

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Los Rasgos Principales de la Política Exterior de la Alianza

Miguel Agustín Torres

Resumen

El arribo de la Alianza al poder en 1999 reflejaba el parecer mayoritario del electorado argentino sobre la conveniencia de imprimir determinados cambios que mejoraran el modelo económico implementado por la administración Menem sin abandonar los trazos generales que definían al mismo. De esta forma la instancia aliancista representaba la posibilidad de irradiar una mayor transparencia en el manejo de los asuntos públicos, reactivar la económica sin apartarse de los lineamientos fijados en la etapa precedente, contener los perjudiciales impactos sociales del plan económico y, en definitiva, evitar los excesos y defectos que caracterizaron a la dirigencia menemista.

En el frente externo la etapa anunciaba la consolidación de los rumbos generales, pero también significaba la oportunidad para moderar determinadas orientaciones y encauzar e impulsar algunos vínculos regionales, en especial la relación con Brasil que había experimentado cierto deterioro durante el último tramo de la gestión menemista.

Sin embargo la política externa del período no recogió un impulso favorable. Algunos factores implicados en el desencadenamiento de la profunda crisis socioeconómica de comienzos de siglo y el colapso mismo, resintieron considerablemente la imagen internacional del país.

El objetivo de este trabajo consiste en distinguir y caracterizar los rasgos principales de la política exterior de la presidencia de De la Rúa. Metodológicamente el estudio responde, sustancialmente, a la modalidad descriptiva, pero introduce algunos matices exploratorios al indagar en aspectos de la política externa aún no lo suficientemente profundizados. Las fuentes consultadas comprenden la recopilación y análisis de la producción literaria específica, el examen de las declaraciones y discursos oficiales de la etapa y el contacto con medios de prensa.

Palabras Claves: Política exterior argentina – Presidencia de De la Rúa (1999-2001)- Rasgos principales

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Introducción

La elección de la fórmula Aliancista de Fernando De la Rúa y Carlos "Chacho" Álvarez reflejó la voluntad societaria de imprimir un cambio a determinados aspectos del modelo implementado durante toda la década del noventa y también, la resistencia a algunos rasgos de la práctica política que habían caracterizado a la administración gobernante. Desde un plano político puede considerarse que el triunfo trazó un límite al predominio del partido justicialista y profundizó aún más las diferencias y tensiones existentes dentro del propio peronismo.

Con el triunfo, la Alianza se había constituido en depositaria de las expectativas prevalecientes en la población sobre la necesidad de contener los desbordes sociales desfavorables del modelo económico e incorporar un contenido ético en la conducción de los asuntos públicos.

Aquellas diferencias hacia el interior del peronismo se tradujeron en la disputa entablada entre Carlos Menem y Eduardo Duhalde por el liderazgo partidario y la hegemonía dentro del movimiento justicialista. El retaceado apoyo del menemismo a la fórmula duhaldista, que encerraba la resignación del oficialismo en su aspiración a un tercer mandato, había ahondado la distancia preexistente entre los dos altos mandos del movimiento justicialista.

La imagen de complementación y rectificación que brindaba la propuesta de la Alianza también alcanzaba a su proyecto externo. De esta forma la plataforma de campaña, el discurso electoral y las primeras manifestaciones oficiales al inicio del mandato no sugerían mayores apartamientos de la visión internacional que caracterizó al menemismo. En este terreno la nueva presidencia abría una instancia propicia para consolidar algunas direcciones y moderar otras tendencias.

Sin embargo el curso que, en definitiva, describieron los acontecimientos demostró la distancia que guardaban las posibilidades de acción y la orientación del gobierno de De la Rúa con respecto a las expectativas que, inicialmente, la sociedad había depositado en el binomio aliancista.

El objetivo de este trabajo consiste en distinguir y caracterizar los rasgos principales de la política exterior de la presidencia de De la Rúa. Se sostiene en este aporte que la política exterior del gobierno de De la Rúa se caracterizó por las continuidades, antes que por las inflexiones, con respecto a los lineamientos externos del período menemista.

Metodológicamente el estudio responde, sustancialmente, a la modalidad descriptiva, pero introduce algunos matices exploratorios al indagar en aspectos de la política externa aún no lo suficientemente profundizados. Las fuentes consultadas comprenden la recopilación y análisis de la producción literaria específica, el examen de las declaraciones y discursos oficiales de la etapa y el contacto con medios de prensa.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Su estructura comprende una primera incursión por los lineamientos externos de la Alianza, luego se examinan las tendencias centrales que observaron la inserción subregional, la relación bilateral con los EEUU y el tratamiento conferido a la cuestión de la deuda externa. Por último se expresan una serie de comentarios finales a modo de cierre.

