

REFUNDACIÓN Y EXCEPCIONALIDAD EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRIMER GOBIERNO DE MENEM (1989-1995)

RESUMEN

El presente artículo se propone analizar la política exterior desarrollada por el gobierno de Carlos Menem en el contexto de excepcionalidad que supuso la crisis hiperinflacionaria y el fin de la guerra fría a comienzos de la década de 1990. En este sentido, se busca rastrear de qué forma las ideas de refundación y excepcionalidad -que atravesaron la estrategia neodecisionista desplegada por el gobierno de Menem- también estuvieron presentes en los fundamentos de la política exterior de aquellos años. Profundizando el análisis, el artículo se focaliza en la relación con los Estados Unidos y en la política argentina frente al Mercosur en tanto indicadores clave del presunto reencauzamiento del país a la senda de la normalidad.

PALABRAS CLAVE: Argentina; política exterior; neoliberalismo; estado de excepción

REFOUNDATION AND EXCEPCIONALISM ON THE MENEM'S FIRST GOVERNMENT FOREIGN POLICY (1989-1995)

SUMMARY

This paper intends to analyze the foreign policy developed by the government of Carlos Menem in the exceptional context experienced due to the hyperinflationary crisis and the end of the cold war at the beginning of the 1990s. In this respect, the article seeks to find the ways in which the ideas of 'reestablishment' and exceptionality -that crossed the neodecisionism strategy deployed by Menem's administration- were also present in the basis of the foreign policy of those years. Furthering the analysis, the article focuses on the relationship with the United States and the Argentine policy towards Mercosur as both key indicators of the alleged re-orientation of the country into the path of normality.

KEY WORDS: Argentina; foreign policy; neoliberalism; state of exception

Fecha de recepción: 15 de febrero de 2015

Fecha de aceptación: 25 de noviembre de 2015

REFUNDACIÓN Y EXCEPCIONALIDAD EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRIMER GOBIERNO DE MENEM (1989-1995)

ALEJANDRO FRENKEL*

1. Introducción

Carlos Saúl Menem asume el gobierno nacional argentino en 1989 luego de que el presidente saliente, Raúl Alfonsín, tuviera que entregar anticipadamente el mando en un contexto de desmadre hiperinflacionario. En el ámbito internacional, la vuelta del peronismo se produjo al mismo tiempo que caía el muro de Berlín, se expandía la globalización y se legitimaban los programas neoliberales de reformas de mercado. Como ocurrió con otros países de América Latina, la Argentina abandonaría lo que quedaba del paradigma estatal-desarrollista, adoptando, en cambio, los lineamientos emanados del denominado Consenso de Washington. La dimensión externa de este modelo implicaba una inserción en los mercados internacionales de capital que, a su vez, requería una política exterior de alineamiento con las potencias del capitalismo central (Bernal Meza, 2002). En este escenario, al igual que en numerosos países de la región en la Argentina se estableció un nuevo carácter gubernativo, el neodecisionismo, en tanto estrategia de gobierno basada en la excepcionalidad de la situación nacional, en consideración y una fórmula de carácter funcional a los requerimientos del neoliberalismo económico (Leiras, 2012).

Durante los primeros años del menemismo, la búsqueda de la superación del caos económico y social se transformaría en uno de los objetivos primordiales del gobierno nacional. Los sucesivos shocks inflacionarios, combinados con una despolitización de la ciudadanía fueron sembrando el terreno para la construcción de un sólido consenso en la sociedad de que la crisis había demostrado de manera incontrastable el agotamiento del modelo estatista de acumulación. En este contexto, la idea de un escenario de emergencia que requería decisiones de carácter excepcional constituyó un factor determinante para la adopción de los axiomas de liberalización y reforma del Estado. Según este esquema, el fracaso de las sucesivas políticas heterodoxas, la crisis hiperinflacionaria y la crisis de la deuda externa eran la expresión de una relación perimida entre Estado y mercado, que ahora debía ser reestructurada sobre nuevos fundamentos.

De la misma forma, el nuevo orden mundial que dejaba el fin de la guerra fría favoreció la refundación de los principales lineamientos en materia de política exterior. La tesis del “realismo periférico” que dio forma al modelo de inserción internacional por aquellos años establecía que el único camino viable consistía en aceptar los límites existentes, en tanto la Argentina es un país dependiente, vulnerable y poco relevante para los intereses de los países centrales (Escudé, 1992). El resultado de este diagnóstico se tradujo en la construcción de una estrecha alianza con Estados Unidos, bajo el presupuesto de que el alineamiento era posible siempre y cuando no generara “costos materiales tangibles” para el país en términos de interés nacional; y en la adopción de una política exterior en clave económica (Busso y Bologna, 1994; Colacrai, 2004; Miranda, 2012) que guardaba un lugar de privilegio para las relaciones norte-sur, transformándola en una herramienta para la implementación del modelo económico.

*Licenciado en Ciencia Política y doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Becario del CONICET.

Al igual que el resto de las políticas públicas, la política exterior del Estado argentino a comienzos de la década de 1990 va a estar atravesada por las nociones de refundación y excepcionalidad. De allí se desprendería una estrategia de inserción internacional como apéndice fundamental tanto para la implementación del modelo económico neoliberal como para restablecimiento de una “normalidad” de la Argentina en su vinculación con el resto del mundo.

1. Definiciones conceptuales: neodecisionismo y política exterior

Para algunas de las principales escuelas del campo de las relaciones internacionales - como el realismo o el enfoque de la sociedad internacional- la política exterior es el resultado de acciones y reacciones ante limitaciones y oportunidades otorgadas por el sistema internacional (Lasagna, 1996)¹. Existen otros enfoques que, por el contrario, afirman que el núcleo de la política exterior debe buscarse en los factores internos de un Estado o, en su defecto, de la sociedad. A pesar de que puedan enfatizar una variable independiente doméstica distinta, estos enfoques comparten una asunción común: que la política exterior se entiende mejor como el producto de dinámica interna un país que por las fuerzas sistémicas internacionales (Rose, 1998:148).

Ahora bien, más allá las virtudes explicativas de cada perspectiva, el sobredimensionamiento tanto de la dimensión sistémica como de la dimensión doméstica encuentra importantes limitaciones para el análisis de la política exterior². Una primera arista para superar estas dificultades analíticas y así conectar las potencialidades de ambos enfoques puede encontrarse en la formulación de Helen Milner, quien postula que la "política nacional y relaciones internacionales están inseparablemente interconectadas. La posición internacional de un país ejerce un impacto importante en su política interna y en la economía. Del mismo modo, su situación interna moldea su conducta en los asuntos exteriores" (Milner, 1997: 3). Sumado a ello, Anabella Busso (2014) refuerza esta idea al señalar a aquellos aportes teóricos que establecen la permanente interconexión entre la política interna y la internacional, destacando su condición interméstica como una de las características más notorias y crecientes a partir de los años setenta³. Por ende, la propuesta teórica de este trabajo, entonces, es concebir a la política exterior como una política de carácter *interméstico*. Es decir, que los patrones explicativos de sus cambios y continuidades están dados tanto por factores sistémicos, como por factores domésticos.

¹ Cabe destacar que entre las distintas corrientes del realismo, hay algunas que fueron incorporando las variables domésticas en sus esquemas explicativos de política exterior. Tal es el caso del realismo neoclásico, quien sumó a las percepciones de los decisores estatales sobre el sistema internacional como factor influyente. No obstante, estas percepciones, en tanto variables intervinientes, no tienen la misma fuerza determinante que los incentivos sistémicos.

