, respecto a temas como el narcotráfico y la preservación de los recursos naturales. Otro aspecto a considerar es la posibilidad de acordar con Brasil una política conjunta para obtener un asiento en el Consejo de Seguridad para el MERCOSUR y no para un país

en particular, que sería beneficioso para todos, y no generaría resquemores por el liderazgo regional.

La relación con los Estados Unidos aparece como contradictoria puesto que, a destempladas respuestas oficiales a dichos funcionarios norteamericanos se suceden decisiones como el envío de tropas a Haití en un carácter y modalidad que parece funcional a la política de Bush de desplazar a Aristide; si bien la situación de la población haitiana es desesperante nada impedía el envío de ayuda humanitaria en vez de tropas para la imposición de la paz, si bien es cierto con mandato de la ONU, en un contexto que podría ser utilizado para convalidar un golpe de Estado.

El desafío más grande que enfrenta Kirchner es, como siempre, la incomprensión del FMI para alcanzar acuerdos razonables y factibles que permitan el crecimiento económico del país y salir ordenadamente del default. Por ello se debe insistir con prudencia y firmeza en todos los foros acerca de la corresponsabilidad de este organismo, el Banco Mundial y los máximos dirigentes argentinos en el derrumbe económico del país. Son corresponsables por tolerar en la década del '90 altísimos déficits fiscales, por permitir depósitos en pesos o dólares sin que exista un prestamista de última instancia, por consentir la convertibilidad sin un crecimiento de la productividad nacional semejante a la de EE. UU que rápidamente devino en una apreciación exagerada del peso, por promover explícitamente subsidios a las importaciones

Quizás las mayores carencias de la política exterior sean la ausencia de acciones concretas respecto a los focos conflictivos en Sudamérica como son Colombia y la Triple Frontera, sin haber impulsado debidamente estrategias de defensa de carácter regional que morigeren y atenúen la probable influencia norteamericana, además de mecanismos regionales eficaces para prevenir crisis como la boliviana o la recientemente superada venezolana y también, respecto a temas como el narcotráfico y la preservación de los recursos naturales

e incentivar la fuga de capitales y la presencia de capitales especulativos por sobre las inversiones productivas. Sobre todo, el monitoreo de las cuentas nacionales en la década de los '90 indica carencia de análisis y rigor profesional por parte de sus funcionarios.

En este sentido, la autocrítica reciente del Fondo es auto complaciente y más destinada a preservar la carrera de algún burócrata que a reconocer su responsabilidad compartida en el daño inflingido a millones de argentinos.

Conclusión

Toda política exterior es una proyección en el plano externo de un proyecto de país, que debe estar por encima del gobierno circunstancialmente en el poder, y que no es simplemente expresión de intereses sino además, de principios y valores basados en la identidad cultural y la historia propia.

En este sentido, las decisiones iniciales del gobierno en funciones aparecen como promisorias sin constituir un lineamiento definitivo, mucho más a la luz del pasado inmediato cuando ante situaciones internacionales complejas y las crónicas dificultades económicas adoptamos políticas seguidistas y alineamientos acríticos con grandes costos en materia de credibilidad.

La ausencia de objetivos claramente explicitados y perseverantemente buscados en materia de política exterior son causa de incertidumbre y potencia, el rasgo de impredecibilidad atribuida por nuestra historia reciente .

Debemos ser coherentes con nosotros mismos al establecer nuestros objetivos permanentes abandonando utópicos e irrealizables propósitos, por lo menos en el mediano plazo, de ser parte del concierto de naciones poderosas respetando la proporción lógica entre fines y medios.

Si creemos en los derechos humanos debemos condenar su violación en cualquier parte que ocurriera sin oportunismos y pragmatismos, del mismo modo si creemos en la legalidad internacional debemos rechazar enfáticamente su violación y los unilateralismos fanáticos y si creemos en nuestra vocación latinoamericana debemos acordar políticas conjuntas en el plano regional sin perjuicio de disentir en temas puntuales de carácter bilateral.

Solo así coherente, esforzadamente y con persistencia en el tiempo podremos comenzar a recuperar los márgenes de autonomía y el lugar que nos corresponde en el sistema de relaciones internacionales.

