

**LA DIMENSIÓN EXTERNA DE LOS MODELOS  
DE DESARROLLO EN ARGENTINA.  
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PERÍODO 1989 – 2009**

Miguel Agustín Torres

---

Magister en Relaciones Internacionales  
Becario Doctoral del CONICET  
E-mail: agutorresk@gmail.com

Recebido: 02 ago. 2012  
Aceito em: 10 set. 2012

## RESUMO

Nos anos noventa na Argentina, a elite dirigente implementou um modelo neoliberal de desenvolvimento que levou a mudanças profundas na sociedade. Este processo foi associado a uma política externa que privilegiou as relações com o mundo desenvolvido. Sem grandes mudanças, esses postulados continuaram até o colapso de dezembro de 2001. Desde a crise, o país abandonou a estrita aplicação da agenda neoliberal e seu sistema de links externos. O objetivo deste artigo é analisar os projetos de inserção internacional que completou os modelos de desenvolvimento na Argentina desde o início dos anos noventa até os dois primeiros anos da presidência de Cristina Fernandez.

**Palavras-chave:** Política externa da Argentina, modelos de desenvolvimento, período 1989 -2009

## RESUMEN

En la década del noventa se implementó en Argentina un modelo de desarrollo de corte neoliberal que generó profundas transformaciones en la sociedad. Este proceso se articuló con una política exterior que privilegió los vínculos con el mundo desarrollado. Sin mayores modificaciones, estos postulados presentaron continuidad hasta el colapso de Diciembre de 2001. A partir de la crisis se abandonó la aplicación estricta del programa neoliberal y su esquema de vinculación externa. El presente aporte tiene por objeto el análisis de los proyectos de inserción internacional que complementaron los modelos de desarrollo implementados en Argentina desde la década del noventa hasta los dos primeros años de la presidencia de Cristina Fernández.

**Palabras clave:** política exterior de la Argentina, los modelos de desarrollo – 1989 a 2009.

## ABSTRACT

In the nineties was implemented a neoliberal model of development that generated profound changes in the argentinean society. This process was complemented with a foreign policy that privileged the ties with the developed world. Without major changes, these guidelines continued until the collapse of December 2001. Since the crisis, the country abandoned the strict application of the neoliberal agenda and its system of external links. The objective of this paper is the analysis of the projects of international insertion that complemented the development models implemented in Argentina since the early nineties until the first two years of the Fernandez presidency.

**Keywords:** Argentina's foreign policy, development models – 1989 to 2009.

## 1 INTRODUCCIÓN

La oscilación entre distintas orientaciones y los frecuentes cambios de rumbo sobre temas puntuales caracterizaron la política exterior argentina desde el retorno al ciclo democrático en el año 1983<sup>1</sup>. Estas variaciones, en algunas oportunidades, obedecieron a la incidencia de contingencias tanto externas como internas y comportaron, en algunos casos, desviaciones de un proyecto político originario, impuestas por las circunstancias. Pero en otras ocasiones las alteraciones fueron introducidas por las propias administraciones nacionales como un elemento más dentro de los planes de gobierno ejercitados.

Si bien el primer tipo de modificaciones suele reflejar, a menudo, la vulnerabilidad y dependencia de los actores periféricos, en el caso de Argentina puede afirmarse que los cambios de tendencias en los últimos años también coincidieron con las transiciones gubernamentales. El período que transcurre desde la gestión menemista hasta los dos primeros del gobierno de Cristina Fernández registró alternancias en la estrategia de inserción, que acompañaron a las correspondientes versiones de los modelos de crecimiento aplicados.

En la década del noventa se implementó un modelo de desarrollo de corte neoliberal que generó profundas transformaciones en la sociedad argentina y que se definió, entre otras cuestiones, por el retraimiento del rol del Estado de esferas que hasta entonces se ubicaban dentro de su agenda. Este proceso se articuló con una política exterior que privilegió los vínculos con el mundo desarrollado. Sin mayores modificaciones, estos postulados presentaron continuidad hasta el colapso de Diciembre de 2001, pues “entre 1999 y 2001 Argentina no vivió un viraje ideológico y material notable” (TOKATLIÁN, 2002, p 19 y 20)

A partir de la crisis de finales de 2001 y comienzos de 2002 se abandonó la aplicación estricta del programa neoliberal y se asistió a un alejamiento de sus principales aspectos, en algunos supuestos, de modo paulatino. El cambio de modelo implicó una nueva estrategia de reinserción internacional que se diferenció de la practicada desde los años noventa, en lo referente a las orientaciones fijadas y a la relevancia otorgada a los vínculos con determinados actores.

El presente aporte tiene por objeto el análisis de los proyectos de inserción internacional que complementaron los modelos de desarrollo implementados en Argentina desde la década del noventa con el advenimiento del menemismo hasta los dos primeros años (2007-2009) de la presidencia de Cristina Fernández. Teniendo en cuenta ello, el interrogante que se plantea pretende determinar: ¿Cuáles fueron las definiciones principales de los proyectos de inserción que acompañaron a los modelos de desarrollos implementados en ese período?

Su estructura comprende una incursión por las características del modelo ejecutado en el país desde la última década del siglo pasado y su esquema de inserción internacional; una referencia a las orientaciones vigentes en el mandato inconcluso de De la Rúa; una indagación de las notas principales del modelo aplicado desde la crisis del 2001-2002 y de su proyecto de vinculación externa a través del examen de sus manifestaciones concretas en las presidencias Duhalde, Kirchner y Fernández. Por último se exponen las consideraciones finales que procuran esclarecer el interrogante sentado.

Metodológicamente el estudio combina rasgos de los diseños descriptivo y exploratorio y se reserva también su espacio para la reflexión. Las fuentes consultadas

---

<sup>1</sup> Ello sin perjuicio de reconocer que desde la restauración democrática, se mantuvieron en firme, como señala Diamint (2003, p. 14), principios como la democracia, el respeto a los derechos humanos -creciente y desperejo-, las libertades políticas.

abarcan el examen de literatura específica y el análisis de declaraciones de funcionarios oficiales. También se recurrió a los discursos esgrimidos e ideas expuestas en el ambiente que rodeó los comicios presidenciales de algunos períodos y a determinados contenidos de las plataformas electorales de las fuerzas políticas que llegaron al poder.

## 2 DESARROLLO

### 2.1 NEOLIBERALISMO Y ALINEAMIENTO

El arribo a la presidencia de Carlos Menem en Julio de 1989, a través de la fórmula justicialista que integró junto con Eduardo Duhalde, significó la inauguración de un ciclo de relevantes reformas económicas que habrían de ocasionar profundas y evidentes transformaciones sociales. El contexto externo que acompañó el ascenso del menemismo estuvo marcado por la apertura de una instancia de importantes mutaciones en la estructura de poder del orden mundial, debido a la finalización de la Guerra Fría.

La situación de crisis económica que asolaba al país, caracterizada por una hiperinflación y reflejada en conflictos sociales, sumado al endeudamiento externo del país, determinaron que el binomio Menem –Duhalde se hiciera cargo de la presidencia con varios meses de anticipación a la fecha de traspaso prevista. En el comienzo del mandato no se apreciaron grandes avances ni respuestas concretas y eficaces frente a la situación de inestabilidad económica y tensión social. Sin embargo con posterioridad la administración justicialista pudo controlar la tendencia inflacionaria a través de diversas medidas, principalmente la implementación del plan de convertibilidad<sup>2</sup> (1991), que implicó anclar el valor de la moneda argentina al dólar, en paridad cambiaria.

