

MODELOS DE DESARROLLO e INSERCIÓN INTERNACIONAL

Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011

Anabella BUSSO
COORDINADORA

Esteban ACTIS
Emilse CALDERÓN
Natalia CEPPI
Ornela FABANI
José FERNÁNDEZ ALONSO
María Elena LORENZINI
Gustavo MARINI
María Rocío NOVELLO
María Eva PIGNATTA
Rubén PAREDES RODRÍGUEZ
Alejandro SIMONOFF
Julieta ZELICOVICH

MODELOS DE DESARROLLO e INSERCIÓN INTERNACIONAL
Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la
redemocratización (1983-2011)

MODELOS DE DESARROLLO e INSERCIÓN INTERNACIONAL
Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde
la redemocratización (1983-2011)

Anabella BUSSO (coordinadora)

Esteban ACTIS

Emilse CALDERÓN

Natalia CEPPI

Ornela FABANI

José FERNÁNDEZ ALONSO

María Elena LORENZINI

Gustavo MARINI

María Rocío NOVELLO

María Eva PIGNATTA

Rubén PAREDES RODRÍGUEZ

Alejandro SIMONOFF

Julieta ZELICOVICH

Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011 / Esteban Actis ... [et al.]; Coordinación general de Anabella Busso. 1ª edición. Rosario. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2016.

244 p.; 16 x 23 cm.

ISBN 978-987-702-169-1

1. Política Exterior. I. Actis, Esteban II. Busso, Anabella, coord.

CDD 327.1

© Anabella Busso 2016

Universidad Nacional de Rosario

Hecho el depósito que marca la ley 11.723



UNR Editora

Editorial de la Universidad Nacional de Rosario

Secretaría de Extensión Universitaria

Urquiza 2050 - S2000AOB / Rosario, República Argentina

www.unreditora.edu.ar / editora@sede.unr.edu.ar

ÍNDICE GENERAL

Presentación	9
<i>Anabella Busso</i>	
Capítulo I	
Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación	15
<i>Esteban Actis, María Elena Lorenzini, Julieta Zelicovich</i>	
Capítulo II	
Notas sobre la estrategia de inserción internacional	31
<i>Anabella Busso</i>	
Capítulo III	
El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): aproximaciones respecto al interjuego de la estrategia de inserción internacional, modelo de desarrollo y política exterior	49
<i>José Fernández Alonso, Alejandro Simonoff</i>	
Capítulo IV	
Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa.....	123
<i>Anabella Busso, Natalia Ceppi, Ornella Fabani, María Rocío Novello, Gustavo Marini, Rubén Paredes Rodríguez, María Eva Pignatta</i>	
Capítulo V	
La política exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción.....	189
<i>Esteban Actis, Emilse Calderón, María Elena Lorenzini, Julieta Zelicovich</i>	
Consideraciones Finales	235
Sobre los autores	241

PRESENTACIÓN

Este libro muestra parte de los resultados obtenidos a través del proyecto de investigación titulado “Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)”, financiado por la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica bajo el código PICT-2011-0681.

Los motivos que impulsaron esta empresa pueden retrotraerse a los años 2009 y 2010 cuando, tanto en el ámbito académico como en el de los análisis de prensa, aparecían evaluaciones significativamente contrapuestas sobre la política exterior argentina de entonces. En ese marco, un conjunto de docentes-investigadores radicados en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario se plantearon superar los análisis de coyuntura y orientar el debate hacia las causas de la inestabilidad de la política exterior argentina a partir de la redemocratización. Esta tarea, a la que se sumó un colega de la Universidad Nacional de La Plata, se canalizó en la presentación de un proyecto a la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica.

La literatura sobre Relaciones Internacionales y Política Exterior ha subrayado que desde la Guerra Fría hasta el presente, las potencias centrales, regionales y las regionales de segundo orden –categoría en la que podemos incluir a la Argentina– han ido jerarquizando a la política exterior entre el conjunto de sus políticas públicas. Asimismo, esa literatura ha señalado que la continuidad de ciertos temas e instrumentos diplomáticos potencian los vínculos externos como medios para contribuir a la satisfacción de las necesidades internas y la consolidación de los modelos de desarrollo. Sin embargo, desde un punto de vista histórico esta generalidad no se hizo presente en el caso argentino ni siquiera en el período que comienza con la redemocratización.

Desde 1983 hasta nuestros días, la política exterior argentina ha atravesado por diferentes períodos con cambios, ajustes y continuidades. En los análisis acerca del devenir de la misma con frecuencia han aparecido ideas vinculadas a su carácter errático y su tendencia pendular. Si bien, la inestabilidad político-institucional que caracterizó gran parte del siglo XX fue considerada como una explicación plausible para dar cuenta, tanto de las oscilaciones de la política exterior como de la consecuente búsqueda de nuevas formas de inserción durante dicho siglo, transcurridos más de treinta años desde los comienzos de la transición democrática, la continuidad institucional no ha supuesto el declive de aquellos argumentos que caracterizan a la política exterior como errática.

Otros abordajes académicos sostienen que las crisis político-económicas recurrentes que enfrentó —y aún enfrenta— la Argentina redemocratizada operaron como condicionantes domésticos que afectaron a la política exterior y generaron su carácter errático. Desde este punto de vista se argumenta que las sucesivas propuestas, sean neoliberal o autonomista, no lograron traducirse en una dirección de largo plazo que articule las demandas de los diferentes actores nacionales con las oportunidades y limitaciones internacionales, tarea propia de la política exterior entendida como política pública. Consecuentemente, esta interpretación destaca que la variación en los perfiles ideológicos —con sus diferentes modelos de desarrollo— entre un gobierno y otro ha contribuido a la construcción de un imaginario colectivo internacional donde nuestro país aparece como inestable y poco previsible.

Para este equipo de investigación las afirmaciones mencionadas son verdades parciales y lo que ocurre en Argentina es que el país —debido a sus crisis político/económicas periódicas— enfrenta un ‘exceso de condicionamientos domésticos de carácter coyuntural’ que genera inconsistencias en la política exterior. Estas crisis se relacionan con las tensiones entre los distintos ‘modelos de desarrollo y su respectivas estrategias de inserción internacional’ implementados por los gobiernos democráticos.

La conveniencia o inconveniencia de que la política exterior se vea afectada por condicionantes internos constituye un debate no saldado dentro de la disciplina. Así, existen quienes se oponen a esta tendencia indicando que no es conveniente que la acción externa de un país se vea perturbada por la realidad interna, mientras que en el otro extremo se encuentran quienes argumentan que la política exterior siempre responde a las disputas e intereses locales. Para este equipo de trabajo la política exterior entendida como política pública tiene dos características centrales: debe tomar en cuenta las necesidades e intereses nacionales y buscar soluciones a nivel internacional, pero simultáneamente resulta afectada por las influencias sistémicas lo que le da su carácter interméstico. Consecuentemente, no se identifica a los condicionantes domésticos como esencialmente contraproducentes, sino que se evalúa que su exceso —y más aún si estos son consecuencias de crisis recurrentes— afectan el devenir de la acción externa de un país. Además, en el caso argentino, dichos condicionantes son fruto de las diferencias que surgen entre distintos actores y sectores para identificar y acordar sobre cuáles son las necesidades e intereses que hacen al bienestar de una sociedad. Esta tarea no se ha resuelto en nuestro país donde coexisten, al menos, dos concepciones que proponen modelos de desarrollo y estrategias de inserción internacional contrapuestas que tienen como correlato políticas exteriores diferentes. Sin dudas, hasta que esta disputa no se cierre en beneficio del conjunto de la sociedad no se podrá avanzar en planificaciones de largo plazo

que permitan el establecimiento de ejes básicos del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción que aporten estabilidad a la política exterior.

En este sentido, concluimos que estudiar el vínculo entre modelos de desarrollo y estrategias de inserción internacional y su interconexión con la política exterior resultará de utilidad para avanzar en la precisión del diagnóstico sobre nuestras deficiencias en el ámbito del accionar externo de la Argentina y nos permitirá alcanzar resultados útiles no sólo para la academia, sino también para los hacedores de política exterior.

Específicamente, el objeto del estudio fue describir y analizar los impactos sobre la política exterior argentina provenientes de las interacciones entre los distintos modelos de desarrollo y las estrategias de inserción internacionales ensayados en el país a partir de la redemocratización. A través de esta investigación se intentó comprender por qué desde la redemocratización la política exterior argentina como política pública ha experimentado dificultades para articular estrategias de inserción de largo plazo que contribuyan a satisfacer las necesidades políticas, económicas y sociales domésticas a través de las posibilidades externas.

El recorte temporal seleccionado es de tipo longitudinal ya que se propuso estudiar un proceso que se inició en 1983 y se prolongó hasta 2011. Dentro de dicho período se identifican tres etapas: el gobierno de Raúl Alfonsín, los de Carlos Menem y Fernando De la Rúa y finalmente, las gestiones de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. En cada uno de estos períodos se analizan las variables domésticas, modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional y las sistémicas, especialmente en lo que refiere al orden político y económico internacional con sus respectivos impactos en la política exterior. La inclusión de más de un gobierno en un mismo período responde a la continuidad del comportamiento de las variables estudiadas entre distintas gestiones.

Desde un punto de vista teórico la temática planteada se abordó a partir de los aportes de las Relaciones Internacionales, la Economía Política Internacional y los Análisis de Política Exterior. Consecuentemente, la investigación se sustentó en tres conceptos: modelo de desarrollo; estrategia de inserción internacional y política exterior. La noción de modelo de desarrollo ha sido objeto de múltiples abordajes, lo cual se ha expresado tanto en la ausencia de una definición unívoca como en la proliferación de adjetivaciones respecto al mismo (sustentable, duradero, humano, equitativo, inclusivo, territorial, regional, local, endógeno, de arriba-abajo). Pese a ello, y sin ánimo de clausurar el debate, en el equipo de trabajo se definió como modelo de desarrollo a la estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, lo público y lo privado en un contexto histórico determinado en búsqueda de la transformación de las estructuras productiva

y social y de la inserción internacional del país. Por otra parte, se adoptó el concepto de estrategia de inserción internacional propuesto por María Elena Lorenzini, quien sostiene que la misma expresa la elección del esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con otros actores en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica. Finalmente, la política exterior fue entendida siempre desde una perspectiva intermística y como una política pública. Así, en este libro varios autores han seguido a Celso Lafer, quien afirma que la misión de la política exterior debe estar guiada por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales. En consecuencia, traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino, es la labor de la política exterior como política pública y esto implica la evaluación de la especificidad de esos problemas, necesidades e intereses desde una visión que incluya el bien común de la colectividad nacional, lo cual no es una tarea simple.

Metodológicamente se adoptó una perspectiva cualitativa por lo que se emplearon instrumentos tales como: el análisis de contenido de fuentes primarias y secundarias (tanto estadísticas como documentales), las entrevistas semi-estructuradas y el rastreo de los procesos existentes. En este marco, el equipo de investigación agradece la jornada de trabajo y las entrevistas brindadas por los ex funcionarios de la gestión alfonsinista: Raúl Alconada Sempé, Jesús Rodríguez y Ángel Tello.

El esquema de este libro se sustenta en cinco capítulos que abarcan los debates conceptuales y los resultados empíricos a los que se suma un conjunto de reflexiones finales. El mismo es claramente una obra colectiva donde, a pesar de un inevitable reparto de tareas, todos y cada uno de los integrantes del equipo participó de la recolección de datos y del análisis y debate sobre los mismos. En ese marco, Esteban Actis, María Elena Lorenzini y Julieta Zelicovich en el capítulo “Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: Claves para la interpretación de su relación” sistematizaron de manera esclarecedora las características de los distintos modelos de desarrollo y su articulación con diferentes estrategias de inserción internacional. Por otra parte, Anabella Busso en el apartado titulado “Notas sobre la estrategia de inserción internacional” reflexiona sobre distintas formas de entender la inserción internacional y cómo dichas formas se ligan a la decisión de atender prioritariamente las demandas domésticas o, en su defecto, las sistémicas. Estas opciones están en estrecha relación con el modelo de desarrollo seleccionado y, sin dudas, afectan a la política exterior.