Lineamientos Externos de la Alianza

El gobierno de De la Rúa no tuvo que afrontar condicionamientos extrínsecos generados por transformaciones o por situaciones implicadas en la propia dinámica del sistema internacional. Tan sólo al final del segundo y último año del mandato, como consecuencia de los atentados terroristas en territorio estadounidense, se asistió al surgimiento y promoción de la nueva visión global de la Casablanca.

Sin embargo la gestión aliancista no estuvo exenta de restricciones. Los factores limitativos procedían principalmente del orden doméstico y pertenecían al ámbito económico financiero o, en su caso, se originaban en la vinculación con el contexto externo.

La influencia de estas circunstancias condicionó la perspectiva internacional de la Alianza. Precisamente la incidencia de estos factores restrictivos es resaltada por Diamint:

“Los dos años de la administración de la Rúa se centraron en manejar la crisis económica, dejando que el resto de las políticas públicas continuaran agónicamente su marcha. Las propuestas de campaña que auguraban superar las políticas de ajuste, afianzando la juridicidad y la transparencia en los actos de gobierno, quedaron en mero discurso” (Diamint, 2003:18).

La definición inicial de la posición internacional del oficialismo remitió a principios convencionales, que caracterizaron históricamente la vinculación del país con el mundo. Desde la retórica gubernamental se resaltó el apego al derecho internacional, el lugar asignado a la democracia y el respeto y defensa la soberanía estatal. Igualmente resultaba destacable la referencia a la aspiración autonomista luego de una década de observancia de una política exterior con escasos márgenes de disenso respecto a los objetivos internacionales de los EEUU.

Estas premisas y postulados se habían anticipado ya en la plataforma de campaña de la Alianza:

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

“La política exterior de la Alianza se basará en la independencia de sus decisiones, la defensa de la soberanía, la amistad con todas las naciones y especial aprecio y solidaridad con las de América Latina, la defensa de la democracia y de los derechos humanos y la no-intervención en los asuntos internos de otros estados”¹.

Una vez constituidos en gobierno, la dirigencia aliancista adhirió a principios clásicos en las relaciones externas del país:

“La política exterior del Gobierno del Presidente De la Rúa se basa en el mandato de nuestro pueblo para asegurar la continuidad e independencia de la Nación, organizada en democracia y bajo el imperio de la ley. Con raíces nacionales profundas e idóneamente ejecutada, la política exterior se orienta por los principios que históricamente han enaltecido a la Argentina:

1. La autonomía de sus decisiones (...)
2. La amistad con todas las naciones, porque la paz y la justicia son nuestros principios rectores (...)
3. El especial aprecio y solidaridad para con los países latinoamericanos (...)
4. La defensa de nuestra soberanía, porque el mantenimiento de nuestro patrimonio y de nuestra identidad requieren su protección con firmeza pero sin estridencias (...)
5. La abstención de intervenir en los asuntos internos de otros Estados, porque el respeto a las decisiones soberanas de otros pueblos es uno de los pilares de la paz.
6. El apoyo a la democracia y la defensa de los derechos humanos, porque son condiciones necesarias para asegurar las libertades fundamentales, robustecer la paz (...)
7. El acatamiento al derecho internacional, porque su aplicación y desarrollo es el camino eficaz para contribuir a la previsibilidad de las conductas de los Estados (...)” (Rodríguez Giavarini, 2000).

La diplomacia aliancista destacó además el significado que procuraba asignarle a su accionar internacional. Así, la política exterior fue concebida como un instrumento más de la acción estatal dirigida a favorecer el desarrollo del país y el bienestar de su población. Igualmente se ubicaba como un objetivo la necesidad de añadirle un carácter previsible y confiable al obrar externo. En estas líneas afirmaba el ministro de relaciones exteriores:

“La política exterior debe contribuir directamente al crecimiento económico y social del país. Al elaborarla según las directivas del Presidente de la Nación, he tenido primordialmente en cuenta que las acciones del Gobierno deberán resultar en el beneficio directo de nuestra gente, contribuyendo al desarrollo económico, a la creación de empleo y a la erradicación de la pobreza en un marco comprensivo de los intereses de nuestras provincias y apuntalando a las pequeñas y medianas empresas. Este objetivo general se estructura en un conjunto integrado de prioridades que le dan sustento.

