

**CRPI** Segundo Encuentro  
Centro de Reflexión en  
Política Internacional

**"PROSPECTIVAS Y PERSPECTIVAS  
DE NUESTRA POLITICA EXTERIOR"**  
1º de septiembre de 2005 - Sede del IRI

La Estrategia de Inserción Internacional durante el  
Gobierno de Eduardo Duhalde

Sandra Colombo y Maia Ochoteco

(Centro de Estudios Interdisciplinarios de Problemas Internacionales y  
Locales (CEIPIL) - Universidad Nacional del Centro)

## **El orden neoliberal y la política de inserción internacional**

En la Argentina de los noventa, el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) provocó una ruptura con el régimen de acumulación de pos guerra al implementar una estrategia de desarrollo asentada en tres pilares: un programa de reformas estructurales, una política de estabilización macroeconómica a través de la Convertibilidad, y un nuevo paradigma de inserción internacional que determinó un vuelco terminante en la política exterior.

El orden neoliberal instituido por el menemismo alcanzó su máxima expresión teórica y práctica con la política exterior que contó con características muy particulares: 1) fue una variable dependiente, y un componente fundamental de la estrategia de desarrollo adoptada; 2) tuvo un nivel sin precedentes de nitidez y continuidad en materia de objetivos, métodos e implementación; 3) posibilitó que, en función de ella, el sector dirigente argentino estructurase el discurso más coherente las últimas décadas.

El discurso oficial afirmaba que era absolutamente necesario que se produjeran cambios drásticos y sustanciales en la política exterior para que el país iniciase un seguro proceso de desarrollo. La justificación del giro de la acción externa, estuvo asentada en tres supuestos: 1) la historia de confrontaciones con los Estados Unidos había ocasionado graves daños al desenvolvimiento económico del país y debía ser corregida; 2) la victoria incuestionable de la Alianza capitalista tornaba obsoleto el eje de conflicto Norte-Sur y volvía inútil la permanencia de Argentina en el Tercer Mundo; y 3) las nuevas circunstancias de la economía mundial estimulaban la adaptación de la economía nacional a los imperativos de la globalización.

Estas creencias se tradujeron en las siguientes orientaciones políticas: 1) la adhesión al líder de la Alianza Occidental, los estados Unidos, y a sus principios rectores de democracia y libre mercado; 2) la subscripción a la concepción norteamericana de “seguridad cooperativa”; y 3) la aceptación del objetivo de integración económica con los Estados Unidos, mediante la candidatura implícita de acceso al Nafta o el apoyo entusiasta a la creación del ALCA.

En este contexto, la administración menemista asumió como condición excluyente, la promoción del alineamiento con Washington, eliminando toda confrontación política, ideológica o de seguridad. Se consideraba que el “alineamiento estratégico” permitiría a conseguir en el mediano o largo plazo, beneficios en el área del comercio, la ayuda en temas estratégicos y el arribo de inversiones extranjeras. En especial, el respaldo de Estados Unidos se consideró esencial para renegociar la deuda externa y adquirir credibilidad en los mercados internacionales, en un momento donde la llegada de inversiones al país era un aspecto de crucial importancia debido a su alta dependencia de capitales externos.

El otro eje central de la política exterior argentina fue la continuación del proceso de integración regional, sustentado en la alianza con Brasil que dio origen al Mercosur. Comercialmente, la Argentina se posicionó más cerca del Mercosur -y fundamentalmente de Brasil- que de cualquier otra área, porque además de lograr una interdependencia económica entre los socios a nivel macro (comercial y financiera) y a nivel empresarial (oportunidades de proyección para actividades y productos de empresas nacionales), el mercado brasileño se convirtió en el factor más dinámico del comercio exterior. El análisis de la balanza comercial por zonas y países hasta el año 2001, demuestra que:

- El Mercosur se transformó en el mayor destinatario de las exportaciones argentinas. Ha recibido desde 1995, en promedio, el 32% de las exportaciones, mientras que en el mismo lapso la UE recibió aproximadamente el 18% y el Nafta el 11%.
- En cuanto a las importaciones realizadas por Argentina, la UE fue el principal proveedor (27%) seguida por Mercosur (25%) y Nafta (23%). Sin embargo, el Mercosur ha aumentado significativamente su participación en los últimos años en detrimento de los otros dos bloques.
- Brasil ha desplazado a Estados Unidos como el principal país de origen de las importaciones argentinas
- Argentina ha mantenido saldos comerciales positivos con Mercosur durante toda la década de los noventa, mientras que con UE y Nafta el déficit ha sido una constante [<sup>1</sup>].
- Existió una clara diferencia entre la canasta exportadora que se dirigía a Brasil y la del resto del mundo. El Mercosur ha sido el gran comprador de manufacturas industriales (más del 50% de las exportaciones a Brasil estaban compuestas por MOI), mientras que el SE asiático demandaba principalmente productos primarios y combustibles; la UE era un comprador de manufacturas de origen agropecuario y productos primarios; y el Nafta compraba combustibles y en menor medida manufacturas industriales.

A pesar de la importancia de los fundamentos económicos y comerciales que legitimaron al Mercosur como una política de Estado, la idea del “excepcionalismo argentino” y la aspiración de alcanzar el liderazgo regional de la mano de los Estados Unidos, nunca fue abandonada por algunos de los sustentadores ideológicos de la política exterior ni por el propio presidente Menem. Esta vocación de protagonismo impulsó acciones diplomáticas unilaterales, que no contaron con el suficiente consenso interno, y que crearon roces con Brasil perfilando una peligrosa política de aislamiento.