Los capítulos subsiguientes se concentran en el análisis empírico de las tres etapas en las que se dividió a los gobiernos que gestionaron a la

República Argentina entre 1983 y 2011. José Fernández Alonso y Alejandro Simonoff son los responsables del capítulo titulado “El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): hacia el interjuego de la estrategia de inserción internacional, modelo de desarrollo y política exterior”. El resultado es un análisis abarcador, interesante y detallado de las variables bajo estudio y, sin dudas, enriquecedor para comprender su dinámica en los años en los que Argentina recuperó la democracia.

Anabella Busso, Natalia Ceppi, Ornella Fabani, María Rocío Novello, Gustavo Marini, Rubén Paredes Rodríguez y María Eva Pignatta se encargaron de la redacción del capítulo sobre los doce años de predominio neoliberal que abarcó las gestiones de Carlos Menem y Fernando De la Rúa. Los resultados aparecen en el capítulo denominado “Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa”. En el mismo son tratados en profundidad la estrategia de inserción, el modelo de desarrollo enlazado a la política de Convertibilidad y el cambio profundo en la orientación de la política exterior.

Bajo el título “La Política Exterior del Kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción” Esteban Actis, Emilse Calderón, María Elena Lorenzini y Julieta Zelicovich abordaron el nuevo giro dado por la República Argentina a partir de la crisis de 2001. El mismo significó nuevos enfoques tanto en el modelo de desarrollo como en la estrategia de inserción internacional que se canalizaron en cambios y ajustes que impactaron sobre la acción externa de nuestro país. Ese devenir abarcó ambas gestiones kirchneristas, pero se inició con el gobierno de transición de Eduardo Duhalde, el cual también es incluido en el análisis.

Finalmente, se sistematizan a la luz de los objetivos de investigación los rasgos más destacados del juego entre modelo de desarrollo, estrategia de inserción internacional y política exterior que han sido identificados a lo largo de esta obra por el conjunto de los autores.

Si focalizamos la mirada en el presente y el futuro cercano se puede sostener que el tema abordado en este libro sigue siendo relevante para la República Argentina. En el momento en que el mismo ingresa a imprenta el país debate nuevamente, en este caso bajo el gobierno de Mauricio Macri, sobre cuál es la estrategia de inserción internacional y el modelo de desarrollo adecuado para Argentina y cómo ambos se reflejan en la política exterior. Un nuevo movimiento pendular se ha iniciado lo que habilita seguir deliberando sobre el discurrir accidentado de nuestra acción externa.

Lo realizado hasta aquí no hubiese sido posible sin un conjunto de apoyos. Por ello, el equipo de investigación agradece a la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANCyT) su decisión de financiar esta investigación y la posibilidad de publicar esta obra. Asimismo hacemos extensivo

dicho agradecimiento a la Fundación de la Universidad Nacional de Rosario que, en su carácter de unidad ejecutora, nos asistió permanentemente en la gestión administrativa del proyecto y a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales que nos permitió radicar la investigación en esa Casa de Estudios. De igual forma, se destaca la colaboración de Ornela Fabani, María Rocío Novello, Julieta Zelicovich y Esteban Actis en la labor de edición de esta obra.

Por último, a lo largo de estos años el equipo de trabajo también supo conquistar valores como el afecto y el respeto. En ese trayecto tuvo que enfrentar la tristeza enorme de perder a una de sus integrantes, nuestra querida amiga y colega Graciela Zubelzú. No era posible cerrar esta presentación sin manifestar el gran cariño con que la recordamos y nuestro reconocimiento a su valiosa tarea académica.

Anabella Busso
Investigadora Responsable
PICT-2011-0681

CAPÍTULO I

Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación

Esteban Actis, María Elena Lorenzini, Julieta Zelicovich

Introducción

En el marco del proyecto de investigación colectivo que se sintetiza en esta obra se conceptualiza al modelo de desarrollo como una estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, lo público y lo privado en un contexto histórico determinado en búsqueda de la transformación de las estructuras productiva y social, y de la inserción internacional del país (Actis y Zelicovich, 2012; Lorenzini, 2012; Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2014). En este capítulo nos proponemos analizar más detalladamente dicha definición, con vistas a su operacionalización para el estudio de casos –en particular, de la política exterior argentina–. Se busca además proponer claves para la comprensión de la vinculación entre el concepto de modelo de desarrollo y el de estrategia de inserción internacional. Esta relación, poco estudiada dentro de los análisis de política exterior¹, resulta a nuestro criterio fundamental para la comprensión de las variaciones y continuidades del comportamiento externo de un Estado.

En el primer apartado se discute la definición de modelo de desarrollo a partir de tres dimensiones analíticas. Una vez identificadas se considera, además, su articulación con la definición de estrategia de inserción internacional. En el segundo apartado siguiendo dichas dimensiones se analizan tres tipos ideales de modelos de desarrollo, a saber: el estructuralista, el neoliberal y el neodesarrollista. Por último, se presentan las reflexiones finales del análisis.

1. Modelo de Desarrollo: Aproximación teórica en tres dimensiones y su articulación con la Estrategia de Inserción Internacional

La idea de ‘desarrollo’ ha sido un eje estructurante en la conformación del pensamiento latinoamericano. Tuvo un crecimiento importante con

1. Algunos de quienes han trabajado esta relación son Rapoport (2006), Rapoport y Spiguel (2003), Míguez (2013), Rapoport y Míguez (2015). Estos autores han trabajado la articulación entre los modelos de acumulación y la Política Exterior desde una mirada preeminente histórica y no internacionalista.

la corriente cepalina², fue relativamente dejado de lado de los debates en el período de la hegemonía neoliberal y tuvo un nuevo momento de auge hacia principios de 2000. Su alcance trasciende las definiciones económicas y se convierte, entre otros, en un estructurante importante también de la política exterior y de la estrategia de inserción internacional del país.

Como ya se anunció, el *modelo de desarrollo*³ refiere a la manera en la que se articulan la política y la economía, entre el Estado y el mercado en un contexto histórico determinado. A cada modelo le corresponde un modo de producción, de distribución de la riqueza y una estrategia de inserción internacional. Resultado de ello, serán los diferentes patrones de tipo de cambio, las regulaciones del comercio exterior, las demandas en las negociaciones exteriores y la posición que el actor asuma frente a otros temas como la educación, los recursos tecnológicos y del conocimiento, las instituciones, etc. (Ferrer, 2011; French Davis, 2001; Kaldors & Mirrles, 1962; CEPAL, 1998; Bielchowsky, 2009; Bresser Pereira, 2007; Di Pace, 1992). El modelo de desarrollo es así “una construcción social, que supone la participación del conjunto de los actores en la definición de los componentes” (Ferrer, 2005). Los contextos en los cuales se dan estas decisiones resultan fundamentales en tanto determinan la permisibilidad y viabilidad de cada acción.

Desde la perspectiva que orienta este trabajo, se identifican tres dimensiones analíticas, donde cada una de ellas reúne un conjunto de variables que resultan de utilidad para la clasificación de los modelos de desarrollo y su vinculación con las estrategias de inserción internacional.

En primer lugar, se señalan las definiciones del sistema productivo doméstico y su articulación con la inserción productiva internacional. Esto comprende en primer término si se prioriza un esquema productivo basado en las ventajas comparativas –dadas– o si en cambio el principal énfasis de las políticas públicas recae en la construcción de ventajas competitivas –creadas–. La segunda cuestión, alude al modo a través del cual la estructura productiva de un país relaciona la oferta de sus bienes y servicios que vinculan comercialmente el mercado interno y el internacional (Ortiz Cruz, 2010; Frenkel, 2003). Se definen en este eje el grado de intervención pública sobre los niveles de apertura externa, teniendo en cuenta la relación entre

-
2. Se entiende por corriente cepalina los trabajos desarrollados entre los años cincuenta y ochenta del siglo XX al interior de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cuyos principales referentes intelectuales de dicha corriente fueron Raúl Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, entre otros. Para más información véase Di Filippo (2007), Bárcena & Prado (2015).
 3. Si bien autores como Devlin y Moguillansky (2009) distinguen modelo y estrategia de desarrollo, no es objeto de este trabajo introducirse en dicho debate, siendo que tomaremos ambos conceptos como equivalentes.

la demanda doméstica e internacional con la estructura productiva; también los instrumentos de política comercial externa aplicados y los criterios de inversión externa directa (IED).

En segundo lugar, se encuentra el manejo de las relaciones entre el gobierno, el sector financiero y el aparato económico. Este núcleo apunta a las condiciones de estabilidad macroeconómica, a las modalidades de intervención y manejo de las políticas monetarias y fiscales (Bresser Pereira, 2007; Ffrench Davis, 2001). En estas cuestiones entra en tensión el binomio crecimiento-estabilidad monetaria, siendo que niveles de crecimiento acelerados tienden a generar presiones inflacionarias, y viceversa, la implementación de políticas de control de precios, pueden ralentizar el crecimiento de una economía. Por este motivo referentes centrales de estas variables son el tipo de cambio, la tasa de interés, la tasa de inflación o índice de precios, el ahorro interno y la relación entre financiamiento interno y financiamiento externo.

En tercer lugar, se mencionan las condiciones a partir de las cuales el modelo económico se vincula con la dimensión social. Esto alude al rol que se le asigna al Estado respecto del mercado para llevar adelante la distribución del ingreso, las políticas sociales de reducción de la pobreza, creación de empleo, educación y salud (Bresser Pereira, 2007; Ortiz Cruz, 2010, Ffrench Davis, 2001). También las políticas del Estado en la generación de externalidades positivas vinculadas a las definiciones productivas, económicas monetarias y financieras, tales como la protección de la propiedad intelectual, la promoción de la investigación y desarrollo, y la infraestructura vinculada a tales procesos –energía, transporte, comunicaciones, etc.–. En otros términos, se observan los niveles de gasto público, sus prioridades y su implementación.

La articulación entre el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción internacional es una de las vinculaciones menos exploradas en la literatura especializada en relaciones internacionales, pero no por ello menos importante. En este sentido, es nuestro objetivo aportar instrumentos para clarificar este vínculo, desde el análisis del modelo de desarrollo. Entendemos que la estrategia de inserción internacional expresa la elección del esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con sus pares en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica (Lorenzini, 2011: 43).

En los párrafos anteriores se puede apreciar que el modelo de desarrollo, al igual que la estrategia de inserción, implica un esquema de orientaciones y lineamientos en su relación con el sistema internacional. Éstos remiten a la compatibilidad o incompatibilidad de la política económica doméstica –comercial, financiera y social– con la política económica externa. La relación entre ambos esquemas de orientaciones y lineamientos –los del modelo de

desarrollo y los de la estrategia de inserción internacional— es la que permite comprender de qué manera interactúan, afectando la política exterior.

Para ello es preciso considerar, dentro de la primera dimensión del modelo de desarrollo, los imaginarios, cosmovisiones y orientaciones comprendidos en la definición y el rol asignado a la apertura externa —comercial y de inversiones—. Dentro de la segunda dimensión, tal articulación podrá observarse, en cambio, en las apreciaciones del modelo respecto del ahorro externo y el modo de vinculación con el sistema financiero internacional. Por último, la vinculación entre ambos conceptos en la tercera dimensión vendrá contenida dentro de las consideraciones que el modelo realice respecto de la generación o no de externalidades positivas para el desarrollo a partir de las relaciones con otros Estados —por ejemplo, integración, cooperación internacional, etc.—.