² James Rosenau (1980), por ejemplo, advierte la importancia menor de la variable sistema político en los casos de países con menor desarrollo. En esta explicación, los sistemas políticos de países menos desarrollados serían más vulnerables a los estímulos del contexto internacional, con lo cual sus políticas exteriores estarían más claramente determinadas por éste que por los condicionantes internos. También resultan profundamente insuficientes las teorías basadas en el sistema internacional como fundamento excluyente de la política exterior, ya que, como sostiene Lasagna, “las mismas pueden explicar circunstancias donde Estados con atributos nacionales ampliamente diversos se comprometen de forma similar bajo semejantes limitaciones externas, sin embargo, no ayudan a explicar situaciones donde Estados de un mismo nivel en el contexto mundial responden de forma diferente a los mismos estímulos, o donde el mismo Estado altera significativamente su comportamiento a pesar de pequeños cambios en el contexto internacional” (Lasagna, 1996: 45 y 46).

³ Por citar un ejemplo, Rosenau (1967) afirma que la política exterior es una consecuencia de lo que establece como “política transversal”, la cual combina componentes domésticos e internacionales sin límite alguno.

Por otro lado, se asume la noción de neodecisionismo para intentar comprender de qué forma las ideas de refundación y excepcionalidad estuvieron presentes en la estrategia política que caracterizó al gobierno menemista; y cómo la política exterior también estuvo atravesada por estos conceptos. En este sentido, siguiendo a Santiago Leiras (2008), se entiende por neodecisionismo al modelo estratégico de decisión política que está profundamente concentrado en la figura presidencial, proponiendo un replanteo y una adecuación del régimen presidencialista en el contexto de la doble transición del autoritarismo a la democracia y del estatismo económico al gobierno orientado hacia políticas de libre mercado, desregulación y activa inserción a los ritmos impuestos por el proceso de globalización capitalista; y que se basa en una concepción de gobernabilidad asentada en las prerrogativas y desempeño de un poder ejecutivo decisor, prevaleciente con todos sus atributos, sobre los otros poderes.

Planteado este marco conceptual, el análisis de la política exterior del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995) se realizará considerando las principales tendencias del escenario internacional y regional de la post guerra fría, así como el conjunto de causas internas que condicionan la política exterior de un Estado. En este sentido, se prestará particular atención a tres variables que Busso (2014) establece como explicativas de los vaivenes de la política exterior argentina luego de la recuperación democrática en 1983. Las mismas son: las diferencias en torno al modelo de desarrollo; las crisis recurrentes y las distintas maneras de entender la democracia.

La primera de estas variables –referida al modelo de desarrollo– se configura sobre dos propuestas históricas: una basada en las ideas estructural-desarrollistas y autonomistas; y otra, que revitaliza la interpretación de que la declinación argentina tiene su causa en la industrialización mercado-internista cimentada desde la posguerra, contrastándola con la Argentina abierta de principios del siglo XX, basada en el modelo agroexportador y la conexión especial con una gran potencia (Rapoport y Spiguel, 2005). En efecto, los mismos autores señalan la importancia de tener presentes los factores económicos, pues ejercen una influencia decisiva en la evolución del Estado y de los regímenes políticos y en la formulación de la política internacional del país (Rapoport y Spiguel, 2003: 170 y 171).

Por otro lado, las situaciones de crisis sirven para comprender cómo la ideas de excepción y refundación atraviesan la concepción que se tiene del Estado y la facilidad que se tiene para innovar en el ámbito de las políticas públicas. En tercer lugar, el concepto de democracia resulta explicativo para entender la relación Estado-mercado-sociedad civil y cómo la dinámica de esta tríada determina los contenidos de la vinculación con el mundo (Busso, 2014).

2. El escenario internacional a principios de los años '90

1989, el año en que asumió el gobierno argentino Carlos Saúl Menem, constituyó un punto de inflexión no solo para el país sino que además significó un hito en la historia mundial. La caída del muro de Berlín en noviembre de ese año determinó el fin de la era bipolar de las superpotencias y de un mundo dividido en bloques estrictamente delimitados. Este breve proceso de disolución del campo socialista culminaría en 1991 con el colapso de la Unión Soviética, marcando el punto definitivo a lo que el historiador Eric Hobsbawm (1995) denominó como el corto siglo XX.

Entre sus múltiples efectos, el fin de la guerra fría marcaría el comienzo de una etapa unipolar en la configuración del poder internacional, con tendencias crecientes a la conducta

unilateral y a la búsqueda sistemática de la primacía por parte de Estados Unidos (Battaglino, 2008). A pesar de que la supremacía en el plano militar no fue puesta en duda, en el ámbito económico el escenario mundial emergente se correspondía más con una estructura multipolar. Más allá del debate, el triunfo del capitalismo sobre el socialismo determinó un orden mundial emergente (si es que se puede hablar de algún tipo de “orden”) definido por una homogeneidad sistémica, en la que los principales Estados pertenecen a un mismo tipo, obedecen a un mismo concepto de política y reconocen los méritos de la democracia y el modo de producción capitalista (Russell, 1992).

La denominada Guerra del Golfo (1990-1991) constituiría el bautismo de fuego del nuevo orden mundial imperante. Desde el punto de vista militar, la supremacía norteamericana permitió a los Estados Unidos llevar a cabo una ofensiva bélica sin mayores resistencias de la comunidad internacional. Desde el punto de vista ideológico, la intervención comandada por el país norteamericano revelaba el pensamiento único que se había transformado en dominante: el mundo era único y por lo tanto eran únicos los valores que debían defenderse en forma conjunta y universal: libertad, democracia y economía de mercado. En el plano económico, con la caída del bloque socialista se produciría el “segundo impulso de los regímenes neoliberales en el mundo capitalista avanzado” (Anderson, 2003) y una tendencia a la unificación del mercado mundial en la que el credo neoliberal se impondría finalmente como la cosmovisión hegemónica. La liberalización masiva del comercio y la preeminencia de los asuntos económicos por sobre los estratégico-militares pasarían a determinar las relaciones intra e interestatales. En este marco, la preeminencia de los esquemas mercado-céntricos afectaría la legitimidad de los que pueden llamarse programas y políticas mixtas, intermedios o heterodoxos, que presidieron los milagros económicos más impresionantes del siglo XX (Hobsbawm, 1995).

En el ámbito regional, al calor del fin de la guerra fría se fue configurando un escenario de consolidación democrática combinada con sucesivas crisis de la deuda externa y, en algunos casos, escenarios hiperinflacionarios. A estos dos fenómenos se superpuso la globalización, promoviendo el incremento de la interdependencia económica entre los países de la región y las economías centrales, además de fomentar altos niveles de endeudamiento e imposición de condicionalidades por parte de los organismos multilaterales de crédito. Comenzaría así el auge de las reformas estructurales, orientadas a promover la desestatización y desregulación de la economía. Se trataba de lo que el diario conservador británico *The Economist* (1995) definió como “des-inventar el Estado”. Bajo esta prédica la privatización de las empresas estatales y de los sistemas de salud, educación y seguridad social se instalarían masivamente en las agendas públicas nacionales.

En el contexto de la defensa y la seguridad, este período se va a caracterizar por una positiva disminución de las percepciones de amenaza entre los Estados y la consecuente caída de las hipótesis de conflicto interestatales. El abandono de los esquemas proteccionistas y caída de la impronta militarista en las relaciones externas impulsarían la configuración de distintos procesos de integración en América Latina. A tono con el modelo emergente de “regionalismo abierto”⁴, estos procesos se articularon sobre un esquema de vinculación

⁴ El término “regionalismo abierto” se empleó en las emergentes teorías de la integración regional de la décadas de 1980 y 1990 con el objeto de destacar el aspecto novedoso, respecto de un modelo de “viejo” regionalismo (o “cerrado”) desenvuelto en la década de 1960 y 1970. Desde la nueva perspectiva, la idea de “cerrado” contiene una connotación negativa, en tanto dichos procesos buscaban replegarse y resguardarse del mundo, más que abrirse a él.

prácticamente limitado al intercambio de bienes y servicios, excluyendo a otras áreas como educación, seguridad o infraestructura de la agenda de la integración.

