

## CAPÍTULO XVI

### LAS RELACIONES EXTERIORES DEL GOBIERNO DE “LA ALIANZA” (1999-2001)

**Pilar Rafanelli**

En este capítulo analizaremos el devenir que siguió la política exterior argentina durante la gestión de Fernando De la Rúa, quien asume la presidencia de nuestro país en diciembre de 1999 para abandonarla abruptamente dos años después, en medio de una profunda crisis económica, política y social que puso en jaque la misma institucionalidad del país.

Esta gestión, así como la de sus sucesores, se desarrolló en el marco de dos elementos generales que actuaron a modo de escenario: uno interno, las características generales que la política exterior asume en este periodo y otro dado por los cambios operados en el sistema internacional.

Con respecto al primer punto, es dable destacar que los gobiernos posmenemistas asumieron como rasgo común, la imperiosa necesidad de diferenciarse de la gestión de Menem, mucho más que entre ellos. Esto implicaba replantearse los términos en los que había operado hasta entonces el eje de la política de los noventa, la relación con Estados Unidos, de modo que el tema dominante fue las tensiones que generen las relaciones con Washington y Brasilia, asumiendo en cada período características particulares.

A nivel internacional, la llegada de Bush a la Casa Blanca y sobre todo los atentados del 11 de septiembre le imprimieron a la agenda norteamericana un sesgo orientado hacia la seguridad, en cuya defensa se asume una posición claramente unilateral en detrimento de la estrategia multilateral que había operado hasta entonces, aunque con matices.

Siguiendo a Richard Hass, Estados Unidos se alejó de los Organismos que suponen trabas burocráticas y pasó a actuar como “gendarme planetario”, reuniendo a los estados que voluntariamente le ayuden a restablecer su orden y una vez finalizada la acción se disuelve ese acercamiento, lo que puso fuera de juego a las grandes potencias.

El gobierno de la Alianza inicialmente se estructuró a partir de la conquista de dos objetivos fundamentales.

Por un lado, la crítica a la forma de relacionamiento que imperó en la etapa menemista, basada en lo que se conoció como “relaciones carnales”. Esto quedó plasmado en la “Carta a los Argentinos” que fue un compromiso electoral presentado como un contrato con los votantes, donde se señala que la “Argentina no puede atarse al dictado unívoco de un miembro de la comunidad internacional”, para dejar luego sentado lo que representa el segundo objetivo, que la “prioridad estratégica está en el Mercosur” (Simonoff, 2003: 75).

Este punto permite vislumbrar que el móvil político que orientó en un principio la gestión fue el “desafío de construir un modelo alternativo de política exterior”, ya que “era evidente que las relaciones carnales habían generado focos de tensión con Brasil y llevaron a tener un bajo perfil en las cuestiones latinoamericanas” (Simonoff, 2003: 74-5).

De esta manera, el diseño de la política exterior intentó basarse en el fortalecimiento de las relaciones con los vecinos vía Mercosur, principalmente con Brasil, nuestro socio comercial más significativo, lo que marca cierta continuidad con el plexo axiológico propio de los gobiernos radicales.

Sin embargo, los hechos desvirtuaron estas intenciones iniciales y marcaron un nuevo rumbo a la política exterior, donde se observa la importancia creciente que asume la relación con Estados Unidos producto, entre otras cosas, del deterioro de la situación económica doméstica, ya que el país del norte era nuestro principal soporte financiero.

Pero además, como señala Miranda, los hechos que complicaron una adecuada inserción internacional y sobre todo el cumplimiento de las promesas electorales, fueron, por un lado, una lectura equivocada de la realidad, ya que se creía que Argentina estaba cerca de formar parte del llamado “Primer Mundo” y por el otro la falta de adaptación ante los cambios.

Incluso en la plataforma que aparece días después de la Carta a los argentinos, ya no se menciona la necesidad de replantearse la relación



bilateral con Estados Unidos, aunque se mantiene la importancia del Mercosur en la estrategia internacional del país.

Por otro lado, en la plataforma se observa cómo se atenúan los planteos políticos y se priorizan los temas económicos, en la idea de multilateralizar la agenda.

En virtud de lo dicho hasta ahora, es posible afirmar que la gestión aliancista “no modificó en lo sustancial la política exterior de su antecesor”, ya que:

aunque se orientó en forma más definida a Brasil y llegó a proponer el relanzamiento del Mercosur, la relación con Estados Unidos siguió siendo la directriz principal en la estrategia internacional del país. (Rapoport, 2005: 903).

