

Mercosur y su lugar en la política exterior argentina

MIGUEL AGUSTÍN TORRES

Abogado, magistrando en Relaciones Internacionales,
coordinador del Área de Política Exterior Argentina
del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI)

PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

ISSN 1909-230X

Resumen

Mercosur constituye en la agenda exterior argentina un objetivo indiscutible y representa, a la vez, el proyecto de integración más acabado y ambicioso del Cono Sur. Concebido durante la restauración democrática, su conformación exigió de la dirigencia argentina la voluntad política necesaria y un relevante cambio de perspectiva sobre las posibilidades que el entorno ofrecía. Este trabajo se propone i) examinar la política exterior argentina hacia la región en los últimos 30 años y ii) analizar los cambios operados en la visión de la dirigencia argentina sobre el contexto regional.

Palabras clave: Mercosur, Argentina, política exterior.

Abstract

Título en inglés

Mercosur is an unquestionable goal for the Argentinian foreign policy and represents, at the same time, the most complete and ambitious integration project in the South Cone. Conceived during the democratic restoration, its conformation demanded conformation demanded the necessary political will from the Argentinian leadership and an important change in the perspective about the possibilities that the region offered. The objectives of the present work are: i) to study the Argentinian foreign policy toward the region in the last 30 years; and ii) to analyse the changes operated in the vision of the Argentinian leadership about the regional context.

Key words: Mercosur, Argentina, Foreign Policy.

Introducción

La política de conformación de bloques regionales importa una lectura superadora de la realidad internacional. Supone un enfoque movido por criterios racionales: la búsqueda de mejores resultados y logros por y para los actores integrados. El proceso reconoce dos premisas: la necesidad (aspiración) de mayor desarrollo socioeconómico; la convicción de que el accionar colectivo resulta más eficiente que el obrar aislado.

Los modelos de integración no representan esquemas estáticos; por el contrario, constituyen mecanismos en continuo dinamismo. Se hallan expuestos a los criterios de orden y funcionamiento impuestos por el sistema internacional y, por tanto, susceptibles a las contingencias provenientes de alteraciones en la estructura de poder global o en las condiciones de despliegue del sistema.

Desde su constitución en 1991, mediante la suscripción del Tratado de Asunción, Mercosur estuvo inmerso en los altibajos cotidianos, provenientes de la convivencia colectiva y de las condiciones de estabilidad interna de cada uno de sus miembros. Sin embargo, evolucionó y creció institucionalmente hasta erigirse en una variable de desarrollo para sus integrantes. A partir de entonces el panorama cambió para cada uno de ellos, en términos geopolíticos y económicos, hasta constituir un tema inevitable en sus respectivas agendas exteriores.

Para plasmar la integración en normas legales regionales fue necesario un verdadero impulso político y una interpretación adaptativa de las condiciones imperantes en el concierto mundial. Su conformación demandó, en cada uno de los socios, una modificación en el modo de concebir el contexto externo y su capacidad de incidir en él. Fue preciso desvirtuar la concepción del progreso, cual meta alcanzable a través de mecanismos individuales y excluyentes, en la cual el Estado vecino representaba un competidor y hasta un obstáculo.

Este aporte se asienta sobre dos interrogantes. El primero se dirige a determinar cuál fue la evolución que debió experimentar la política exterior argentina hacia la región para contribuir en la conformación y el progreso de Mercosur. El segundo intenta precisar cuál fue el sentido y la finalidad que se pretendió imprimir al modelo de integración en sus comienzos, y cuáles fueron las variaciones que se observaron al respecto. A modo de hipótesis se sugiere i) que la política exterior argentina habría tenido que modificar su visión respecto al entorno, abandonando la hostilidad

y el antagonismo en sus relaciones con los actores regionales; ii) que la instalación de la democracia en Argentina habría contribuido sustancialmente al cambio de perspectiva; iii) que habiendo sido proyectado con un sentido estratégico en términos sociopolíticos, para luego orientarse hacia un sentido preferentemente económico-comercial en los años de 1990, en los últimos años el modelo habría recobrado el valor estratégico con el cual fue pensado.

Este trabajo admite como supuesto que Mercosur constituye una política de Estado para Argentina. El análisis parte del régimen militar de 1976, prescindiendo de los gobiernos anteriores, y se extiende hasta el gobierno de Néstor Kirchner. El desarrollo se estructura distinguiendo las siguientes etapas: rivalidad antagónica; cooperación democrática; integración; tensión y recuperación; recuperación y evolución. Para dar cumplimiento a los objetivos indicados se recurrió metodológicamente a bibliografía específica sobre el tema, al relevamiento de fuentes periodísticas y al examen de los discursos oficiales y opiniones de dirigentes argentinos.

Desarrollo

Rivalidad antagónica

El 24 de marzo de 1976 el gobierno constitucional de Isabel Martínez de Perón es derrocado por un golpe de Estado encabezado por los líderes de las Fuerzas Armadas. Dada su condición de vicepresidenta electa, la viuda del general Juan Domingo Perón había accedido a la primera magistratura con motivo del deceso del fundador del Partido Peronista. Tomando por asalto el poder y destituyendo a la primera mandataria, la dictadura militar inició lo que se denominó el Proceso de Reorganización Nacional. Comienza entonces el sexto y último gobierno de facto en la historia institucional del Estado argentino, cerrando el ciclo de interrupción del orden y sucesión democrática que arrancara en 1930.

Las condiciones sistémicas del momento histórico que rodea el ejercicio de la diplomacia del régimen militar está definida por los márgenes de acción y el complejo circunstancial inscritos en la Guerra Fría. El paisaje regional ofrece la intercalación de Estados dotados de dirigencias de origen democrático electivo con otros que presentan gobiernos impuestos por la fuerza (facto) según la realidad de cada país.

Encauzado en esos marcos, el régimen del 76 estigmatizó el conflicto Este-Oeste y le confirió un lugar preferente entre sus

objetivos externos, internalizando fronteras en el conflicto ideológico global. Su discurso se impregnó de los contenidos que tipificaron al bipolarismo. En esta disputa mundial, el gobierno de facto tomó partido por “la causa occidental” a través del acercamiento con los Estados Unidos. A partir de allí, trasladó a su obrar en Sudamérica muchos de los postulados y pautas de acción de la disputa hemisférica.

El bagaje ideológico occidental sería atemperado por la adopción de cierta dosis de pragmatismo económico. La primacía, en la cartera económica encomendada a Martínez de Hoz, de tendencias neoliberales al estilo de la Escuela de Chicago, contó con el apoyo de los denominados militares ‘blandos’. En contraposición, el sector de los rotulados ‘duros’ se inclinaba por una línea más nacionalista, caracterizada por un mayor intervencionismo estatal. La preponderancia del pragmatismo de corte neoliberal en el área económica, combinado en el plano político con una postura fuertemente imbuida en el conflicto ideológico global, terminaron por moldear el obrar exterior del gobierno militar.

Enseña Russell¹ que las relaciones exteriores del régimen se deslizaron según las siguientes orientaciones:

- a) una búsqueda de buenas relaciones con los Estados Unidos, que nunca implicó alineamiento, salvo durante el breve período del Galtieri pre-Malvinas; b) un alto perfil en América Latina motivado por razones de *realpolitik* e ideológicas; c) un pragmatismo político *contra-coeur* determinado por la situación de aislamiento político del país, que fue también acompañado por posiciones pragmáticas en materia económica y comercial; y d) un bajo perfil en el eje de coordenadas Norte-Sur.

En la percepción del orden internacional y del conflicto bipolar que el gobierno del proceso almacenaba y dentro de los trazos directivos para su política exterior, el panorama sudamericano no fue ignorado por el gobierno de facto del 76. El régimen se caracterizó por una fuerte presencia en todos los frentes, sobre todo en Latinoamérica por un marcado y autoproclamado ánimo de protagonismo y liderazgo regional. Pero las relaciones hacia

¹ Russell, R., *Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989*, Serie: Documentos e Informes de Investigación No. 204, Área: Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina, 1996.