---

<sup>1</sup> Argentina tuvo saldo positivo en la balanza comercial con todos los socios del Mercosur. Entre 1995 y 2000, acumuló en su balanza comercial un superávit de U\$S 5.100 millones con Brasil; de U\$S 1.700 millones con Paraguay y U\$S

Sin embargo, la actitud que prevaleció en el gobierno argentino, fue una determinación de construir la integración regional sin desagradar a los Estados Unidos, ya que ambas opciones no se consideraban contrapuestas. El objetivo era conseguir que el Mercosur fortalecido, quedara situado entre las preferencias de Washington para sumarse al Nafta como paso para la integración continental y la inserción global. Un Mercosur cuyos resultados no fueran consistentes con estos objetivos, dejaría de ser un proyecto con consenso en los sectores de poder político y económico.

El gobierno de la Alianza (1999-2001) no formuló cambios en el modelo económico, y tampoco tuvo disensos estratégicos en política exterior. Continuó con una acción diplomática que asumió el compromiso fundamental de ampliar los mercados para las exportaciones del país y atraer inversiones externas, estableció el compromiso de profundizar y ampliar el Mercosur y propuso relaciones intensas y maduras con Estados Unidos. A pesar de esta continuidad en la estrategia de inserción internacional, en el ámbito sudamericano el gobierno de De La Rúa coordinó posiciones comunes con Brasil, dejando de lado la competencia por espacios de poder que había prevalecido durante la década previa.

Esta mayor sintonía de política regional con Brasil, no logró evitar que continuaran las ambigüedades respecto al marco de integración mundial. Si por un lado se planteó la ampliación y la profundización del Mercosur con el acuerdo de coordinar variables macroeconómicas, por otro, desde el Ministerio de Economía, se dieron continuas señales a Estados Unidos de que Argentina estaba dispuesta a sumarse al área de libre comercio hemisférica o a negociar un acuerdo con el Nafta, dejando traslucir que Brasil no era el socio más importante de su relacionamiento externo y resintiendo la relación bilateral hasta niveles desconocidos.

Desde fines de los años noventa, las vulnerabilidades y falencias del modelo económico implementado por el gobierno de Menem se potenciaron debido a la crisis financiera internacional, a la disminución del valor de los productos exportables, y a la devaluación de la moneda de Brasil. Frente a esta difícil situación, los principales empresarios, economistas y fuerzas políticas de Argentina debatieron públicamente las posibles alternativas de política económica para ganar competitividad y reactivar la economía. Como correlato, existió un replanteo sobre las ventajas del Mercosur, donde posturas que defendían la profundización de la integración mediante una mayor coordinación macroeconómica, se contraponían a posiciones que promovían la disolución de la unión aduanera.

La profundización de la crisis económica y política argentina durante el 2001, agudizó las especulaciones pesimistas sobre los escenarios futuros en los que podía derivar la integración

---

2.200 millones con Uruguay, totalizando un saldo positivo acumulado de U\$S 10.000 millones. Por el contrario, en el mismo período, el déficit acumulado con estados Unidos alcanzó a U\$S 16.000 millones.

subregional. El primero de ellos era caer en la irrelevancia, tal como había ocurrido con otras iniciativas como ALALC o ALADI; el segundo, que el Mercosur fuera absorbido y terminara diluido en una zona de libre comercio hemisférica.

El 20 de diciembre de 2001, una combinación de debilidad e incompetencia política, fracaso de la política económica, rechazo por parte de la población, y pérdida de apoyo de los sectores de poder internos y externos, ocasionaron la caída del gobierno de De La Rúa. El Presidente debió renunciar como consecuencia de los alzamientos populares que se multiplicaron por todo el país en repudio de las sucesivas medidas de ajuste. Desde el comienzo, la urgencia de maximizar los ingresos fiscales y cumplir con las exigencias de los organismos de crédito internacionales, provocaron que el gobierno otorgara una atención prioritaria a los requerimientos de corto plazo, acentuando la “fuga hacia delante” y soslayando la necesaria discusión sobre la viabilidad del modelo económico. Luego de una vertiginosa sucesión de tres presidentes provisionales en diez días, el 1 de enero de 2002, la Asamblea Legislativa nombró Presidente al justicialista Eduardo Duhalde, quien debió enfrentar dos situaciones consumadas. Por un lado, la declaración de cesación de pagos de la deuda pública, y por el otro, la caída del régimen de convertibilidad de la moneda, vigente desde 1991, que se derrumbó por sus propias contradicciones. Las consecuencias inmediatas fueron un peligro inminente de ingobernabilidad, la desaparición del crédito interno y externo, un fuerte aumento de precios, la caída del nivel de actividad, un formidable deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores, la multiplicación de la pobreza, la ruptura del sistema de contratos, la imposibilidad de formular previsiones y una desvalorización de la imagen internacional del país difícil de revertir.

### **El gobierno de Eduardo Duhalde: la recomposición de vínculos internos y externos**

Eduardo Duhalde llevó a cabo un gobierno de transición con frágil sustentabilidad política, cuyos principales objetivos fueron gerenciar la crisis económica, recomponer la virtual quiebra del sistema financiero, conseguir gobernabilidad a través de la contención del estallido social, y preparar una salida electoral ordenada. A pesar de que en sus discursos iniciales el Presidente había prometido cambiar el rumbo económico neoliberal, romper la alianza del Estado con el gran capital y forjar otra con la producción, en pocos días el gobierno se adaptó a las exigencias de los grandes grupos económicos, y mantuvo reuniones de conciliación con banqueros e inversores extranjeros. A través de la pesificación asimétrica, el gobierno interino salvó de la bancarrota a la mayor parte de las entidades bancarias, benefició a las grandes empresas a partir de la licuación de deudas internas y

favoreció a los grupos exportadores, mientras los índices de pobreza llegaban a niveles nunca antes visto [2].