Sin embargo, se intentó imprimirle a esa relación un sesgo que detente menos seguidismo, por ello lo que se produjo fue un “cambio de estilo” (Busso, 2000: 115), lo cual se reflejó, entre otras cosas, en la elección de Rodríguez Giavarinni como Canciller, ya que si bien era economista como sus antecesores, Di Tella y Cavallo, tenía cierta convivencia ideológica con el presidente y su visión del mundo poseía un fuerte sesgo juricista.

Por otro lado, la denominación que el propio Canciller utilizó para referirse a las relaciones bilaterales, al llamarlas “intensas o maduras”, en detrimento de las “carnales” del menemismo, también da prueba de ese nuevo estilo que el gobierno de la Alianza quiso imprimirle a su relación con Estados Unidos.

### **ALCA vs. MERCOSUR. Tensiones en la relación triangular**

El devenir de la política exterior argentina, de lo discursivo a la realidad de los hechos, generó tensiones y contradicciones en el relacionamiento con Washington y Brasilia, que quedaron de manifiesto en la política seguida con relación al Mercosur y al Alca.

En general, la forma de encarar estos temas dejó al desnudo la falta de mecanismos claros para coordinar el diálogo sur-sur con el diálogo nort-sur.

En ese sentido, como plantea Simonoff, la estrategia de priorizar el Mercosur:

se vio inmersa en una puja entre dos polos en los que la política exterior oscilaba, no como producto de una política pendular para el logro de autonomía, sino como resultado de una navegación sin rumbo fijo. (Simonoff, 2003)

De modo que, el dilema central que enfrentó esta administración fue cómo resolver la necesidad de priorizar la alianza estratégica con Brasil, sin dejar de reconocer la conducción estratégica de Estados Unidos, dilema que fue producto de la confusión e incoherencia que imperó en el diseño de la política exterior.

Con respecto al tema ALCA-Mercosur, la cuestión de fondo era cómo se resolvería el ingreso al primero, lo cual influía claramente en las relaciones con los vecinos. Las posibilidades eran, ingresar solos, solución que era afín a los intereses estadounidenses puesto que reforzaba las condiciones para su preeminencia económica en la región y restaba capacidad decisoria a nuestro país, o como parte de un bloque regional, con la fórmula 4+1, lo que significaba que deberían contemplarse los intereses de cada uno de los miembros y aumentaba la capacidad decisoria de todos.

La posición del gobierno no fue homogénea al respecto, y esto generó crisis al interior del gabinete.

Inicialmente imperó la idea de utilizar al Mercosur como instrumento para negociar el ALCA, lo que fue planteado por los presidentes De la Rúa y Cardoso en la III Cumbre de las Américas celebrada en Quebec en abril de 2001, donde ambos presidentes acordaron (como prueba de la intención de profundizar el Mercosur) insertar en la carta orgánica del bloque una disposición que prohibía a sus miembros realizar acuerdos bilaterales.

Las posiciones que querían negociar un ingreso directo al bloque fueron ganado terreno conforme la situación económica argentina empeoraba, puesto que Estados Unidos utilizaba su intermediación en los organismos financieros internacionales o el envío de fondos propios para presionar a nuestro país, ya que Bush estaba decidido a construir el área de libre comercio.

Pero además se observa que la posibilidad del acuerdo bilateral funcionaba como instrumento de presión frente a Brasil, para destrabar conflictos sobre temas comerciales.

En ese sentido, durante el primer año, van a surgir problemas, cuya resolución estará en manos de las altas cúpulas de la administración de cada país, lo que dejaba en claro la necesidad de estructuras supranacionales, como Tribunales Arbitrales, resistidos sobre todo por Brasil, ya que en los



hechos dado sus mayores dimensiones y potencial económico, era capaz de imponer sus decisiones al resto de los socios. Incluso no existe en Brasil una cláusula constitucional de supranacionalidad como en nuestro país.

Para tratar de morigerar la importancia de Brasil en las negociaciones, Argentina planteó la incorporación plena de Chile (además porque se garantizaría salida al Pacífico) pero este intento se frustra cuando Chile decide incorporarse al NAFTA.

La voluntad de consolidar al bloque permitió superar a través del diálogo algunas de estas diferencias. Así, los ministros y cancilleres del bloque se reunieron en abril de 2000 en Buenos Aires con la intención de “relanzar el Mercosur”. En ese encuentro como plantea Rapoport, se analizó la intensificación de la cooperación en distintos ámbitos, así como también el funcionamiento de un órgano de coordinación del Mercosur que permitiera dinamizar las negociaciones con el resto de los bloques económicos.