Sudamérica, y hacia Latinoamérica en general, fueron concebidas y desarrolladas dentro de los marcos del conflicto Este-Oeste, y en los términos y sentidos que emanaban del mismo.

No obstante, el significado que el régimen del 76 otorgó a América Latina, en particular a Sudamérica como zona de influencia inmediata, no alcanzan para discernir la existencia de una voluntad asociativa o una intención integracionista en la política exterior hacia la región. El realismo en el manejo de las relaciones exteriores, el juego de connotaciones geopolíticas y los estrechos márgenes de acción que la guerra fría dispensaba a los países periféricos disociaron el obrar conjunto de la integración estratégica. La proyección en la política interna de Argentina del conflicto ideológico terminó por descartar la integración como variable de desarrollo.

Contra lo que suele pensarse, Escudé² arguye que

América latina ocupó un lugar muy importante en la agenda externa del régimen militar. Por cierto, los militares argentinos, imbuidos de la perspectiva de realismo geopolítico, pensaron más en términos de equilibrio de poder e hipótesis de conflicto que en términos de cooperación subregional.

Resulta posible desagregar en tres fases o etapas la política del proceso hacia Latinoamérica, en particular hacia Sudamérica.

La primera fase se caracteriza por el reducido interés que la diplomacia del régimen manifiesta respecto a Sudamérica, y la falta de entusiasmo que la región, en sí misma, despertaba en los militares argentinos. Coincide con el periodo de Videla al frente de la Presidencia. La impresión dominante en esta instancia se funda en un doble juego de pareceres. Por un lado, la convicción subjetiva en los digitadores de la política externa del régimen de que mediaba una distinción entre Argentina y su entorno inmediato, sobre el convencimiento de que el país pertenecía a los Estados de desarrollo medio. Por el otro lado, y en estrecha vinculación con lo precedente, se situaba su indiferencia respecto a las demandas propias de la cuestión Norte-Sur y su adscripción al conflicto Este-Oeste por proximidad con el Occidente desarrollado.

² Escudé, C. y Cisneros, A., *Historia general de las relaciones exteriores de la República*, Capítulo 68, Tomo XIV, Parte III, Argentina. Disponible en <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/14/14-051.htm>

En tal tentativa se identificó a Estados Unidos como el Norte al cual se debía seguir en la lucha ideológica global. En la pretensión de la dictadura, Argentina se convertiría en un sólido lugarteniente de la potencia hemisférica en la cruzada contra la expansión marxista en América Latina. Acompañaba esta toma de posición la escasa afinidad que, a criterio del régimen, tenía el país con otros actores de la zona. En el parecer de los líderes del Proceso, factores históricos, culturales y económicos singularizaban a Argentina y determinaban su distinción con respecto a los actores latinoamericanos y al grupo de naciones que conformaban el denominado tercer mundo.

La segunda fase se desarrolla principalmente en torno a las presidencias de Videla y Viola. La llegada al poder de Carter en Estados Unidos implicó la modificación de los criterios sentados. La falta de sintonía con la conducción argentina, acreedora de las imputaciones que el gobierno estadounidense efectuaba sobre violaciones a los Derechos Humanos, obligó al régimen a replantear sus orientaciones. Por tanto Argentina seguiría combatiendo la proyección comunista en Latinoamérica, pero ahora sin referentes. En consecuencia, debía autoabastecerse ideológica y operativamente.

El mundo desarrollado, en la óptica de la dictadura, se había apartado de la verdadera esencia de la causa. En el discurso del régimen, el país se alejaba del papel de peón para asumir, ante el vacío hemisférico, el rol de actor. Tienen lugar en este lapso las intromisiones en los asuntos internos de Bolivia y Nicaragua. Movido por las tonalidades de la Guerra Fría, la dictadura colaboró con el golpe de Estado que García Meza comandó en Bolivia (julio de 1980). En ese mismo año se asistió al régimen de Somoza en Nicaragua con el pretexto de perseguir a guerrilleros del ERP y de montoneros³ que se habían refugiado en ese país. A partir de allí, se intensificó el intervencionismo militar argentino en la región.

En esta instancia, razones geopolíticas y la necesidad de compensar desequilibrios regionales, existentes o potenciales, llevó al régimen militar a repensar sus relaciones con Chile y Brasil. La dictadura quiso evitar la presencia simultánea de dos frentes de conflicto. Se produjo el acercamiento con Brasil, plasmado en el acuerdo Tripartito sobre Corpus-Itaipú (octubre de 1979), que

3 ERP y Montoneros representaban, por entonces, la izquierda subversiva revolucionaria en Argentina.

resolvió parcialmente al tema de las represas⁴. Con Viola, en medio de circunstancias ambientales más favorables, se resolvería el conflicto del Beagle a través de la mediación papal.

La actuación conjunta con Brasil o con Chile tuvo más de respuesta frente a una necesidad coyuntural que de alianza estratégica. Lejos estuvo de inspirarse en la intención de desarrollar, a través de la integración regional, canales cooperativos conducentes al desarrollo de mayores márgenes de autonomía. Para el régimen del 76, la construcción de poder era un concepto que no se emparentaba con la integración regional.

La tercera fase supone el impacto con la realidad. Refleja la discontinuidad de la política exterior del régimen hacia Sudamérica. En esta fase la dictadura, desde el ánimo inicial por distinguirse de los intereses de la región, movido por los hechos, transitará hasta el fortalecimiento de los vínculos con el contexto sudamericano.

Con el retorno al poder de los republicanos en Estados Unidos, en la figura de Reagan, se recupera un terreno propicio para reanudar las coincidencias. Otra vez se busca la aproximación con la potencia hegemónica. Galtieri se esfuerza por llevar hasta los extremos los términos de la proximidad inicial (primera fase). Se opta por el alineamiento de las prioridades externas argentinas con los objetivos de la política internacional estadounidense. El entorno regional es concebido como un espacio más en el cual se disputan los intereses de la guerra ideológica mundial. El viraje en la interpretación de los datos proporcionados por la realidad externa reduce la previsibilidad del país.

Pero el conflicto del Atlántico Sur alteró el estado de cosas y los rumbos fijados. La Guerra de Malvinas significó algo más que la simple comprobación del desacierto de las orientaciones seguidas, pues representa el ocaso del régimen militar. La transición hacia la democracia es el único desemboque posible para el Proceso de Reorganización Nacional. A esa altura, el régimen carece del

4 La tensión se desató en 1972 ante la reacción argentina por el proyecto conjunto de Brasil y Paraguay de construir, a 13 kilómetros de la frontera con Argentina, sobre el río Paraná, la represa de Itaipú, planificada “como el complejo hidroeléctrico más grande del mundo para la época”. Tussie, D. y Vázquez, P., “Comercio y problemas ambientales en el contexto del Mercosur”, en *Comercio y ambiente: temas para avanzar el diálogo*, Mónica Araya (Ed.), Organización de los Estados Americanos (OEA), 2000, p. 118.

apoyo popular necesario para hacer frente a las presiones internas y externas, originadas en los fracasos de su gestión.

El país se encontró desorientado, sin respuesta del mundo desarrollado con el cual se había identificado. Como correlato se impuso una revisión de las posiciones adoptadas y de los vínculos que la diplomacia militar había pretendido privilegiar hasta entonces. Menos por convicción que por necesidad, el régimen tuvo que modificar sus prioridades y silenciar sus verdaderas posturas en la articulación de las relaciones exteriores.

El país empezó a mirar al entorno regional y a vislumbrar afinidades estructurales en el grupo de actores respecto a los cuales había intentado antes trazar distancias. En plena desvalorización de su imagen externa, el régimen se enfocó, en la medida de lo posible, a cultivar sus lazos con los países que se hallaban en condiciones de existencia similares.