Interesa señalar también que la estructura de incentivos implícita a partir de la caída de la convertibilidad, benefició a los bienes comercializables, los procesos intensivos en trabajo y las ventajas naturales y que, a su vez, ha sesgado contra los abastecimientos importados. Dadas estas condiciones, los sectores que lideraron una tendencia a la reactivación de la producción a partir del segundo trimestre del 2002, fueron los que incrementaron sus exportaciones o comenzaron a sustituir importaciones ganando segmentos relativos del mercado interno.

A pesar de algunos signos de recuperación, lo cierto era que a corto y mediano plazo, se tornaba imprescindible lograr un crecimiento sostenido a partir de la generación de recursos genuinos, los cuales deberían provenir fundamentalmente del incremento de las exportaciones (favorecidas por precios internacionales inusitadamente altos) y la diversificación de los destinos. En estas circunstancias, uno de los objetivos fundamentales de la Cancillería argentina fue la profundización de la estrategia de negociar en escenarios múltiples y de manera simultánea. Tal como lo explicaba el Secretario de relaciones Económicas Internacionales, Martín Redrado: “La Argentina ha decidido jugar en todos los escenarios de negociación con un objetivo central, aumentar la inserción de la producción argentina. Hoy la Argentina no se plantea falsas antinomias, sí ALCA o Mercosur. Tiene un objetivo central que es maximizar el acceso de la producción argentina hacia el mercado internacional. Y eso lo vemos hecho planteando como nunca un escenario de negociaciones simultáneas” [3].

En el ámbito político internacional, la máxima prioridad del gobierno fue conseguir apoyo para “reinsertar a la Argentina en el mundo” luego del aislamiento que provocó la eufórica declaración del *default* en diciembre de 2001. Para ello, las acciones estuvieron dirigidas a recomponer la imagen exterior del país, y a consolidar los vínculos con los países del Mercosur, especialmente con Brasil [4]. En este sentido, el fortalecimiento de la alianza política con Brasil era fundamental para apuntalar la legitimidad del gobierno y para emprender la negociación con los organismos financieros multilaterales. Como respuesta, los gobiernos de los países miembros del Mercosur brindaron un contundente apoyo político al rumbo económico de la administración Duhalde

---

<sup>2</sup> Costa, Kicillof y Nahón (2004). Durante los 17 meses de gobierno de Duhalde, hubo cinco millones de nuevos indigentes que eran producto de la devaluación del peso (que fue del 66 por ciento desde enero de 2002), de la caída del 11% del PBI, y de la inflación acumulada, que en ese período superó el 40 por ciento. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), la desocupación en octubre de 2002 fue del 17,8 por ciento, mientras que la subocupación alcanzó al 23,6 por ciento.

<sup>3</sup> Clarín, 17/6/2002.

<sup>4</sup> Significativamente, el Presidente Duhalde explicó el Plan de gobierno a Fernando Henrique Cardoso antes de anunciarlo públicamente en el país, y en reiteradas ocasiones definió al Mercosur como una política de estado de máxima prioridad. Diario Clarín, 4/1/2002; 7/1/2002; 17/4/2002; 8/7/2002; 6/11/2002.

intercediendo ante el FMI para “que comprenda la situación compleja de la Argentina” y libere un auxilio financiero para sostener el plan de gobierno [5].

En contraposición a esta postura “solidaria” de los vecinos sudamericanos, los países desarrollados condicionaron cualquier convenio bilateral comercial o crediticio con Argentina a la firma de un acuerdo marco de renegociación de la deuda externa con el FMI [6]. Por su parte, la Asamblea de primavera del Fondo, realizada a fines de abril de 2002, condicionó el inicio de las discusiones formales para una posible asistencia a la Argentina, a la aceptación por parte del país de una serie de exigencias de orden económico y social. Si bien los principales requerimientos estaban cumplidos a principio de junio -a pesar de significar altísimos costos sociales y de provocar una exacerbación de la conflictividad y la fragmentación política interna-, el FMI continuó negándose a firmar un acuerdo, imponiendo nuevas pretensiones y condiciones, y reclamando “un programa económico sustentable”[7].

En relación a Estados Unidos, durante el primer semestre del año 2002, las dificultades económicas de Argentina parecieron estar muy alejadas de la agenda de política exterior de la administración de G.W. Bush [8]. El Departamento del Tesoro, fue quien hegemonizó las relaciones bilaterales, las cuales estuvieron casi totalmente absorbidas por las negociaciones económicas y la intermediación con los organismos financieros internacionales. Durante este período el gobierno de Estados Unidos actuó en base a dos premisas básicas: “la comunidad internacional no iba a financiar en gran escala a países que no podían resolver sus problemas influidos por su política y sus estructuras” y la comunidad internacional no soportaría un contagio de los problemas financieros argentinos [9].

---

<sup>5</sup> Declaración de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países del Mercosur, el 12 de enero de 2002. Manifestaciones similares fueron emitidas en la Reunión de Líderes del Mercosur, en Buenos Aires, 18/2/2002; en la XVI Cumbre del Grupo de Río en San José de Costa Rica, 12 /4/2002; en la II Cumbre de Presidentes de América del Sur, en Guayaquil, el 27/7/2002; en la Cumbre Iberoamericana el 17/11/2002; en la XXIII Cumbre de Presidentes del Mercosur, en Brasilia, el 6/12/2002.