La política monetaria se complementó con una serie de decisiones que introdujeron cambios en la estructura productiva del país y en el rol que el Estado venía desempeñando hasta entonces en la dinámica económica y social. Estas modificaciones obedecieron a posturas y actos gubernamentales coincidentes con los postulados del llamado “Consenso de Washington”<sup>3</sup>. De esta manera, la apertura y desregulación fueron las notas que marcaron el proyecto económico del menemismo. En concordancia con estos lineamientos y con el retrainamiento del Estado de áreas que antes se encontraban bajo su égida, se puso en marcha un importante proceso de privatizaciones de las empresas estatales.

Este plan de gobierno presentó escasas semejanzas con la proclamada “revolución productiva” que Menem había anunciado en el curso de su campaña presidencial y que se plasmó en una obra publicada junto con Duhalde, que ofició como una suerte de programa y difusión más profunda de la propuesta política del justicialismo de aquellos años. Lejos de los resultados que arrojaría el balance final<sup>4</sup> de la gestión menemista, la “revolución productiva” planteaba entre otras iniciativas, la siguiente:

<sup>2</sup> Establecido por la Ley 23.928 (marzo de 1991) que disponía la convertibilidad de la moneda argentina con respecto al dólar estadounidense.

<sup>3</sup> Jorge José Torres le atribuye a Williamson la condensación y formulación en el denominado “Consenso de Washington” de aquellos lineamientos y criterios de política económicos predominantes en Latinoamérica durante la década del noventa. En este sentido sostiene que “aunque las ideas de desregulación y apertura de las economías de la región y privatización de empresas públicas eran ideas ya arraigadas en el gobierno de los Estados Unidos, sería el economista John Williamson, del Institute for International Economics, quien las ordenaría en una serie orgánica de propuestas de reformas de las economías nacionales, que, según su criterio, los países latinoamericanos debían encarar para superar el estancamiento y el subdesarrollo. Estas fueron conocidas con el nombre de “Consenso de Washington” (TORRES, 2008, p.101).

<sup>4</sup> El propio Duhalde efectuó una crítica sobre el alejamiento menemista de aquel discurso cercano al complejo tradicional de ideas del peronismo, que lo había conducido a la primera magistratura. De este

Es imposible crecer sobre el hambre del pueblo. Es imposible la Revolución Productiva con un pueblo de bolsillos vacíos. El salarizado es el pilar de la economía popular. El único camino para abrir las fábricas es consolidar un mercado interno que demande más y más producción. El mejor estímulo para la inversión productiva es un pueblo feliz (...) La independencia económica no es un slogan caprichoso, es una necesidad práctica e impostergable. Ser libres es crecer. Ser grandes también es exportar (MENEM Y DUHALDE, 1989, 117 y 118).

Complementando el proceso de reformas internas, la administración Menem llevó adelante una política exterior de tipo pragmática, orientada a consolidar los vínculos con el mundo desarrollado, en especial los EEUU y con aquellos destinos que presentaban relevancia desde una perspectiva económica. Además de Washington, que ocupaba un sitio preferente, en esta inserción focalizada también se proyectaba incluir a “los países vecinos de la región y Europa Occidental en un segundo nivel más o menos similar y, para el más largo plazo, Japón y los NICs” (RUSSELL, 1991).

Este nuevo rumbo en las relaciones internacionales importó, en cierta medida, una desconexión respecto de postulados tradicionales del peronismo. Así, en los hechos el diseño externo registró reducidas remisiones a la “Tercera Posición” peronista. Pero además significó una discontinuidad en relación con algunos criterios que había observado la diplomacia argentina desde el retorno a la democracia. En efecto, la gestión Alfonsín había ejecutado una política internacional aferrada, especialmente durante los primeros años, al cultivo y difusión de principios como un mecanismo para revertir el desprestigio en que se hallaba inmerso el país<sup>5</sup>, a causa del conflicto del Atlántico Sur y de la violación sistemática a los DDHH, que tuvieron lugar en la última dictadura militar (1976-1982).

La dirigencia menemista se apartó de esta prédica y adoptó un enfoque imbuido de pragmatismo, a partir del cual se intentó imponer una interpretación económica en la valoración del interés nacional. Dentro de esta óptica se consideró fundamental estrechar lazos con los EEUU, en una imagen que pretendió recrear análogamente la vinculación preferencial que el país tuvo con Gran Bretaña a fines del siglo XIX y comienzos del XX. Con el slogan de “las relaciones carnales” se resumió el sentido que guió la política hacia la superpotencia.

Teniendo en cuenta ese alejamiento de los argumentos y posiciones inscriptas en las bases tradicionales del peronismo y la nueva dirección asumida en el frente externo, Pinheiro Guimarães (2004, p. 17) señala que:

La estrategia del Gobierno Menem, que correspondió a una fuerte alteración ideológica del cuadro partidario, fue cambiar radical y abruptamente la política externa y la política económica de Argentina y alinear al país, sin vacilaciones, con los Estados Unidos y las Potencias europeas, para demostrar: • La credibilidad y la

---

modo expresó Duhalde (2007, p.65): “De aquella revolución productiva, al cabo de una década, sólo quedaron algunos ejemplares en mesas de saldos de librerías porteñas y una burla que fue creciendo a medida que el modelo neocolonial comenzó a agotarse”.

<sup>5</sup> Sin embargo en los últimos años de mandato una serie de factores incidieron en la suerte de este proyecto de vinculación externa con contenidos idealistas. La agudización de la difícil situación interna que incluía una profunda crisis económica caracterizada por una descontrolada inflación, las tensiones implicadas en el sostenimiento de la democracia frente a levantamientos armados, sumado al naufragio de la propuesta para regionalizar la negociación de la deuda externa, fueron erosionando el capital político y la imagen de la presidencia Alfonsín. A partir de entonces el gobierno radical le imprimió rasgos más realistas a su inserción externa. Se dispensaron estrechos espacios para la disidencia con respecto a los EEUU y en consecuencia se resignaron considerablemente las iniciales expectativas de ampliación de los márgenes de maniobra internacional. En línea con esta reorientación se modificó la postura frente a los organismos multilaterales de crédito y la banca privada por el problema de la deuda y se acudió como alternativa económica a la implementación del denominado ‘Plan Austral’ (Junio de 1985).

confianza de las nuevas políticas del Gobierno; • La naturaleza pacífica, inofensiva y previsible de la política externa argentina; • La aceptación irrevocable por parte de Argentina de políticas económicas ortodoxas, simbolizadas por la adopción legal de la paridad peso-dólar

La diplomacia menemista intentó establecer su alianza especial con la potencia mundial “a partir del reconocimiento de su absoluta hegemonía y compartiendo la visión sobre el orden mundial y la globalización que tenían los Estados Unidos” (Bernal-Meza, 2008, p. 164). Para ello la administración justicialista trató de evitar cualquier punto de conflicto en la agenda bilateral e interactuar cooperativamente con la Casablanca en cuestiones globales como el combate contra el narcotráfico y los problemas medioambientales (Russell, 1991).

La participación argentina en el conflicto bélico del Golfo Pérsico y el desmantelamiento del proyecto misilístico “Cóndor II” (C-II) suelen mencionarse como algunos de los actos más representativos de la política desplegada hacia Washington. La expresión “alineamiento automático”, un tanto inadecuada luego de la finalización de la guerra fría<sup>6</sup>, predominó en la opinión pública se empleó mayoritariamente para distinguir esta estrategia de vinculación con la principal potencia mundial.