Se acordó entonces un proceso de convergencia de las políticas económicas de ambos países a partir de la fijación de metas macroeconómicas comunes, lo que debía comenzar en marzo de 2001 e incluía, entre otras, el compromiso de disminuir los déficit fiscales (no podía ser superior al 3%), el nivel de endeudamiento (hasta el 40% del PBI), la inflación en 5%, para avanzar en el establecimiento de una moneda común, pero no se lograron fijar aranceles externos comunes. Esto último era consecuencia de las asimetrías que existían entre ambos países generadas sobre todo por el mantenimiento de la paridad cambiaria, que trajo aparejado pérdida de competitividad y una caída constante de PBI que intensificaba la necesidad de financiamiento.

En este punto se da el primer acercamiento a Estados Unidos y paralelamente se congeló el relanzamiento del Mercosur, cuando el ministerio de Economía para destrabar las discusiones planteó la posibilidad de que Argentina se incorpore directamente al ALCA, lo que fue rechazado por Cancillería, donde se mantuvo firme la política del 4+1.

La lectura que puede hacerse de este hecho es que por un lado, el gabinete comienza a entrar en crisis, lo que se profundiza con la salida del vicepresidente Carlos Álvarez y por otro, que los vínculos entre Argentina y Brasil volvieron a resquebrajarse, lo que se agrava cuando ocuparon la cartera de economía Ricardo López Murphy y luego Domingo Cavallo, ya que para ambos la propuesta de integración económica de la Argentina no

pasaba por el Mercosur sino por Estados Unidos, es decir, siempre vieron la mejor alternativa en el ALCA antes que la opción de profundización del Mercosur.

Esto queda de manifiesto en las propias palabras de Cavallo, cuando señaló que Argentina debía recuperar “la libertad para eliminar aranceles de importación a los bienes de capital y todo tipo de trabas a la inversión modernizadora de nuestra economía”, restringida por el mercado regional, y por otro lado:

si el ALCA se paraliza nuestro país debía estar dispuesto a iniciar conversaciones para incorporarse al NAFTA, siguiendo el modelo de negociación que lleva adelante Chile. (Simonoff, 2003: 78)

Estas declaraciones generaron tensiones en la relación con Brasil, a lo que se sumó una resolución de su autoría que permitía a nuestro país importar automóviles, equipos informáticos y de telecomunicaciones desde fuera del bloque comercial, pagando menores impuestos. El gobierno brasileño exigió de inmediato la revisión de la medida que consideró como una muestra de hostilidad, al limitar la competitividad de sus productos.

Las discrepancias al interior del gobierno continuaban, porque Cancillería siempre mantuvo su posición respecto al Mercosur y al ALCA, pero en definitiva éstas crisis, como sostiene Simonoff “terminaron por producir la transformación del proyecto inicial por el particular estilo del presidente”, donde “sus nuevos postulados son absolutamente funcionales a los intereses de Estados Unidos” (Simonoff, 2007: 79).

En virtud de estas “idas y venidas” de la política exterior, es posible afirmar que los aspectos más relevantes que asume la misma durante este período, es al decir de Miranda, “la escasa capacidad de iniciativa, su discontinuidad y la confusión” que generaba (Miranda, 2003: 5). La Argentina no tuvo la capacidad de definir claramente el rumbo que quería imprimirle a su inserción internacional, lo que se vincula con la carencia de un marco teórico desde el cual abordar y planear la inserción, para que esta tenga previsibilidad y sentido, y sobre todo, pueda mantenerse en el tiempo. De modo que, las decisiones “estuvieron más vinculadas a golpes de opinión, preferencias y creencias circunstanciales más que a fundamentos en perspectiva histórica y teórica” (Miranda, 2003: 7).



*Agenda política: “usos” del principio de no intervención. Atentados del 11 de septiembre de 2001*

Los temas políticos más relevantes de la agenda no escaparon a este condicionamiento. Prueba de esto último es la novedosa reinterpretación de unos de los principios cuya defensa fue siempre bandera de los gobiernos radicales, como es el principio de no intervención.

Su aplicación se guió por razonamientos de tipo pragmático, lo que “flexibiliza” sus usos y explica la divergente posición argentina en el caso de Cuba y el Plan Colombia.

Con respecto al primer punto, el gobierno decidió plegarse a la moción de condena a Cuba que se votó en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, adoptando la posición de Estados Unidos, la Unión Europea y Uruguay, mientras Brasil se abstuvo. Así se alejó de la tradición absentista radical lo que fue interpretado como un ejemplo de continuidad respecto de la política de los noventa.