<sup>6</sup> El canciller Carlos Ruckauf admitió que "Argentina está bloqueada", y que esta posición "es claramente una presión" para que se logre un entendimiento con el FMI. Clarín, 22/5/2002

<sup>7</sup> Entre las exigencias que el FMI ha realizado tenazmente durante el 2002, se pueden mencionar: la ley de quiebras y de subversión económica (que fueron muy resistidas por algunos sectores políticos porque beneficiaban el interés de los bancos y de los capitales transnacionales); un recorte adicional del gasto público; nuevos ajustes en los estados provinciales; limitar la emisión de bonos en las provincias; finalizar con el control de cambios; redefinir el sistema público y privado local; solucionar definitivamente el congelamiento de depósitos bancarios; aumentar entre un 20 y 30% las tarifas de los servicios públicos; y una mayor apertura comercial. Adicionalmente, altos funcionarios del FMI dejaban traslucir su preocupación por la inexistencia de sustentabilidad política por parte del gobierno y las dificultades de Eduardo Duhalde en conseguir consenso político a favor de las reformas.

<sup>8</sup> La seguridad y el terrorismo pasaron a pautar las relaciones de Washington con los demás actores. Estas nuevas prioridades del gobierno norteamericano, tendieron a dificultar aún más las complejas negociaciones comerciales en el ámbito regional y multilateral, acentuaron el unilateralismo ya presente en la política americana y relegaron cualquier cuestión que no tenga un vínculo directo o indirecto con ellas.

<sup>9</sup> Declaraciones de Paul O'Neill, en Diario Clarín, 5/1/02; 26/1/02; 22/2/02. También Diario La Nación, 27/4/02; 12/5/02.

La dureza con que el FMI y el Tesoro trataron el problema argentino puede explicarse por la confluencia de varios factores más allá del real convencimiento de que la crisis no iba a repercutir en la economía mundial. Sin dudas el más elemental de ellos, es que Argentina no es un país estratégico, es más, es un país irrelevante desde el punto de vista geopolítico internacional, lo que posibilitó que el escarmiento por incumplir el pago de las deudas haya sido riguroso. A esto se le sumó una cierta irritación por los sucesivos incumplimientos del gobierno de la Alianza; una gran desconfianza hacia el Presidente Eduardo Duhalde por considerarlo peligrosamente cercano al populismo o sin posibilidades de construir sustentabilidad política; y cierto oportunismo en algún sector de la administración norteamericana para debilitar al Mercosur.

Hacia mediados del 2002, se tornó evidente que el efecto “tango“ existía y que el contagio regional de la crisis argentina era inminente. Ante esta realidad, el gobierno de Estados Unidos actuó rápidamente en la región [<sup>10</sup>] y paralelamente, comenzó a presionar políticamente sobre el FMI para que éste comience negociaciones tendientes a firmar un acuerdo transitorio que permitiera un recambio gubernamental ordenado. Diversas voces se alzaron para advertir sobre el peligro que implicaba para Estados Unidos el agravamiento de la crisis Argentina [<sup>11</sup>]. En primer lugar, se afirmaba que: “el ALCA corre grave riesgo de fracasar si los politólogos latinoamericanos deciden que Estados Unidos es un aliado económico incierto en la región..., y un socio para los buenos tiempos solamente” [<sup>12</sup>]. Por otra parte, los efectos políticos de un colapso argentino serían mucho más difíciles de contener que los económicos, “no sólo sería una señal negativa para los inversores internacionales, sino que enviaría un mensaje a los demás países de que los esclerosados sistemas políticos latinoamericanos —y no sólo sus gobiernos— deben ser reestructurados o sencillamente abandonados”. Por lo tanto, para “asegurarse de que en América latina no sufra un contagio ideológico de corte nacionalista y populista, Estados Unidos quizás necesita reactivar su compromiso diplomático y económico en el hemisferio, a pesar de sus preocupaciones hacia el terrorismo” [<sup>13</sup>].

Estas circunstancias hicieron que el gobierno estadounidense modificara su actitud y comenzara a presionar al FMI para que flexibilizara su posición hacia Argentina. Después de meses de arduas negociaciones, en enero de 2003, el directorio del FMI confirmó que estaba dispuesto a firmar un

---

<sup>10</sup> En forma extraordinariamente rápida, se enviaron 1500 millones de dólares en efectivo del Tesoro norteamericano a Montevideo y se aprobó un programa de apoyo del FMI al Brasil por 30.000 millones de dólares.

<sup>11</sup> Dentro de la propia administración Bush, el Secretario de Estado Colin Powell, defendió la necesidad de apoyar al gobierno argentino para evitar que una crisis de gobernabilidad se extienda por el continente. Diario CLarín 6/6/02; Diario La Nación, 8/6/02.

<sup>12</sup> Thomas McLarty III, ex Jefe de Gabinete de Bill Clinton, Diario Clarín, 31/5/02

<sup>13</sup> Informe anual del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Londres, Diario Clarín, 9/6/02.



acuerdo transitorio que garantizara un tiempo vital para que la próxima administración pusiera en marcha una estrategia económica de largo plazo tras la crisis de finales del 2001<sup>[14]</sup>.

Las relaciones de Argentina hacia Washington también estuvieron dictadas por razones prácticas de coyuntura. Durante gran parte del año 2002, la urgente necesidad de respaldo externo habría incentivado al gobierno de Duhalde a adherir a las políticas y las estrategias de seguridad hemisféricas de la potencia hegemónica, repitiendo, de este modo, una línea de política exterior que no había producido resultados positivos y que, por el contrario, había generado críticas y efectos contraproducentes. Un sector de la Cancillería argentina, siguiendo una línea de pensamiento coincidente con el realismo periférico, consideraba que el país debía cimentar una relación más política con Estados Unidos, resaltando su condición de aliado extra-OTAN y proponiéndose como garante de la seguridad hemisférica en el Cono Sur. Según esta concepción, una mayor predisposición a la lucha contra el terrorismo en la región produciría, como contraparte, una actitud más condescendiente por parte de Estados Unidos en las áreas financiera y comercial <sup>[15]</sup>. En este contexto pueden encuadrarse algunas iniciativas diplomáticas como el voto de condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 2002; la creación de un ente especial para coordinar, a nivel nacional e internacional, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico y que tendría especial incidencia en la Triple Frontera; la predisposición a un mayor involucramiento en el escenario colombiano manifestada por el Canciller Carlos Ruckauf; y la posición frente a la crisis venezolana que estuvo más cerca de Estados Unidos que de Brasil. Finalmente, ante la creciente ofensiva de Washington contra el régimen de Saddam Hussein en Irak, el gobierno argentino intentó no desairar las expectativas de Estados Unidos y especuló con la posibilidad de participar con tropas de paz una vez finalizada la guerra a pesar de una opinión pública que se oponía fuertemente a la intervención militar.