Durante esta etapa la integración regional en el Cono Sur Sudamericano recibió su impulso inicial. En el año 1991 se suscribió el Tratado de Asunción que confirió existencia institucional a Mercosur. Encauzado en el propósito de concretar una vinculación pragmática con el concierto de actores, el menemismo procuró instaurar y promover un proceso de integración que prescindiera de orientaciones ideológicas y se enfocara en el desarrollo económico y comercial del bloque. En esta dirección señaló el ex-presidente Menem (1990, p. 144):

el método de integración para nuestra región tiene que ser tal que supere los nacionalismos rígidos que desembocan en esquemas compartimentados, con sobreabundancia de fronteras. Paradojalmente, esos nacionalismos rígidos fueron los que llevaron a las peores situaciones sociales internas y de dependencia externa, todo lo contrario de lo que proclamaban sus postulados políticos

En la óptica de la gestión justicialista de aquel momento, la asignación de una finalidad y una función preferentemente comercial a MERCOSUR obraría como punto de partida y estímulo para una ulterior actuación cooperativa entre los países miembros. Resaltaba, en este sentido, el primer mandatario:

El objetivo de la integración tiene que ofrecer a millones de latinoamericanos nuevas condiciones de vida basadas en el desarrollo de actividades económicas y comerciales que estimulen el crecimiento de vastas zonas olvidadas de nuestro continente (...) Necesitamos conformar un único mercado, un único espacio económico, porque esto, a su vez, nos llevará a una coordinación de nuestras políticas externas. Poco a poco comenzaremos a ver que el espacio económico común se va transformando en un espacio político común donde los intereses de todas las naciones latinoamericanas se van armonizando hasta hacerse (MENEM, 1990, p. 144)

Por otra parte en los años que abarcaron los dos mandatos de Menem, se mantuvieron relaciones cordiales con los organismos multilaterales de crédito, especialmente con el Fondo Monetario Internacional. Esta sintonía se reflejó en la armonía que guardaban el conjunto de reformas internas dispuesta por el menemismo con los criterios pregonados por el organismo financiero. Como lógico corolario el país fue

<sup>6</sup> En este sentido enseña Paradiso (1993, p.200) que “esa fórmula correspondía a las adscripciones del mundo de la Guerra Fría, estaba muy influenciada por las identidades ideológicas propias de ese sistema y satisfacía demandas concretas de Washington”.

exhibido por el Fondo como el ejemplo contundente de la efectividad que presentaban sus recetas económicas. Asimismo el Estado argentino bajo esta gestión emitió un voto contrario al gobierno de Fidel Castro en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en concordancia con la postura estadounidense sobre la cuestión.

**Cuadro: Actos relevantes de la política internacional de la presidencia Menem**

<b>Política Exterior Menemista - Actos y Decisiones Destacadas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ Retiro del Movimiento de No Alineados</li> <li>▣ Nueva postura en política nuclear (acuerdos de no proliferación/ ratificación del Tratado de Tlatelolco)</li> <li>▣ Claudicación en política misilística (desarticulación del Plan Cóndor II, ingreso al MTCR)</li> <li>▣ Modificación de votos en la ONU (DDHH)</li> <li>▣ Abandono de la neutralidad. Actitud activa en conflictos bélicos internacionales (Envío de fuerza naval y tropas al Golfo Pérsico para participar del bloqueo contra Irak)</li> <li>▣ Participación de las fuerzas de la ONU que sustituyeron las fuerzas lideradas por EEUU (1995)</li> <li>▣ Apoyo a prácticas de seguridad de EEUU- concepción de "seguridad cooperativa"</li> <li>▣ Mayor compromiso con las operaciones de mantenimiento de la paz de ONU</li> <li>▣ Pretensiones de incorporación a la OTAN</li> <li>▣ Reanudación de las relaciones diplomáticas y consulares con el Reino Unido (suscripción de acuerdos de Madrid I y II)</li> </ul>

**Fuente: Elaboración propia**

## 2.2 UN PERÍODO DE CONTINUIDADES

En el año 1999 la Alianza arribó al poder impulsada por una percepción predominante en la sociedad, que contenía simultáneamente expectativas de continuidad pero también anhelos de cambio. La tendencia preponderante reflejaba la aspiración societaria de conservar algunos logros del menemismo, en particular la estabilidad económica, combinada con la necesidad de alcanzar una mejor distribución del ingreso, concretar una mayor inclusión social, controlar el desempleo y la recesión y depurar éticamente el manejo de los asuntos públicos, ámbito en el cual la presidencia saliente acumulaba sospechas de corrupción.

La gestión De la Rúa pretendió estructurar su vinculación con el mundo a partir de la afirmación de principios tradicionales de la política exterior argentina. Al decir del canciller aliancista, Rodríguez Giavarini (2000), estos lineamientos históricos incluían:

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, porque sus pueblos son nuestra comunidad de origen y de destino (...)
4. La defensa de nuestra soberanía (...)
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 (...)
7. El acatamiento al derecho internacional

A pesar de algunas tempranas insinuaciones de cambio se mantuvieron las direcciones principales del modelo menemista. Así, el plan de convertibilidad, que se había constituido en un elemento clave en el discurso electoral de la Alianza, observó continuidad en este ciclo. Igualmente, en el plano internacional persistieron en líneas generales, las orientaciones impresas desde comienzos de la década del noventa.

La política hacia la EEUU no se apartó de las directrices sentadas en el gobierno precedente. En la vinculación, la presidencia De la Rúa albergó la intención inicial de

moderar el alineamiento de los años menemistas. La proyección de la relación bilateral se condensó en la expresión “relaciones intensas”.

En esta dirección entiende Bernal- Meza que:

De la Rúa y su canciller impulsaron una línea de política que mantuviera el nivel de buen relacionamiento que las relaciones bilaterales argentino-norteamericanas tuvieron bajo la gestión del presidente Menem, pero reduciendo el perfil de exposición (“relaciones carnales”), interpretadas –interna y externamente– como de *seguidismo* o *alineamiento*. El canciller argentino definió lo que serían las nuevas relaciones bilaterales como ‘intensas’ (BERNAL-MEZA, 2002, p. 81).

En la cuestión cubana, la dirigencia aliancista, como otra continuidad más, mantuvo el voto contrario al gobierno de Castro, en el seno de la comisión de DDHH de Naciones Unidas. En cambio se distanció, en cierta medida, de Washington en la crisis peruana y en el conflicto colombiano.

Por su parte la concepción que la Alianza había almacenado sobre los lazos regionales no se alejó sustancialmente de la percepción “comercialista” del periodo menemista. Ello a pesar de que la plataforma electoral de la Alianza había anticipado 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<sup>7</sup>.

De esta forma el espacio sudamericano nuevamente recogió una visión que acentuaba las variables económicas y comerciales. En consecuencia con este criterio, MERCOSUR fue entendido como un mecanismo que podía favorecer a un mejor posicionamiento en la conformación de la alternativa de integración continental. En este sentido la cancillería aliancista señaló:

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).

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, 2001, p. 207).