Para ello el proceso suministró una lectura del orden internacional y su estructura de poder, funcional en el momento de desconcierto que atravesaba. Bignone cerró el periodo diseñando esbozos de un discurso de reconstrucción de vínculos con el contexto. Las relaciones exteriores de la dictadura culminaron conduciendo al país al deterioro de su imagen externa, cual actor internacional, a la precipitación al aislamiento y al resentimiento de sus lazos con el sistema internacional.

Cooperación democrática

La llegada al poder de Raúl Alfonsín en 1983 marca el regreso al ciclo democrático en Argentina. El mandatario radical accedió a la primera magistratura al imponerse en los comicios presidenciales de 1982 en lo que representó la primera derrota electoral del peronismo en elecciones nacionales.

La herencia que el régimen del 76 dejó al sucesor democrático resultó más que negativa. Factores extrínsecos e intrínsecos convergieron condicionando el ejercicio del poder. Hacia el interior, las demandas de la comunidad giraban en torno a la crítica situación económica y a las irreparables fisuras sociales provenientes de violaciones a los Derechos Humanos cometidas en la guerra que el Proceso había declarado a la subversión. En lo externo, la desacertada y beligerante política exterior de la dictadura había sumergido al país en el aislamiento y el desprestigio internacional, despojándolo de credibilidad y previsibilidad en el concierto de actores.

Se sumaba a esta descripción la necesidad de resguardar la frágil democracia reinaugurada. La vulnerabilidad institucional se evidenció en los levantamientos armados que Alfonsín tuvo que soportar en 1987 y 1988. En esa oportunidad, a diferencia de lo acontecido en el periodo precedente, la sociedad civil repudió los intentos de golpe de Estado.

El contexto vigente en el momento de asumir brindaba un panorama distinto al que acompañó al gobierno de facto. El conflicto Este-Oeste transitaba lo que sería su última etapa 'sensible', cobrando nuevos sentidos por estas latitudes. La deuda externa que oprimía, en distinta medida a los países de la región, representaba una restricción crítica para el Estado argentino. Los conflictos bélicos en América Central comenzaban a aplacarse, y muchas de las dictaduras de la región se encaminaban, en diverso grado, hacia la transición democrática.

En respuesta a las demandas internas fueron procesados y condenados los líderes de la Junta Militar. Sin embargo, la sanción de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final exceptuó a los rangos inferiores de las fuerzas armadas. La crisis económica motivó la aplicación del Plan Austral, que impuso el control de precios, salarios y tipo de cambio, la reducción de los gastos del Estado y el freno a la emisión monetaria. Le siguieron el Plan Austral II y el Plan Primavera, con el congelamiento de precios, tarifas, salarios y tipo de cambio⁵. Pero los sucesivos planes fracasaron, y el aumento del desempleo, la depreciación monetaria del austral, con el consecuente despegue del valor del dólar, la recesión y el desgaste político, agravaron la situación económica.

En el plano externo, el gobierno radical tomaría algunos rasgos de la tendencia manifestada en los últimos días del régimen. La inclinación hacia los vecinos y una concepción moderada y modesta sobre el rol internacional del país, ya delineados en la etapa de Bignone, mostraron cierta continuidad en la estrategia de re inserción que debía desplegar el gobierno de Alfonsín. En contraposición al Proceso, el radicalismo proclamó su apego al idealismo en el despliegue de sus relaciones exteriores.

Se pretendió asumir una nueva postura frente al mundo. Para ello la diplomacia radical definió el país como una nación occiden-

5 Candeas, A. W., "Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avancos e reçosos", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, janeiro-junho, año/vol. 48, número 001, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, Brasil, 2005, p. 202.

tal, no alineada y en vías de desarrollo. El gobierno apartó de sus prioridades el conflicto Este-Oeste, resignificó la “occidentalidad argentina”, con la diferenciación entre los intereses del bloque y los intereses de Argentina, revalorizó el eje Norte-Sur y reformuló su participación en el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), justificando la permanencia del país en dicho grupo⁶. Respecto a la superpotencia, se propuso desplegar “una relación madura”, adoptando la fórmula de las “convergencias estructurales y los disensos metodológicos”.

La política exterior del gobierno radical se estructuró, al decir de Russell⁷, sobre los ejes siguientes:

- a) el desarrollo de una “relación madura” con los Estados Unidos que equidistara tanto del alineamiento automático como de posiciones de confrontación o ruptura; b) la participación activa y genuina frente a los problemas que integraban la cuestión Norte-Sur; c) el fortalecimiento de las relaciones con América Latina, particularmente con los países del Cono Sur; y d) el fortalecimiento de las relaciones con Europa Occidental.

En este periodo se produce el acercamiento fundamental con la República Federativa de Brasil. Las exigencias de la realidad misma impulsaban a ambos países hacia la integración. La situación de endeudamiento externo, las expectativas que la democracia abría, las connotaciones latinoamericanas de la guerra de Malvinas representaban para Brasil y Argentina una coyuntura común que reclamaba una acción conjunta. Como sostiene Jorge J. Torres⁸,

Argentina y Brasil estaban en condiciones de dar una respuesta conjunta, global y profunda, con una acción inmediata de carácter bilateral, pero impregnada de una definida voluntad integradora

6 Bernal-Meza, R., “Política exterior argentina: de Menem a De La Rúa. Hay una Nueva Política?”, en *São Paulo em Perspectiva*, 16 (1), Brasil, 2002, pp.74- 93.

7 Russell, R., *Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate*, Serie: Documentos de Trabajo e Informe de Investigación, No. 158, Área: Relaciones Internacionales, Buenos Aires, Flacso, 1994.

8 Torres, J. J., Mercosur: objetivos, avances y asignaturas pendientes. Exposición efectuada en el marco de las Jornadas argentino-españolas sobre Mercosur y las relaciones económicas internacionales” en la Fundación Banco Empresario de Tucumán, septiembre de 1997, publicada en la página web del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano. Disponible en <http://www.idela.org/contenidos/ii/idea11.pdf>

regional, en un esquema superador de carácter fundacional de una nueva alianza.

Por ello el arribo de la democracia en Brasil en 1985 generó el ámbito propicio para plantear los cimientos de la integración. Argentina y Brasil sientan la base de una “cultura de amistad e integración”⁹. Alfonsín y Sarney suscriben en 1985 el Acta de Iguazú y la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. En 1986 se firma el Acta para la Integración Brasileño-Argentina y se crea la Comisión de Ejecución de programa de Integración Binacional¹⁰. En 1989 el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, suscrito por ambos países, había fijado un plazo de diez años para la conformación de un espacio económico común.

Un aporte significativo del gobierno de Alfonsín fue su credo en los beneficios de la integración y su estrecha conexión con la estabilidad democrática. Se fundaba en la inteligencia de que la propagación de la democracia en la región aceleraría los avances al respecto. Declaraba por esos días Alfonsín “Somos respetuosos de la situación interna de cada uno de nuestros países, pero no podemos dejar de señalar nuestra profunda convicción de que la integración triunfará en definitiva si se apoya en la democracia y en la participación de los pueblos”¹¹.

A partir de entonces comienzan a valorarse las virtudes de la democracia y a descubrirse su utilidad para el proyecto integrador. Se instala y toma vuelo la percepción de que la vigencia de condiciones democráticas en la zona optimizarían el diálogo y facilitarían el encuentro de puntos comunes. La democracia introdujo la posibilidad de dialogar en otros términos con los países de la región, desechando la hipótesis de conflicto sustentada por el régimen militar.