Sin embargo, estos intentos de construir vínculos positivos con Estados Unidos en el área de seguridad, fueron abandonados progresivamente en el último tramo del gobierno de Duhalde. El desprestigio que el neoliberalismo y el gobierno de Estados Unidos habían ganado en la sociedad argentina, el alivio que produjeron los primeros signos de recuperación de la economía nacional, y el proceso electoral interno donde “su” candidato Néstor Kirchner, debía derrotar las ambiciones presidenciales de Menem, fueron factores que provocaron que la administración Duhalde adoptara una retórica más antinorteamericana y una práctica de mayor autonomía. Así, junto a la imposición de límites a la injerencia del FMI en política económica interna para preservar los incipientes signos

---

<sup>14</sup> El FMI accedió a firmar un acuerdo interino con la Argentina mediante el cual se logró reprogramar unos 7000 millones de dólares de la deuda

de recuperación económica que lentamente se estaban produciendo, formuló severas críticas a la guerra de Irak, y decidió, después de 12 años, abandonar el voto de condena a Cuba en la Comisión de derechos Humanos de Naciones Unidas y optar por la abstención en abril de 2003. Además, este alejamiento de las posiciones de Washington fue un modo de demostrar la voluntad argentina de acercar posiciones con Brasil y de reconocer la solidaridad de Brasilia en los momentos más dramáticos de la crisis [<sup>16</sup>].

### **La relación bilateral con Brasil en el contexto del Mercosur**

Desde fines de 2001, mientras en Estados Unidos y en los principales países europeos se fustigaba a Buenos Aires por el mal manejo de la economía, la administración de Fernando H. Cardoso sostuvo que el Fondo Monetario Internacional no podía permanecer insensible a la “tragedia” argentina y rechazó las tesis que auguraban la posibilidad de un despegue brasileño de la crisis argentina [<sup>17</sup>]. Más allá del “contagio” a nivel regional, un fracaso del intento de reconstruir la economía argentina la acercaba peligrosamente hacia la dolarización lo que determinaba la extinción de hecho del Mercosur.

La designación de Eduardo Duhalde como presidente de la Nación fue bien recibida por el gobierno de Brasil, especialmente cuando el nuevo mandatario ratificó la flexibilización del cambio y el fin de la convertibilidad. Fernando H. Cardoso manifestó su "solidaridad" y la "firme disposición de apoyar los esfuerzos" de la Argentina para superar la crisis política y económica que estaba atravesando [<sup>18</sup>]. En contraposición a la buena acogida que obtuvo la designación de Duhalde, el nombramiento de Carlos Ruckauf como Canciller generó malestar en la diplomacia brasileña debido a que en su anterior cargo de gobernador de la provincia de Buenos Aires había cuestionado los beneficios de la integración subregional y había tenido expresiones hacia Brasil consideradas ofensivas por Itamaraty. A pesar de estos antecedentes, en sus primeras declaraciones el nuevo Ministro de Relaciones Exteriores afirmó que el Mercosur constituía la plataforma de integración

---

<sup>15</sup> En esta línea parecían coincidir entre otros, el embajador en Washington, Diego Guelar, y el propio Canciller Ruckauf. Clarín, 11/3/2002; 26/3/2002; La Nación, 17/3/2002.

<sup>16</sup> Al respecto, una encuesta realizada a principio de 2003, mostraba que el sentimiento antinorteamericano en los argentinos había llegado al 70%, que el 89% rechazaba la participación local en la guerra contra el terrorismo y que sólo el 7% de los encuestados consideraba que debía profundizarse la relación con el ALCA, mientras que el 62% considera que el país debería estrechar vínculos comerciales con los países del Mercosur. Clarín, 15/06/2003.

<sup>17</sup> Durante el año 2002, por la devaluación del peso y la depresión económica, las ventas de Brasil a la Argentina cayeron un 60%, mientras que las exportaciones argentinas a Brasil disminuyeron un 25%.

<sup>18</sup> Clarín, 3/1/2002

con el resto del mundo, y desechó definitivamente las “relaciones carnales” del menemismo, para instaurar las “relaciones poligámicas”<sup>19</sup> como marco “conceptual” de la política exterior.

Claramente las relaciones entre ambos gobiernos comenzaron signadas por vínculos positivos, y F.H. Cardoso tuvo gestos diplomáticos de nítido apoyo a la Argentina, como la aceptación de que Argentina reduzca transitoriamente aranceles extrazona a insumos vitales con problemas de abastecimiento, o el ofrecimiento de coordinar un paquete de ayuda financiera a través del aporte de países latinoamericanos y europeos. Sin embargo, este apoyo no alcanzó para conformar, como pretendía Duhalde, un frente común de los países del Mercosur para negociar con los organismos internacionales. El Presidente de Brasil intentó diferenciar en todo momento la situación brasileña de la Argentina argumentando que “las situaciones financieras de cada país son específicas y por lo tanto no es necesario una coalición para negociar con el FMI” [20].