Asimismo, ante las dificultades para alcanzar consensos en la Ronda Uruguay del GATT a principios de la década de 1990, los bloques económicos regionales adquirieron especial importancia en tanto engranajes intermedios en la conformación de un mercado mundial globalizado. En efecto, la conformación del Mercado Común del Sur (Mercosur) o la Comunidad Andina de Naciones (CAN) estuvieron fundamentalmente direccionados a la inserción de los países en el emergente escenario internacional de la post guerra fría.

3. Reforma del Estado y modelo neoliberal en Argentina

Carlos Menem asumía, seis meses antes de lo establecido, la presidencia en un país sumergido en una honda crisis hiperinflacionaria que llegaba al 5000% anual. Sumado a ello, la economía sufría una recesión del 5% y la deuda externa superaba los 60 mil millones de dólares. “Caos”, “desorden”, “colapso” o “crisis” se convirtieron en palabras recurrentes en la retórica de la clase dirigente y, sobre todo, en el discurso de los medios masivos de comunicación. En un país extenuado, la experiencia hiperinflacionaria va a atravesar a la sociedad argentina en la definición de las políticas a seguir hasta establecer un punto de “no retorno”. Como afirma Martín Unzué, “se trata de una nueva forma de terror, ahora económico, construida sobre la incertidumbre extrema, donde toda proyección de futuro es imposible, y sólo queda presente continuo y vértigo” (Unzué, 2012: 43).

Entre las elecciones y el cambio de gobierno la situación económica se agravaría y el fracaso definitivo de los planes heterodoxos llevaría al presidente Menem a dejar atrás su programa de campaña de corte desarrollista, convencido de que debía contar con el apoyo del poder económico local e internacional (Rapoport, 2005). El nombramiento Miguel Ángel Roig y luego de Néstor Rapanelli en la cartera de economía -ambos ligados al grupo Bunge y Born- respondían al cambio de rumbo adoptado. El programa económico de Roig y Rapanelli -llamado “Plan B&B”- consistía en un recorte del gasto público, disciplina fiscal y una fuerte devaluación con el objetivo de lograr la estabilización de las principales variables macroeconómicas y financieras. Este paquete de medidas daría el puntapié inicial a la instauración del modelo neoliberal en la Argentina. Modelo que tenía entre sus objetivos una profunda reforma del Estado, destinada a modificar drásticamente la estructura del sector público y la orientación de las transferencias de los recursos estatales (Basualdo, 2001: 67). De esta forma, en la segunda parte de 1989 se aprobarán las leyes de “Reforma del Estado y Reestructuración de Empresas Públicas” y de “Emergencia Económica”, instrumentos claves para la implementación del modelo económico⁵. Asimismo, el carácter excepcional de estas normas allanaría el camino para la concentración de atribuciones en la figura presidencial, propias del modelo neodecisionista que estaba asumiendo el gobierno justicialista⁶.

Pero un cambio de tal magnitud en el modelo de desarrollo era imposible si no se contaba con amplios niveles de aprobación de la población⁷. Desde los últimos momentos del gobierno radical la sociedad argentina venía experimentando una serie de shocks económicos,

⁵ La Ley de Reforma del Estado establecía el marco jurídico para iniciar el proceso de privatizaciones de las empresas estatales. La Ley de Emergencia Económica, por su parte, otorgaba facultades discrecionales al gobierno nacional en materia económica, comercial, tributaria, de subsidios e industriales.

⁶ Sumado a las facultades extraordinarias que otorgaban estas leyes, durante el gobierno de Menem proliferaron los Decretos de Necesidad y Urgencia, luego institucionalizados en la reforma constitucional de 1994.

⁷ Cavallo, resumiendo este diagnóstico, afirmaría que la necesidad de una transformación “debe ser aceptada de manera convencida por la mayor parte de los sectores de la sociedad” (Cavallo, 1989: 196).

mediáticos y políticos que, sobre la base de la inercia del terror implantado por la dictadura, configuraron el escenario propicio para el apoyo colectivo a la necesidad de llevar a cabo un programa drástico de reformas. En términos de lo que la socióloga Naomi Klein (2007) definió como “doctrina del shock”⁸, al terror colectivo inaugurado por la represión de la dictadura se sumaba ahora el shock económico de la hiperinflación como una forma de disciplinamiento de la sociedad. En estas condiciones –es decir, a fuerza de shocks orientados a sembrar el pánico- se iba abriendo el camino para la legitimación del proceso de reformas.

De esta forma, la desesperación y la angustia colectiva producto de los shocks económicos van a generar las condiciones básicas para la construcción del consenso neoliberal. Una de las particularidades de este consenso es que atravesó de manera horizontal a toda la clase dirigente argentina (Míguez, 2013). Es decir, abarcó tanto el peronismo como al radicalismo. Por otro lado, a nivel vertical –es decir, entre las clases dirigentes y la sociedad- se dio lo que Luis Fernando Ayerbe (1998) denomina como un “consenso de realismo”. Esto es, que en nombre de una ausencia de opciones se termina trazando un camino con pocos obstáculos para el avance avasallador de las reformas de mercado.

Sin embargo, las políticas económicas implementadas entre 1989 y 1991, aunque se elaboraron sobre una alianza con los sectores concentrados, no lograron resolver el problema más apremiante que sufría la Argentina: la escalada inflacionaria. En este contexto, Menem mudaría a Cavallo de la cancillería al ministerio de economía. Con la ratificación del Congreso, Cavallo va a impulsar una norma que establecía una paridad cambiaria con el dólar, denominada Ley de Convertibilidad. El plan de estabilización tendría un rápido éxito en el control de la inflación y el aumento de los niveles de actividad. Al cabo de unos meses, el programa de reformas estructurales del gobierno se había transformado –a excepción de algunos grupos minoritarios- en indiscutibles para todos los estratos sociales del país.

En el plano político, el éxito inicial del programa económico significó la consolidación del gobierno de Menem y la legitimación del esquema neodecisionista. A partir de allí, las facultades extraordinarias otorgadas al Poder Ejecutivo y el uso discrecional de las mismas no serían puestas en duda e, incluso, serían concebidas como necesarias para mantener los logros alcanzados. El fantasma de la crisis económica había establecido las condiciones propicias para presentar al programa de reformas estructurales y la preeminencia de la figura presidencial por sobre el resto de las instituciones como las únicas estrategias posibles para alcanzar la situación de estabilidad que por largos años le había sido esquivo a la sociedad argentina (Heredia, 2011).

En este contexto, los achaques al otrora Estado “regulador”, “intervencionista” y “sobredimensionado” serían asimilados como verdaderos y la noción de lo estatal quedaría definitivamente asociada a las situaciones de “crisis”, “caos” e “inestabilidad”. Esta

⁸ Klein va a afirmar que las situaciones de crisis constituyen el núcleo de la panacea táctica del capitalismo contemporáneo, a la que va a denominar doctrina del shock. En términos operativos, la doctrina del shock funciona de la siguiente forma: “El desastre original -llámese golpe, ataque terrorista, colapso del mercado, guerra, tsunami o huracán- lleva a la población de un país a un estado de shock colectivo [...]. La necesidad de un shock colectivo de primer orden funciona como el marco y la antesala para la terapia de shock económica [...]. En los años ochenta, en Latinoamérica y África, las crisis a causa de las deudas forzaban a los países a ‘privatizarse o morir’, como dijo un ex funcionario del FMI. Devorados por la hiperinflación, y demasiado endeudados como para negarse a las exigencias que venían de la mano de los préstamos extranjeros, los gobiernos aceptaban los ‘tratamientos de choque’ creyendo en la promesa de que les salvarían de mayores desastre” (Klein, 2007: 7, 14 y 23).

deslegitimación del Estado impactaría también en la naturaleza de la democracia argentina, llevando a la construcción de una democracia con una “ciudadanía de baja intensidad” (Leiras, 1996). Guillermo O’Donnell (1993) hablaría de “democracias delegativas”, en tanto regímenes en los que el sufragio pareciera habilitar la constitución de gobiernos personalistas y autoritarios, poco propicios a la interacción con las instituciones asociadas al *accountability* horizontal. Por su parte, Carlos Vilas (2004) va a calificar como “democracias de mercado” a aquellos procesos dominados por gobiernos neopopulistas, legitimados por la voluntad popular, cuyo programa económico se basaba en las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales. Más allá de las clasificaciones, puede esgrimirse que como otra cara del terror y la sensación de inseguridad permanente que generaban los shocks económicos se configuraba un proceso de despoltización de la ciudadanía. En ese sentido, en los años noventa se configura un nuevo pacto social basado en el “consenso por apatía” (Murillo, 2008: 10) que también desempeñaría un importante rol en la edificación del consenso neoliberal.