La democracia representará en el periodo el salto cualitativo. Contribuye a modificar el paradigma con el cual se proyectaban con anterioridad las relaciones entre actores vecinos. A medida que

9 Candeas, A.W. (2005), *óp. cit.*, p. 203.

10 J. J. Torres (1997, *óp. cit.*), resalta el valor de los acuerdos argentino-brasileños de 1986 al decir que “implicaban un genuino esfuerzo por superar años de rivalidad encubierta y una pseudo competencia hegemónica regional nunca explicitada claramente”.

11 Declaraciones del presidente Alfonsín, *Clarín*, 20 de marzo de 1984. Citado por Russell, R. (1996), *óp. cit.*

empiezan a disfrutarse las condiciones institucionales de la restauración democrática, el tratamiento de los vínculos con los vecinos comienza a prescindir de la noción de hostilidad.

El gobierno radical asigna un rango superior a la integración. Alimentada en parte por las variables externas y la situación institucional, y en parte por el propio convencimiento de las dirigencias, comienza a campar en esta etapa una idea sobre la integración que privilegia su faceta política y social. Las bases del proyecto regional que el gobierno radical y su par brasileño pretenden asentar tienen en mira la búsqueda de estabilidad sociopolítica. El modelo integrador no sólo redundaría beneficios en el orden económico sino que se constituiría en un verdadero factor de estabilidad sociopolítica para el área. La integración, así concebida, concentra una utilidad institucional, erigiéndose en variable política.

La vigencia democrática, sumada a las perspectivas integracionistas, sirve para atribuir un renovado sentido al liderazgo regional hasta entonces ambicionado por Argentina. Se introducen elementos alternativos que conducen a replantear la aspiración de predominio regional. Sostenía el canciller Caputo: “un espacio común sólo puede estructurarse sobre la base de la cooperación, de la armonización de las identidades nacionales, dejando de lado todas las tendencias hegemónicas”¹².

La visión del gobierno de Alfonsín sobre el modelo integracionista resultaba compatible con la idea de desarrollo. Apuntaba a la articulación de un mecanismo que posibilitara un crecimiento equitativo en condiciones democráticas, sin concentrarse exclusivamente en el incremento del intercambio comercial en la zona. En suma, se pensaba en un proyecto regional que favoreciera el acceso a mayores niveles de autonomía, garantizando una mejor calidad de vida a la población.

Pero la idea de integración que el gobierno radical pregonaba no prescindía de consideraciones sistémicas y geopolíticas, pues no se ignoraban los resultados que una integración sólida y duradera podía acarrear en la dinámica del sistema internacional. Se trataba de sumar peso específico en el concierto mundial. Potenciar las posibilidades autonómicas de los actores integrados, adquiriendo mayor relevancia dentro de los parámetros que la guerra fría establecía.

12 Entrevista de Russell al Canciller del gobierno de Alfonsín, Dante Caputo. Citado en Russell. Ídem.

Las exigencias de los acontecimientos resintieron las orientaciones exteriores prefijadas, que en un principio asomaban como una estrategia de inserción viable. Desde aquel idealismo, que la diplomacia del radicalismo había precisado como punto de partida, se desplazó hacia posiciones próximas al extremo opuesto. Habiendo fijado la ubicación del país dentro del no alineamiento, el gobierno de Alfonsín promedió el periodo acortando distancias con la política de Estados Unidos. La ausencia de logros impuso el viraje en la ejecución de las relaciones externas, en lo que se denominó el “giro realista” de la política internacional de Alfonsín.

Las dificultades en la concertación de políticas multilaterales en América Latina, la agudizada crisis económica, agravada por la falta de apoyo europeo concreto y la reinante vulnerabilidad externa, acarreada desde el proceso militar, no brindaron alternativas al cambio de libreto. El gobierno radical se encontró haciendo pie en medio de una dialéctica de objetivos, en apariencia contrapuestos: el mantenimiento del carácter de No Alineado, la búsqueda de integración regional con la adscripción a Occidente y el intento de estrechar vínculos con Estados Unidos¹³.

Sin embargo, la profundización de la crisis económica interna, traducida en elevados niveles de hiperinflación, tornó insuficientes los esfuerzos. Careciendo de respuestas, el gobierno radical se vio obligado a entregar el mando presidencial con una antelación de seis meses, en julio de 1989.

Integración

Luego de 13 años el peronismo regresó al poder con el triunfo de Carlos Saúl Menem en las elecciones presidenciales de 1989. Como sucedió en su momento con el gobierno de Alfonsín, Menem debió tomar el control del Estado Nacional en medio de un ambiente crítico. Las circunstancias que rodearon su asunción significaban, en buena medida, una agudización de los factores que restringieron al gobierno radical y determinaron la entrega anticipada del mando presidencial.

Arduos escollos tuvo que sortear el gobierno peronista desde su llegada, a tal punto que durante los primeros años no se vislum-

13 Torres, M. A. y Romero, E. “La constante búsqueda de una identidad. Una mirada hacia la política exterior argentina. Desde Menem a Kirchner”, en *Estudios Internacionales de la Complutense*, Vol. 8, No. 2, segundo trimestre (abril-junio), Madrid, España, 2005, p. 75.

braron mejoramientos. El panorama interno era desalentador. Los mayores desafíos estaban en el terreno económico, pero repercutían afectando la gobernabilidad. La sociedad civil experimentaba el descontento por hallarse sumida en difíciles condiciones de vida por la reducción de su poder adquisitivo debido a la crisis económica, que a esa altura presentaba desorbitados niveles de hiperinflación.

El contexto externo que enmarcó el periodo incorporó un rutilante cambio de paradigma. El gobierno justicialista asumió en los últimos días de la Guerra Fría. La implosión de la Unión Soviética en este periodo significó la finalización del conflicto Este-Oeste. En el ámbito regional la democracia se hallaba extendida por Latinoamérica y la crisis en Centroamérica estaba cesando. En medio del cambio sistémico, comienzan a tomar fuerza renovadas tendencias económicas. Las modificaciones en la estructura internacional imponían la revisión de las orientaciones externas para los países periféricos de Sudamérica. En cuanto a la integración, debían completarse los pasos dados por el gobierno precedente.

En lo económico, luego de una serie de desaciertos y de la sucesión de varios ministros de Economía, el gobierno menemista logró apaciguar la situación. Domingo Cavallo, quien se venía desempeñando hasta entonces como Canciller, se hizo cargo de los asuntos económicos e implementó, en 1991, el denominado Plan de Convertibilidad que fijó el curso de la economía durante toda la “era menemista” y continuó vigente durante el gobierno de De La Rúa. Con la convertibilidad, que establecía la paridad cambiaría peso-dólar, el gobierno logró controlar la inflación.

La dirigencia menemista no tardó en revelar sus orientaciones. Tanto en la faceta interna como en la externa de su política, Menem se alejó de las bases y criterios del peronismo tradicional. El Estado desarrollista e intervencionista, propio de los gobiernos peronistas, cedió lugar a la adopción de medidas neoliberales al estilo del Consenso de Washington, acudiendo a la reducción del Estado, la desregulación laboral y la privatización de los servicios públicos.

Sin desconocer las disímiles condiciones sistémicas imperantes en los tiempos de los gobiernos peronistas anteriores y las reinantes en los años de 1990, puede decirse que la “tercera posición” no se encontraba entre las alternativas exteriores del menemismo. La estrategia menemista se centró en el alineamiento¹⁴ con los objeti-

14 En consonancia con esta política de alineamiento, Argentina enviaría tropas a la Guerra del Golfo.

vos de la política internacional de Estados Unidos. Se descartaron las iniciativas por habilitar un margen de “autonomía heterodoxa”, a la espera de los beneficios que podía acarrear la no confrontación con la potencia hegemónica.