El MERCOSUR fue promocionado con el propósito de imprimirle un mayor ritmo al proceso de integración. Sin embargo, las propias contingencias que limitaron el perfeccionamiento de la relación bilateral con Brasil y que coartaron el avance de la integración en la etapa justicialista, también estuvieron presentes en este ciclo. En efecto, en lo referente a la relación con Brasil la Alianza había heredado un antecedente de tensión que se remontaba a 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<sup>8</sup>. La política cambiaria del vecino país se sumó a la recesión que

<sup>7</sup> Plataforma electoral de la Alianza

<sup>8</sup> Como expresan Siczú, Katz y Paradiso (2005) “la devaluación monetaria efectuada por Brasil en 1999 trajo un clima de desconfianza para los socios del Mercosur, principalmente entre las dos grandes naciones que, en cierta medida, puso de manifiesto la vulnerabilidad del bloque frente a las crisis



había experimentado la economía nacional desde el año 1998 y que, en definitiva, habría de prolongarse y profundizarse hasta el desenlace crítico de diciembre de 2001. Al respecto manifiesta Miranda (2004, p. 137 y 138):

El gobierno de la Alianza (1999-2001) también priorizó la relación de la Argentina con América Latina. Más concretamente pugnó por “refundar” el Mercosur, bloque que consideraba clave desde el punto de vista tanto político como económico (...) Pero la “activa agenda latinoamericana” que pretendió desarrollar el presidente Fernando de la Rúa a través del MERCOSUR encontró obstáculos más que importantes. Uno de los obstáculos fue el no haber percibido que el “período de hibernación” en el que entró el Mercosur a partir de 1998 era de proporciones significativas. La devaluación de la moneda brasileña, a principios de 1999, había profundizado esta situación.

En una línea de interpretación cercana 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, p. 86).

Aquel componente de fricción que se había introducido en la relación bilateral con Brasil durante los últimos años del menemismo no logró erradicarse en la presidencia de la Alianza. Por el contrario se profundizó con motivo de la llegada al ministerio de economía argentino de Domingo Cavallo. 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.

Además la conducción aliancista, como una consigna inscrita en la redefinición del rol del país en el proceso de integración, debía precisar el sentido que impondría a la política dirigida hacia la sociedad bilateral. A pesar de algunas insinuaciones iniciales de cambio y del empleo de un discurso de amplio contenido temático 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<sup>9</sup>. Las definiciones que los funcionarios de la Alianza habían adoptado en el desenvolvimiento de la relación, contradecían algunos puntos de su plataforma electoral, que contenían directas alusiones a una 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

---

económicas y las dificultades de coordinación entre las naciones cuando economías específicas enfrentan problemas estructurales”. Texto en idioma original: “a desvalorização cambial que o Brasil efetivou em 1999 trouxe um clima de desconfiança para os parceiros do Mercosul, principalmente entre as duas grandes nações, o que, de certa forma, mostrou a vulnerabilidade do bloco a crises econômicas e dificuldades de articulação entre as nações quando economias específicas enfrentam problemas estruturais” (SICZÚ, KATZ ET al, 2005). La traducción corresponde al autor de este trabajo.

<sup>9</sup> 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.

fundacionales Alfonsín-Sarney con Brasil que concebían a nuestra relación como una alianza estratégica<sup>10</sup>.

Con este proceder la gestión 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.

El endeudamiento externo representó otro ámbito en el cual pudieron apreciarse una serie de continuidades. La perspectiva de la dirigencia aliancista sobre este tópico contribuyó a la elaboración de su imagen en la sociedad argentina y a la conformación de su perfil externo y, por lo tanto, permitió advertir las orientaciones de la administración gobernante. Pero además esta cuestión presentó un significado adicional, ya que la visión del gobierno de De la Rúa en este tema ocupó un lugar determinante en el rumbo político que habría de conducir ineludiblemente hacia la crisis de diciembre de 2001.

Desde la campaña presidencial los políticos de la Alianza habían anticipado que la coalición mantendría muchos de los criterios de la presidencia precedente. En efecto, durante la contienda electoral y en momentos en los cuales se había insertado en el debate la posición debía asumir el país frente a los organismos multilaterales y, en especial, con relación al FMI, la convergencia aliancista se inclinó por la adopción de un enfoque similar al desplegado desde el comienzo de la década del noventa. En cambio, de manera antagónica con esta tendencia, Eduardo Duhalde había exhibido por aquellos días un discurso de resistencia frente a las medidas aconsejadas por el Fondo.

En esa dirección afirmó el candidato del peronismo:

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<sup>11</sup>.

Además el dirigente justicialista había introducido en la consideración popular su propuesta 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"<sup>12</sup>.

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, y quien en definitiva se había de convertir en el primer ministro de economía de la presidencia De la Rúa, expresaba:

<sup>10</sup> Plataforma electoral de la Alianza

<sup>11</sup> "Duhalde toma distancia de Menem y critica al FMI por el ajuste social", diario *Clarín*, edición del 11-05-1999.

<sup>12</sup> "Duhalde quiere que se renegocie la deuda", diario *La Nación*, edición del 16-05-1999.

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<sup>13</sup>.

Así, la administración De la Rúa desplegó 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 ejercitadas por el menemismo. Una serie de actos y medidas de relevancia confirmaron esta dirección. Entre otros sucesos significativos en la etapa, el gobierno argentino gestionó y recibió el considerable préstamo conocido como “blindaje financiero”<sup>14</sup> y concretó el llamado “megacanje”<sup>15</sup>.

De esta forma, las continuidades antes que las inflexiones o reformulaciones con respecto de rumbos precedentes, caracterizaron el mandato de De la Rúa. Muchas de aquellas aspiraciones de cambio, expresadas en el voto ganador, no registraron concreción en los actos y medidas implementadas, que no distaron demasiado de los lineamientos menemistas. Del mismo modo, el proyecto de inserción externa de la Alianza no se apartó de los cursos de acción trazados desde el período anterior.

### 2.3 DEL ABANDONO DE LA CONVERTIBILIDAD AL MODELO DE “ACUMULACIÓN CON INCLUSIÓN SOCIAL”

Bajo el gobierno provisional de Eduardo Duhalde, se abandonó el plan de convertibilidad luego de once años de vigencia. En consecuencia se dispuso una devaluación monetaria, que en un momento del mandato alcanzó al 300 %, lo cual favoreció las exportaciones de determinados productos, pero a la vez impactó desfavorablemente sobre la sociedad, principalmente en aquellos núcleos de la población económicamente vulnerables, que vieron así reducirse considerablemente su poder adquisitivo.

A partir del interinato se impulsó también una mayor intervención del Estado en la actividad económica. En la búsqueda de contención y reinserción de los sectores excluidos se instauraron planes sociales de tipo asistencial. La principal referencia de esta política de inclusión lo configuró el denominado “plan jefes y jefas de hogar”, que

<sup>13</sup> “El FMI le ofrece US\$ 10 000 millones al próximo gobierno”, diario *Clarín*, edición del 23-09-1999.

<sup>14</sup> El llamado “blindaje financiero” consistió en un préstamo cercano a los 40.000 millones de dólares que recibió el país durante el gobierno de Fernando De la Rúa. Los aportes provinieron del FMI, de algunos organismos financieros internacionales como el BID y el Banco Mundial, de un grupo de bancos locales, de las AFJP y también del Estado español (ZLOTNIK, 2001). Véase también “De la Rúa anuncia hoy el blindaje financiero”, diario *Clarín*, edición del 18-12-200. Disponible en <<http://edant.clarin.com/diario/2000/12/18/p-00301.htm>> Fecha de consulta 19-09-2010.