Esta transformación de la democracia también se va a ver reflejada en el campo de la representación política, particularmente en la relación partidos políticos-sociedad. La desestructuración de la matriz Estado-céntrica va a impactar fuertemente en los mecanismos, otrora sólidos, de formación y expresión de las demandas sociales en el seno de los partidos, alejando a los ciudadanos de la actividad partidaria y debilitando el sustento mismo de la legitimidad institucional del sistema (Cavarozzi y Casullo, 2002).

4. Lineamientos generales de la política exterior del gobierno de Menem

Como se trató de ilustrar en el apartado anterior, la relación Estado-mercado se vio modificada de manera sustancial durante los primeros años del gobierno de Menem. En el marco del proceso de reformas estructurales, el mercado logró expandirse de forma tal que las dimensiones nacionales, regionales y globales se volvieron cada vez más interdependientes. En ese contexto, se argumentaba que el Estado ya no podía ocupar un rol preponderante. Por el contrario, ahora debía adaptarse como una variable subordinada y operar solo en aquellos ámbitos en los que el mercado lo habilitaba a hacerlo. Esta redefinición de lo estatal tendría su correlato en el plano internacional: si el proceso de reformas estructurales delimitaba las pautas de esta nueva relación, la política exterior, en consecuencia, debía orientarse a consolidar los cambios en el modelo de desarrollo *vis a vis* una inserción exitosa del país en el incipiente proceso de globalización.

Al igual que con la política económica, la llegada de Carlos Menem al gobierno produjo un drástico viraje en materia de política exterior respecto del gobierno radical de Alfonsín⁹. La implementación del proceso de reformas estructurales y la modificación de la matriz estatal industrialista se vería reflejada también en una nueva estrategia de vinculación con el mundo, tanto en sus espacios, como en sus actores y sus contenidos. Desde el punto de vista sistémico, la percepción del cambio en el escenario internacional y el rol de la Argentina dentro del mismo es una variable que explica en gran medida los virajes y ajustes de la política exterior del gobierno de Menem (Paradiso, 1993; Busso y Bologna, 1994). El

⁹ Existe un debate sobre el punto de inflexión en el modelo económico y en la política externa argentina de aquellos años. Algunos autores como Roberto Russell o Guillermo Figari sostienen que a mediados de la década de 1980 el gobierno radical adoptó un “giro realista”, acercándose a los Estados Unidos y sentando las bases para el definitivo acatamiento con los principios del Consenso de Washington. Por su parte, otros analistas, como Carlos Escudé, van a afirmar que el cambio verdadero se daría recién en 1989. Desde aquí adoptamos una posición cercana a la segunda explicación, pero sin desconocer que todo proceso político y social no se produce de un día para otro y que es posible hallar indicadores similares en la política exterior del gobierno radical y el gobierno menemista.

gobierno argentino partiría de la noción de un predominio norteamericano y de una visión de un mundo que ofrecía auspiciosas oportunidades a quienes se supieran adaptar a las nuevas reglas de juego. En palabras del propio Menem: “mi gobierno es soberano, porque ser soberano es ver en el mundo una oportunidad antes que una amenaza” (Menem, 1990).

La metáfora del “tren del progreso” que no se podía dejar pasar como una circunstancia excepcional empaparía toda la política exterior argentina de principios de la década de 1990. Al igual que en el discurso económico, la idea de “normalidad” también se encontraría presente en el posicionamiento externo de la Argentina¹⁰. De esta forma, se haría constante el llamado a superar de una vez por todas el aislamiento, los vínculos erráticos, las anomalías particularistas y las actitudes de “rebelde sin causa” que caracterizaron a la Argentina del pasado¹¹. La idea de “insertar definitivamente a la Argentina en el mundo” como parte de un proceso de refundación excepcional constituiría uno de los puntos nodales del modelo de inserción internacional del gobierno menemista. A la par de la idea de normalidad, la idea de excepción aparecería en un doble sentido: por un lado, una excepción negativa, asociada a las incoherencias del pasado; por otro lado, una excepción superadora y rupturista, en tanto medio para lograr una decisiva vuelta de página en la historia de las relaciones exteriores que encauce, al fin, al país en el camino de la racionalidad. Como señala Hernán Fair (2008: 110): “El discurso presidencial no solo se limitaba a la dimensión ordenadora o pacificadora, sino que incluía, además, una fuerte dimensión rupturista [...] asociada a la estabilidad monetaria, así como a la inserción inédita al ‘mundo moderno’”.

Otro aspecto importante que va a atravesar los fundamentos de la política exterior del gobierno de Menem es la generación de “confianza”. Desde la conducción del Estado se postulaba que para adaptarse de manera activa al nuevo orden mundial liderado por los Estados Unidos y para consolidar el proceso de reformas era necesario eliminar cualquier duda sobre el alineamiento internacional del país y crear un clima de confianza que otorgue mayor credibilidad frente a los organismos financieros internacionales.

En base a estas percepciones de la administración menemista sobre los cambios operados a nivel mundial, la determinación de implementar las reformas estructurales estableció el eje sobre el cual debían articularse las políticas públicas, entre ellas la política exterior. Los factores domésticos, sobre todo los vinculados al modelo económico, actuaban como condicionantes de la política externa. Así lo expresaba Andrés Cisneros –ex vicedecano del gobierno menemista– al sostener que “la cultura interna de la inflación y el

¹⁰ Sobre la normalidad de la política exterior, Cavallo afirmaría en su época de canciller: “La política internacional de la República Argentina pretende ser una política normal [...] lo que el Presidente Menem me transmitió como instrucción fundamental es que, a través de la política exterior, la República Argentina sea reconocida como un país serio y responsable, con el que se pueda tratar y con el que se pueda confiar” (Cavallo, en Campbell, Rozemberg y Svarzman, 1999). Por su parte, su sucesor en la cancillería, Guido Di Tella, señalaría que “la presente administración se propuso un cambio drástico como prioridad de nuestras relaciones exteriores. Se trataba, sintéticamente, de terminar con una tradición de aislamiento internacional y con conductas largamente erráticas y perjudiciales para los intereses argentinos [...] Lo que se ha hecho desde 1989 hasta ahora fue devolver el país a su posicionamiento normal, a las alianzas que le corresponden tanto por su historia como por vocación e interés (Di Tella, 1998).