Con el ánimo de repositionar el país y contando con el sustento teórico del “realismo periférico”¹⁵, Menem cambió drásticamente las referencias y orientaciones de la política exterior. La nueva estrategia de inserción se fundó en la percepción de que el sistema internacional patrocinaba la interdependencia y la cooperación, la seguridad cooperativa y el liberalismo económico. Así, encuadró sus preferencias en el establecimiento de relaciones cooperativas con Estados Unidos, el reestablecimiento de vínculos con Gran Bretaña, la liberación de obstáculos con la Comunidad Europea y el mantenimiento de la política de integración con los países vecinos¹⁶. Se abandonó, en consecuencia, el Movimiento de No alineados.

Acompañó el giro impreso a los asuntos exteriores el uso de una retórica de fuerte impacto y alta exposición. Resultaba frecuente, por entonces, el recurso a expresiones que incorporaban componentes enrolados dentro del realismo mágico. Se trataba de alusiones que distorsionaban la verdadera situación del país y sus concretas posibilidades en el orden mundial. Reflejando tan solo un anhelo, terminaron por adornar la estética de la diplomacia menemista. Constituyó una constante en los discursos del presidente Menem la invocación del “ingreso al primer mundo”.

La búsqueda de un vínculo preferente, al estilo del entablado con Gran Bretaña a fines del siglo XIX y principios del XX, inspiró la política hacia Estados Unidos. La tendencia se resumió bajo la expresión “relaciones carnales”. Expresaba el Canciller menemista Guido Di Tella: “Yo quiero tener una relación cordial con Estados Unidos, y no queremos un amor platónico. Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos, nos interesa porque podemos sacar un beneficio”¹⁷. La nueva toma de posición ante la potencia hegemónica apuntaba al perfeccionamiento de una alianza estratégica con ella y con el núcleo de potencias capitalistas de Occidente.

15 Carlos Escudé fue el ideólogo y principal exponente del realismo periférico.

16 Vacs, A. C., “Vuelta a los orígenes: democracia liberal, liberalismo económico y la redefinición de la política exterior argentina”, en Carlos H. Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995, p. 310.

17 Declaración a *Diario Página 12*, Buenos Aires, 9 de diciembre de 1990. Citado en Russell, R. (1996), óp. cit.

Se motivaba en la convicción que nutría el pensamiento del menemismo, de que Argentina, por naturaleza, integraba, junto con esas naciones, un lugar común del cual se había alejada por propia voluntad. Se trataba, por tanto, de retornar, de reincorporarse al “primer mundo”. Declaraba en aquel tiempo el presidente Menem: “...sólo queremos ocupar el espacio internacional que nos corresponde, sin compromisos ideológicos, hoy ya vacíos de significado”¹⁸.

El alineamiento pleno con Estados Unidos y el compromiso con la integración general suscitó que ciertos sectores imputaran a Menem una política de *double standard* o doble discurso. Siguiendo al respecto a Candeas¹⁹, puede decirse que el menemismo, al tiempo que consideraba los lazos con Washington como garantía de contención de los ‘excesos’ de la política externa de Brasil, aprovechaba también los vínculos con Brasil por su utilidad para el crecimiento económico y para mejorar la posición negociadora frente a Estados Unidos. La obtención de Argentina del estatus de aliado extra-OTAN, que generó cierta desconfianza e incertidumbre en Brasil, fue esgrimida en respaldo de los argumentos referentes al *double standard*.

A pesar de los contrastes de la política exterior menemista, en comparación con la del gobierno radical, la pretensión integracionista no solo se mantuvo dentro de los lineamientos introducidos por Alfonsín, sino que se profundizó hasta cobrar realidad. Durante esta etapa el Mercosur dejó de ser una aspiración y adquirió existencia concreta. Se asistió al nacimiento y al fortalecimiento del modelo Mercosur. No obstante las imputaciones de haber ejecutado un doble discurso, y sin desconocer las ventajas de un ambiente regional adecuado, Menem apostó fuerte a la integración, superando en tal sentido los esfuerzos de las dirigencias anteriores.

La voluntad política cobró la entidad suficiente para dar forma a la integración. Así, Menem y Collor de Mello resolvieron profundizar el proceso en 1990. Por el Acta de Buenos Aires se impulsó la creación de un Mercado Común Argentino-Brasileño. Contando con la adhesión de Uruguay y Paraguay, en marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción, que dio nacimiento a Mercosur. Sus disposiciones fijaban el 31 de diciembre de 1994 como fecha límite para conformar un mercado común que debía comprender:

18 Menem, C. S., *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*, Buenos Aires, Editorial CEYNE, 1990, pp.32-33.

19 Candeas, A.W. (2005), óp. cit., p. 206.

- La libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción.
- El establecimiento de un arancel externo común.
- La armonización de políticas macroeconómicas.
- La armonización de la legislación.
- La adopción de una política comercial común y la coordinación de las posiciones nacionales en foros económicos comerciales.
- El establecimiento de un mecanismo para la solución de controversias.

En 1994 el Protocolo de Ouro Preto significó un considerable avance al establecer la estructura institucional de Mercosur y conferir al bloque la personalidad jurídica internacional. Se iniciaba por entonces la fase de la unión aduanera. En 1996, Chile y Bolivia se convirtieron en “miembros asociados”.

Las crisis del tequila y la crisis asiática y turca cuestionaron la vitalidad de las economías de los países socios y trajeron tensión al proceso regional. Sin embargo, en 1997 Argentina y Brasil afirmaron el concepto de “alianza estratégica” al suscribir la Declaración de Río de Janeiro. El Mecanismo de Consulta y Coordinación Bilateral en materia de Defensa y Seguridad Internacional constituyó el instrumento de ejecución de aquellos términos.

Tensión y recuperación

En 1999 el electorado argentino se inclinó por la fórmula integrada por Fernando De la Rúa y Carlos “Chacho” Álvarez. Venciendo a sus pares justicialistas Eduardo Duhalde y Ramón Ortega, el binomio accedió a la presidencia a través de la Alianza, que constituía una coalición electoral entre el Radicalismo y el Frente País Solidario (Frepaso)²⁰.

Los candidatos electos parecían condensar las aspiraciones del grueso de la sociedad civil argentina, las cuales se traducían en la consolidación de los aspectos positivos en materia económica, de la gestión menemista, más su complementación con reformas necesarias en otras áreas. Por ello puede decirse que la Alianza se hizo cargo del poder en condiciones muchos más ventajosas que aquellas que tuvieron que enfrentar, al iniciar sus respectivos periodos, tanto Raúl Alfonsín (1983) como Carlos Menem (1989).

El núcleo social depositaba grandes expectativas en los candidatos electos, pero a la vez ansiaba pocos cambios en el curso

20 El Frepaso representaba la centroizquierda argentina.

político. Si bien la recesión económica había producido sus efectos y el desempleo constituía ya una tendencia en ascenso, la sociedad disfrutaba de la estabilidad económica que el plan de convertibilidad había traído. La percepción colectiva combinaba la resistencia a las variantes económicas con el repudio a la corrupción asociada al menemismo. Los objetivos resultaban claros para la nueva dirigencia: mantener la estabilidad económica, sin alterar la paridad cambiaria; revertir los niveles de desempleo; y depurar las instituciones irradiando transparencia y honestidad a la vida pública.

En lo externo no existían fuertes condicionantes que hicieran necesario introducir grandes variantes en el diseño de la política exterior. La vigencia, en el plano internacional, de similares condiciones contextuales a las imperantes en la mayor parte de la época menemista descartaban las innovaciones drásticas. En igual sentido, en el seno de la sociedad no se registraban mayores resistencias que obligaran a adoptar cambios de rumbo.