Las elecciones presidenciales de octubre de 2002 en Brasil y el candidato electo Luiz Inácio Lula da Silva generaron muchas expectativas respecto al destino de la alianza bilateral y al futuro del Mercosur [21]. La prioridad que Lula otorgaba a la integración regional, y específicamente a Argentina, constituía una oportunidad histórica de profundizar la relación con [Brasil](#), tal vez a un nivel nunca antes alcanzado por los dos países desde la conformación del Mercosur [22].

En consonancia con estas expectativas, el nuevo presidente además de elegir a Buenos Aires como primer destino de su primera gira oficial, en su discurso ante el Congreso el 1 de enero de 2003, ratificó los compromisos asumidos durante la campaña electoral, al destacar que: “La relación con la Argentina es el pilar de la construcción del Mercosur, cuya vitalidad y dinamismo nos ocuparemos de rescatar. Una América del Sur políticamente estable, socialmente justa y

---

<sup>19</sup> “El camino desde el Mercosur al ALCA y la relación con Europa, Asia y Africa se pueden transitar en forma simultánea”, afirmó Ruckauf. Clarín, 4/1/2002.

<sup>20</sup> Clarín, 6/7/2002. El entonces candidato a presidente por el Partido de los Trabajadores, Inacio Lula da Silva también expresó llanamente esta concepción al afirmar que: “Brasil no es una republiqueta, Brasil no es Argentina y no va a quebrar”. Diario Clarín, 30/6/2002

<sup>21</sup> También los candidatos y/o precandidatos de las fuerzas políticas argentinas que se ubicaban en la izquierda o centro izquierda, manifestaban la expectativa de que el perfil político y el sustento electoral de Luiz Inácio da Silva, traccionara en Latinoamérica y especialmente en la Argentina, un reacomodamiento basado en estos dos pilares: una gestión decidida a trabajar sobre las peores consecuencia sociales de las políticas de las últimas dos décadas y un fortalecimiento de la región, apoyada en el Mercosur y en un mayor grado de independencia con respecto a la hegemonía política y económica de Estados Unidos. Clarín, 5/1/2002.

<sup>22</sup> Durante la campaña electoral Lula da Silva había reiterado en varias oportunidades que su prioridad en política exterior sería reforzar el Mercosur y lograr un bloque más sólido como forma de enfrentar en mejores condiciones la creación del ALCA. Para ello, proponía la convergencia de políticas activas de complementariedad industrial, agrícola, de ciencia y tecnología, de educación, cultural y social. Asimismo, manifestaba la necesidad de construir instituciones para solución de controversias, crear eventualmente un parlamento común, converger las políticas macroeconómicas, crear un banco central y, en un futuro más lejano, conseguir una moneda única. Declaraciones de Luiz Inácio da Silva para La Nación, 23/10/2002

económicamente próspera es un objetivo a ser perseguido no sólo por natural solidaridad, sino en función de nuestro propio progreso y bienestar” [23].

De esta forma, a diferencia de períodos anteriores, el Mercosur se transformó en el eje de entendimientos y consensos entre los gobiernos de Argentina y Brasil. En varias ocasiones los presidentes Eduardo Duhalde y Lula da Silva expresaron su firme determinación de motorizar la integración de América del Sur mediante la profundización de la alianza estratégica entre ambos países fortaleciendo la normativa del bloque y profundizando la unión aduanera. En este contexto, el ALCA dejó de generar confrontaciones en la relación bilateral –como había sucedido durante las presidencias de Menem y De La Rúa- debido a que el gobierno argentino dejó de percibir la conformación de un área de libre comercio continental como una fuente importante de ganancias potenciales [24].

Si bien el gobierno brasileño promovió con énfasis la necesidad de fortalecer la alianza política con Argentina, el presidente Lula da Silva evitó declaraciones altisonantes en defensa del país ante los organismos de crédito multilaterales, y pretendió evitar que se lo asocie con Argentina y sufrir un eventual aislamiento en el primer año de su gobierno. De hecho, la situación de Argentina no figuró entre los temas tratados en la visita que Lula realizó a Estados Unidos, para entrevistarse con George W. Bush en diciembre de 2002.

A pesar de la grave crisis por la que atravesó Argentina y la región, el año 2002 fue muy rico en avances, propuestas y definiciones prácticas en el Mercosur. El bloque regional no sólo fue una instancia de consensos, sino que se convirtió en un tema que estuvo constantemente presente en la agenda de política exterior. Así, en el primer viaje que el canciller Ruckauf realiza a Brasil en enero, se planteó la necesidad de conformar una “agenda positiva” avanzando en la discusión de temas que habían quedado pendientes, como la creación de mecanismos institucionalizados para resolver las controversias comerciales; la coordinación de políticas macroeconómicas; o la eliminación de barreras a los intercambios intrazona.

Este ímpetu inicial de ambos gobiernos por alcanzar una mayor concertación, alentó que durante los meses siguientes se avanzara en la discusión de propuestas y en la formulación de medidas concretas:

- Una “cláusula social” para el Mercosur, que autorice un auxilio financiero a los países que, como la Argentina, lo necesitaran con urgencia

---

<sup>23</sup> La Nación, 2/1/2003

<sup>24</sup> Tal como lo expresó el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Martín Redrado: “Del lado argentino ya no se discute más, la Argentina va al ALCA junto con el Mercosur. Si el ALCA nos permite acceso, negociaremos y defenderemos nuestros intereses. Si no, tenemos la opción de la multipolaridad que es salir a negociar con Sudáfrica, con China, con India o con la Unión Europea” Diario La Nación, 7/11/2002.