Así:

La previsibilidad y la confiabilidad de la Nación son objetivos permanentes; nuestra voluntad de cumplir los compromisos asumidos, la renuencia a producir virajes súbitos, así como la coherencia de nuestras iniciativas y decisiones constituyen una práctica que ya caracteriza a la Argentina (...)

¹ Plataforma de la Alianza sobre Política Exterior.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

El afianzamiento de la paz y la seguridad internacionales, incluyendo su dimensión económica, tiene en la Argentina un socio confiable y activo (...)

La democratización del sistema internacional es una meta de interés permanente (...)
Por ser un objetivo de rango constitucional, el Gobierno Nacional encuadra su política respecto a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en un esfuerzo sostenido para recuperar el ejercicio de la soberanía sobre esos territorios, respetando el modo de vida de sus habitantes" (Rodríguez Giavarini, 2000).

La inserción en la subregión y las relaciones con los EEUU

La administración De la Rúa debía pronunciarse sobre dos cuestiones trasladadas desde la presidencia menemista que, en cierta medida, presentaban conexión. En primer lugar debía precisarse que relevancia se asignaba al vínculo con Brasil frente a la relación con EEUU. Es decir se tenía que despejar incertidumbres y determinar en que dirección habrían de balancearse los términos del *double standing* de la era menemista. En segundo lugar tenía que definirse la posición argentina en la propuesta de conformación del ALCA y el rol que debía conferirse a MERCOSUR en esta iniciativa continental.

En lo referente a Brasil la Alianza había heredado un antecedente de tensión de los últimos años del menemismo. La devaluación monetaria brasilera había configurado un elemento de desarticulación dentro de la endeble estabilidad del MERCOSUR y, en particular, del bilateralismo con Brasil. La política cambiaria del vecino país se sumó a la recesión que experimentó la economía nacional desde el año 1998 y que, en definitiva, habría de prolongarse y profundizarse hasta el desenlace crítico de diciembre de 2001.

Sin embargo este componente de fricción no sólo no logró erradicarse, sino que se profundizó con motivo de la llegada al ministerio de economía de Domingo Cavallo. Además la cartera de hacienda, ejercitando una retórica de choque, pretendió arraigar en las medidas monetarias brasileras las dificultades que atravesaba por entonces el país. Esta opinión de los funcionarios de economía difería de la postura conciliadora del palacio San Martín. Discordancia que revelaba una fragmentación de criterios en el seno del gobierno de De la Rúa sobre el rol y el sentido que debía atribuirse a Brasil en la agenda externa argentina de comienzos de siglo.

Pero además debía dotarse de un contenido a la política dirigida hacia la sociedad bilateral, con lo cual esta instancia para redefinir la posición adquiriría un

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

valor adicional. En efecto durante el menemismo la aproximación a Brasilia fue interpretada en términos preferentemente económicos y comerciales, en concordancia con la adhesión a los postulados neoliberales y con el proyecto de inserción externa que privilegiaba la relación con EEUU.

A pesar de algunas insinuaciones iniciales de cambio y del empleo de una retórica de amplio espectro que podía sugerir una lectura más política del bilateralismo, la gestión De la Rúa continuó atribuyendo a la relación un sentido comercial y económico que no se apartó demasiado de la ponderación que, en este tema, había caracterizado al menemismo. Con esto la administración De la Rúa observaba puntos en común con el justicialismo de los noventa y, a la vez, se diferenciaba del enfoque y la concepción regional sostenida por el alfonsinismo en los años del retorno a la democracia. En la década del ochenta un significado y un espíritu político impregnó la aproximación a Brasil y las proyecciones integracionistas de la administración radical, criterio que también resultaba compartido por la presidencia brasilera.

Ello a pesar de que la plataforma electoral contenía directas alusiones a aquella percepción político- estratégica del vínculo bilateral:

“La recreación de la confianza en la relación de la Argentina con Brasil será un apoyo fundamental para el fortalecimiento, profundización y ampliación del Mercosur. El gobierno de la Alianza retomará el espíritu de los acuerdos fundacionales Alfonsín-Sarney con Brasil que concebían a nuestra relación como una alianza estratégica”².