¹¹ Sin tener que remontarse a la negativa a ingresar a la Segunda Guerra Mundial o la “tercera posición” del primer gobierno peronista, algunas de las políticas anteriores al gobierno menemista que se asimilaron con algunas de estas tendencias “confrontativas” o “aislacionistas” fueron: la intensificación de las exportaciones a la Unión Soviética a partir de 1976; la guerra de Malvinas (calificada como una “aventura”); y, ya en la democracia alfonsinista, las críticas a la deuda externa como instrumento de coerción a los países en desarrollo o la negativa argentina a desactivar el proyecto misilístico “Cóndor II” y a adscribir al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).

estatismo nos llevó a la cultura del aislacionismo y la confrontación que caracterizó a nuestra política exterior durante tantos años” (Cisneros, 1998: 70). En este contexto, la política exterior fue utilizada por el gobierno menemista como una herramienta fundamental para consolidar el programa de reformas. La generación de “confianza” y la adopción de un perfil no conflictivo, se creía, funcionaban como condiciones necesarias para atraer capitales e inversiones que permitieran sostener el régimen de convertibilidad.

Vinculado con lo anterior, la referencia a la normalización de las relaciones exteriores se presentaba, paradójicamente, dentro de un marco de excepción, en tanto quiebre con los tiempos anteriores. La adopción del modelo neoliberal era concebido como una continuación del modelo económico desplegado por la Argentina a finales del siglo XIX. Según el diagnóstico de la refundación, el fracaso de las sucesivas políticas heterodoxas, la crisis hiperinflacionaria y la crisis de la deuda externa eran la expresión de una relación entre Estado y mercado contraria a aquellos fundamentos que habían llevado a la grandeza nacional. En el ideario neoliberal argentino existía la idea mítica de la “gran nación perdida en el camino”. Sobre esta lógica, la política exterior y la forma de vincularse con el mundo van a referenciarse a una etapa de la Argentina pretérita, basada en una relación de privilegio con las grandes potencias, que no genere confrontaciones estériles e integrándose sin barreras al mercado mundial¹².

En este marco, el modelo neodecisionista que imprimió el proceso de diseño e implementación de políticas públicas también se encontraría presente en el ámbito de la política exterior. Como afirman Busso y Bologna (1994), durante la gestión menemista se produjo una excesiva concentración de la conducción de los asuntos externos al nivel presidencial. Las exageraciones, la sobreactuación, la permanente aspiración al protagonismo marcarían un quiebre con el perfil más sobrio y reposado que le confirió al estilo la conducción de Alfonsín.

Bajo estas premisas, el gobierno de Menem decretaría el alineamiento con los preceptos de liberalización y reformas estructurales impulsados por los países desarrollados y el privilegio por las relaciones norte-sur, fundamentalmente con los Estados Unidos y Europa Occidental¹³. Con estas metas por delante se implementó una estrategia coincidente con los temas dominantes de la política y la agenda internacional de Estados Unidos: democracia y libre mercado; seguridad cooperativa y “nuevas amenazas” (narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, etc.)¹⁴.

En el caso de la región latinoamericana, fomentada por la consolidación de las democracias y la casi unánime implementación de programas de apertura y desregulación del mercado, la relación con los países vecinos también pasaría a ocupar un lugar prioritario en la vinculación con el mundo. Sin embargo, como se verá en el caso del Mercosur, la misma estuvo profundamente ligada a las necesidades de lograr el beneplácito de los países desarrollados, transformándose en un medio para acoplarse al mercado mundial más que para

¹² Al respecto, Guido Di Tella expresaría: “la Argentina tuvo una inserción muy clara en el inicio del siglo, cuando se integró con un país en particular, con Gran Bretaña y su zona de influencia. Yo creo que el gran boom argentino del final del siglo pasado y comienzos de este está relacionado con la apertura económica de la Argentina al mundo” (en Russell, 1992: 262).

¹³ El caso del acercamiento a los países europeos se vio reflejado en el proceso de privatizaciones, en el que la mayoría de las empresas adjudicatarias tenían su casa matriz en el viejo continente.

¹⁴ Cabe aclarar que a pesar del acercamiento a las posiciones estadounidenses en materia de seguridad, el gobierno de Menem sostuvo la separación entre defensa y seguridad interior consensuada en la Ley de Defensa Nacional de 1988.

generar espacios de autonomía que permitan contrarrestar las desventajas propias de un sistema internacional asimétrico.

5. Excepción y normalidad en la política exterior: los casos de Estados Unidos y el Mercosur

La idea de abandonar los caminos erráticos y anómalos de la vinculación con el mundo y reencauzar al país en la senda de la normalidad se expresaría en una multiplicidad de medidas, directivas y políticas específicas que moldearon la inserción internacional de la Argentina a comienzos de la década de 1990. Trazado este objetivo, con el correr de los primeros años el balance de la política exterior que hacía el gobierno menemista manifestaba un resultado exitoso. En la retórica gubernamental, el presidente había logrado la inserción internacional al mundo en un sitio de privilegio, la modernización económica y el progreso inédito, todos significantes asociados a la ruptura social con un pasado de atraso, inestabilidad e involución que ahora era dejado atrás en forma definitiva (Fair, 2012).

A efectos lograr reflejar más acabadamente esta tendencia, tomaremos algunos aspectos de dos de las dimensiones paradigmáticas de la política exterior del gobierno menemista. A saber: la relación bilateral con Estados Unidos y el proceso de integración regional en el Mercosur.

5.1. La relación con Estados Unidos

La política exterior argentina respecto de los Estados Unidos constituyó uno de los pilares del giro copernicano hacia el “tren del progreso”. Luego popularizadas como “relaciones carnales”, el contenido fundamental de dicha política consistió en seguir los postulados del realismo periférico y disminuir al mínimo las posibilidades de trazar políticas que contradijeran los intereses del actor dominante (Colombo, 2009: 137)¹⁵. Roberto Russell y Juan Tokatlián (2009) definen al modelo de política exterior respecto de Estados Unidos como de *acoplamiento*. Dicho esquema se caracteriza, entre otras variables, por el plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, particularmente en cuestiones sensibles vinculadas a la seguridad global y por una participación de modo distante en la integración económica regional. Roberto Miranda (2012), por su parte, afirma que Menem optó por enhebrar una alianza de poder con Estados Unidos, atento a los postulados de Escudé por los cuales la inserción internacional de un país periférico solo podía optimizarse en términos de alianzas. Para José Paradiso (1993), en cambio, la sobreactuación argentina terminó dando lugar a una “subordinación autoimpuesta”.

Una de las medidas más importantes que tomó la administración justicialista en sus primeros años fue la participación en la acción militar liderada por Estados Unidos para repeler a las tropas iraquíes de Kuwait. Para el gobierno argentino, una activa participación en este asunto tenía un doble sentido: en primer lugar, dar una clara señal a la primera potencia mundial de que Argentina apoyaba su liderazgo y sus acciones en materia de seguridad internacional. Estrechamente vinculado con esto, era también una forma de escalar posiciones en el orden internacional emergente. Cavallo dejaría en claro esta idea: “Si la Argentina quiere participar de los beneficios del proceso de gestación de un nuevo mundo de paz y

¹⁵ El propio presidente Menem se expresaría en tal sentido: (Con Estados Unidos) hemos vivido etapas de desconfianza [...]. No me cabe la menor duda que debemos superarlos porque siento que en todos los órdenes internacionales hoy se impone acortar distancias y dejar atrás aquello que no contribuya a mejorarlos (Menem, 1990: 10).

progreso, debe asumir las responsabilidades” (*La Nación*, 1990a). Asimismo, en lo económico, la participación en la guerra era vista como una oportunidad para participar de los beneficios de la reconstrucción y, desde el punto de vista militar, como una forma de otorgarle un nuevo rol – de carácter internacional– a las fuerzas armadas.