- Una moneda común (el “peso-real”) y la conformación de un instituto monetario del Mercosur
- un nuevo Acuerdo Automotor, por el cual se acordaron los términos que regirían el intercambio de productos del sector
- La creación de complejos productivos regionales, con integración y especialización en cada nación, con el objetivo de que haya fusiones e inversiones conjuntas entre Argentina y Brasil [<sup>25</sup>].
- La utilización del modelo de compañías binacionales [<sup>26</sup>] para facilitar la instalación de empresas en diferentes países del bloque.

A su vez, en la XXIII Cumbre de jefes de Estado del Mercosur, realizada en Brasilia en diciembre de 2002, quedaron plasmados varios ejes de trabajo:

- Firma de un acuerdo por el cual el Mercosur afirma su intención de avanzar en la conformación de un área de libre comercio con la Comunidad Andina de Naciones
- Diseño de una política estratégica común en las negociaciones del Mercosur con el ALCA, con acento en la negociación bilateral con Estados Unidos, en base al esquema cuatro más uno
- Avances en la creación de un área de libre comercio con la Unión Europea
- Impulso a las negociaciones comerciales del Mercosur con otros mercados del mundo: México, Sudáfrica, India, China y Rusia
- Creación de una secretaría técnica con sede en Montevideo para internalizar toda la normativa del bloque
- Formación del primer Tribunal Permanente de Resolución de Controversias

Por su parte, cuando Lula da Silva asume como presidente de Brasil en enero de 2003, continúa avanzando junto a Duhalde en otras propuestas, tales como:

- Promover la creación de un Parlamento regional
- Coordinar la Política de Defensa (especialmente la triple frontera).
- Una política exterior común para el bloque, tanto en las negociaciones comerciales como en cuestiones de política internacional.

En relación a este último punto, durante el 2003, el gobierno argentino acerca posiciones a Brasil, modificando actitudes que habían marcado divergencias en un comienzo. Así ocurrió cuando Argentina votó por la abstención en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU por el caso

---

<sup>25</sup> Esta integración de complejos productivos ya existe en el mercado de los muebles.

cubano [27], o cuando decidió elaborar un comunicado en conjunto con Brasil rechazando un eventual ataque unilateral de Estados Unidos a Irak, y difuminar el apoyo y el ofrecimiento de “ayuda humanitaria” realizado por Ruckauf.

La crisis de Venezuela se convirtió en un tema que generó cierta tensión en las relaciones entre Argentina y Brasil, ya que la diplomacia argentina se inclinaba por un adelantamiento de las elecciones, mientras que Brasil rechazaba este procedimiento para resolver la convulsión institucional. El presidente Luiz Inácio da Silva que había expresado la voluntad de incrementar la presencia brasileña en la resolución de conflictos regionales, una vez en el gobierno, decidió una participación activa inmediata enviando combustible para paliar las consecuencias del paro que afectaba a la industria petrolera, y conformando el “Grupo de países amigos de Venezuela”. El gobierno argentino aceptó participar en el Grupo no obstante las divergencias respecto a las vías de resolución del conflicto, y a pesar de que esto ratificaba las aspiraciones de liderazgo regional de Brasil.

En síntesis, el gobierno de Duhalde privilegió al Mercosur como plataforma de integración hacia el resto del mundo. Por ello, la Cancillería se abocó a reconstruir la relación entre los socios que había sido afectada durante los últimos años por una política caracterizada por las ambigüedades y las contradicciones, y por una escalada de medidas restrictivas al comercio intrazona.

Así, en el ámbito productivo, se alcanzó un nuevo Acuerdo Automotor con Brasil, por el cual se acordaron los términos que regirían el intercambio de productos del sector y se establecieron pautas para fomentar la complementación industrial de los países; y se avanzó en el desarrollo de cadenas productivas regionales tendientes a incrementar los valores de comercio intraindustrial y lograr un tránsito más armónico de productos.

Asimismo, se alentó la institucionalización del bloque a partir de la creación de dos órganos fundamentales: una Secretaría Técnica, para dar apoyo técnico a los órganos del Mercosur y controlar la consistencia jurídica de las normas emanadas, y un Tribunal Permanente de Revisión para crear jurisprudencia y dar uniformidad en la interpretación normativa del bloque. También se coincidió en la necesidad de avanzar en la conformación de un Parlamento regional.

Finalmente, se alentó el relacionamiento externo en conjunto con terceros países o bloques. En ese sentido, se emprendieron negociaciones con mercados tan importantes como México, la Comunidad Andina, Asia-Pacífico o Sudáfrica, entre otros.

---

<sup>26</sup> Se trata de una clasificación para que las empresas compuestas por capital de alguno de esos países puedan tener las mismas ventajas –participación en licitaciones y obras públicas, por ejemplo– que las nacionales.

<sup>27</sup> El Presidente Duhalde justificó el cambio de postura declarando: “Lo consideramos muy inoportuno, teniendo en cuenta la guerra unilateral violatoria de derechos humanos en Irak”. La Nación, 15/4/ 2003.

Estos avances, demostraban que los países habían podido diseñar respuestas eficientes ante los gravísimos problemas de la coyuntura, y alentaban a las dirigencias gubernamentales de Argentina y Brasil a enfrentar los nuevos desafíos para alcanzar una definitiva integración regional<sup>[28]</sup>.