La justificación que el Canciller dio ante tal postura, diciendo que era una manera de reforzar la alianza con el Mercosur, al seguir el voto chileno, no puede considerarse válida, puesto que como dijimos, el socio más importante, Brasil, se abstuvo.

Esto deterioró las relaciones argentino-cubanas, lo que era contrario a la defensa de intereses nacionales concretos ya que impedía la resolución de problemas bilaterales como la deuda que Cuba mantenía con Argentina de alrededor de 1.500 millones de dólares.

Ante tal decisión, Cuba retiró a su embajador, aunque los vínculos se restablecieron siete meses después, para volver a la ruptura a fines de febrero de 2001. El corolario de este episodio fue el insulto que Fidel Castro propició al presidente De la Rúa, llamándolo “lamebotas yanqui”, con el claro objetivo de frustrar la reunión de la comisión mixta argentino-cubana que trataría el tema de la deuda. Ante esto, Argentina retiró a su embajador quedando los vínculos diplomáticos al borde de la ruptura.

En el segundo año se repitió la misma fórmula pero ocultando la decisión hasta último momento dado que los partidos oficialistas –FREPASO y U.C.R.– no avalan tal decisión (Simonoff, 2007: 79)

El fundamento del abandono de la posición típicamente radical puede encontrarse en la interpretación que le presidente realizó del principio de no intervención, con la fórmula “no intervención, no indiferencia” (Simonoff,

2007: 80), que hacía alusión a que el gobierno argentino no podía ser indiferente a temas básicos, como la defensa de los derechos humanos y de las instituciones democráticas. En los hechos esto implicaba una morigeración o relativización del principio de no intervención.

Pero la objeción que puede hacerse es que otros estados acusados de aberraciones contra los derechos humanos, como China, no eran condenados por la Comisión de Ginebra.

En el caso del Plan Colombia<sup>1</sup>, el gobierno argentino negará su apoyo lo que pone de relieve estos distintos “usos” de la novedosa interpretación del principio de no intervención.

Aquí el presidente De la Rúa se encolumna tras la posición brasileña (que temía que las fuerzas irregulares se trasladasen a su territorio), al expresar su adhesión al régimen constitucional colombiano y su repudio a todo tipo de injerencia en territorio de ese país.

Lo que señala Simonoff, y da prueba de estas idas y venidas de la política exterior, es que a pesar del rechazo al pedido colombiano se realizaron ejercicios conjuntos con las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y de otros países al norte del territorio argentino.

Los atentados del 11 de septiembre en Washington y New York aceleraron el proceso de cambio de la política internacional norteamericana hacia la unilateralidad, quedando desfasada en ese marco la vocación argentina de multilateralizar las decisiones sobre los temas internacionales más relevantes.

Nuestro país adoptará cuatro posiciones al respecto.

Cuando ocurren los atentados, Rodríguez Giavarinni transmitió el absoluto apoyo y colaboración del gobierno argentino ante la solución que estimen necesaria.

Pero dos días después, en función de la movilización interna que esa definición acarreo, el gobierno establece dos condicionantes, uno externo, ligando la colaboración a la solución a la que se arribe en los organismos multilaterales, especialmente los regionales, y otro de índole interna,

1. El Plan Colombia es un programa auspiciado por Estados Unidos para brindar apoyo económico y técnico a Colombia a los fines de aunar esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico, principal fuente de financiamiento de las FARC.



estableciendo que la medida de envío de tropas debía ser aprobada por el Congreso.

La explicación de tal actitud radica en el disenso que imperaba a nivel político: algunos como los partidos que integraban la Alianza y también Duhalde desde la oposición se oponen al envío de tropas, mientras el menemismo exige un apoyo incondicional a Estados Unidos.

Producto de estas posiciones encontradas Argentina cambia su postura, y el 16 de septiembre De la Rúa confirma su decisión de no enviar tropas. El Canciller señaló que somos solidarios pero con cautela y prudencia, definiciones que dejaban traslucir la debilidad del propio presidente.

Lo que hace el gobierno, que le vale cierto reconocimiento en el ámbito externo, es facilitar la convocatoria del TIAR, convenciendo a Brasil de sacar una resolución de apoyo a Estados Unidos. Por eso Condolezza Rice (Consejera de Seguridad Nacional) dirá que el Canciller argentino es “constructor de consenso continental”.

Es claro que Argentina no tenía una posición clara al respecto, aún así lo que se destaca es que no hubo sobreactuación de su parte, sino que realmente trató de esperar el pedido norteamericano y sobre todo lograr la cooperación a nivel regional.