Sin embargo, la Alianza pretendió imprimir sus propios criterios a las relaciones exteriores del país. Para ello intentó revestir de sus propios fundamentos a la acción externa. Sus orientaciones en política externa comprendían la combinación de postulados propios del partido radical con elementos del realismo y del pragmatismo. Incorporaba la adscripción a una visión ética y normativa del sistema internacional. El gobierno aliancista aspiraba a volcar estas premisas en la voluntad de libre vinculación con cualquier actor, no solo en la relación por desarrollar con Estados Unidos sino también en el tema de Cuba en el ámbito de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Con la idea de moderar algunas tendencias del menemismo, la Alianza proyectó sus vínculos con el mundo sobre la base de los siguientes ejes:

- Desarrollo de relaciones intensas con Estados Unidos (en remplazo de las “relaciones carnales”).
- Impulso a la integración política y económica.
- Apoyo a la democratización del sistema internacional.
- Estímulo al afianzamiento de la paz y la seguridad internacionales.

A poco de andar, la crisis económica, acompañada por la decepción social ante la profundización de los casos de corrupción, redujeron los márgenes de maniobra. Disminuyeron, en consecuencia, las posibilidades de llevar adelante las orientaciones mencionadas, pues como se ha sostenido

la situación económica, que ya se avecinaba cual inmanejable, ejerció un influjo directivo, por lo que se debió adoptar posturas y tomar decisiones, que no guardaban demasiada distancia con lo practicado con antelación. Se ubican aquí las medidas de ajuste²¹ económico que De La Rúa aplica, bien pronto llegado al gobierno, y que recayeron sobre los estratos no favorecidos de la estructura socioeconómica argentina²².

Mercosur no fue inmune a este periodo crítico. Habiendo comenzado con la voluntad declarada de continuar con la práctica integracionista, la Alianza extrapoló hacia la región los significados y las causas de la crisis. A partir de entonces se vive un tiempo de angustias en Mercosur. La devaluación del real en Brasil en 1999 generó inconvenientes en el intercambio comercial bilateral. Poco a poco el malestar fue creciendo en el vínculo recíproco, al punto de generar un desgaste en las relaciones diplomáticas y comerciales con el gigante vecino.

Si la crisis socioeconómica de Argentina significaba un freno para el ritmo normal de las relaciones en la región, el cruce de declaraciones condujo a un mayor resentimiento. Algunos dirigentes argentinos pretendieron atribuir los orígenes del deterioro económico a la devaluación del real. Mientras Cavallo se esforzaba por reconocer que la política monetaria brasileña había perjudicado a la Argentina, el canciller Rodríguez Giavarini debía salir a sembrar tranquilidad en la zona.

De ahí en adelante el control del gobierno se volvió cuesta arriba. La crisis económica ingresó en su fase de agudización, caracterizada por el incremento en los niveles de desempleo y el crecimiento del endeudamiento externo. El desenlace se aproximaba. La designación de Domingo Cavallo al frente del Ministerio de Economía no sirvió sino para agravar la situación. No solo se había deteriorado el consenso social del cual la Alianza supo disponer en sus inicios, sino también el apoyo de los sectores políticos y económicos. La Alianza, como tal, había dejado de existir con anterioridad. Meses atrás el vicepresidente “Chacho” Álvarez había renunciado y, con ello, se había disuelto la sociedad con el Frepaso. Al respecto, Bernal-Meza²³ afirma que “las esperanzas de cambio,

21 Se suceden, por aquella época, tres severos ajustes económicos.

22 Torres, M. A. y Romero, E. (2005), óp. cit., p. 84.

23 Bernal-Meza, R., “La crisis argentina: Su impacto en las relaciones bilaterales

con el triunfo de la *Alianza*, rápidamente se frustraron. De la Rúa no fue capaz de consolidar en una alianza político-social la fuerza necesaria para superar la crisis”.

La inconstitucional y antipopular decisión de retener los depósitos de los ahorristas, a través del denominado corralito impuesto por Cavallo, despertó la reacción final. La cuestión desembocó en los acontecimientos de diciembre de 2001, que determinaron el colapso de De La Rúa. El gobierno no advirtió la necesidad de revertir los excesos del modelo aplicado desde los años de 1990. Tampoco escuchó las peticiones del cuerpo social por recubrir de un despliegue más ético el obrar público.

Los sucesos lamentables de diciembre de 2001 culminaron con la renuncia de De La Rúa. En su remplazo asumió la presidencia el justicialista Adolfo Rodríguez Saá, quien permaneció tan solo una semana en funciones. Sin embargo, en ese lapso tuvo lugar una manifestación de fuerte impacto y relevantes consecuencias. En el Congreso de la Nación, Rodríguez Saá declaró al mundo el *default* argentino. El episodio fue coronado con aplausos y con la entonación de la marcha peronista.

En medio de una semana en la cual se sucedieron cinco presidentes, Eduardo Duhalde, a través de un mecanismo previsto en la Constitución Nacional, pero careciendo de legitimidad, se hizo cargo del gobierno provisorio. El otrora ex vicepresidente de Menem afrontaba la difícil tarea de llevar adelante la transición.

Teniendo en cuenta el carácter fundamentalmente socioeconómico de la crisis, Duhalde ejecutó una política de fuerte contenido social. Medidas orientadas al asistencialismo social trataron de detener, o en el mejor de los casos, restaurar los preocupantes niveles de marginalidad y exclusión. Devaluando la moneda, implantó un modelo inspirado en la sustitución de importaciones, con una presencia más fuerte del Estado en las diversas áreas de su agenda. El abandono de la convertibilidad de modo precipitado generó una desarticulación entre los salarios reales y el nivel de precios, que repercutió en la calidad de vida de la población.

Con la sustitución de importaciones Duhalde intentó estimular al sector agrícola e industrial, augurando una reactivación económica. La devaluación del peso tornó más accesible la ubicación de la

argentino-brasileñas y sobre el Mercosur”, en *Cadernos PROLAM/USP - Brazilian Journal of Latin American Studies*, Año I, Volume I, 2002. Disponible en http://www.usp.br/prolam/downloads/2001_01_04.pdf

producción local, con lo cual las exportaciones empezaron a ocupar un lugar protagónico en el proceso de recuperación. En función de ello Duhalde advirtió la necesidad de reponer los buenos términos con el entorno, manifestando la voluntad de reimpulsar Mercosur. Asimismo, trató de prorrogar el tratamiento del endeudamiento externo con los organismos multilaterales de crédito y con los acreedores privados²⁴ hasta después de las elecciones presidenciales para que tales temas no afectaran la transición y se asegurara la gobernabilidad.

Recuperación y evolución

A partir del 25 de mayo de 2003 Argentina retornó al circuito normal de sucesión gubernamental, luego del periodo transitorio que siguió a la crisis social, económica e institucional de diciembre de 2001.

La coyuntura imperante cuando Néstor Kirchner se hizo cargo del gobierno reducía a escasas alternativas el margen de obrar concreto. Condicionantes intrínsecos y extrínsecos habían restringido las posibilidades de innovar en el curso de los acontecimientos. La eventual orientación que se imprimiría a sus políticas también se vio determinada por la factura de los hechos.

Los escasos niveles de representación manifestados en el origen electoral del nuevo gobierno condicionaron y orientaron su accionar. La construcción de consenso político y la generación de identificación popular con el proyecto de la nueva dirigencia, desde el mismo poder, caracterizaron las acciones del gobierno. Las medidas adoptadas revelaron un fuerte contenido político.

En lo interno, la búsqueda de estabilidad política institucional dominó el período. Supone la continuidad con el proceso de recuperación socioeconómico iniciado después de 2001. Si bien el gobierno transitorio de Duhalde había contribuido a disipar los riesgos institucionales, la necesidad de consolidar la estabilidad constituía una consigna abierta para el debutante gobierno. Los problemas estructurales reclamaban la implementación de soluciones de fondo.