2. Tipos ideales de modelos de desarrollo

Siguiendo a Devlin y Mogueillansky sostenemos que “la principal línea divisoria en relación con el carácter de las estrategias de desarrollo es el grado de intervención pública orientada a lograr las metas establecidas, así como la importancia que se otorga a la aceleración del proceso de transformación productiva, más allá del ritmo natural del mercado” (2009:100). Acorde a ello, en un polo se ubicarían aquellos que sostienen “que el libre juego del mercado resolverá los problemas económicos y que una política macroeconómica ‘sana’ genera incentivos suficientes como para que los empresarios lideren por sí mismos una transformación productiva basada en las ventajas comparativas internacionales del país” (Devlin y Mogueillansky, 2009:100-101). En el polo opuesto, se encontrarían aquellos otros “que desconfían de algunas de las señales del mercado y de que las ventajas comparativas estáticas por sí solas puedan impulsar la transformación productiva a un ritmo adecuado para lograr la convergencia con los países desarrollados”, y que afirman entonces, que son necesarias intervenciones por parte del gobierno para alcanzar tal transformación productiva (Devlin y Mogueillansky 2009:100-101).

En las ideas y teorías económicas, el primer tipo de estrategia forma parte del paradigma ortodoxo también llamado ‘paradigma monetarista’ o ‘neoliberal’, mientras que la segunda es propugnada por el ‘paradigma heterodoxo’ o ‘estructuralista’ latinoamericano —políticas desarrollistas⁴— o bien su revisión actual, conocida como ‘neoestructuralismo’ —políticas

4. Si bien el paradigma heterodoxo es identificado en América Latina con la corriente de pensamiento estructuralista, en otros lugares del mundo en desarrollo también existió

neodesarrollistas⁵— cuyos teóricos principales forman parte de la denominada corriente ‘cepalina’.

2.1. Dimensión productiva

En la primera de las dimensiones, la de la estructura productiva y la inserción productiva internacional, los modelos ortodoxos postulan al mercado como el principal actor promotor de la dinámica económica y le asignan al Estado una participación, más bien, escasa, especialmente como garante de las reglas de juego. Una macroeconomía sana es una condición suficiente para lograr los objetivos productivos. Se privilegian las ventajas comparativas y la apertura comercial. Respecto de la IED, la misma es considerada deseable, puesto que se asume un efecto derrame inmediato hacia el resto de la sociedad y el sistema productivo en su conjunto. En función de ello se estimulan contextos flexibles para la recepción/atracción de la IED. En particular se prioriza generar una llamada ‘seguridad jurídica’ como mecanismo de atracción, complementándose en segundo lugar, con otros incentivos económicos (Oman, 2000).

Los modelos heterodoxos tradicionales, en cambio, piensan que el rol clave en la promoción del desarrollo económico le corresponde al Estado —concebido como la herramienta principal de la acción colectiva— a través de la estrategia de sustitución de importaciones (ISI) y con el objetivo de establecer las bases industriales del país (Bielchowsky, 2009; Bresser Pereira, 2007; Ortiz Cruz, 2010). En esa dirección y basándose en la teoría keynesiana, la estabilidad macroeconómica no constituía una prioridad en la agenda desarrollista. Se toleraba cierto nivel de déficit fiscal como una de las vías privilegiada, junto con el ahorro forzoso por parte del Estado frente a las inversiones externas, para financiar la industrialización de las empresas que integraban la estructura productiva del país. En consonancia con la estrategia ISI, promueven la generación de ventajas competitivas y, en función de

un esfuerzo intelectual por dar cuenta de experiencias económicas que se alejaban del enfoque monetarista. Por ejemplo, la noción de *developmental state* (Wade, 1990) ilustra el modelo asiático de los años ochenta.

5. Sin embargo, neodesarrollismo según Bresser Pereira (2007) no debería encasillarse de forma pura en ninguno de los grupos porque puede ser calificado como una estrategia impura o como ‘tercer discurso’ ubicado entre el discurso del nacional desarrollismo y el de la ortodoxia convencional, dado que el Estado y el mercado son instituciones de la sociedad; son sus instrumentos de acción colectiva y son las herramientas principales de cada sociedad para alcanzar sus objetivos. El instrumento fundamental es el Estado; el mercado lo complementa (Actis 2011). Por su parte, entre neodesarrollistas y neoestructuralistas debe reconocerse un énfasis diferente en los sectores productivos que priorizan en sus estrategias de desarrollo.

ello, asumen una actitud proteccionista a la que se suma un pesimismo exportador que rechaza la apertura de la economía del país frente al mercado externo (Bresser Pereira, 2007).

Los modelos neodesarrollista comparten con el desarrollismo tradicional la idea de que el Estado debe jugar un rol estratégico en materia de inversión y política industrial, pero sin caer en la dicotomía Estado o mercado. En un contexto internacional de características diferentes a los años '50-'60, los neodesarrollistas le asignan al sector externo un papel importante en la búsqueda del desarrollo, lo que se hace visible en el aliento a las exportaciones con valor agregado y en un control moderado de la cuenta de capitales (Bresser Pereira, 2007). Destacan la importancia de la alianza público-privado, en el sentido de adoptar medidas que estimulen mejor al sector privado a tomar decisiones compatibles con las metas de la estrategia en cuestión. El núcleo de dicha alianza no son las decisiones concretas que la sustentan, sino las percepciones compartidas por el sector privado y el sector público sobre el rumbo económico y productivo que debe adoptarse. Como argumenta Stiglitz (1998) las estrategias de desarrollo con un enfoque proactivo de transformación surgen, en primer lugar, a partir de un diagnóstico y evaluación, tanto desde el gobierno como de los sectores empresariales, de las oportunidades clave para mejorar el posicionamiento del país en el mercado mundial, con una proyección a mediano y largo plazo e identificando las restricciones primarias que es preciso superar, reducir o eliminar a fin de aprovechar dichas oportunidades.

El neodesarrollismo –también conocido como neoestructuralismo– puede caracterizarse entonces como un conjunto de políticas públicas que apuntan a eliminar o compensar, a través de la intervención del Estado, las fallas del mercado, ejerciendo aquel un papel de promotor de las actividades productivas. Esta corriente, como tercer discurso entre la ortodoxia y la heterodoxia tradicional, sostiene la regulación de los movimientos de capital, del tipo de cambio, de la política comercial y de la tasa de interés, con el objetivo de generar un marco macroeconómico estable que sea propicio a la formación de capital y a la adquisición de ventajas competitivas⁶ como medio de

6. Las experiencias neodesarrollistas de la primera década del Siglo XXI en América Latina convivieron con elevados precios internacionales de los *commodities*. Producto de este contexto se observa un aprovechamiento de las ventajas comparativas que acompaña la búsqueda de ventajas competitivas. Esta situación abrió un debate donde se presentan interpretaciones que cuestionan el carácter neodesarrollista y resaltan los rasgos neoextractivistas, asignándole una connotación claramente negativa (Gudynas, 2012). Desde nuestro punto de vista esta 'convivencia' genera una hibridación del modelo que deriva en un buen aprovechamiento de las oportunidades externas, siendo entonces, compatible con el núcleo del proyecto neodesarrollista.

aprovechar las oportunidades de inversión e innovación existentes (Bresser Pereira, 2007; Bielchowsky, 2009).

Cuadro 1. Definiciones hacia el sistema productivo doméstico y su articulación con la inserción productiva internacional

	Ortodoxo	Desarrollista	Neodesarrollista
1a. Estructura Productiva	Mercado. Ventajas comparativas	Estado. Ventajas competitivas	Alianza Estado-Mercado. Ventajas Competitivas
1b. Apertura externa	Sin restricciones	Proteccionismo. Vulnerabilidad externa. Pesimismo exportador	Optimismo exportador. Valoración positiva IED
1c. Instrumentos Política Comercial	Liberalización comercial	Barreras arancelarias y para arancelarias lineales	Política comercial estratégica
1d. Criterios IED	Positiva. Atracción vía incentivos	Restictiva. Rol Inversor del Estado	Positiva y selectiva. Alianza Público Privado. Emisión de IED

2.2. Dimensión cambiaria y financiera

La segunda de las dimensiones, se vincula a las condiciones de estabilidad macroeconómica y a las modalidades de intervención y manejo de las políticas monetarias y fiscales. La ortodoxia postula una baja intervención sobre el tipo de cambio, el control de la inflación, especialmente a través de tasas de interés altas. Resultan reacios a la emisión monetaria por fuera de las metas macroeconómicas definidas –especialmente la inflacionaria– de la deuda pública y la búsqueda del equilibrio macroeconómico (Ortiz Cruz, 2010). El ahorro interno no constituye una preocupación central del modelo ortodoxo, sino que el sistema financiero provee los recursos para el crecimiento de la economía, incluido el financiamiento externo.

El desarrollismo tradicional postula una intervención activa para controlar el tipo de cambio, los precios y la tasa de interés. El Estado opera sobre las variables mencionadas para compensar los términos del intercambio, favorecer el consumo de productos nacionales y proteger las industrias locales.

Asimismo, asume una posición expansiva de la base monetaria y el control de la tasa de interés para dinamizar el consumo en el mercado interno aunque ejerce cierto control sobre los precios con el objetivo de mantener la inflación contenida dentro de ciertos parámetros y evitar así que ésta se dispare.

A diferencia del desarrollismo tradicional, la heterodoxia neodesarrollista no sólo le asigna un rol importante a las políticas microeconómicas sino que considera que una política macroeconómica activa es fundamental para alcanzar los objetivos económicos. Sugiere políticas de corte keynesiano a partir de un tipo de cambio competitivo, controles de capitales si fuese necesario, una tasa de interés baja, control de la inflación, una preferencia para conseguir superávits gemelos –comercial y fiscal– y promueve la apertura regulada de la cuenta capital (Bresser Pereira, 2007; Bielchowsky, 2009). De esta forma se busca garantizar un crecimiento económico con ahorro interno sin descartar las oportunidades –atracción de inversiones productivas– que el sistema financiero internacional tiene para contribuir a este objetivo. En esa dirección perciben que la globalización comercial es una oportunidad que tienen los países emergentes para consolidar sus estrategias de desarrollo mientras que la globalización financiera es considerada una gran amenaza para los intereses de este grupo de países.

La hibridación entre la ortodoxia y la heterodoxia tradicional propia del neodesarrollismo se manifiesta, entre otros, en la política fiscal. En este sentido, los neodesarrollistas reconocen la inviabilidad de tener déficit fiscal crónico y, por ende, la necesidad de realizar esfuerzos para alcanzar una estabilidad fiscal. El anclaje de esta política es parte de la propuesta ortodoxa. En lo que respecta al nivel de la tasa de inflación, el neodesarrollismo asume que una inflación moderada es compatible con los objetivos de desarrollo y que resulta necesaria para estimular los niveles de crecimiento económico del país.

2.3. La dimensión social

Los modelos ortodoxos postulan la reducción del Estado asignándole a éste una escasa o nula participación en la resolución de los problemas de tipo social. La distribución del ingreso se rige principalmente por las reglas del mercado. En materia de I+D, infraestructura, etc., se pondera de manera preferencial al sector privado, siendo el Estado un actor subsidiario, especialmente de control de las reglas de juego.

Los heterodoxos tradicionales consideran que el Estado debe asumir un rol clave en materia de infraestructura y en la provisión de bienes públicos esenciales tales como la salud y la educación, entre los más destacados (Ortiz Cruz, 2010; Bresser Pereira, 2007; Bielchowsky, 2009). El Estado desarrollista debería financiar los bienes públicos a través del ahorro interno forzoso ya

que el nivel de ahorro de los agentes privados resultaba insuficiente para realizar inversiones de gran envergadura. Esta posición descansa en la convicción de que el ingreso de las IED debía ser limitado en la economía nacional con el objetivo de reducir la capacidad de intervención de los agentes externos.