Claro que, en tanto variable fundamental para entender la posición argentina, la venia norteamericana y una inserción “exitosa” en el mundo eran, para el gobierno, acciones conducentes a superar la situación crítica que vivía el país. “La Argentina no puede darse el lujo, en este momento que estamos emergiendo de una crisis, de quedar aislada del resto del mundo”, declararía Menem sobre la presencia de tropas argentinas en el golfo (*La Nación*, 1990b). El escenario de crisis y la necesidad de lograr un rápido apoyo de los Estados Unidos explican también la manera en que el gobierno nacional implementó la participación de medios y efectivos militares en el conflicto en medio oriente. Acorde al esquema de un Poder Ejecutivo fuerte y centralizador de las decisiones, desde un principio el gobierno resolvió enviar las tropas tratando de eludir la intervención del Congreso en el asunto. Se alegaría que como el objetivo era consolidar la paz y no imponerla, no se requería la autorización del Poder Legislativo (Corigliano, 2003).

En líneas generales, desde la óptica argentina, la relación con Estados Unidos se articulaba con el proceso de normalización y refundación del país. El país norteamericano era el “ganador” de la guerra fría y como tal era el garante para introducirse de la mejor forma posible al nuevo orden internacional. Al mismo tiempo, su beneplácito era una condición casi necesaria para lograr una reestructuración de la deuda externa y acceder al financiamiento internacional. De esta forma, las relaciones bilaterales con Estados Unidos se convirtieron en el “pivote” de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (Busso y Bologna, 1994: 54 y 66). El sitio privilegiado, especial y prioritario (Colacrai, 2004) que se le otorgó al vínculo con Washington se vio materializado en numerosas dimensiones e iniciativas¹⁶.

Desde la perspectiva estadounidense la relación con Argentina también revestía un carácter distinto, en tanto representaba un ejemplo de los nuevos estándares del orden emergente. Así lo expresaría el presidente Bush en una de las tantas visitas de Menem a Washington: “Los lazos entre nuestros países nunca fueron tan grandes, y una parte importante de los créditos corresponde a su administración. En ningún lugar de este hemisferio la configuración del mundo de la post guerra fría es más evidente que en la Argentina” (US Department of State Dispatch, 1991).

Potenciado por las constantes muestras de aprobación y consentimiento de Estados Unidos, que nombraría a Argentina aliado “extra OTAN” en 1998, el país sería situado por el discurso menemista en un sitio de “privilegio” que lo igualaba a las naciones desarrolladas y, en el marco de inéditos índices de crecimiento e inversión, le permitía recuperar su histórico “destino de grandeza” (Fair, 2008). De esta forma, la idea de haber recuperado una normalidad perdida –e incluso haber logrado escalar más allá de la media de los países del

¹⁶ Algunos indicadores destacados son: la decisión de desactivar capacidades militares ofensivas como el misil Cóndor II; participar en los regímenes control de armas como el Missile Technology Control Regime (MTCR); la adscripción a tratados de no proliferación nuclear como el Tratado de No Proliferación (TNP) y el Tratado de Tlatelolco; la activa participación argentina en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas o el incremento del voto coincidente con los Estados Unidos en los foros políticos internacionales, sobre todo con la condena a Cuba por las supuestas violaciones a los derechos humanos. En el plano económico puede destacarse la apertura y la desregulación de la economía y el impulso a la conformación de una zona de libre comercio a nivel continental.

globo- constituyó uno de los fundamentos de la refundación de la relación con la potencia hegemónica.

Este acoplamiento a los Estados Unidos llevaría, asimismo, a afirmar la pertenencia irrestricta al “mundo occidental”¹⁷. En este marco, los países europeos también pasaron a ocupar un lugar primordial en la política exterior menemista. El primer objetivo de Menem hacia el viejo continente sería mejorar las relaciones con el Reino Unido, conflicto que generaba obstáculos significativos en las relaciones de la Argentina con los demás países europeos. Una vez logrado esto, Menem se abocaría a buscar respaldo político en los demás países de Europa Occidental para la transformación económica de la Argentina y la atracción de inversiones y capitales (Corigliano, de Devoto, & Masana, 2003)¹⁸.

5.2. El Mercosur y la integración regional

Como se expuso anteriormente, a principios de 1990 se había expandido, sobre todo en América Latina, una fe en la globalización y el orden internacional emergente. La lectura mayoritaria en la región se basaba en que había un nuevo mundo, sumamente competitivo, pero que ofrecía grandes oportunidades a quienes se supieran insertar de manera correcta. Y esa inserción exitosa debía darse mediante la apertura de los mercados y la liberalización del comercio. Las barreras –en el sentido amplio de la palabra- ya no eran formas de protegerse sino que actuaban como obstáculos al progreso.

Este pensamiento explica en gran medida la manera en que se fueron articulando los procesos de integración regional en América Latina. El 26 de marzo de 1991 los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron en la ciudad de Asunción la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur). La conformación del bloque estuvo fundamentalmente direccionada a la insertar exitosamente a los países del cono sur en el emergente escenario internacional de la post guerra fría. Así lo reflejaba el Tratado de Asunción al destacaren su parte declarativa “la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países”, al tiempo que expresaba “que este proceso de integración constituye una respuesta adecuada a tales acontecimientos” (Mercado Común del Sur, 1991). A tono con el paradigma de “regionalismo abierto”, el proceso de integración se configuró sobre un esquema de macrocefalia económico-comercial que relegaba a otras agendas del proceso de integración. Se iniciaba así lo que Gerardo Caetano (2006) denominó como “Mercosur fenicio”, es decir, un bloque con muy escasa institucionalidad y reducido a un agenda meramente económico-comercial.

Para la Argentina, la diplomacia regional ya había adquirido durante el gobierno de Alfonsín un lugar importante en la agenda de la política exterior a través del mejoramiento del vínculo con el cono sur, en especial con Brasil. A partir de 1989 los niveles de importancia de

¹⁷ En septiembre de 1991 Argentina anunciaría su retiro del Movimiento de Países No Alineados. Al respecto, Menem alegaría que “Argentina fue un país que se alineó con el llamado Tercer Mundo, pero para mí no hay razón para la existencia de ese mundo. Resolvimos alinearlos con el único mundo que existe” (The New York Times, 1991).

¹⁸ El canciller Guido Di Tella afirmaría esta pertenencia de la siguiente forma: “Un grupo de treinta, cuarenta países, llamados de alianza occidental, son nuestro grupo de referencia porque queremos estar en ese grupo, que somos parte de ese grupo, con problemas distintos, con dificultades, no con el bienestar promedio del grupo, pero nosotros vemos el mundo como se ve en esos países”(Di Tella, 1992).

esta diplomacia aumentaron significativamente (Miranda, 2001: 102) y el gobierno de Menem situaría a la integración regional en el podio de sus objetivos en materia de política exterior¹⁹.

No obstante, el proceso de integración asumiría para la Argentina un carácter distinto a los años del gobierno radical²⁰. En 1990, el entonces presidente de los Estados Unidos, George Bush, dio a conocer una propuesta de integración económica y comercial dirigida a los países de América Latina y el Caribe denominada “Iniciativa para las Américas”. El objetivo más importante de la propuesta sería conformar, a largo plazo, una zona hemisférica de libre comercio. En este marco, la Argentina enfocaría los avances en la integración latinoamericana como parte de un proceso más amplio, cuyo engranaje final se encontraba en la conformación de un área de libre comercio en a nivel continental y en una integración económica más global (Merke, 2008)²¹.

Brasil, por el contrario, sostendría una política exterior más reticente a las iniciativas hemisféricas norteamericanas en materia comercial, otorgando prioridad al Mercosur un lugar estratégico para la expansión de sus intereses y como posible espacio de negociación frente a las potencias extrarregionales. Más allá de estas diferencias, como afirma Mónica Hirst (1999), Argentina y Brasil sí confluirían en la necesidad de aumentar su credibilidad internacional y articular una nueva vinculación con el mundo basada en la compatibilización de múltiples escenarios²². En efecto, durante los primeros años del bloque flujos intrarregionales de comercio crecieron rápidamente profundizando la interdependencia económica, en especial entre los dos mayores socios del Mercosur (Bouzas, 2001).