Pesaban sobre el debutante gobierno los elevados índices de desempleo, la caída del consumo y la pérdida del poder adquisitivo

24 Tenedores de bonos de la deuda pública argentina respecto a los cuales Argentina había declarado la cesación de pagos. El país no ingresó en ningún momento en *default* con los organismos multilaterales de crédito.

para amplios sectores de la geografía social argentina, como resultado de la salida de la convertibilidad y la correspondiente devaluación monetaria. En consecuencia, los altos índices de fragmentación y exclusión sociales, con un progresivo empeoramiento de la calidad de vida, afectaban un porcentaje alarmante de la sociedad²⁵.

En parte para marcar su perfil y en parte para generar consenso en la sociedad civil y atraer a sectores políticos de centroizquierda, Kirchner ejecutó una serie de actos de fuerte impacto y encaró temas de sensible significado para la comunidad. Sus principales actos fueron entre otros: la modificación de las cúpulas de la Policía Federal y de las Fuerzas Armadas; una nueva composición de la Corte de Suprema de Justicia de la Nación; la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final; la derogación del decreto que prohibía la extradición de militares; la detención y condena de represores del proceso y de los ex jefes montoneros); la revisión de las privatizaciones; el Acuerdo Bilateral con la República Popular China (RPC); la misión a Haití en el marco de Naciones Unidas; el acuerdo con los acreedores privados; la cancelación de la deuda pública externa con el FMI.

El terreno ideológico adquirió un sentido aparte en esta etapa. El gobierno recurrió a esta faceta para nutrir su acción política, sobre todo hacia el interior del Estado argentino. Pero tal rasgo también tuvo sus expresiones contextuales, pues muchos países del entorno regional incorporaron en esta etapa estadistas, en mayor o en menor medida, cercanos al pensamiento de izquierda. La sintonía ideológica que se forjó facilitó el abordaje de cuestiones comunes.

Desde la perspectiva de la política exterior había mucho por hacer. El objetivo de fondo apuntaba a reforzar la tarea de mejorar la inserción internacional, que ya había sido comenzada por Duhalde, luego del deterioro que experimentó la imagen externa del país a partir de diciembre de 2001. El plano económico consumió los mayores esfuerzos. La consigna específica e inmediata fue la resolución del *default* con los acreedores privados y el tratamiento del fuerte endeudamiento con los organismos multilaterales de

25 Torres M. A., "Soltando las amarras. Algunas consideraciones sobre la cancelación de la deuda con el FMI", Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponible en <http://www.caei.com.ar/es/programas/pea/04.pdf>

crédito; temas cuya solución había sido prorrogada por el gobierno de Duhalde.

La posición que el gobierno de Kirchner adoptó frente al sistema internacional partía de una coherente concepción de la realidad que atravesaba el país, y de su efectivo peso en el escenario mundial, con una pragmática ponderación de sus aspiraciones y capacidades relativas. Con respecto a Estados Unidos, se alejó del alineamiento automático e incondicional. “Partidarios en la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen”²⁶.

Los lineamientos básicos de la política exterior de Kirchner pueden resumirse en los siguientes postulados:

- Una concepción realista del sistema internacional y sus relaciones de poder.
- Una relación madura con Estados Unidos y el mundo desarrollado. “Cooperación sin cohabitación”.
- Una posición crítica frente a los organismos internacionales de crédito y el sistema financiero internacional.
- El impulso a la integración regional, al multilateralismo y a una apertura comercial equitativa.
- El respaldo a la vigencia de Naciones Unidas.
- El respeto a los derechos humanos y a la lucha contra el terrorismo internacional.

El gobierno kirchnerista identificó la integración y cooperación regional como los mecanismos idóneos para concretar un desarrollo económico y alcanzar un mejor posicionamiento progresivo en el concierto internacional. Recuperando algunos elementos propios del “desarrollismo”, introdujo la noción de “integración productiva” con la convicción de la necesidad de revertir la perniciosa división internacional del trabajo, reactivando la industria nacional y regional. Sostenía el canciller Bielsa: “concebimos a la integración regional como un camino ineludible para posicionarnos ventajosamente en el mundo global y ensanchar nuestros espacios comerciales, objetivos vitales para consolidar el proceso de recuperación económica de nuestro país”²⁷.

²⁶ Nestor Kirchner, Discurso de Asunción Presidencial, 25 de mayo de 2003.

Disponible en <http://www.clarin.com/diario/2003/05/25/um/m-565008.htm>

²⁷ Discurso del Canciller Rafael Bielsa en la conferencia “Argentina: de la recuperación a la consolidación económica”, Council of the Americas, La Argentina

La política hacia Mercosur representa uno de los puntos respecto al cual el gobierno de Kirchner fijó una dirección concreta. La consolidación de la bilateralidad con el país vecino y el perfeccionamiento del proceso integracionista ocuparon un lugar preponderante en la política exterior de Kirchner. Sin embargo, en esta instancia los propósitos no siempre encontraron una perfecta realización en el terreno de los hechos.

En el ámbito de las manifestaciones se apreció una suerte de renovación en la concepción de la relación bilateral y del modelo de integración. Valoraciones inscritas en criterios de política internacional suministraron las razones para la elaboración de una imagen más amplia y auspiciosa sobre las alternativas que confieren la bilateralidad y el proceso de integración en conjunto. Implicó un giro en la consideración referente a Brasil, en el intento de ponderarlo como un elemento estratégico para el posicionamiento en el sistema internacional, prescindiendo de una visión estrictamente comercial.

Esta visión sobre los lazos con Brasil y los beneficios de Mercosur reconoce fuentes primigenias en las planificaciones de Alfonsín y Sarney, y antecedentes inmediatos en el conjunto de creencias de la dirigencia duhaldista. Con posterioridad a la crisis de diciembre de 2001, comenzó a reinstalarse una concepción, ya presente en alguna proporción en los antecedentes genésicos de Mercosur, más precisamente en la etapa de los acuerdos argentino-brasileños. Se trata de concebir al esquema de integración en términos políticos y sociales, y no exclusivamente económicos, identificándolo como un impulso para el desarrollo.

Argentina proyectó la relación bilateral con Brasil sobre la base de la generación de posiciones comunes frente a cuestiones del panorama internacional que constituyen temas sensibles para ambas agendas. A su favor, la relación contaba a priori con la cercanía ideológica entre los mandatarios argentinos y los brasileños, y con una agenda exterior con muchos puntos en contacto. Cuestiones derivadas del proceso de integración de Mercosur, la situación de deudores respecto al FMI, los temas de seguridad y terrorismo y su vinculación con la triple frontera de especial consideración para Estados Unidos plantearon desafíos comunes para ambos Estados²⁸.

en el marco internacional, 10 de agosto de 2004. Disponible en <http://www.mrecic.gov.ar/portal/cancilleria/discursos/bielsa/d04o810.html>

28 Arce Suárez, A., El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia

Se destaca la solidaridad de Brasil frente a los esfuerzos argentinos por superar la situación de endeudamiento. También cobra relieve la armonía de criterios, en materia externa, frente a desafíos comunes, evidenciada, entre otros, por posturas similares en diversos foros internacionales, sobre todo en lo referente al problema del endeudamiento público. Los dos países culminaron el 2005 anunciando la cancelación de la deuda con el FMI. El precedente brasileño representó un estímulo para la determinación nacional. La colaboración también se observó en otras áreas, como la energética.

En el terreno de la práctica, el proceso de integración presentó su ritmo y notas propias, no siempre coincidentes con aquellas expectativas o posturas declaradas. El motor que impulsó la relación y, en consecuencia, dio forma a la política seguida en definitiva, fue fundamentalmente el comercio regional y sus proyecciones.

El proceso de integración también experimentó sus contingencias, surgidas de las diferencias coyunturales y estructurales propias de los Estados miembro. Las disidencias se originaron en las asimetrías de desarrollo existentes no solo entre un miembro y otro, sino también entre regiones, más allá de toda frontera, dentro y fuera de un país.