Cuadro 2. Relaciones gobierno, sector financiero y aparato económico

	Ortodoxo	Desarrollista	Neodesarrollista
2a. Política cambiaria	Flotación libre. Regulación libre vía mercado	Baja relevancia de la variable cambiaria (contexto <i>Bretton Woods</i>)	Alta relevancia variable cambiaria. Flotación administrada y competitiva
2b. Tasa de interés	Alta	Baja	Baja
2c. Tasa de inflación	Mínima. Metas inflacionarias	Crecimiento vía impulso de demanda. Tensiones inflacionarias	Moderado control inflación
2d. Ahorro interno	No prioritario	Prioritario. Forzoso	Superávits gemelos
2e. Relación Financiamiento interno/externo	Positiva Crédito externo	Negativa. Déficit fiscal crónico	Ahorro interno. Crédito externo última ratio

Los modelos neodesarrollistas estiman que el Estado debe jugar un rol estratégico en materia de inversión, política industrial y social. Apunta a la creación de infraestructura científica y tecnológica, articulada con los sectores productivos de orientación exportadora, y también a la inversión pública dirigida a la justicia social, buscando amortiguar los impactos de la apertura externa (Banguero, 2004; Bresser Pereira, 2007; Curia, 2011; Bielchowsky, 2009). A diferencia de los ortodoxos, el papel del Estado en el impulso de políticas sociales y transferencia de rentas resulta una variable central para garantizar metas de crecimiento y desarrollo interno. En otros términos, la propuesta neodesarrollista trasciende el enfoque de contención social aplicado por otros modelos de desarrollo al sostener que las políticas sociales forman parte integral de la estrategia de desarrollo que proponen. La redistribución del ingreso y la ampliación del mercado interno, a partir de políticas sociales activas y de la concertación entre el capital y el trabajo, es una

variable central del modelo (Araníbar y Rodríguez, 2013:54). Dentro del neo-desarrollismo las cuestiones energéticas son revalorizadas por su impacto en la sustentabilidad del desarrollo. En el marco de las alianzas público-privadas que caracterizan a esta estrategia se destaca la complementariedad de las acciones de los agentes no estatales en la provisión de los temas mencionados en esta dimensión.

Cuadro 3. Dimensión Social

	Ortodoxo	Desarrollista	Neodesarrollista
3a. Distribución ingreso	Regido por Mercado	Rol clave del Estado	Rol clave del Estado
3b. Reducción pobreza/Creación Empleo	Efecto derrame del crecimiento económico	Heterogeneidad estructural. Elevada burocracia estatal	Prioritaria. Impulsa Estado. Creación de actividades productivas
3c. Educación y Salud	Baja participación	Inversiones públicas	Inversiones mixtas
3d. Promoción I+D	Estado subsidiario Seguridad Jurídica.	Desarrollo científico-tecnológico endógeno	Inversión Pública. Creciente rol IED
3e. Infraestructura	Mercado. Seguridad Jurídica	Estado Inversor	Estado estratégico. Alianza público-privado

3. La vinculación de los Modelos de desarrollo según sus tipos ideales con la Estrategia de Inserción Internacional

La vinculación con la estrategia de inserción cobra diferentes valores según cada uno de estos modelos, siendo que las políticas domésticas relativas al modelo de desarrollo deben ser coherentes y acoplarse con las líneas directrices de la estrategia de inserción internacional teniendo en cuenta las características del contexto externo. Dentro del enfoque ortodoxo, en la primera dimensión que articula modelo de desarrollo y estrategia de inserción, sobresale el enunciado que sostiene un libre juego de las fuerzas del mercado a nivel interno y en las relaciones comerciales y financieras con el mundo. Luego de la experiencia de las primeras décadas del Siglo XX este discurso vuelve a identificarse en América Latina en los '90 con la implementación de las

reformas del Estado a través de los Planes de Ajuste Estructural sugeridos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Las políticas de apertura y desregulación de la economía suponen la reducción y/o eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias y de los subsidios con el objetivo de hacer más eficientes los intercambios comerciales y a los agentes de producción. En consonancia con ello, promueve la especialización de la estructura productiva basada principalmente en las ventajas comparativas.

Asimismo, en el marco de las definiciones del modelo destinadas a alcanzar la estabilidad macroeconómica era necesario construir un escenario doméstico atractivo como destino de inversiones externas y una economía de bajo riesgo que pudiera acceder al mercado internacional de capitales para obtener financiamiento de bajo costo. En ese marco se observa un incremento sustancial en la firma de Tratados Bilaterales de Inversión, en los cuales se conjuga estos preceptos del modelo de desarrollo ortodoxo con una estrategia de inserción internacional liberal.

Teniendo en cuenta las características antes mencionadas, no es casual que el 'regionalismo abierto' haya sido el modelo de integración preferido por América Latina –y particularmente por los gobiernos de Menem en Argentina– en los '90, puesto que era compatible con el modelo de desarrollo predominante y con los lineamientos de las estrategias de inserción internacional. La articulación modelo de desarrollo-modelo de integración contribuyó a suavizar los costos de la apertura económica unilateral, reforzó los procesos de liberalización de los flujos comerciales, incrementó los niveles de interdependencia económica-comercial e influyó en la atracción de mayores flujos de inversiones externas hacia los países de los bloques regionales. Desde la ortodoxia se entendió que la participación en estos procesos de integración era la vía para que los países en desarrollo alcanzaran una mejor inserción en la globalización.

En el caso del pensamiento desarrollista, si no se producen cambios en el sistema internacional, las reformas económicas e institucionales nacionales son insuficientes para los objetivos propuestos por esta corriente (Jaguaribe, 1969).

De acuerdo a Bielchowsky (2009) el estructuralismo examina las especificidades productivas, sociales, institucionales y de inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe. Se asume el carácter de 'periféricos' en contraposición a las características de las economías 'centrales'. La división centro-periferia –la ponderación del clivaje Norte/Sur del orden internacional– y más específicamente la necesidad de superar la condición periférica es el núcleo de la estrategia de inserción internacional propuesta por el modelo desarrollista. En este sentido, se cuestiona la visión liberal de los beneficios de la división internacional del trabajo –la famosa tesis del

deterioro de los términos del intercambio de Prebisch—. Dentro de la primera dimensión, dado que la industrialización es una necesidad si se pretende dejar atrás el subdesarrollo, el control del Estado sobre el sector externo es el *linkage* para avanzar en un modelo ISI.

El desarrollismo asume que la liberalización comercial y las políticas de los organismos multilaterales reproducen la lógica Norte-Sur. Por este motivo consideran pertinente crear mecanismos regionales de integración pero cerrados *stumbling blocks* —como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el intento fallido de crear de la Comisión Especial de Coordinación de América Latina (CECLA) en la década del 60, o el proyecto del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) en la era Alfonsín-Sarney— y de impugnación dentro del sistema multilateral al orden *Bretton Woods*⁷. En cuanto a las definiciones macroeconómicas y el modo de vinculación con el sistema financiero internacional, el carácter cerrado de este modelo de desarrollo le asigna una escasa relevancia a la participación en los organismos multilaterales de crédito, máxime en un contexto de represión financiera. Es decir que ante un eventual déficit en la balanza de pagos se adopta una política de ajuste endógeno —ciclos *stop and go*—. En el caso de conflictos con el sistema financiero internacional se buscan mecanismos alternativos, tal como fue el caso del Consenso de Cartagena, en los años '80.

Los neodesarrollistas, por su parte, consideran que la vinculación con el sistema internacional no es inmediata o acrítica sino que resulta mediada por los propios objetivos planteados para alcanzar las metas del desarrollo. Los representantes de este modelo reconocen la puja de poderes que existe dentro del sistema internacional detrás de la definición de cada estrategia de desarrollo. Así buscan diferenciarse del discurso del Consenso de Washington (Bresser Pereira, 2007) y sostienen, frente a la imposibilidad de alterar los valores del contexto, la necesidad de transformar la relación con el mundo a partir de la propia transformación interna como vía para el desarrollo (Ferrer, 2007:12).

La globalización, dato central del contexto en el cual tanto el pensamiento neodesarrollista como sus experiencias empíricas han tenido lugar (Ferrer, 2013) es considerada como un espacio de oportunidades, pero también como una fuente de amenazas. En cuanto a la apertura externa, tanto las exportaciones como la recepción y emisión de IED son valoradas positivamente. En consecuencia se dispone una vinculación selectiva y estratégica con el sistema internacional que permita un aprovechamiento de las ventajas competitivas en

7. Un ejemplo de esta impugnación puede encontrarse en la creación y utilización de la UNCTAD como foro alternativo al GATT por parte de los países en desarrollo (Simonoff, 2007; Tussie, 1993).

materia de comercio y producción, para lo cual se recomienda un estilo ‘pragmático’ en las negociaciones comerciales multilaterales y preferenciales (Banguero, 2004; Bresser Pereira, 2007). Tales características pueden apreciarse, por ejemplo, en el primer período del gobierno de Néstor Kirchner en la Argentina.

En relación a las definiciones macroeconómicas y financieras, el neodesarrollismo rechaza la apertura total de la cuenta de capitales. Ello se traduce en una política de oposición a los modelos que los países desarrollados impulsan dentro de determinados organismos internacionales (Bresser Pereira, 2007) y al mismo tiempo, la creación de espacios alternativos de cooperación en estas áreas. Como puede verse en el capítulo destinado al análisis del período 2002-2011, la Argentina buscó tras la reestructuración del *default* formas de financiamiento externo por fuera de los actores tradicionales.

En la tercera de las dimensiones, la de carácter social, el modelo neodesarrollista destaca en particular las cuestiones de la energía, reconociendo no sólo su importancia para la sustentabilidad del desarrollo sino también su carácter geopolítico en el entramado internacional. La integración con Estados semejantes es considerada una vía positiva para mejorar las oportunidades de la globalización, a la vez que de disputar espacios de poder asimétricos (Aranibar y Rodríguez, 2013: 21). La resignificación del MERCOSUR durante la primera década del siglo XXI puede considerarse un ejemplo de la articulación del modelo de desarrollo y estrategia de inserción en el eje que plantea esta dimensión.

Cuadro 4. Ejes de articulación de la estrategia de inserción internacional y el modelo de desarrollo

	Estrategia Liberal	Estrategia de Impugnación al Orden Internacional	Estrategia reformista del Orden Internacional
Dimensión Productiva	Apertura externa	Lógica Norte- Sur. Regionalismo Cerrado	Vinculación selectiva y estratégica
Dimensión Financiera	Apertura del mercado de capitales	Represión Financiera	Creación de espacios alternativos en el eje sur-sur
Dimensión Social	Efecto derrame	Efectos positivos de la integración regional y la cooperación N-S	Ampliación de la agenda integración regional: medio ambiente, energía, integración productiva

A modo de cierre

Cada Estado, al ser un ente soberano, tiene la capacidad de decidir cuál es el modelo de desarrollo que estima más conveniente de acuerdo con sus principios, creencias y pautas identitarias, así como por la capacidad de éste para satisfacer de la mejor manera posible los intereses de sus ciudadanos. También es el Estado quien selecciona el esquema central de orientaciones y lineamientos de la estrategia de inserción que pone en práctica para vincularse con los actores del sistema internacional. Si por ejemplo, la política económica doméstica, política comercial externa y la modalidad para llevar adelante los procesos de integración son compatibles, los países exhiben una trayectoria coherente que fortalece la confianza, incide sobre un buen clima de negocios y el cumplimiento de las reglas garantiza un umbral mínimo de previsibilidad en el mediano y largo plazo. Si, por el contrario, la política económica se modifica sin corregir la política comercial externa y sin transparentar las reglas en los procesos de integración, los países experimentan ciertas incompatibilidades en su accionar externo que generan desacoples entre el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción. Como resultado se debilita la credibilidad externa, se enrarece el clima de negocios, se hace del incumplimiento de las reglas una situación normal, se alienta la incertidumbre y la imprevisibilidad en el corto y mediano plazo.

Como mostraremos a lo largo de toda la obra, el análisis conjunto de la estrategia de desarrollo y modelo de inserción resulta ser una herramienta útil para la comprensión de la política exterior de países como la Argentina. Conforme lo expuesto es a través de ese par conceptual que resulta posible entender y explicar las continuidades, y especialmente, los cambios en dicha política pública.