Por su parte la interpretación de la subregión no se alejó sustancialmente de la percepción menemista. En la plataforma electoral de la Alianza se había sugerido con antelación una lectura política de los vínculos con los actores sudamericanos:

“La respuesta a los desafíos de la globalización no podrá ser individual: para enfrentarlos exitosamente se requerirán no sólo medidas internas, sino también una concertación política dentro del Mercosur. La política exterior deberá contribuir directamente al desarrollo económico y social y a incrementar la autonomía de decisión del país”³.

Sin embargo el espacio sudamericano nuevamente recogió, esta vez, de parte de la dirigencia aliancista una visión predominantemente “comercialista”. En consecuencia con este criterio, MERCOSUR fue concebido como un mecanismo que permitiera un mejor posicionamiento en la conformación de la alternativa de integración continental. En este sentido la diplomacia aliancista señaló:

² Plataforma de la Alianza sobre Política Exterior

³ *Ibíd*em

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

“La integración política y económica sudamericana constituye un objetivo central (...) Es a través de esta integración que se encaminará la eventual conformación del Área de Libre Comercio de las Américas y nuestros vínculos con otros agrupamientos regionales, en especial con la Unión Europea y con los compuestos por países asiáticos” (Rodríguez Giavarini: 2000).

De esta forma como entienden Colombo y Piñero, para las elites gubernamentales de Argentina el Mercosur continuaba siendo, mas allá de las implicancias en política externa y en materia de seguridad, un instrumento esencialmente económico que permitía “mejorar la capacidad de negociación con el resto del mundo” (Colombo y Piñero, 200:2007).

Teniendo en cuenta la posición del oficialismo, Rapoport y Spiguel describen la coyuntura que acompañó la marcha de MERCOSUR por aquellos años:

“El MERCOSUR era relanzado con poco éxito y seguía girando en torno a las posibilidades de creación de una zona de Libre Comercio con la Unión Europea y a las negociaciones con respecto al ALCA, y se veía seriamente perturbado por las nuevas devaluaciones del real y el deterioro de las relaciones comerciales argentino-brasileñas. Todo esto agravaba la situación económica” (Rapoport y Spiguel, 2005: 86).

Por su parte la vinculación con EEUU representó un tópico en el cual el gobierno había insinuado algunas modificaciones. A ello respondió la definición de la postura oficial a través de la expresión “Relaciones Intensas” que marcaba, justamente, el propósito de diferenciación con respecto a las “Relaciones Carnales” de la era menemista. Se pretendió encontrar un punto de equilibrio que moderara la tendencia dominante en la década del noventa.

Si bien se abandonaron los excesivos gestos que caracterizaron el alineamiento menemista, el vínculo continuó abordándose pragmáticamente. En esta instancia el gobierno se distanció en cierta medida de Washington en la crisis peruana y en el conflicto colombiano, pero adhirió a la posición estadounidense en lo referente a la cuestión cubana en la comisión de DDHH de ONU.

La posición frente al endeudamiento externo

El endeudamiento externo representó un terreno en el cual la Alianza había anticipado ya desde la etapa electoral que mantendría muchos de los criterios de la presidencia precedente. Sin embargo a pesar de las continuidades, esta cuestión ocupó un lugar determinante en el rumbo político que habría de conducir ineludiblemente hacia la crisis. Pero principalmente significó un tópico que permitió apreciar las orientaciones de la administración aliancista y que contribuyó a la conformación de su perfil externo y su imagen en la sociedad argentina.

Durante la contienda electoral y en momentos en los cuales se debatía la posición frente a los organismos multilaterales y, en especial el Fondo Monetario Internacional, la fórmula aliancista manifestó su postura sobre la conveniencia de

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

mantener una posición similar a la practicada hasta desde el comienzo de la década. En efecto, por aquellos días Eduardo Duhalde había exhibido un discurso de resistencia frente a las medidas aconsejadas por el FMI.

De esta manera afirmó el candidato del justicialismo: “El Fondo tiene que saber que un país no puede seguir ajustando, ajustando, ajustando (...) Ha cometido gruesos errores y las políticas que anuncia no son para nada exitosas. A países que les va mal, como Rusia, los ayuda, y a los que, como Argentina, han hecho un esfuerzo enorme se los aprieta y se los estrangula”⁴.