<sup>15</sup> Se denominó “megacanje” a la refinanciación de rubros de la deuda externa, mediante la cual algunos vencimientos fijados para el año 2000 fueron prorrogados para el año 2005 y posteriores. La medida generó cuestionamientos porque habría afectado seriamente la capacidad de pago del Estado argentino, ya que la reprogramación implicó como contraprestación la sujeción a elevadas tasas de interés. Algunos funcionarios nacionales, incluidos el propio presidente De la Rúa, e intermediarios locales y extranjeros que participaron en la operación fueron investigados por la justicia argentina. Véase “De la Rúa declara por la causa del megacanje”, diario *La Nación*, edición del 11-09-2006. Disponible en <[http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=839438](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=839438)> Fecha de consulta 18-10-2010.

representó un subsidio enfocado en reducir los efectos perniciosos y excluyentes de la situación de desempleo y marginalidad.

Desde sus primeras manifestaciones públicas el mandatario transitorio procuró diferenciarse del modelo económico aplicado desde los años noventa en el cual enraizó el complejo y angustioso cuadro de aquellas jornadas críticas. Así en su primer discurso en calidad de presidente señaló:

Es momento de decir la verdad. La Argentina está quebrada. La Argentina está hundida. Este modelo en su agonía arrasó con todo. La propia esencia de este modelo perverso terminó con la convertibilidad, arrojó a la indigencia a 2 millones de compatriotas, destruyó a la clase media argentina, quebró a nuestras industrias, pulverizó el trabajo de los argentinos. Hoy, la producción y el comercio están, como ustedes saben, parados; la cadena de pagos está rota y no hay circulante que sea capaz de poner en marcha la economía. Hay, por tanto, que sincerar esta situación, hay que explicar seriamente a nuestro pueblo dónde hemos caído y qué debemos hacer para levantarnos (DUHALDE, 2002).

Por su parte, el esquema de inserción internacional que acompañó la recuperación reflejó atisbos de cambio respecto de las orientaciones que definieron la política exterior desde el menemismo y que presentaron continuidad durante la presidencia de la Alianza. La región recogió una nueva ponderación, en la cual se valorizaron los lazos con los Estados sudamericanos, en especial con Brasil. Precisamente, el vínculo con el país vecino, al igual que MERCOSUR, fueron contemplados desde una perspectiva política, mediante la cual se pretendió reconocerles un sentido estratégico a tales vínculos dentro de la agenda externa:

Tenemos, argentinos y brasileños, ambiciones mayores, porque nuestra visión es política, institucional y a largo plazo. No se agota en la alianza argentino-brasileña ni se limita al Mercosur, como repetidamente lo señala el presidente Cardoso (...) Nuestra unidad será, entonces, condición de un proyecto estratégico que nos permita ganar espacios y presencia en el mundo. En eso consiste, en suma, nuestra sociedad profunda: pensar juntos nuestro lugar en el mundo, defender juntos nuestros intereses comunes y solventar, también juntos, nuestras ocasionales diferencias (DUHALDE, 2002b).

Hay una apuesta que los argentinos no sólo mantenemos sino que redoblamos: el desafío de integración regional. Lo hacemos por una razón trascendente, porque creemos en la fortaleza de Latinoamérica unida (...) porque el Mercosur es un proyecto político que trasciende la dimensión económico-comercial de la integración (...) No sólo estamos levantando barreras arancelarias, sino que sobre todo estamos estableciendo puentes de convivencia entre nuestras naciones. Es el eje fundamental de nuestra política exterior, y no obstante las actuales dificultades, la consolidación del bloque constituye la mejor forma de inserción en el ámbito internacional (DUHALDE, 2002A).

Esta concepción sobre las relaciones regionales obedeció en parte a la propia orientación ideológica de la dirigencia duhaldista y en parte a una lectura que realizó el oficialismo interino sobre el desconcertante panorama desatado con motivo del colapso de diciembre de 2001. En efecto, el aislamiento internacional y el desprestigio externo que la crisis había acarreado, fomentaron el despliegue, dentro de reducidos márgenes, de una diplomacia de recomposición de los nexos con el mundo. Política que encontró una respuesta favorable por parte de los países de la región. El propio Duhalde, en el último tramo de su gestión, reconoció la actitud de los actores sudamericanos durante los meses de la crisis argentina:

Ustedes saben que Argentina se caía del mundo, algunas voces hirientes se alzaban pregonando nuestra insignificancia y preanunciando nuestra desaparición, por supuesto que esas voces no surgían de los ámbitos de integración

latinoamericana, sí venían del norte y de Europa pero por suerte no de todos los países de allí. Hubo voces que nos reconfortaron, y aquí precisamente se encuentran representados quienes más nos apoyaron: nuestros hermanos latinoamericanos. Actuaron en forma generosa y tenaz, nos apuntalaron en momentos realmente muy difíciles y por eso he querido venir a darles las gracias a ustedes, que han venido en nombre de los presidentes latinoamericanos. Quiero agradecer todos los gestos de comprensión y solidaridad que en épocas tremendas tuvimos prácticamente al unísono (DUHALDE, 2003).

El gobierno provisorio procuró imprimirle una cuota de moderación a la relación con los EEUU. Se encaminó, entonces, a la búsqueda de una posición equilibrada que, sin precipitar en la confrontación, morigerara el patrón de alineamiento, que dominó desde la década del noventa la política menemista hacia la principal potencia mundial. Para ello trató de relacionarse con el mundo desarrollado a través de una estrategia de vinculación diversificada con una pluralidad de puntos de apoyo. Guardando coherencia con esta suerte de perspectiva amplia de las relaciones con los actores centrales, la diplomacia duhaldista utilizó la expresión “poligamia”<sup>16</sup> para definir el tipo de aproximación perseguida.

El problema del endeudamiento externo se incorporó como un tema preferente en la política duhaldista hacia los EEUU. Se apeló al vínculo con Washington en la búsqueda de cooperación y respaldo en las negociaciones con el FMI y el tratamiento de la deuda en default para evitar el naufragio del proyecto de reparación institucional y recuperación económica. Sin embargo esta iniciativa se enfrentó en un principio con una actitud distante de la gran potencia mundial, en la cual incidió tanto su posición sobre el comportamiento de Argentina en el marco del colapso como así también su estrategia hacia Latinoamérica. Recién en el último tramo del 2002 la gestión Duhalde recibió el apoyo de la administración Bush, en una decisión que, probablemente, ponderó las eventuales repercusiones e impactos regionales que podía acarrear la situación de crisis del país (RUSSELL, 2004).

La política hacia los EEUU registró durante el interinato una serie de actos que no pasaron desapercibidos. Entre otros, puede mencionarse la polémica promoción del otorgamiento de un status jurídico preferencial al ejército estadounidense para la realización de ejercicios militares en suelo argentino. En la misma línea puede citarse la propuesta efectuada a Washington, en el marco del conflicto colombiano, consistente en el entrenamiento, dentro de bases argentinas, de pilotos del país andino. Igualmente merece resaltarse el cambio de criterio en el debate sobre la vigencia y respeto a los DDHH en Cuba, en el ámbito de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Luego de un primer año en el cual se observó continuidad respecto de la postura asumida por las presidencias Menem y De la Rúa, la gestión Duhalde no acompañó, en 2003, la posición estadounidense, al abstenerse de votar, en ese espacio multilateral, en contra de Cuba.

Este viraje en el tema cubano, adoptado aún en contra de la posición del canciller Ruckauf quien era partidario de la continuidad, resulta explicable en alguna medida por la proximidad de los comicios presidenciales de abril 2003 y la orientación ideológica que insinuaba por entonces Néstor Kirchner, erigido a esa altura como candidato del oficialismo provisorio. Desde esa óptica el cambio de dirección en el voto puede interpretarse como un recurso de la administración duhaldista para reflejar compatibilidad y sintonía con el discurso de Kirchner y de esta forma atraer a los sectores de centro izquierda del electorado nacional. Otro punto de distancia con respecto a la Casablanca lo configuró la intervención militar en Irak, cuestión frente a la cual la presidencia argentina manifestó su repudio.