Referencias bibliográficas

Artículos, libros, capítulos de libro y ponencias

- Actis Esteban y Zelicovich Julieta (2012). "Crisis de los modelos neodesarrollistas del MERCOSUR: Argentina y Brasil", ponencia presentada en *X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia*, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- Actis Esteban; Lorenzini María Elena; Zelicovich Julieta (2014). "Modelo de Desarrollo y Estrategia de Inserción: Claves para la interpretación de su relación", trabajo presentando en el *XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UNR, Rosario, 10 de septiembre.
- Aranibar Antonio y Rodríguez Benjamín (2013). *Latinoamérica, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- Bárcena Alicia y Prado Antonio (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del Siglo XXI*, Santiago de Chile, CEPAL-IDRC-CRDI.
- Bielschowsky Ricardo (2009). “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neo-estructuralismo”, en *Revista de la CEPAL*, N° 97, pp. 173-194.
- Bresser Pereira Luiz Carlos (2007). “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, en *Nueva Sociedad*, N° 210, julio-agosto, pp. 110-125.
- Curia Eduardo Luis (2011). *El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Devlin Robert y Moguillansky Graciela (2009). “Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo” en *Revista CEPAL*, N° 97, pp. 97-116.
- Di Filippo Armando (2007). “La Escuela Latinoamericana del Desarrollo: Tensiones Epistemológicas de un movimiento fundacional”, en *Cinta de Moebius*, N° 029, Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 124-154.
- Di Pace María (coord.) (1992). *Las Utopías del Medio Ambiente. Desarrollo Sustentable en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Ferrer Aldo (2007). “Prólogo”, en Girón Alicia y Correa Eugenia. *Del Sur Hacia el Norte. Economía Política del Orden Económico Internacional emergente*, Buenos Aires, CLACSO.
- Ferrer Aldo (2005). “Globalización, desarrollo y densidad nacional”, Documento de la Fundación Políticas Públicas [en línea]:http://www.consejo.org.ar/publicaciones/proyeccion/proyeccion1/proyeccion1_p02.pdf
- Ferrer Aldo (2011). “Prólogo” en Curia Eduardo (2011). *El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer Aldo (2013). “La importancia de las ideas propias sobre el desarrollo y la globalización”, en *Revista Problemas del Desarrollo*, Vol. 173, N° 44, pp. 163-173.
- Ffrench Davis Ricardo (2001). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Dolmen-CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Frenkel Roberto (2003). “Globalización y crisis financieras en América Latina”, en *Revista de Economía Política*, Vol. 23, N° 3, pp. 94-111.
- Gudynas Eduardo (2012). “Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano”, en *Nueva Sociedad*, N° 237, Caracas.
- Jaguaribe Helio (1969). “Dependencia y autonomía en América Latina”, en VVAA, *La dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI.
- Lorenzini María Elena (2011). *Política Exterior, Alianzas Estratégicas y Energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*, Rosario, Homo Sapiens.
- Lorenzini María Elena (2012). “La inserción internacional de la Argentina pos crisis: Impactos sobre sus vínculos con Chile”, trabajo presentado en el Seminario Argentina/Chile-Chile/Argentina. Compartiendo y comparando agendas, Consulado de Chile en Rosario-Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, 28 de agosto.
- Míguez María Cecilia (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Ariel.

- Oman Charles (2010). *Policy Competition for Foreign Direct Investment: a Study of competition among Governments to Attract FDI*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Ortiz Cruz Etelberto (2010). "Modelos de desarrollos heterodoxos y ortodoxos", en *Revista Economía UNAM*, Vol. 7, N° 19, enero, pp. 69-790.
- Rapoport Mario (2010). *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Buenos Aires, Booket.
- Rapoport Mario (2006). *Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003*, Buenos Aires, EMECÉ.
- Rapoport Mario y Míguez María Cecilia (2015). "Desafíos y ejes para una inserción internacional autónoma de la Argentina y América del Sur en el escenario internacional" en Briceño Ruiz, José y Simonoff, Alejandro (comp.) *Integración y Cooperación Regional en América Latina*, Biblos, Buenos Aires, pp. 143-162.
- Rapoport Mario y Spiguel Claudio (2003). "Modelos Económicos, Regímenes Políticos y Política Exterior Argentina", en Sombra Saraiva José Flavio (comp.). *Foreign Policy and Political Regime*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI).
- Simonoff Alejandro (2007). "Los dilemas de la autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966)". Tesis doctoral presentada para la obtención del título de Doctor en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- Stiglitz Joseph (1998). "Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes", presentación ante el "Prebisch Lecture" en UNCTAD, Ginebra, 19 de octubre de 1998.
- Tussie Diane (1993). *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial*, México DF, Fondo de Cultura Económica.
- Wade Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.

CAPÍTULO II

Notas sobre la estrategia de inserción internacional

Anabella Busso

A lo largo de la investigación en la que se sustenta esta obra la “estrategia de inserción internacional” ocupó un lugar central y, en conjunto con el modelo de desarrollo, fue identificada como una de las variables con capacidad explicativa para iluminar sobre el por qué del devenir fluctuante de la política exterior argentina.

Sin embargo, es sabido que este perfil fluctuante de la acción externa no constituye un dato propio y exclusivo de la Argentina re-democratizada, sino que ha sido una característica histórica. Consecuentemente, el debate sobre cuál fue –o es– la estrategia de inserción adecuada del país en el mundo es de larga data (Miranda, 2001). La particularidad de la etapa iniciada en 1983 consiste, tal como se mencionó en la Presentación de este libro, en que hasta ese momento la explicación más plausible sobre la falta de continuidad de la inserción internacional de Argentina fue la inestabilidad político-institucional que caracterizó la vida política del país durante gran parte del siglo XX, empero habiendo transcurrido más de treinta años desde los comienzos de la transición democrática, la continuidad institucional no trajo consigo el consenso sobre la estrategia de inserción internacional que el país debía adoptar.

Otra línea argumental sobre las fuentes de la conducta pendular de la política exterior argentina y los constantes desacuerdos sobre la estrategia de inserción internacional es de carácter teórico/ideológico. En breve, se pueden identificar al menos dos propuestas que estuvieron presentes en el siglo XX y se mantienen vigentes hasta el presente. Una de ellas tiene sus bases en las ideas estructural-desarrollistas y autonomistas que, en ocasiones, forman parte de los programas de los partidos mayoritarios (Paradiso, 2007: 23). La otra, revitaliza interpretaciones que se fortalecieron en la posguerra y que adjudican la génesis de la declinación argentina a la industrialización basada en el mercado interno, contrastándola con la Argentina abierta de principios del siglo XX, la del modelo agro-exportador y la conexión especial con una gran potencia (Rapoport y Spiguel, 2005:72-73).

De acuerdo a Pignatta (2010) en estas posturas se observa una pugna identitaria en la que se hacen presentes dos rasgos persistentes: el liberalismo económico asociado a una inclinación del alineamiento y un desarrollismo vinculado a la búsqueda de autonomía. Así puede verse cómo ha operado sobre la política exterior argentina el liberalismo económico, como impulso en distintos momentos históricos de ciertas modalidades de

inserción –y también reinserción– internacional privilegiando un perfil de alineamiento con la potencia del momento. En las antípodas de este liberalismo encontramos un desarrollismo que ha tendido a estar asociado a la búsqueda de autonomía.

Sin dudas, estas diferencias teórico-ideológicas y las consecuentes pugnas identitarias se hicieron presentes en el período bajo estudio. Desde la perspectiva de Rapoport y Spiguel (2005) la revitalización de las posturas liberales que defienden el modelo agro-exportador y la conexión especial con una gran potencia no sólo estuvieron presentes y legitimaron el proceso de desindustrialización impuesto a partir de 1976, sino que integraron la base de las formulaciones que justificaron la política exterior de los años noventa. Por su parte, Pignatta (2010) afirma que la tradición desarrollista-autonomista tuvo impacto sobre el gobierno de Alfonsín mientras que Busso (2015) argumenta que esta última tradición, aunque *aggiornada*, también se proyectó sobre el Kirchnerismo.

Sin embargo, en función tanto de los debates académicos entre los miembros del equipo de trabajo como de los resultados obtenidos en la investigación se considera pertinente profundizar las reflexiones sobre la noción misma de “inserción” e identificar otras tradiciones de pensamiento económico y sus propuestas de inserción. A modo de ejemplo se puede citar la relación entre el “neodesarrollismo” y la estrategia de inserción “reformista” que describen Actis, Lorenzini y Zelicovich en el capítulo I y que retrabajan con Calderón en el capítulo sobre kirchnerismo. Asimismo, en el recorrido realizado por Fernández Alonso y Simonoff se puede detectar que durante el alfonsinismo se concretó el tránsito desde una política económica heterodoxa hacia una con componentes ortodoxos, pero intentando mantener una política exterior con perfil autonómico, lo cual tampoco responde a un modelo puro⁸.

Dicho en otras palabras, el equipo de investigación adoptó como guía el concepto de Lorenzini (2011), quien define la estrategia de inserción internacional como el esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con otros actores en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica. Desde ese marco, el análisis empírico de las gestiones de gobierno que tuvieron lugar en el período bajo estudio muestra que el conjunto de orientaciones y lineamientos seleccionados

8. Entre los gobiernos analizados en esta investigación se detecta que a pesar de ciertos ajustes la etapa menemista es la que mantuvo más tiempo una misma orientación donde se planteó articular un modelo de desarrollo de base neoliberal con una política de alineamiento con una gran potencia, Estados Unidos.

en las distintas presidencias fue muy variado. Además, desde una perspectiva académica y a modo de hipótesis se puede afirmar que los gobiernos entendieron la idea/concepto de “inserción” de manera disímil. Por ello, a través de tres notas se pretende avanzar un conjunto de reflexiones destinadas a identificar parte de los componentes que conducen a formas diferentes de entender el concepto de inserción y que, consecuentemente, afectan al conjunto de orientaciones y lineamientos de política exterior que un Estado utiliza para vincularse con otros actores, es decir la estrategia de inserción internacional.

Nota 1: Acerca de las definiciones de inserción

Esta primera nota subraya que las definiciones de inserción en la literatura argentina sobre política exterior son heterogéneas. Optar por alguna de ellas no sólo afecta la manera en que un gobierno organiza la estrategia para llevar adelante esa inserción, sino también los criterios de evaluación sobre el éxito o el fracaso de la misma.

Roberto Miranda ha analizado el concepto de inserción y lo describe como polisémico y muy flexible, característica que se visualiza en las diferentes alusiones que hace sobre el término. Uno de los sentidos que le otorga es el de reposicionamiento de un país en el contexto internacional (Miranda, 2007 citado por Zubelzú, 2011); un segundo sentido es el que vincula la inserción con las estrategias utilizadas por todo actor estatal que pretende ser tenido en cuenta en sus relaciones externas (Miranda, 2001); finalmente se refiere a la inserción como un medio relevante. En este sentido afirma: “desde siempre, hemos considerado a la inserción como la herramienta de la que dispone un país para ser tenido en cuenta tanto por la política como por la economía mundial” (Miranda, 2001: 169).

Desde una perspectiva operativa, dicho autor marca que el Estado que busca su inserción debe tener un rol proactivo, sustentado en medios políticos y económicos. De este modo establece una relación entre la búsqueda de inserción y la acumulación de poder sin que ello signifique su adhesión a la noción de poder duro, sino más bien a la proveniente del marco neo-institucionalista donde se valora el poder doméstico y asociado, surgido de los vínculos cooperativos con otros actores estatales (Miranda, 2012). Finalmente, en varios de sus trabajos considera que la inserción es una condición necesaria para la orientación autonomista de la política exterior. En resumen, se puede destacar que su razonamiento sienta un encadenamiento conceptual donde se destaca al poder como recurso necesario, a la inserción como medio y a la autonomía como centro de una estrategia política (Zubelzú, 2011).