Esta resignificación implicaría el abandono del concepto de integración como forma de alcanzar mayor independencia, resaltando la necesidad de conformar un bloque como estrategia de negociación para la adaptación al mundo globalizado. De esta forma, la unidad de sentido entre integración y autonomía sería reemplazada por la de integración y globalización (Míguez, 2013). Dicho de otra forma, en el ideario del gobierno menemista el proceso de integración no constituía un instrumento para consolidar las relaciones sur-sur y así obtener mayores márgenes de maniobra frente a los países desarrollados. Por el contrario, el Mercosur sería considerado como un engranaje más en la conformación de un bloque continental bajo la égida de los Estados Unidos. Y aquí también aparecería una noción de refundación y excepcionalidad –única e irrepetible- de insertarse efectivamente en aquella atmósfera novedosa que se estaba gestando. De esta forma, el Mercosur representaba una vía necesaria para participar en el club de los ganadores de la globalización. Así lo manifestaría el propio Menem:

¹⁹ En palabras del presidente: “Nuestra acción en este campo ha tenido como consecuencia práctica el fortalecimiento de los mecanismos regionales de consulta, y la firma de acuerdos bilaterales dirigidos a una mayor integración económica entre los países del área. Como es natural, ponemos especial énfasis en las relaciones con nuestros vecinos” (Menem, 1990).

²⁰ Andrés Malamud (2013) explica que el objetivo inicial de Alfonsín y Sarney había sido la reducción de amenazas a las democracias nacientes mediante la desactivación de hipótesis de conflicto que alimentasen los presupuestos y fobias militares. El articulado del Tratado de Asunción, en cambio, contempla únicamente objetivos económicos y comerciales.

²¹ Menem afirmaría en los inicios de su mandato que “la integración regional es el paso previo y necesario para la gran integración continental, con un espíritu amplio y apelando a medidas imaginativas y concretas” (Menem, 1990).

²² En efecto, en junio de 1991 los países del Mercosur firmarían un acuerdo marco con los Estados Unidos y, en mayo de 1992, se suscribiría un Acuerdo de cooperación interinstitucional entre el Mercosur y la Comunidad Europea que luego sería ampliado en 1995 con el Acuerdo marco Interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y el Mercado Común del Sur.

No podemos desarrollarnos a espaldas de este nuevo mundo, tan complejo y cambiante, por lo que si no nos adaptamos rápidamente y con eficacia, la historia –sin ninguna duda- nos dejará de lado. La consolidación de los grandes espacios económicos es una realidad tan concreta como ejemplificadora para nuestra región [...] La integración con nuestros países hermanos y vecinos está también en esta línea de apertura de la economía, de liberalización de las fuerzas del mercado mediante la desregulación, la captación de recursos externos, la expansión del comercio exterior y la asignación de un rol protagónico al empresariado [...] El Mercosur es solo un instrumento y no un fin en sí mismo. Es un espacio de diálogo no solo entre los países miembros sino también para con la Iniciativa para las Américas lanzada por el presidente Bush (Menem, 1991: 18 y 56).

Por otro lado, el esquema neodecisionista dominado por la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo también moldearía la arquitectura del proceso de integración conosureño. Desde sus inicios el Mercosur sería concebido, diseñado e implementado desde un prisma profundamente intergubernamental. A diferencia de los enfoques supranacionales, en donde los Estados ceden parcelas de soberanía hacia terceras instancias –en este caso, regionales- la corriente intergubernamentalista establece que son los gobiernos nacionales quienes determinan el pulso de la integración, y que la misma responde a los intereses y preferencias de los actores estatales. Al respecto, Malamud (2003) destaca que la toma de decisiones en el organismo debe darse por consenso y que los órganos decisorios se limitan a tres cuerpos regionales integrados por funcionarios o técnicos nacionales con bajas responsabilidades²³. Este diseño institucional fomentaría que los presidentes adopten un alto perfil en el proceso de integración al reservarse las decisiones estratégicas y que prevalezcan los mecanismos de diplomacia presidencial por sobre las burocracias regionales, dando lugar a un esquema de inter-presidencialismo.

6. Conclusiones

La profunda crisis económica que subsumió al país a fines de la década de 1980 – expresada en sucesivos shocks hiperinflacionarios- sentó las bases para que el vínculo entre el Estado y el mercado experimentara una metamorfosis de tal magnitud que terminaría por redefinir el modelo de desarrollo y la concepción misma de la democracia en la Argentina. Este contexto permitió, asimismo, la construcción de un consenso legitimador del programa de reformas estructurales implementado durante la primera gestión del presidente Menem. Así, las políticas públicas en su conjunto fueron atravesadas por las nuevas dimensiones de apertura, liberalización masiva, desregulación y determinismo económico. Desde la retórica, las ideas de una refundación sobre el caos y de una necesaria excepcionalidad para alcanzar la normalidad configurarían algunos de los puntos constitutivos del argumento neoliberal.

Por su parte, la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría abonarían la visión de un nuevo mundo, con nuevas reglas y estructuras que definían claramente a aquellos que formaban parte de la modernidad emergente. Esto constituyó, asimismo, un terreno fértil para que el binomio excepción/normalidad adquiriera una particular presencia en la política exterior argentina.

Durante los primeros años de su mandato, el gobierno de Menem logró una efectiva articulación entre modelo económico y política exterior. Ambos elementos se

²³ Los tres órganos decisorios son el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur.

retroalimentaron de tal manera que ninguna de estas políticas puede ser explicada de forma separada. En parte, porque las reformas estructurales representaban una vía para superar la apremiante crisis; pero, además, porque eran parte de una concepción global de la inserción del país en el mundo, expresada en la adhesión a occidente y en las relaciones especiales con Estados Unidos. En este sentido, plantear un análisis que se sustente exclusivamente en los cambios en el sistema internacional como variable explicativa termina siendo insuficiente para entender el comportamiento argentino de aquellos años. De la misma forma, tampoco resulta esclarecedor explicar el accionar externo de la Argentina desde la variable única de la crisis económica.

En un escenario de turbulencias internas y externas, la sociedad y el gobierno argentinos adscribieron a la deslegitimación del paradigma estatista-desarrollista y se fueron abroquelando alrededor de la idea de la “inevitabilidad”. Es decir, que el país no tenía margen de maniobra y que debía acoplarse sin mayores prerrogativas a lo que el “clima de época” determinaba. Es por ello que el sentido de la urgencia y la búsqueda de la normalidad resultan esclarecedoras de la política exterior del gobierno justicialista, quien terminó sobreactuando muchas de sus medidas. En efecto, el brusco giro orientado al alineamiento con los Estados Unidos trascendía las presiones norteamericanas hacia nuestro país. Para el gobierno había una necesidad de obtener apoyo de aquellos que estaban diseñando el nuevo orden internacional ya que con ese apoyo se lograría superar la crisis, se lograría encauzar el tema de la deuda externa y el país quedaría bien situado en un mundo crecientemente globalizado.

El sentido de la urgencia y la búsqueda de la normalidad también se relacionaron con la concentración de funciones y el estilo hiperejecutivo de la administración Menem. La apremiante necesidad de lograr resultados en el corto plazo trajo aparejada la adopción de medidas sistemáticas orientadas a dar una imagen de país confiable. Ahora, como afirma Paradiso (2005: 287), los procesos de generación de confianza son lentos y acumulativos y en la mayoría de las veces se requiere de pequeños y equilibrados pasos, lo cual contrastaba con el carácter neodecisionista del gobierno nacional.