<sup>16</sup>Véase “Ruckauf propone una ‘poligamia’ en política exterior”, diario La Nación, edición del 03-01-2002. Disponible en <[http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=363842](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=363842)> Consultado en fecha 22-10-2010.

En la vinculación con el FMI se prescindió de argumentos ideológicos y se adoptó un enfoque crítico respecto de los desaciertos en que habían incurrido las administraciones anteriores. Como se anticipó durante la campaña presidencial de 1999 Duhalde había exhibido una posición distante frente al FMI y sus recetas económicas para el país. Sin embargo el gobierno provisional asumió un criterio pragmático y en virtud del mismo evitó toda fricción que acarrearía un retroceso en la negociación con el organismo financiero<sup>17</sup>. La celebración de un acuerdo que descomprimiera algunos focos de tensión y despejara el ambiente de la transición presidencial configuró el eje sobre el cual giró la relación en este lapso. Finalmente, en enero de 2003 se concertó con el Fondo el denominado “acuerdo transitorio” que desde lo financiero arrió cierta estabilidad en el clima de elecciones. Empero el tratamiento del problema del default con los acreedores privados se postergó hasta la administración siguiente.

En mayo de 2003 Néstor Kirchner asumió la presidencia como candidato respaldado por el oficialismo. A pesar de haber obtenido el segundo lugar en primera vuelta, accedió a la primera magistratura debido al retiro de la instancia del ballottage de la fórmula Menem- Romero, que precisamente se había resultado victoriosa en primera ronda. Con tan sólo el 22 % de los votos, el binomio Kirchner – Scioli arribó al poder. La escueta base de legitimidad condicionó buena parte de la acción política del kirchnerismo, ya que durante los primeros años debió desplegar una estrategia de acumulación de poder y generación de consenso en la sociedad argentina.

El gobierno de Kirchner profundizó las políticas sociales puestas en marcha durante el interinato duhaldista. En este campo se complementaron los planes de tipo asistencial con otros consistentes en la promoción del auto-desarrollo de los sectores vulnerables, a través de la modalidad de los emprendimientos productivos. Se estimuló el consumo interno y se apuntó a la reactivación y al crecimiento industrial, rasgo a partir de cual algunos analistas pretendieron ver una suerte de “neodesarrollismo” en las medidas kirchneristas. Asimismo se avanzó en la reivindicación de los DDHH mediante el procesamiento de militares incursos en vulneraciones a estos derechos durante la última dictadura militar. Para ello el oficialismo promovió la anulación de las leyes de “obediencia debida” y “punto final” y derogó el decreto dictado por Fernando De la Rúa que prohibía la extradición de los represores militares.

El accionar externo del kirchnerismo confirmó una serie de cambios que ya habían presentado sus primeras manifestaciones en la conducción provisional. El gobierno no adscribió a la política de adhesión casi irrestricta con la gran potencia del norte y decidió dirigirse a la búsqueda de una posición equilibrada. De este modo ratificó el patrón de discontinuidad con el “alineamiento automático” que había esbozado la cancillería Duhaldista. En esta dirección declaró el ex presidente Kirchner:

Partidarios hacia la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen (...). Una relación seria, amplia y madura con los Estados Unidos de América y los Estados que componen la Unión Europea es lo que debe esperarse de nosotros. El estrechamiento de vínculos con otras naciones desarrolladas y con grandes naciones en desarrollo del oriente lejano (KIRCHNER, 2003).

El vínculo fue apreciado desde una lectura inscrita en el sentido común desde la cual se mensuraba la reducida relevancia de Argentina en el escenario global. El canciller de aquellos días resaltó:

---

<sup>17</sup>Al finalizar el mandato provisional Duhalde acudió a una retórica de reclamo y resistencia con respecto a las políticas y al rol del FMI en la suerte de la economía argentina.

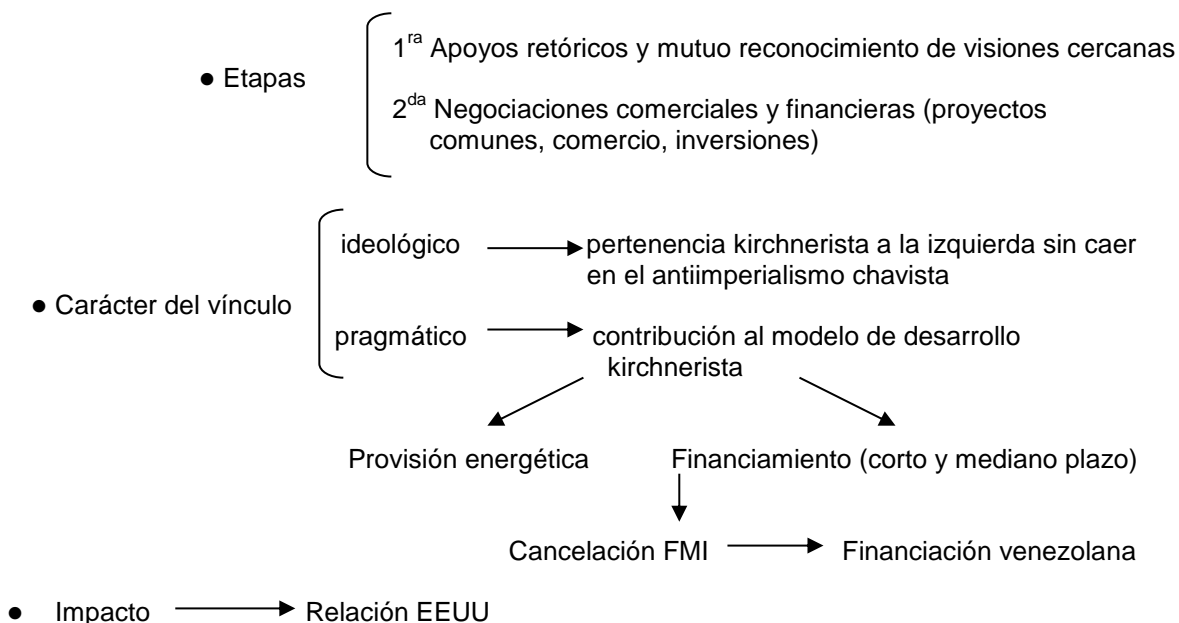
Vamos a hacernos cargo de que la Argentina es un país poco interesante para Estados Unidos. Es lo primero que tenemos que tener en claro, porque a partir de ahí terminamos con esta manía que tenemos los argentinos de llamar a los funcionarios norteamericanos 'Jim' o George W. La actitud es tener una relación madura<sup>18</sup>.

Con un sentido político y estratégico, que complementó el tradicional enfoque comercial, se desplegó la política hacia la región. En particular, esta mirada estuvo presente en el abordaje del vínculo bilateral con Brasil y en la posición asumida frente al Mercosur. En esta etapa el proceso de integración se amplió con la incorporación de Venezuela y Bolivia. Frente a la consigna de la conformación del ALCA, la administración Kirchner, cuya posición se acercó a la perspectiva sustentada por Brasilia, se inclinó por el criterio de negociación en bloque y supeditó la constitución del proyecto hemisférico a la previa equiparación de las condiciones de negociación.

Un dato distintivo de la política regional del lo constituyó la profundización del vínculo bilateral con Venezuela. La relación con el gobierno de Chávez revistió utilidad para la viabilidad del modelo de desarrollo kirchnerista pero también para la consolidación del proyecto político del oficialismo. Pues representó una fuente de financiamiento en un momento en que el Estado argentino tenía restringidas sus posibilidades para acceder al crédito externo.