Además el dirigente justicialista había introducido en la consideración popular su postura de renegociación regional de la deuda:

“Sería interesante ir en conjunto a negociar con el Fondo. Es un tema en el que tenemos que ir pensando, porque el Mercosur tiene que avanzar no sólo en políticas comunes con los otros bloques económicos, sino con los organismos internacionales (...) “Hay que negociar con más firmeza con los organismos internacionales (...) Nos están estrangulando año tras año, tienen que comprender que, en los países en vías de desarrollo, las reformas van a correr riesgo porque la situación social las va a poner en peligro”⁵

Frente a la difusión, en el tramo final de la campaña electoral, de la posibilidad de que el FMI pudiera conferir un préstamo al futuro gobierno, la Alianza había esbozado una posición semejante a la observada hasta entonces por los funcionarios menemistas. Así, José Luis Machinea, quien constituía el referente económico de la convergencia radical-frepasista, expresaba:

“Nosotros ya habíamos dicho que negociaríamos con el Fondo un préstamo importante, y habíamos empezado a conversar sobre este tema. El préstamo no sería de emergencia, sino un nuevo programa de facilidades extendidas a tres años de plazo (...) Sobre las condiciones que aplicaría el FMI para devolver el préstamo, dijo que no necesitan ser estudiadas demasiado porque las condiciones del Fondo, en términos de tasa de interés y plazos, son siempre muy razonables (...) un préstamo del Fondo abre las puertas a otros mercados (...) El FMI está dispuesto a ayudar a la Argentina en la transición, en la medida que tengamos un programa razonable como lo vamos a tener y como lo hemos conversado con ellos”⁶.

La administración De la Rúa observó una posición armónica con los criterios de los organismos multilaterales de crédito. Los términos que caracterizaron la relación con el FMI no se apartaron de las pautas del menemismo. Una serie de actos y medidas de relevancia confirmaron esta dirección. En la etapa el gobierno argentino gestionó y recibió el considerable préstamo conocido como “blindaje”, concretó el

⁴ “Duhalde toma distancia de Menem y critica al FMI por el ajuste social”, diario *Clarín*, edición del 11-05-1999.

⁵ “Duhalde quiere que se renegocie la deuda”, diario *La Nación*, edición del 16-05-1999.

⁶ “El FMI le ofrece US\$ 10 000 millones al próximo gobierno”, diario *Clarín*, edición del 23-09-1999.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

llamado “megacanje” y recogió un préstamo del Estado español, conferido con el aval y con motivo de una solicitud del Fondo.

Cuadro

Posición de la presidencia De la Rúa en la relación bilateral con EEUU, Mercosur y el FMI

<i>Presidencia De la Rúa</i>	
<i>Temas de Agenda</i>	<i>Posición</i>
EEUU	<ul style="list-style-type: none">⇒ Menor exposición⇒ “Relaciones Intensas”⇒ Alineamiento Automático con discurso más mesurado<ul style="list-style-type: none">⇒ Pro ALCA (Negociación en Bloque)
MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none">⇒ Visión predominantemente comercial⇒ Plataforma para negociar la conformación del ALCA
FMI	<ul style="list-style-type: none">⇒ Relaciones Cordiales⇒ Adhesión a medidas sugeridas por el FMI⇒ Argentina país modelo⇒ FMI fuente de financiamiento

Fuente: Elaboración propia

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Comentarios Finales

La propia ineficiencia del oficialismo para suministrar respuestas a la interacción de condicionamientos domésticos y factores externos, terminó limitando considerablemente el diseño externo de la presidencia De la Rúa.

Sin embargo en ese complejo escenario, que la dirigencia de la coalición contribuyó a ocasionar, el accionar exterior de la Alianza estuvo más cerca de representar una continuidad de las orientaciones y criterios del menemismo antes que una suerte de inflexión o reformulación de los mismos.

En dos años de gestión, el desempeño internacional de la diplomacia aliancista y, en particular, los efectos desfavorables del colapso socioeconómico e institucional de diciembre de 2001 deterioraron considerablemente la imagen externa del país y tensaron los vínculos con algunos actores.

Referencias

Colombo, S, y Piñero, F. (2001) "La Política Exterior Argentina Durante El Gobierno De Fernando De La Rúa: ¿Más De Lo Mismo?", *Cena Internacional*, Año 3, Núm. 2, pp. 201-220

Diamint R. (2003). Diez años de la política exterior Argentina: de Menem a Kirchner. En *Colombia Internacional*, Nº 56 –57, pp. 13-27

Rapaport M. y Spiguel C., (2005) *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Bs. As, Capital Intelectual, Colección Claves Para Todos.

Rodríguez Giavarini, Adalberto *Discurso sobre política exterior argentina*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 30 Mayo de 2000.