Cierto sector del empresariado argentino reaccionó ante la importación proveniente de Brasil. El gobierno argentino exigió la aplicación de salvaguardas para amparar los sectores productivos e industriales de nuestro país. Así, durante 2004, quien se desempeñaba como ministro de Economía, Roberto Lavagna, decidió aplicar barreras unilaterales al ingreso de productos textiles procedentes de Brasil. Con posterioridad se impusieron también a los rubros neveras, cocinas, lavadoras, televisores y calzados.

El problema desembocó en que Brasil aceptó la Aplicación de la llamada Cláusula de Adaptación Competitiva (CAC)²⁹, que para algunas posiciones se traduciría en una suerte de proteccionismo. Se sostiene que estas cláusulas conllevan el riesgo de lesionar a Paraguay y a Uruguay porque la aplicación de una de estas a sus respectivas producciones incidiría de modo significativo en las

virtual?, Revista *CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 65, mayo-junio de 2004, pp. 111-127.

29 "Buscan terminar con siete años de conflictos en el Mercosur", en *La Nación*, edición on line del 19 de enero de 2006. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=773441&origen=relacionadas

economías de los dos socios “menores”. En cambio, si Uruguay o Paraguay impusieran una de estas medidas a la producción argentina o brasileña, no impactarían con tanta intensidad.

La composición del intercambio comercial entre Argentina y Brasil suscitó otra línea de tensión regional. La cuestión encerraba la preocupación argentina de que la bilateralidad cristalizara su rol de abastecedor de materias primas. Afirmaba Lavagna: “no queremos una Argentina desindustrializada y proveedora de materias primas en el Mercosur”³⁰, en clara alusión a la preocupación de que el comercio bilateral condujera a una especialización primaria para la economía argentina. La situación llevó a la adopción de medidas protectoras de la industria local argentina y al despliegue de negociaciones al respecto. En noviembre de 2005, al conmemorarse los 20 años de los tratados genésicos de Mercosur celebrados por Alfonsín y Sarney, el presidente Kirchner resaltó una vez más la necesidad de equilibrar la composición del intercambio comercial bilateral.

Puede mencionarse como falta de coordinación las distintas posturas entre las dirigencias argentina y brasileña frente al conflicto ecuatoriano³¹. Otra fuente de tensión fue la instalación de pasteras en la localidad uruguaya de Fray Bentos, vecina de la ciudad argentina de Galeguaychu, que desató un conflicto diplomático³² con Uruguay. Sin embargo hubo lugar para el crecimiento. En el año 2006 el modelo se amplió con la incorporación de Venezuela al bloque.

Conclusiones

La convergencia de condicionantes intrínsecos y extrínsecos condujeron a la dirigencia argentina a concebir a la integración como una variable para atemperar las presiones coyunturales y los dilemas estructurales. Por tanto, debió modificar su visión sobre las posibilidades que le ofrecía el entorno regional, remplazando la hostilidad por la confianza recíproca, en las relaciones con los

30 “Las claves del debate que estalló entre Néstor Kirchner y Lula”, en *Página 12*, edición on line del 15 de diciembre de 2004. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-44880-2004-12-15.html>

31 En aquella oportunidad Brasil proponía una mediación a través de la Confederación Sudamericana de Naciones, mientras que la conducción argentina consideraba que esa misión correspondía a la OEA.

32 El caso sería llevado hasta la Corte Internacional de La Haya.

actores vecinos. La restauración de la democracia permitió asimilar la nueva perspectiva, a la vez que suministró el discurso y los medios para entablar la cooperación. Las transformaciones del sistema internacional respaldaron la tendencia hacia la regionalización.

En cuanto a su sentido y alcance, Mercosur representa un producto democrático para sus miembros y, al mismo tiempo, un conducto para la realización de la democracia. Un producto democrático, porque su existencia resultaría poco probable sin las condiciones y los medios que la vigencia democrática proporciona. La instalación de la democracia en Argentina contribuyó a suprimir la idea de confrontación del imaginario que se había elaborado sobre el entorno y los actores regionales. En la zona, allanó las instancias para el encuentro de intereses comunes. La voluntad creadora así lo entendió, por eso se estipuló la llamada “cláusula democrática” en el Protocolo de Ushuaia (24 de julio de 1998), que exigía como condición indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur la plena vigencia de las instituciones democráticas.

Mercosur, supone un conducto para la realización de condiciones democráticas, porque la integración optimiza las posibilidades de desarrollo para los países miembro. La consolidación del sentido político de Mercosur implica un aumento de las posibilidades autonómicas de los socios, pues la concepción del modelo como factor estratégico de inserción internacional vigoriza las capacidades de cada socio para concretar sus objetivos.

Su relevancia para Argentina se refleja en la continuidad, observada a lo largo de los distintos gobiernos que se sucedieron desde la constitución del modelo de integración. La probada flexibilidad para adaptarse a las crisis regionales, e internas de cada país, anticipa su proyección futura y revela el compromiso de sus integrantes con su perduración.

Las alternativas futuras albergan las consignas de profundización y consolidación de la integración en otras áreas (social, laboral, educativa), pero las tendencias económicas, regionales y mundiales, los escenarios políticos posibles en el interior de cada Estado y la dinámica del orden mundial abren interrogantes sobre los eventuales cursos de acción de Mercosur.

Bibliografía

- Bernal-Meza, R., Política exterior argentina: de Menem a De La Rúa. Hay una Nueva Política?, en *São Paulo em Perspectiva*, 16 (1), Brasil, 2002.
- , “La crisis argentina: su impacto en las relaciones bilaterales argentino-brasileñas y sobre el Mercosur”, en *Cadernos PROLAM/USP- Brazilian Journal of Latin American Studies*, Año I, Volume I, 2002. Disponible en http://www.usp.br/prolam/downloads/2001_01_04.pdf
- Candeas, A. W., “Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avancos e reços”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, janeiro-junho, año/vol. 48, número 001, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, Brasil, 2005.
- Escudé, C. y Cisneros, A., *Historia general de las relaciones exteriores de la República*, Capítulo 68, Tomo XIV, Parte III, Argentina. Disponible en <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/14/14-051.htm>
- Menem, C. S., *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*, Buenos Aires, Editorial CEYNE, 1990.
- Russell, R., *Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate*, Serie: Documentos de Trabajo e Informe de Investigación, No. 158, Area: Relaciones Internacionales, Flacso, Buenos Aires, 1994.
- , *Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989*, Serie: Documentos e Informes de Investigación No. 204, Área: Relaciones Internacionales, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 1996.
- Torres, J. J., “Mercosur: objetivos, avances y asignaturas pendientes”. Exposición efectuada en el marco de las Jornadas argentino-españolas sobre Mercosur y las relaciones económicas internacionales en la Fundación Banco Empresario de Tucumán, septiembre de 1997, publicada en la página web del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano. Disponible en <http://www.idela.org/contenidos/ii/idea11.pdf>
- Torres M. A., Soltando las amarras. Algunas consideraciones sobre la cancelación de la deuda con el FMI, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponible en <http://www.caei.com.ar/es/programas/pea/04.pdf>
- y Romero, E., “La constante búsqueda de una identidad. Una mirada hacia la política exterior argentina. Desde Menem a Kirchner”, en *Estudios Internacionales de la Complutense*, Vol. 8, No. 2, Segundo Trimestre (abril-junio), Madrid, 2005.
- Tussie, D. y Vázquez P., “Comercio y problemas ambientales en el contexto del Mercosur”, en *Comercio y ambiente: temas para avanzar el diálogo*, Mónica Araya (Editora), Organización de los Estados Americanos (OEA),

2000.

Vacs, A. C., "Vuelta a los orígenes: democracia liberal, liberalismo económico y la redefinición de la política exterior argentina", en Carlos H. Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995.

•

FECHA DE RECEPCIÓN: 2 / 02 / 2007
FECHA DE APROBACIÓN: 0? / ?? / 200?