Además la afinidad ideológica y los puntos en común en las visiones de los líderes de ambos países contribuyeron a la generación de un clima político propicio para algunas definiciones y proyecciones de la administración Kirchner tanto locales como regionales. La funcionalidad que presentó para la gestión justicialista el lazo bilateral pudo apreciarse de manera concreta en el respaldo crediticio venezolano a la cancelación que efectuó Argentina de su débito con el FMI. Sin embargo el acercamiento al gobierno de Chávez alimentó las percepciones de desconfianza de la Casablanca sobre el alcance y sentido de relación.

#### Gráfico: Aspectos de la política argentina hacia Venezuela en el período 2003-2007



Fuente: elaboración propia

<sup>18</sup>Véase: "Somos poco interesantes para EEUU", diario La Nación, edición del 16-11-2003. Disponible en <[http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=545478](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=545478)> Consultado en fecha 09-11-2010.

Asimismo la aproximación, fundada en una afinidad ideológica y política, hacia el gobierno cubano de Castro, durante los primeros meses de la presidencia justicialista, configuró otro elemento que le confirió singularidad a la inserción regional del período. Frente a la cuestión de los DDHH en la "Isla" en el ámbito de la comisión específica de la ONU, el gobierno argentino mantuvo la abstención.

Empero y más allá de este ambiente de armonía ideológica que arribaba a varias administraciones, el escenario latinoamericano también registró fricciones. El conflicto con Uruguay por la instalación de las fábricas de pasta de celulosa en la localidad de Fray Bentos constituyó la situación de mayor tensión en el ámbito regional de la agenda externa del ciclo kirchnerista. Otros desencuentros, de menor relieve, se suscitaron en el intercambio comercial con Brasil, en el suministro de gas a Chile y, en el caso particular de la relación bilateral con Cuba, con motivo del episodio que tuvo como protagonista a la médica cubana Molina Morejón<sup>19</sup>.

Las negociaciones en torno a la deuda externa contribuyeron en la definición del perfil internacional del gobierno. Un discurso agresivo caracterizó a la posición negociadora del kirchnerismo. Además, la retórica oficialista estuvo impregnada de cuestionamientos al FMI, en reclamo de la corresponsabilidad del organismo en la crisis de 2001. En la etapa la administración Kirchner concretó el canje de deuda con los bonistas y con ello la superación del default y canceló totalmente la deuda contraída con el FMI.

La presidencia de Cristina Fernández representó una continuidad del proyecto kirchnerista, en la cual se mantuvieron algunos criterios y se profundizaron otros. Se reafirmaron así determinadas líneas de acción de la gestión precedente en lo que implicó una consolidación del "modelo de acumulación de matriz diversificada con inclusión social", tal cual lo definiera la propia presidenta. La tendencia de estatización se acentuó a partir de la nacionalización de Aerolíneas y de la reforma del régimen provisional que determinó el desmantelamiento del sistema de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)<sup>20</sup>.

En los dos primeros años de la gestión Fernández, la política exterior significó una confirmación de los lineamientos ejercitados por la administración Kirchner. De conformidad con el perfil de la propia mandataria se pretendió desarrollar un mayor protagonismo en los asuntos internacionales, principalmente en las cuestiones regionales y en la reivindicación de los DDHH. Las relaciones con la región y el proceso de integración se abordaron desde la misma perspectiva y, como consolidación de una tendencia iniciada por el kirchnerismo, se afianzó la relación bilateral con Venezuela.

La relación con el FMI se mantuvo en los términos y el sentido impresos desde la presidencia Kirchner. Sin embargo también se insinuaron posibilidades de restablecer un contacto menos beligerante con el organismo crediticio multilateral. La política de desendeudamiento fue concebida como un mecanismo para reinsertar al país en el sistema financiero internacional y a la vez para intentar irradiar confiabilidad a la imagen externa del Estado como respuesta frente al panorama de crisis mundial. Antes de cumplirse un año de mandato se anunció la cancelación de la deuda al Club de Paris y la

<sup>19</sup> El incidente se originó en la prohibición que el gobierno de Fidel Castro impuso a la médica cubana Hilda Molina Morejón para viajar a la Argentina donde vivían su hijo y sus nietos. En los días en que el suceso comenzó a cobrar difusión pública el canciller Bielsa lo asoció, desde la perspectiva argentina, con el respeto y el entendimiento que deberían observarse en las vinculaciones entre Estados. Así expresó que "obviamente, las relaciones son mejores cuando hay muchos más consensos que disensos" y añadió que la Argentina busca "relacionarse con el mundo de una manera digna. A nosotros nos interesa que nos respete Estados Unidos y también que nos respete Cuba". Véase "Reacción Frente al Reclamo Argentino en el Caso de la Médica Disidente. Carta de Castro por el caso Quiñónez", diario *Clarín*, edición del 15-12-2004.

<sup>20</sup> Esta medida generó malestar en las relaciones con España debido a las considerables inversiones de ese país involucradas en las AFJP.



refinanciación de los préstamos garantizados. Sin embargo la irrupción de la crisis financiera internacional motivó un replanteo de las medidas difundidas. De esta manera, tan sólo se reestructuraron los “préstamos garantizados” y se ofreció el pago anticipado de los *Bodem* 2012.

Al igual que en el período anterior se evitó la confrontación y se buscó el equilibrio en la relación con los EEUU. El vínculo del país con Venezuela, y dentro del mismo el “*affaire* de la valija”, continuó alimentando percepciones desfavorables en Washington sobre la incertidumbre del accionar internacional argentino. Además de estos matices, la política hacia la potencia occidental debió sobrellevar la ausencia de puntos en común entre ambas administraciones y la escasa mención que mereció el país en los objetivos considerados relevantes por el gobierno estadounidense (RUSSELL, 2008)

Además de los impactos del cataclismo financiero global, la ejecución de la agenda externa debió soportar las dificultades políticas internas. Las expectativas de un mayor dinamismo internacional que anticipaba la figura y el perfil de Fernández, no lograron canalizarse frente a un escenario de tensiones domésticas, que debilitaron la imagen de la mandataria. El conflicto con el sector agrario por el aumento en las retenciones a las exportaciones, la inflación creciente y la inseguridad ante la delincuencia, integraron, entre otros ítems, un agitado temario interno, que restringió la proyección del desempeño externo del gobierno. A ese panorama se añadió además la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas de mediados de 2009.

### 3 CONCLUSIÓN

Las alternativas de desarrollo que se sucedieron en el país desde el ascenso menemista, incluyeron esquemas de inserción global y regional que presentaron orientaciones diferentes sobre tópicos fundamentales en la agenda externa del país. En el período analizado se distingue la apuesta por dos modelos de crecimiento, cada uno de los cuales dispuso de un diseño para la inserción internacional, encauzado en los propósitos y objetivos de los proyectos respectivos. No obstante no puede pretenderse una demarcación exacta entre ambas tendencias, puesto que muchas medidas y prácticas políticas se aplicaron tanto en una como en otra.

Como complemento del modelo neoliberal, caracterizado por el plan de convertibilidad, la apertura comercial y la tendencia privatizadora, se ejerció una política exterior de alineamiento con los EEUU, dotada de un discurso consecuente con el trazado de una relación especial. Las coincidencias y las sintonías prevalecieron en el trato con los organismos multilaterales de crédito. Esta estrategia de inserción suministró el impulso institucional para la integración regional, desde una perspectiva principalmente económica y comercial. Con algunos matices y diferencias de intensidad en el enfoque hacia determinados vínculos, esta posición frente al concierto internacional perduró durante la presidencia de la Alianza.