### **Consideraciones finales**

Muchas cosas cambiaron en Argentina a partir de la caída de la convertibilidad, pero muchas otras permanecieron igual. La devaluación actuó en cuatro sentidos: 1. redujo los salarios tanto en dólares como en términos de su poder de compra interno; 2. incrementó el valor de las exportaciones; 3. permitió que el Estado contara con ingresos crecientes derivados de los aranceles a las exportaciones primarias; y 4. sentó las condiciones para una limitada sustitución de importaciones destinada al mercado doméstico. Estas circunstancias y la relativa estabilización de las variables monetarias, financieras y fiscales que se produjeron desde el segundo trimestre de 2002, si bien fueron signos de un proceso de recuperación sorprendente y demostraron una gran iniciativa y capacidad productiva, fueron insuficientes para impulsar y sostener la conformación de un nuevo modelo económico.

La recuperación de gobernabilidad sobre la economía que logró el gobierno de Duhalde no alcanzó para diseñar e implementar políticas tendientes a corregir los efectos nefastos del neoliberalismo, como eran la oligopolización de los mercados, la extrema la concentración económica, la marcada desindustrialización, la extranjerización en la producción de bienes y servicios, la incapacidad para generar innovaciones tecnológicas, los altos niveles de desempleo, pobreza, e inequidad en la distribución de ingresos.

Ciertamente, en esta ausencia de políticas activas influyó el hecho de que el gobierno de Eduardo Duhalde estuvo determinado por dos datos básicos: el primero, el carácter transicional del gobierno; y el segundo, que la atención estuvo masivamente absorbida por la contención del estallido social y la estabilización de la economía en el ámbito interno, y por las negociaciones con los organismos financieros internacionales en el ámbito externo.

Al igual que el modelo económico, la estrategia de inserción internacional también permaneció sin mayores variaciones, esto es, Argentina acentuó su perfil como país proveedor de productos primarios, principalmente de base agraria o minera, cuya potencialidad proviene enteramente de las ventajas naturales. En este contexto, el objetivo de la política exterior fue, como en los últimos 15 años, incrementar el acceso de la producción argentina en el mercado internacional mediante la

---

<sup>28</sup> Entre los nuevos desafíos para alcanzar a futuro un mercado común, se encontraban: la cooperación macroeconómica, la constitución de una unión aduanera sin perforaciones del arancel externo común, la consolidación de una estrategia

negociación en escenarios múltiples y de manera simultánea con Mercosur, ALCA, y la Unión Europea, entre otros.

Sin embargo, a pesar de esta afirmación, es necesario reconocer que la crisis del 2002 provocó en la dirigencia una modificación en la visión optimista de la globalización y una pérdida de confianza hacia Estados Unidos, quien a pesar de una década de alineamiento por parte de Argentina, se mostró ausente en los momentos más difíciles del país. Por lo tanto, desde un primer momento y en contraposición a lo ocurrido con gobiernos anteriores, el gobierno de Duhalde mostró una gran uniformidad en el discurso respecto a la estrategia de integración que seguiría el país. El presidente priorizó al Mercosur y a la relación estratégica con Brasil como ejes fundamentales del relacionamiento exterior, desplazando a las posturas más ortodoxas -que tanta fuerza habían alcanzado durante el gobierno de De La Rúa- promotoras de la firma acelerada de acuerdos de libre comercio con áreas mayores (ALCA, UE).

Esta homogeneidad respecto al marco de integración se debió, en primer lugar a que la crisis y el consecuente desprestigio del neoliberalismo habían retraído las posiciones más liberales. En segundo lugar, los integrantes claves del Poder Ejecutivo Nacional en la definición de la acción internacional de Argentina, esto es, el Presidente Eduardo Duhalde y el Ministro de Economía Roberto Lavagna, habían sido históricamente partidarios de la consolidación del Mercosur como marco privilegiado de inserción internacional. En tercer lugar, con el cambio de gobierno en Brasil la relación política adquirió una nueva dimensión y la confianza mutua se constituyó en el principal capital en el proceso de integración. Por último, el hecho de que el apoyo de Brasil fuera esencial para ganar legitimidad interna, y para negociar la reinserción del país en el mundo, provocó que no existiera ningún margen para cuestionar el marco de inserción internacional.

En síntesis, desde el 2002 la política exterior de la Argentina estuvo guiada por un equilibrio que propuso la multilateralidad y desterró del lenguaje diplomático los alineamientos automáticos. Propuso una relación seria y madura con los Estados Unidos y los Estados que componen la Unión Europea, y privilegió al Mercosur como plataforma desde donde profundizar la apertura al mundo. La construcción de una estrecha vinculación económica y política con Brasil desde el Mercosur dejó de cuestionarse, y se adscribió a la concepción de que un bloque fuerte era la mejor herramienta para mejorar la posición en la negociación de la deuda externa, en el combate de la pobreza y en la futura relación comercial con las grandes áreas multinacionales.

---

conjunta en los procesos de negociación que involucran al bloque, tanto en el ámbito hemisférico, en el extracontinental y en el multilateral.



## **Bibliografía**

Colombo, Sandra: “La política exterior argentina durante el gobierno de Fernando De la Rúa: ¿Más de lo mismo?”, en **Cena Internacional**, Revista do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília Nro.2, vol.3, 2001.

Colombo, Sandra: **Os condicionantes internos da política externa argentina (1989-2002). Os setores dirigentes e o Mercosul**. UNESP, Brasil, 2004

Costa Augusto, Kicillof Axel y Nahón Cecilia: “Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna Dilemas de un país devaluado”, en **Revista Realidad Económica** Número 203 1º de abril al 15 de mayo 2004

Rodriguez Giavarini: “La política exterior argentina”, en **Archivos del Presente**, Año5, n°20, abril-junio, Buenos Aires, 2000.

Russell Roberto y Tokatlián Juan Gabriel: “Argentina, Brasil y EE.UU.:El desafío de una esfera de cooperación”, en **Agenda Internacional**, Revista publicada por la Fundación Visión desde el Sur, 2004, en [www.agendainternacional.net](http://www.agendainternacional.net)