Para Roberto Russell el concepto de inserción no ha ocupado un lugar central en su producción teórica. Sin embargo, a lo largo de la misma se

pueden encontrar reflexiones valiosas sobre la problemática de la inserción de Argentina en el mundo. Una de las cuestiones que Russell destaca es el impacto del tipo de régimen. En este sentido subraya un conjunto de acciones o decisiones que la Política Exterior Argentina no adoptará en función de la sólida adhesión a la democracia (Russell, 2004). Ésta se constituye en un reaseguro institucional aun en los momentos de grave crisis y, en ese sentido, otorga cierto grado de estabilidad a la inserción argentina. Por ello Russell “considera que la democracia es un requisito para insertarse en el mundo. Al menos el mundo definido como el que interesa de manera prioritaria” (Russell, 1994: 23). Por otra parte, para el autor el modelo económico constituye un cimiento importante y por lo tanto, las políticas internas vinculadas a “la estabilidad, el crecimiento económico y la disminución del riesgo país son vistos como condiciones necesarias de una inserción internacional exitosa” (Russell, 1994: 23).

Además su enfoque entiende que en alguna medida la inserción opera como una estrategia. Por ejemplo al analizar la Política Exterior Argentina poscrisis en comparación con la impulsada en la década del '90, señala que (de haberse mantenido) “el alineamiento automático como estrategia de inserción internacional nos hubiera llevado a apoyar a Washington en su guerra absurda contra Irak y, con ello, a distanciarnos de países como Brasil y Chile” (Russell, 2003; 51 citado por Zubeizú, 2012). Russell valora el vínculo con los vecinos y lo entiende como el primer círculo de inserción con posibilidades de un ejercicio efectivo de la cooperación⁹.

Por su parte, Paradiso (2007) suele utilizar la expresión “modo de estar en el mundo” como equivalente de inserción. A lo largo de su obra queda claro que debatir inserción implica opciones políticas y económicas en la que se incluye la estrategia de crecimiento, el proyecto político y la política exterior.

Si bien Aldo Ferrer (2010) no analiza el concepto de inserción en sentido estricto, su pensamiento es muy significativo para entender este tema en la Argentina redemocratizada. Su visión se enmarca en aquellas corrientes de pensamiento que como en el caso de Paradiso, establecen una fuerte relación entre la solidez de las condiciones políticas y económicas internas y las posibilidades de enfrentar exitosamente los desafíos internacionales. Desde su perspectiva, Argentina es aún un país en construcción y para avanzar en esa tarea es necesario fortalecer la “densidad nacional”. Ésta se basa en la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional y política, la existencia de un pensamiento crítico y propio sobre la interpretación

9. En este sentido, se impone recordar que la perspectiva de sumar institucionalidad fortaleciendo las ganancias conjuntas y cierta previsibilidad a las acciones políticas son las bases sobre las que planteó su aporte sobre la autonomía relacional (Russell y Tokatlian, 2004).

de la realidad y, como culminación, en las políticas propicias al desarrollo económico. Como referencia histórica destaca que en los países exitosos los componentes de la densidad nacional siempre se han respetado para alcanzar el desarrollo dejando en evidencia que los países se construyen desde adentro hacia afuera y no a la inversa.

Por otra parte, Felipe De la Balze (2011) sostiene que la Argentina puede insertarse exitosamente, especialmente a través de logros en la dimensión económica los cuales son la base central de un Proyecto Nacional. El autor sostiene que Argentina enfrenta la posibilidad de construir una sociedad moderna y una economía relativamente diversificada y balanceada a partir de la exportación, a escala mundial, de materias primas y de los productos industriales que se originan en el procesamiento de las mismas y sus derivados. Pero para aprovechar esta oportunidad, es necesario definir un Proyecto Nacional coherente y realista.

Se trata de elaborar y poner en práctica un núcleo de estrategias centrales compartidas ('políticas de estado'). Por un lado, un ambicioso Plan Exportador (agropecuario, agro-industrial, industrial, minero, energético y de servicios). Por otro lado, una Macroeconomía Responsable, adaptada a las circunstancias particulares de una estrategia de crecimiento liderada por la exportación de *commodities* y sus manufacturas. Finalmente, un Desarrollo Balanceado que –a través de la modernización del parque industrial existente y de la promoción de la pequeña y mediana empresa– genere empleo y le dé sustento social al proyecto. Si el Plan Exportador es la dínamo que abre las puertas al crecimiento acelerado, la Macroeconomía Responsable es la clave que viabiliza su continuidad temporal y el Desarrollo Balanceado es la póliza de seguro que le provee solidez política al proyecto (De La Balze, 2011: 11).

Todo esto es indispensable pero no suficiente. Además, se necesita un liderazgo político que sea ejemplar en el ejercicio de sus responsabilidades. Un liderazgo político dotado de mando y de prestigio; que muestre apego y esté comprometido con las Instituciones y con la Ley. Lo demás vendrá por añadidura (De La Balze, 2011).

Este breve recorrido muestra que existen concepciones de inserción que privilegian componentes disímiles. En algunos casos, los autores equiparan la importancia de las variables políticas con las económicas, pero la conducción del proceso de inserción le corresponde a las primeras (Paradiso, 2007; Ferrer, 2010; Russell, 1994), mientras que en otros existe una clara jerarquización de las variables económicas (De la Balze, 2011). Para esta última línea de análisis la economía posee una dinámica de causalidad central para

lograr la inserción, mientras que la política sólo acompaña y/o enmarca. Por otra parte, la función otorgada a las variables económicas varía de acuerdo con la tradición de pensamiento seleccionada. Desde el liberalismo, se destaca el peso de la globalización y la necesidad de insertarse en una economía transnacionalizada, mientras que desde la tradición desarrollista se enfoca la necesidad del desarrollo nacional vía el fortalecimiento del mercado interno.

Otras particularidades que se pueden subrayar en el escenario de la heterogeneidad conceptual es el rol asignado al poder como variable central que subyace en ciertas definiciones, en contraposición a las visiones integrales que basan sus enunciados en propuestas multi-variables. En el primer caso, Miranda en sus trabajos, recalca la ligazón necesaria entre una inserción exitosa y la acumulación de poder en comparación con otros estados. Tal como se indicó más arriba, para este autor el poder es un recurso necesario para obtener inserción y, paralelamente, mientras más poder obtiene un país más inserto estará. Consecuentemente, su evaluación sobre la inserción de Argentina en el mundo desde la redemocratización es negativa (especialmente si se la compara con otros países de la región como Brasil) y en términos conceptuales, es planteada como Des-Inserción (Miranda, 2012). En segundo caso, encontramos la posición de Ferrer (2010). Su mirada tiene dos particularidades a destacar. Una es la defensa de una inserción basada en múltiples variables que deben articularse entre sí y cuya importancia es equiparable. Como corolario de su obra se puede inferir que los gobiernos deben orientarse hacia la consolidación de la “densidad nacional” y para ello es esencial gestionar y cuidar de manera conjunta la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional y política, la existencia de un pensamiento crítico y propio sobre la interpretación de la realidad y las políticas propicias al desarrollo económico. La otra particularidad consiste en el señalamiento del camino. Para Ferrer la única manera de enfrentar con éxito las oportunidades y los desafíos internacionales es a través de la mencionada “densidad nacional” y, por ello, el trayecto para construir una inserción adecuada es siempre de adentro hacia afuera.

Finalmente, se destaca que los autores en algunas ocasiones se refieren a los conceptos de “estrategia de inserción internacional” e “inserción internacional” como sinónimos, mientras que en otras le otorgan a la idea de inserción un carácter teórico y a la estrategia uno operativo o instrumental.

Nota 2: Sobre la inserción internacional y sus tensiones con las demandas domésticas y sistémicas

Los debates teóricos sobre las fuentes para la formulación de la política exterior también afectaron –y continúan haciéndolo– las percepciones que los académicos y los políticos tienen sobre la inserción.

Para el Realismo clásico la política exterior se configura en un proceso relativamente aislado de la sociedad en la que ocurre y donde los debates internos no juegan un rol central. Consecuentemente, dicha política es siempre una reacción a las oportunidades y demandas de orden sistémico. En contraposición, el modelo político-social entiende, según Soares de Lima (1994) que las preferencias externas son siempre endógenamente determinadas por el proceso de formación de políticas y por lo tanto, no son fijas. Dicho en otras palabras, esta línea conceptual considera que la política es consecuencia de las actividades de los grupos de interés y de las fuerzas sociales. Su aplicación al estudio y a la formulación de la política exterior, entiende al contexto externo como fijo (Soares de Lima, 1994). Finalmente, el modelo interactivo (Putnam, 1988) se presenta como superior de los dos anteriores en tanto reserva, al igual que lo hace el modelo realista clásico, el ámbito de la política exterior a la acción de los representantes del Estado, pero incluye el análisis de los determinantes domésticos sobre la acción externa. Así, destaca el rol de los partidos políticos, los grupos de interés, las fuerzas sociales, los legisladores, los representantes del Poder Ejecutivo y los procedimientos institucionales. Al privilegiar la interacción entre el contexto externo y los determinantes internos en este enfoque no sólo las preferencias domésticas dejan de ser fijas, sino también el contexto internacional (Soares de Lima, 1994).

Esta concepción conlleva entender la política exterior en el marco de la interacción permanente entre los ámbitos internos e internacionales y, también, como un medio para satisfacer necesidades e intereses domésticos y no sólo como una reacción gubernamental a las influencias sistémicas.

Si bien esta última consideración estuvo presente entre los gobiernos argentinos estudiados a lo largo de esta obra, también es notorio cómo las posiciones que ponen todo el acento en las demandas externas o viceversa en las domésticas, se mantuvieron de manera significativa e impactaron sobre las opciones de inserción internacional.

Un breve repaso empírico muestra esta tendencia. Según los datos recolectados por el equipo de investigación, el gobierno alfonsinista es el que más claramente mostró preocupación tanto por las demandas internas como por las externas al momento de pensar la inserción internacional del país. Sin embargo, al inicio de su gestión existió una tendencia a priorizar el escenario doméstico. Como afirman Simonoff y Fernández Alonso en el capítulo III de la presente obra:

La administración radical se propuso gestar una ruptura político-económica en partida doble. Por una parte, un quiebre con el pasado inmediato de la dictadura, cuyos frutos no computaban sino desindustrialización, pauperización, represión y muerte. Por otra parte, el

rompimiento con un historial de comportamientos antidemocráticos cuyos orígenes remontaban a tiempos pretéritos. Tal vocación rupturista reposaba en el diagnóstico de que la consolidación democrática en el país requería forzar cambios dramáticos tanto en las praxis como en las estructuras políticas, económicas y sociales. Por lógica propia, tal pretensión rupturista era acompasada con planteos (re)fundacionales en todos los órdenes de la realidad nacional.

Consecuentemente, se podría afirmar que la inserción de Argentina comenzaba por un profundo cambio político interno y la atención a las demandas de democratización. Por otra parte, en sus inicios la administración radical también privilegió intereses y demandas domésticas –coincidentes con sus propias convicciones– para diseñar un modelo de desarrollo que no sólo pretendía ser diferente al del gobierno militar, sino también a otros preexistentes en el país que habían entrelazado las relaciones entre Estado y mercado con conductas corporativas. Simultáneamente, los contenidos económicos desarrollistas propuestos como ejes del modelo de desarrollo se oponían a la creciente consolidación de las tendencias neoliberales a nivel global fomentadas por los gobiernos de Reagan y Thatcher. Nuevamente, las políticas sobre la necesidad de una industrialización doméstica –aunque por un período breve– volvieron a mostrar la importancia de las demandas internas sobre las internacionales¹⁰.