A partir de la crisis de 2001, se inició un período de revisión y cuestionamiento de las tendencias dominantes hasta entonces. Comenzó a forjarse un cambio de modelo, que implicó tanto modificaciones drásticas como otras paulatinas. Se abandonó el plan de convertibilidad, el Estado se aproximó a la vida económica y se estatizaron empresas que habían sido privatizadas. Se intensificaron las exportaciones y se promovió la recuperación industrial.

Este viraje se ensambló con una diplomacia dirigida a la reconstrucción de los vínculos del país con el contexto externo. La región, en especial el vínculo con Brasil, fue valorada a través de una concepción política y estratégica. Se abandonó el alineamiento en la vinculación con los EEUU y se buscó el equilibrio, siempre desde posturas de no confrontación. A partir de la presidencia Kirchner se adoptó una actitud de crítica y una retórica de impacto frente al FMI.

Algunas de estas estrategias de vinculación con el mundo contribuyeron sustancialmente a la viabilidad del plan de gobierno al cual respondieron y, en consecuencia, también efectuaron su aporte a la consolidación de las administraciones respectivas. En este sentido el kirchnerismo representó el ejemplo más acabado de esta funcionalidad interna de un diseño externo. Las relaciones con determinados actores, más allá de explicarse por la pertenencia política y por las adscripciones ideológicas, solventaron el discurso y el perfil de la gestión Kirchner. En este supuesto, los vínculos con Venezuela y con Cuba fundamentaron el propósito de la dirigencia kirchnerista de posicionarse en la “centro izquierda” del espectro político argentino y de aproximarse a las tendencias progresistas. Además, estos lazos colaboraron en el proceso de generación de consenso en la sociedad y de acumulación de poder ante el reducido porcentaje de votos obtenido.

Pero además la relación con el gobierno de Chávez significó un respaldo financiero relevante para una administración que tenía restringido el acceso a las fuentes de crédito externo. Algunas medidas destacadas que distinguieron la acción de la presidencia Kirchner dispusieron del apoyo financiero del Estado venezolano. La presencia de Caracas se manifestó tanto en la concertación de negociaciones comerciales sobre la base de la complementariedad existente entre ambas economías, como en la cooperación para la concreción de operaciones financieras de envergadura, de las cuales la más destacada fue la cancelación del débito con el FMI.

En otros casos, a pesar de las orientaciones fijadas previamente, las propias circunstancias impusieron una revisión del recorrido delineado y determinaron el desenvolvimiento de algunos vínculos, en una intensidad mayor que la prevista. Una demostración de ello lo configuró la relación con los EEUU y el FMI durante la presidencia provisoria de Eduardo Duhalde. La conducción del interinato de crisis había expresado sus aspiraciones regionales y la conveniencia de moderar el vínculo con los EEUU. Sin embargo la necesidad de arribar a un acuerdo con el FMI impulsó al duhaldismo a recurrir a la principal potencia.

Del mismo modo, durante la campaña presidencial de 1999 Duhalde no había escatimado críticas contra el Fondo y sus “recetas” económicas y pretendió trazar una distinción con el candidato aliancista sobre la base de la política proyectada frente al organismo financiero. No obstante, cuando debió abordarse la negociación con el fondo se prescindieron de aquellas posiciones ideológicas y se adoptó una postura imbuida de pragmatismo.

## REFERENCIAS

BERNAL-MEZA, R. Política Exterior Argentina: de Menem a De la Rúa. ¿Hay una Nueva Política?. **São Paulo em Perspectiva**, Num 16 (1), 2002, pp. 74-93.

BERNAL-MEZA, R. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 51 (2), 2008, pp. 154-178.

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

DUHALDE, E. **Palabras del presidente de la Nación, Eduardo Duhalde, en la cena ofrecida en honor de los señores jefes de estado del Mercosur, Bolivia y Chile y del señor presidente de los Estados Unidos Mexicanos.** 04-07-2002. 2002 a.

DUHALDE, E. **Palabras del presidente de la Nación, dEduardo Duhalde, en el almuerzo ofrecido por el señor presidente de la Republica Federativa del Brasil, Fernando Henrique Cardoso.** 26-09-2002. 2002 b.

DUHALDE, E. **Discurso del ex - presidente de la Nación, Eduardo Duhalde, en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).** 15-05-03.

DUHALDE, E. **Memorias del Incendio.** Buenos Aires: Sudamericana, 2007.

DIAMINT, R. Diez años de la política exterior Argentina: de Menem a Kirchner. **Colombia Internacional**, Núm. 56 –57, 2003, pp. 13-27.

KIRCHNER, N. **Discurso del ex Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa.** 25-05- 2003.

MENEM, C. S. **Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem.** Buenos Aires: Ed. CEYNE, 1990.

MENEM, C. S. y DUHALDE, E. **La Revolución productiva. De la Argentina especuladora a la Argentina del Trabajo.** Buenos Aires: Fundación Lealtad, 1989.

MIRANDA, R. A. Argentina y la política latinoamericana: la cuestión de las diferencias. **Relaciones Internacionales**, Núm 27, 2004, pp.133-159.

PARADISO, J. **Debates y Trayectorias de la Política Exterior Argentina.** Buenos Aires: Ed. Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

PINHEIRO GUIMARÃES, S. El papel político del Mercosur, su participación y la de América del Sur en la evolución del sistema mundial, político, económico, multipolar y conflictivo. **Síntesis (FUALI)**, Año 12, Núm 31, 2004, pp.13-23.

RODRÍGUEZ GIAVARINI, A. **Discurso sobre política exterior argentina del ex - Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.** 30-05-2000.

RUSSELL R. Argentina y Estados Unidos: la política del jugo de limón. **Colombia Internacional**, Núm. 14, 1991, pp. 17-23 Disponible em:  
<<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/111/1.php>> Fecha de consulta 18-10-2010.

RUSSELL, R. y ZUVANIC, L. Argentina: Deepening alignment with the West. **Journal of Interamerican Studies & World Affairs**, 91, Vol. 33, Fascículo 3.

RUSSELL, R. Relaciones bilaterales entre Argentina y EE.UU.: Consecuencias de la crisis argentina. **Relaciones Bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente.** Washington D.C: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004, pp. 71-76.

RUSSELL, R., “La relación Argentina-Estados Unidos. Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington”, **Foreign Affairs Latinoamérica**, Volumen 8 Número 4, 2008, pp. 92-98.

SICSÚ, A. B., KATZ F. J. y PARADISO, R. **MERCOSUL, Sua Evolução, Crises e Propostas**. Amersur, 2005. Disponible em: <<http://www.amersur.org.ar/Integ/SicsuKatzParadiso.htm>> Fecha de consulta 19-07-2010.

TOKATLIÁN, J. G. **Hacia la definición de una política exterior**. Síntesis (FUALI), año 10, Nº 25, marzo 2002, pp. 16-21.

TORRES, J. J. **El concepto integración latinoamericana**. Buenos Aires: Ed. Dunken, 2008.

ZLOTNIK, C. El FMI aprobó ayer la operación blindaje por u\$s 40 Mil Millones, **Diario**, p. 12. Edición del 13-01-2001. Disponible em: <<http://www.pagina12.com.ar/2001/01-01/01-01-13/pag11.htm>> Fecha de consulta 21-09-2010.