Finalmente, se decidió que la colaboración no sería directamente el envío de tropas, sino que podría canalizarse a través de la militarización de la Triple Frontera, estableciendo mecanismos de control más estrictos, lo cual es relevante dado que esta zona comienza a ser una preocupación estratégica para Estados Unidos ya que estaba sospechada de albergar terroristas.

Por otro lado, se ofreció ayuda humanitaria y 600 efectivos de infantería para intervenir en Afganistán, aunque esta operación quedó trunca con la caída del gobierno de De la Rúa.

## **Relaciones por fuera del Triángulo**

En lo que hace a las relaciones con el Europa y Asia, en primer lugar cabe destacar que los vínculos económicos con los países europeos, no pudieron contrarrestar la avanzada norteamericana, dado las fuertes asimetrías que existían en esa relación, tanto desde lo comercial como desde las inversiones, que alcanzaba valores muy importantes, producto, entre otras cosas, de la política de privatización de los noventa.

Las relaciones económicas, como expresa Rapoport, se desarrollaron preferentemente de bloque a bloque (Mercosur-Unión Europea), aunque hubo puntos de conflictos sobre todo en el aspecto comercial. Aquí encontramos por un lado las consecuencias de la política de subsidios, que es derivado a la OMC donde Argentina tuvo un rol muy activo en el grupo CAIRS. Otro tema recurrente fue la aftosa, que se había frenado, pero el tráfico de ganado con Paraguay volvió a contaminarla trabando las exportaciones hacia Europa, a lo que se sumaba la prohibición de la Unión Europea de comerciar transgénicos, que nos afectaba sobremanera.

Por otro lado, se produce una apertura a mercados no tradicionales que da a nuestro comercio un diseño más equilibrado. Tal es el caso de los acuerdos comerciales con China para intercambiar productos agropecuarios del orden de los 500 millones de dólares. Este acuerdo es importante porque permite diversificar la agenda comercial y bajar así el nivel de dependencia hacia el Mercosur, que durante los noventa concentraba la mayor cantidad de exportaciones.

En el plano político existía un tema conflictivo: los procesos judiciales entablados en Francia, Italia, España entre otros, por las violaciones a los derechos humanos cometidos durante la última dictadura. Aquí el gobierno de De la Rúa continuó con la política inaugurada por Menem de no aceptar el principio de extraterritorialidad en esta materia (Simonoff, 2007: 82).

## **Cuestión Malvinas**

La recuperación de las islas significaba uno de los objetivos primordiales en el diseño de la política exterior de la gestión. En efecto, el propio canciller Rodríguez Giavarini lo reafirmaba al poco tiempo de asumir su cargo, considerando que la soberanía se debería lograr aunque a través de medios pacíficos.

La gestión delarruista privilegió tanto el plano bilateral como el multilateral para el tratamiento del conflicto.

Respecto a las negociaciones multilaterales, las mismas fueron reimpulsadas a partir de la Resolución N° 2065/64 de la Asamblea General de la ONU, la cual instaba a las partes en disputa a buscar una solución pronta a la cuestión. La posición sostenida por nuestro país ante este organismo consiguió



importantes apoyos tales como los de la OEA, la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre de Brasilia, la Cumbre Centroamericana y el Grupo Río.

En el ámbito bilateral se siguió con el camino iniciado con los Acuerdos de Madrid de la gestión menemista, aunque no se mantuvo la política de seducción hacia los isleños, comenzándose a respetar el modo de vida de aquellos. Entre los gobiernos en cuestión, se trataron a partir de reuniones conjuntas, de consultas y canje de notas cuestiones de inversa índole tales como el desminado de las islas, de la pesca y de los viajes que llevaban hacia el lugar. En este marco de acercamiento, se logró un importante acuerdo que posibilitó los vuelos de aeronaves civiles privadas y la navegación de embarcaciones particulares.

En síntesis, es acertada la visión de Miranda cuando plantea que existieron dos elementos que condicionaron el diseño de una política exterior racional: la inestabilidad institucional del país y sus problemas de adaptación ante los cambios en el escenario internacional.

Fue una política exterior de idas y venidas, que más allá de las intenciones no pudo generar políticas inspiradas en un marco autonomizante, ya que le faltó la racionalidad necesaria para elaborar una estrategia coherente, estable y sobre todo, que detente capacidad de iniciativa (Miranda, 2003: 6).

De este modo, Miranda sostiene que fue una política de tipo “reactiva” antes que racional, donde se reacciona una vez que los cambios se producen en la realidad, lo cual le resta capacidad de maniobra y supone que las decisiones sean precipitadas y por ello improvisadas.