Por su parte, Carlos Menem inició su gestión con fuertes condicionantes internos ligados a la crisis heredada del gobierno radical, con especial referencia a la situación hiperinflacionaria. Estos condicionantes internos se articularon, teórica y discursivamente, con la teoría del Realismo Periférico

10. El debate sobre el cambio en la orientación de la política económica a partir de la renuncia de Grinspun y la llegada de Sourrouille acompañado, en términos de política exterior, por el denominado “giro realista”, abarca dos posiciones contrapuestas. Desde la academia autores como Rapoport (2012); Russell (1985); Bologna (1991) reconocen el paso de un escenario de heterodoxia económica a otro con componentes de ortodoxia el cual fue acompañado por un cambio en la jerarquía de los vínculos bilaterales, donde se destaca el ascenso de Estados Unidos a diferencia de lo acontecido en los primeros meses de gestión donde Europa (especialmente Francia y España) y Latinoamérica ocupaban un lugar de privilegio. Sin embargo, en opinión de Jesús Rodríguez y Raúl Alconada Sempé este análisis no es correcto. Los ex funcionarios rechazan la idea sobre que dicha reorientación de la política económica hacia la ortodoxia sea una antesala del liberalismo menemista. Estas opiniones fueron vertidas en las Jornadas de debate “Modelo de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina durante el gobierno de Raúl Alfonsín”, organizadas por el equipo de trabajo, Rosario 15 de noviembre de 2013. Por otra parte, Alejandro Simonoff –como integrante de este equipo– sostiene esta línea argumental mientras que otros miembros adhieren a la primera lectura.

que sustentó sus ideas a partir de una visión ciudadano-céntrica destinada a defender el bienestar de los argentinos. Ante esa situación, el menemismo adoptó una estrategia de inserción internacional que siguió los lineamientos neoliberales predominantes en el orden internacional de los '90 e involucró una relación privilegiada de acoplamiento con los Estados Unidos. Esta política fue justificada en torno a una concepción de inserción que entendió que la solución de los problemas político-económicos se lograba a través de una política exterior que atendiera las demandas de los estados centrales, el sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito. Dicho de otra manera, la búsqueda de una inserción internacional se plantea vía la adopción acrítica de las principales tendencias políticas y económicas imperantes a nivel global (Busso y Fabani, 2015). Como resultado, la política exterior hacia el occidente desarrollado fue de consenso y mostró coherencia con la estrategia de inserción seleccionada y el modelo de desarrollo neoliberal. Sin embargo, esta articulación que se prolongó en el gobierno de De la Rúa, finalizó dramáticamente con la crisis de 2001.

Posteriormente, los gobiernos kirchneristas mostraron importantes diferencias en su concepción de inserción internacional aunque, empíricamente, compartieron con el menemismo el punto de partida, en cuanto Néstor Kirchner también inició su gestión con fuertes condicionantes internos derivados de la crisis de 2001. Sin embargo, la estrategia de inserción internacional seleccionada no se basó en las demandas provenientes del nivel sistémico, sino en la idea de que dicha estrategia se debía construir de adentro hacia afuera. Consecuentemente, el país tenía que estabilizar su situación política e iniciar un proceso de redefinición de su modelo de desarrollo partiendo de una visión neodesarrollista que diera respuesta a las demandas nacionales. Esta propuesta dio como resultado una política exterior más confrontativa con Estados Unidos, otros estados centrales, el sector financiero transnacional, el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros y, desde el punto de vista de los contenidos, elevó los temas económicos nacionales e internacionales ligados al modelo de desarrollo al tope de la agenda externa.

Consecuentemente, los lineamientos de la estrategia de inserción internacional perfilado por la gestión de Néstor y Cristina Kirchner resultaron acordes al modelo de desarrollo, pero a diferencia de la etapa menemista, fueron mucho más resistidos externamente aunque los resultados internos fueron más exitosos en términos de industrialización, generación de empleo y políticas sociales.

Nota 3: Sobre el mito de la Argentina aislada

Finalmente, se impone realizar una mención sobre las valoraciones que los defensores de una determinada visión de inserción hacen sobre otras.

En la mayoría de los casos dichas valoraciones no son sólo críticas, sino que contienen la negación misma de cualquier grado de inserción. En términos concretos, es muy común en Argentina que cada gobierno de signo partidario opuesto que accede a la Casa Rosada plantee que el país está “aislado”, o que enfrenta un proceso de “des-inserción” y que, por lo tanto, se impone la implementación de una nueva estrategia de inserción internacional.

Este tipo de afirmaciones/ evaluaciones conduce, entre otros, a cambios políticos y económico abruptos; redefine permanentemente los esquemas de alianzas; modifica –con distintos grados de intensidad– la postura del país en los organismos internacionales; altera las jerarquías de los espacios geográficos seleccionados como prioritarios (global, continental o subregional); conmueve ciertos vínculos bilaterales que pasan del todo a la nada y viceversa.

En este marco, resulta importante echar luz conceptual sobre qué significa que un país esté “aislado”, “no inserto” o que enfrente un proceso de “des-inserción”. De esta manera se apunta a dejar de lado una lectura simplificada, y en ocasiones politizada en exceso, del debate histórico y persistente entre aislamiento e inserción que cruza numerosos análisis sobre la política exterior argentina.

En este marco, siguiendo las afirmaciones de Russell y Tokatlian, existen diferencias entre “aislacionismo”, “aislamiento” y el hecho de que un país esté “aislado”.

De acuerdo a estos autores (Russell y Tokatlian, 2015; Tokatlian, 2011) el “aislacionismo” es una de las estrategias a disposición de un Estado basada en el rechazo a compromisos político-militares férreos, pero que no rehúsa desplegar una activa inserción económica internacional. El “aislamiento” es una política que deviene de decisiones propias y/o ajenas y que puede ser parcial o integral. Por ejemplo, un país que sufre una crisis de envergadura y/o que resulta sancionado por la comunidad internacional es un caso típico de aislamiento auto-infligido y/o impuesto. La tercera variante, el encontrarse “aislado”, es una condición que puede tener un origen interno o externo. Una sociedad ensimismada, una elite auto-centrada y una dirigencia resentida llevan, más temprano que tarde, al aislamiento. A su vez, la condición de “aislado” puede generarse desde el exterior por alguna consideración específica y temporal (Tokatlian, 2011).

Si se aplican estos conceptos a las políticas implementadas por los gobiernos desde 1983 hasta el presente se detecta que quienes describen al país como “aislado” toman argumentos de la segunda y la tercera variante conceptual presentada por Tokatlian. Así factores como un colapso interno, las sanciones internacionales, una elite auto-centrada y una dirigencia resentida son argumentos que, con distintas jerarquías e intenciones, han sido utilizados para explicar la condición de país aislado.

A modo de ejemplo, se pueden mencionar los desacuerdos con la política exterior de Alfonsín manifestados por Escudé (1991) y su propuesta para pensar la inserción desde un nuevo paradigma: el “Realismo Periférico” (Escudé, 1992); o las críticas a la política exterior de Néstor Kirchner (De La Balze, 2010), pero muy especialmente a la de Cristina Fernández (De la Balze, 2009) por su perfil confrontativo, sus inconsistencias, su auto-ensimismamiento (Russell, 2008) y su centralización decisoria (Simonoff, 2012) que conducía al “aislamiento” de Argentina.

A pesar de dichas posiciones, en estas notas se sostiene que la Argentina redemocratizada nunca cumplió con las características de un país “aislado”. Si bien se acuerda con la afirmación de que los vaivenes de la política exterior como fruto de los cambios en el modelo de desarrollo y en la estrategia de inclusión afectan la posibilidad de una inserción exitosa y más estable, de ninguna manera eso es sinónimo de aislamiento.

En primer lugar, no hay que confundir el impacto de las crisis cíclicas que el país enfrentó en el período bajo estudio y su influencia sobre la política exterior con el aislamiento. Dichas crisis han posicionado a los condicionantes internos como factores explicativos de buena parte de las fluctuaciones de la política exterior y las visiones sobre inserción (Busso, 2014) y obviamente, en ocasiones favorecieron cierto grado de ensimismamiento, pero no convirtieron a la Argentina en un país aislado. En esa dirección, pero con una visión más crítica, Russell sostiene que no hay aislamiento, sino en el marco de un largo proceso de declinación relativa en el que se emplea una forma de vinculación basada en el ensimismamiento fruto de pensar permanentemente en los temas internos y usar la política exterior con fines domésticos. Para este autor esto genera efectos de asfixia sobre la gestión externa (Russell, 2008 y 2010).

En segundo lugar, es relevante confrontar la noción de “país aislado” con los hechos. De esa manera queda en evidencia que los argumentos sobre los que se sustenta son débiles. Si bien en varias oportunidades el país tuvo problemas de aislamiento financiero/crediticio lo cierto es que Argentina en los últimos treinta años siguió presente en los organismos internacionales y sumó nuevas adhesiones a espacios multilaterales (Naciones Unidas [ONU], Organización de Estados Americanos [OEA], Organización Mundial de Comercio [OMC], Fondo Monetario Internacional [FMI], Banco Mundial [BM], Grupo de los 20 financiero [G 20], etc.); se desempeñó como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU; suscribió al Centro Internacional de Arreglos de Diferencia Relativas a Inversiones (CIADI) como mecanismo de solución de controversias con empresas extranjeras; participó de procesos de integración (Asociación Latinoamericana de Integración [ALADI], Mercado Común del Sur [MERCOSUR]); continuó con su suscripción

a procesos de concertación política y se sumó a nuevos (Grupo de los 77 más China, Unión de Naciones Sudamericanas [UNASUR], Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC]); adhirió y ratificó su pertenencia a numerosos regímenes de control y no proliferación (Grupo de los Seis, Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe conocido como TLATELOLCO, Tratado de no Proliferación [TNP], Régimen de Control de transferencia de Tecnología Misilística [MTCR en su sigla inglesa], Grupo Australiano, Compromiso de Mendoza, etc.); tuvo un rol activo para la redacción y aprobación de la Convención Internacional para la “Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, el derecho a la verdad, y el uso de la genética forense” en ONU y mantiene vínculos bilaterales dinámicos con numerosos países. Una muestra de ello es que Argentina, según *Global Diplomacy Index*¹¹ tiene 153 puestos diplomáticos, ubicándose en el decimoquinto lugar del *ranking* mundial. Además, este dato es importante desde una perspectiva comparativa, en tanto otros países importantes de la región tienen menor o similar cantidad de representaciones externas, como son los casos de México (157 puestos) y Chile (126).

Finalmente, los análisis que enfatizan la condición de “país aislado” con un carácter absoluto dejan de lado la existencia de situaciones que podrían ser caracterizadas como grises. Dicho de otra manera, un país puede no estar aislado pero eso no significa que esté inserto exitosamente, o puede tener una buena inserción regional y enfrentar dificultades en la inserción global. Así algunas evaluaciones sobre la política exterior alfonsinista subrayan que el denominado “giro realista” se produjo para mejorar la inserción de Argentina a nivel global, especialmente en lo que se refiere a los vínculos con Estados Unidos y el FMI. Por otra parte, durante la etapa kirchnerista se remarca que el país a partir de 2005, con la primera renegociación de deuda, habría acotado el aislamiento financiero generado por el *default*, pero no logró incrementar su relevancia mundial y/o recuperar su estatura internacional debido a la ausencia de una agenda internacional *pos-default* (Busso, 2015) .

En síntesis, la idea de “país aislado” no surge de un relevamiento empírico sobre los vínculos de Argentina y sus características, sino que es fruto de las recurrentes situaciones de crisis y de los debates políticos que éstas generan. Sin embargo, resulta importante destacar que las evaluaciones negativas que refieren al aislamiento argentino o reseñan directamente a “un país aislado” son más comunes en aquellos sectores de la política, la prensa y la academia que entienden que todos los componentes de una estrategia de inserción internacional deben privilegiar a los actores tradicionales (entiéndase

11. La presente información puede consultarse en: <https://www.lowyinstitute.org/global-diplomacy-index/#>.

el occidente desarrollado) más allá de otras alternativas. Por ello, bajo el período en estudio, el diagnóstico de esos sectores sobre que el país había caído en el aislamiento fue un tema recurrente en cada crisis financiera y desde una perspectiva más amplia, la política exterior kirchnerista fue acusada de aislar al país por no privilegiar los vínculos con Washington y otras capitales europeas.