De la misma forma, la naturaleza de la integración regional también sufriría un viraje significativo. La idea de una integración autonómica, Estado-céntrica y marcadamente política fue abandonada adoptándose, en cambio, un proyecto centrado en el mercado, orientado a la liberalización comercial y concebido como un engranaje intermedio del proceso de globalización. Al igual que la relación privilegiada con Estados Unidos, el Mercosur pasó a ser considerado como un instrumento fundamental para consolidar las transformaciones domésticas que el gobierno menemista intentaba llevar a cabo. Volverse un país confiable implicaba que la apertura y la desregulación no se dieran solo a nivel nacional sino también a nivel regional. El reencauzamiento de la normalidad también debía darse a través de la conformación de bloques regionales a tono con los cánones imperantes. Ese sería el contexto en que se constituiría el Mercosur.

A modo de balance, puede decirse que la implementación del programa neoliberal y el abandono de toda noción de autonomía determinó, lejos de lo que se proclamaba, un serio deterioro de las condiciones socioeconómicas del país. La pretendida noción de que la liberación de las fuerzas del mercado conllevaría a la refundación de la nación hacia la línea del progreso quedaría ampliamente refutada. Por el contrario, tras largos años de hegemonía neoliberal, la Argentina sufriría, entre tantos efectos negativos, una destrucción de su aparato productivo, un desmantelamiento del Estado, la despolitización de amplios sectores de la sociedad y un crecimiento astronómico de la pobreza y la vulnerabilidad social.

Bibliografía

Anderson, P. (2003). "Neoliberalismo: un balance provisorio". En Sader, Emir y Gentili, Pablo (Eds.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO, p. 11–18.

Ayerbe, L. F. (1998). *Neoliberalismo e política externa na América Latina: uma análise a partir da experiência argentina recente*. Sao Paulo: Fundação Editora da UNESP.

Basualdo, E. M. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina: notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera, 1946-2001*. Buenos Aires: UNQUI-FLACSO-IDEP.

Battaglini, J. M. (2008). Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: Su impacto en América del Sur. *Estudios Internacionales*, 160(160), p. 7–33.

Bernal Meza, R. (2002). Política exterior argentina: de Menem a De La Rúa ¿Hay una nueva política? *São Paulo Em Perspectiva*, 1(16), p.74–93.

Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu? *Desarrollo Económico*, p. 179–200.

Busso, A. (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales*, (177), p. 9-33.

Busso, A., y Bologna, A. B. (1994). La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación. En *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario: CERIR.

Caetano, G. (2006). *Parlamento Regional y Sociedad Civil en el Proceso de Integración ¿Una nueva oportunidad para “otro” Mercosur?* Friedrich Ebert Stiftung: Montevideo.

Campbell, J., Rozemberg, R., & Svarzman, G. (1999). El MERCOSUR en los años ‘90: de la apertura a la globalización. En *MERCOSUR Entre la Realidad y la Utopía*, p.123–201.

Cavallo, D. (1989). *Economía en tiempos de crisis*. Buenos Aires: Sudamericana.

Cavarozzi, M., y Casullo, E. (2002). Los partidos políticos en América Latina: ¿consolidación o crisis? En M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (h) (Eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.

Cisneros, A. (1998). *Política exterior argentina, 1989-1999: Historia de un éxito*. Buenos Aires: Nuevo Hacer-Grupo Editor Latinoamericano.

Colacrai, M. (2004). La política exterior argentina hacia los vecinos durante los 90. *Documento de Trabajo*, (1).

Colombo, S. (2009). La estrategia de integración argentina (1989-2004): cambios y continuidades a partir de la crisis del orden neoliberal. *Historia Actual Online*, (8), 135–152.

Corigliano, F. (2003). La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de “Relaciones especiales.” *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, 15.

Corigliano, F., de Devoto, L. M., y Masana, S. (2003). *Las relaciones exteriores de la Argentina postmoderna, 1989-2000*. Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización de la Universidad del CEMA.

Di Tella, G. (1992). Palabras de cierre. En R. Russell (Ed.), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Di Tella, G. (1998). Prólogo. En A. Cisneros (Ed.), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito* (pp. 13–17). Buenos Aires: Nuevo Hacer-Grupo Editor Latinoamericano.

Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.

Fair, H. (2008). El discurso neodecisionista de Carlos Menem: del caos económico, político y social, a la estabilidad y la recuperación del orden público (1989-1995). En Leiras, S. (comp.), *Democracia y estado de excepción: Argentina 1983-2008*. Buenos Aires: Prometeo, p. 87–153

Hirst, M. (1999). La compleja agenda política del Mercosur. *MERCOSUR. Integración Regional Y Mercados Mundiales. ISEN–Nuevohacer*.

Hobsbawm, E. (1995). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.

Klein, N. (2008). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós.

Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Afers Internacionals* N° 32, p. 45–64.

Leiras, S. (1996). Transición y consolidación democrática: ¿hacia qué democracias?. En Julio Pinto (comp.), *Las Nuevas Democracias Del Cono Sur: Cambios y Continuidades*, Buenos Aires, OP/CBC/UBA, p. 169–175.

Leiras, S. C. (2012). *Democracia y Estado de excepción. Argentina, 1983-2008*. Buenos Aires: Prometeo.

Malamud, A. (2003). Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, p. 53–73.

Malamud, A. (2013). El Mercosur: misión cumplida. *Revista SAAP*, 7(2), p. 275–282.

Menem, C. S. (1 de mayo de 1990). Mensaje presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 108° período de sesiones ordinarias.

Menem, C. S. (1991). *Integración Americana*. Buenos Aires: CEYNE.

- Mercado Común del Sur. (1991). Tratado de Asunción. Asunción.
- Merke, F. (2008). *Identidad y política exterior en Argentina y Brasil*. FLACSO. Sede Académica Argentina.
- Míguez, M. C. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Milner, H. V. (1997). *Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations*. Princeton University Press.
- Miranda, R. (2001). El eje doméstico de las cuestiones externas de la Argentina: el caso del Mercosur. *Invenio: Revista de Investigación Académica*, (7), p. 99–126.
- Miranda, R. (2012). Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner. *Enfoques*, p. 85–103.
- Murillo, S. (2008). *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América latina. El caso Argentino desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: CLACSO Libros.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128, p. 62–87.
- Paradiso, J. (1993). *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Paradiso, J. (2005). *Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional*. Río de Janeiro: Editora Record.
- Rapoport, M. (2005). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880–2000)*. Buenos Aires: Emecé.
- Rapoport, M., y Spiguel, C. (2003). Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina. *Foreign Policy and Political Regime*, p. 169-235.
- Rapoport, M., y Spiguel, C. (2005). *La política exterior Argentina: poder y conflictos internos (1880-2001)*. Buenos Aires: Claves para todos.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51, p. 144-72.
- Rosenau, J. (1967). *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York- Londres: The Free Press-Collier-Macmillan Limited.
- Rosenau, J. (1980). *The Scientific Study of Foreign Policy*. London: Frances Pinter.
- Russell, R. (1992). El contexto externo de la política exterior argentina: notas sobre el Nuevo Orden Mundial, en Russell, R. (comp.) *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, Roberto y Tokatlian, Juan G. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85-86, p. 211-249.

Unzué, M. (2012). *El Estado argentino (1976-2003). Ciclos de ajuste y cambios*. Buenos Aires: Imago Mundi.

US Department of State Dispatch. (18 de noviembre de 1991). Discurso de recepción oficial del presidente de Estados Unidos George H. W. Bush.

Vilas, C. M. (2004). ¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? *Revista de Sociología e Política*, 22, p. 135–151.

Fuentes periodísticas

"Fuerzas argentinas intervendrán en el bloqueo militar contra Irak". *La Nación*, 19 de septiembre de 1990.

"Menem justificó la decisión del Gobierno", *La Nación*, 20 de septiembre de 1990.

"De-Inventing the State", *The Economist*, 20 de mayo de 1995.

"Argentina's president, praised abroad, finds himself in trouble at home", *The New York Times*, 8 de junio de 1991.