A modo de cierre

A partir de estas notas se puede afirmar que la inserción internacional ha sido definida de manera amplia y heterogénea como consecuencia de la coexistencia de abordajes teóricos e ideológicos diferentes. Si bien dicha heterogeneidad ha erosionado la precisión conceptual, también es posible afirmar que una sistematización de diferentes definiciones muestra la existencia de dos patrones que propusieron sus respectivas articulaciones entre un tipo de modelo de desarrollo y una modalidad de inserción internacional, que se repiten históricamente perdurando, no sólo durante el período bajo estudio, sino también hasta la actualidad. Así, se observa la perseverancia de propuestas que plantean la asociación entre un modelo ortodoxo (liberal) con una estrategia de inserción del mismo perfil canalizada en una política exterior de alineamiento con una gran potencia, preferentemente occidental y; por otra parte, las alternativas que defienden un modelo de desarrollo de base desarrollista, con una estrategia de inserción más autónoma que se vuelque en una política exterior de vínculos diversificados que, simultáneamente, privilegia los contactos con actores que comparten la necesidad de trabajar por un orden internacional más equitativo y fundamentalmente ubica a América Latina en general y Sudamérica en particular como el espacio político más relevante para la Argentina.

Sin embargo, dichos patrones históricos no siempre perduraron a lo largo de una misma gestión, sino que en ocasiones fueron sufriendo ajustes que reorientaron el rumbo o fortalecieron las tendencias iniciales. Asimismo, como se señaló más arriba, a través del análisis empírico se pudieron identificar propuestas de inserción articuladas con un modelo de desarrollo que pueden describirse como nuevas o mixtas.

Así, en la Argentina redemocratizada gobiernos como los de Menem y De la Rúa, entendieron que una inserción pertinente era la que se lograba a través de un modelo de desarrollo neoliberal y una inserción occidentalista basada en la satisfacción de las demandas externas. Por el contrario, el alfonsinismo inició su gestión con varios de los componentes conceptuales sostenidos por Paradiso y Ferrer, pero una articulación poco feliz de las presiones externas y su canalización en la acción de actores locales impulsó un cambio

de rumbo hacia la ortodoxia económica, aunque siempre se intentó mantener un perfil autonómico a nivel de la política exterior y se buscó garantizar la continuidad democrática como instrumento central de la inserción, tal como lo señala Russell. Posteriormente, el kirchnerismo optó por un enfoque neodesarrollista y una estrategia de inserción reformista que también invocaba una política exterior autonomista e incluía demandas de cambios a nivel del orden internacional.

Descrito desde una perspectiva conceptual, autores como Miranda, Paradiso y Ferrer entienden que una inserción adecuada es aquella basada en los enfoques de una política exterior autonómica y un desarrollo económico inclusivo. En cambio, De la Balze concibe que una inserción exitosa es aquella que parte de un proyecto nacional construido sobre la consolidación de la dimensión económica de perfil liberal y alianzas sólidas con los grandes poderes.

Si se considera la inserción en el sentido de “acumulación de poder” en comparación con otros estados, se puede afirmar que Argentina no ha logrado una inserción exitosa durante la redemocratización. En este marco quienes –como Miranda– afirman que nuestra inserción no potenció efectivamente el poder en relación a los países vecinos, están en lo correcto. Sin embargo, si se entiende que un proceso de inserción parte, como afirma Ferrer, de la idea de que los países se construyen de adentro hacia afuera, Argentina está hoy más inserta que en 1983 en tanto ha incrementado algunos de los componentes de su “densidad nacional”. En la etapa bajo estudio (1983-2011), a pesar de las reiteradas crisis se logró mantener el sistema democrático. Además, durante los períodos donde se intentó articular modelos de crecimiento desarrollista y neodesarrollistas con políticas exteriores autonómicas también se buscó –aunque con resultados disímiles– una mayor cohesión social, fomentar más pensamiento propio y crítico sobre la interpretación de la realidad local e internacional y propiciar políticas en favor del desarrollo. Empero, a pesar de los avances, estas propuestas de inserción no lograron consolidarse. La fortaleza de los actores locales que optan por la alternativa de inserción liberal por un lado y los errores de económicos de la gestión radical, así como los debates intensos referidos a las propuestas políticas y económicas del kirchnerismo, en especial los gobiernos de Cristina, por el otro han instalado nuevamente la discusión sobre la reinserción de Argentina en el mundo.

Por otra parte, se detecta que los diferentes abordajes también enfatizaron la necesidad de atender demandas de distinto tipo en función de alcanzar una inserción adecuada. En líneas generales las visiones que proponen un modelo de desarrollo liberal tienden a privilegiar las demandas sistémicas de los actores políticos y económicos más relevantes del escenario occidental. De esa manera Estados Unidos y los países europeos; organismos multilaterales

de crédito como el FMI y el Banco Mundial y actores no gubernamentales como el sector financiero transnacional y las grandes corporaciones económicas ocupan un lugar central en la agenda de la política exterior. Por otra parte, las posturas que enfatizan un modelo de crecimiento desarrollista y neodesarrollista entienden que la estrategia de inserción debe ser autonomista y basarse en la satisfacción de las demandas internas.

Las diferentes posturas sobre cuáles son las demandas que se deben atender de manera prioritaria también impactan sobre las evaluaciones que se han realizado en torno a la Argentina como país aislado. Éstas suelen ser recurrentes en quienes adhieren a las visiones más liberales, en tanto entienden que la inserción siempre debe dirigirse al nivel global y hacia el mundo desarrollado. Consecuentemente, cuando la política exterior argentina privilegió la inserción regional y con países de igual o menor grado de desarrollo surgieron las acusaciones de “aislamiento” o país “aislado”.

Sin embargo, es ampliamente aceptado que la política exterior es intermétrica. Esto implica que no puede desconocer las tendencias existentes en el nivel sistémico, pero tampoco debe dejar de lado las demandas internas. Desde la perspectiva de esta investigación hacerlo implicaría acotar su condición de política pública y, además, limitar cualquier posibilidad futura de democratizar el proceso de formulación de la misma. Simultáneamente, un buen funcionamiento de la política exterior como política pública genera un círculo virtuoso ya que contribuye a consolidar el sistema democrático en general y a satisfacer los problemas, necesidades e interés locales a través de un adecuado trabajo a nivel internacional.

Por ello la estrategia de inserción internacional debe incluir en el esquema central de las orientaciones y lineamientos que propone para la política exterior los problemas, necesidades e intereses del país. Como afirma Lafer (2002) esto implica la evaluación de la especificidad de dichos problemas, necesidades e intereses desde una visión que incluya el bien común de la colectividad nacional, lo cual no es una tarea simple. Las diferencias aún existentes en Argentina sobre cuál es la alternativa de inserción internacional adecuada para cumplir ese objetivo actúa como un supuesto básico subyacente de la condición pendular de la política exterior.

Referencias bibliográficas

Artículos, libros, capítulos de libro y ponencias

Busso, Anabella (2014); “Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada 1983-2013. Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes domésticos”, en *Estudios Internacionales*, N° 177, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile, enero-marzo, pp. 9-33, [en línea] <http://www.scielo.cl/pdf/rei/v46n177/art01.pdf>

- Busso Anabella (2015). “La Argentina kirchnerista ¿aislada o integrada? Reflexiones sobre la política exterior de la última década con especial referencia a los vínculos con Estados Unidos y América Latina”, en Gervasoni Carlos; Peruzzotti Enrique (comps.). *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate, Universidad Torcuato Di Tella, pp. 271-299.
- Busso Anabella; Fabani Ornella (2015). “Los vínculos con Estados Unidos durante el menemismo y el kirchnerismo: su impacto en la inserción internacional y el modelo de desarrollo argentino”, ponencia preparada el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto.
- Bologna Alfredo Bruno (1991). “Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem”, en *Cuadernos de Política Exterior*, N°2, Rosario, CERIR [en línea] http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/cuadernos/0000137/Informe%20N%BA%202.pdf
- De la Balze Felipe (2009). “Un país aislado”, en *Revista electrónica Prensa Económica*, Edición 295 [en línea]: http://www.ancempresa.org.ar/pdf/articulo_de_la_balze_pais_aislado.pdf
- De la Balze Felipe (2010). “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”, en *Estudios Internacionales*, N°166, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile, pp. 121-140.
- De La Balze Felipe (2011). “Estrategias Productivas e Inserción Internacional (Reflexiones sobre el futuro de la Argentina), en *Proyección Económica*, noviembre [en línea]: http://www.consejo.org.ar/publicaciones/proyeccion/proyeccion1/proyeccion1_p02.pdf
- Escudé Carlos (1991). “La política exterior de Menem y sus sustento teórico implícito”, en *Revista Carta América Latina / Internacional*, Buenos Aires.
- Escudé Carlos (1992). *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Planeta, Buenos Aires.
- Ferrer Aldo (2010). *El futuro de nuestro pasado. La economía argentina en su segundo centenario*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lorenzini María Elena (2011). *Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*, Rosario, Ed. Homo Sapiens.
- Miranda Roberto (2001). “El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina”, en *Revista Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Año 10, N° 21, junio-noviembre.
- Miranda Roberto (2007). “La transición inconclusa. Un aspecto del análisis de las relaciones externas de Argentina entre 2003 y 2007”, en Anuario 2007, Instituto de Relaciones Internacionales, Centro de Reflexión en política internacional, La Plata [en línea] http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202007/Cerpi/2%20-%20CERPI%20-%20Art%EDculo%20de%20Miranda.pdf
- Miranda Roberto (2012). “Des-Inserción Argentina. La Política Exterior de Menem y Kirchner, en *Revista Enfoques*, Vol. XI, N° 17, Santiago de Chile, pp. 85-103.

- Lafer Celso (2002). *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Paradiso José (2007). "Ideas, ideologías y política exterior en Argentina", en *Revista DEP*, enero-marzo, pp. 5-25.
- Pignatta María Eva (2010). "Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino", en Anabella Busso (comp.). *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior*, Rosario, UNR Editora, E-book, Tomo II.
- Putnam Robert (1996). "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", Gil Olga, Sanz Luis (comps.). *Las Fuentes Internacionales de las Políticas Domésticas*, Zona Abierta, N° 74, España.
- Rapoport Mario y Spiguel Claudio (2005). "Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)", Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Rapoport Mario (2012). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé Editores S.A.
- Russell Roberto (1985); "Argentina. Un año de Política Exterior: las relaciones con los socios privilegiados", en *Revista Carta América Latina Internacional*, Buenos Aires, enero-marzo. N° 3.
- Russell Roberto (1994). "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina", en revista *América Latina /Internacional*, Nueva Época, Vol. 1, N° 2, Buenos Aires.
- Russell Roberto y Tokatlian Juan Gabriel (2004) "Argentina, Brasil y EEUU: el desafío de una esfera de cooperación", *Agenda Internacional*, N°. 2, p. 22. 15.
- Russell Roberto (2004). "Política exterior y veinte años de democracia: un primer balance", en Palermo Vicente; Novaro Marcos. *La Historia Reciente. Ensayos sobre la experiencia democrática argentina*, Buenos Aires, Ed. Edhasa, pp. 257-269.
- Russell Roberto (2008). "La relación Argentina-Estados Unidos. Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington", en *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 8, N° 4 [en línea]: http://fal.itam.mx/descargas/fal_octubre_2008/15_Roberto_Russell.pdf
- Russell Roberto y Tokatlian Juan Gabriel (2015). "La política exterior del kirchnerismo", en Gervasoni, Carlos y Peruzzotti, Enrique (comps.). *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate, Universidad Torcuato Di Tella, pp. 271-299.
- Simonoff Alejandro (2012). "La estructura decisoria en materia de política exterior de la primera administración de Cristina Fernández de Kirchner (2007- 2011)", ponencia presentada en VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales", La Plata [en línea]: <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Simonoff.pdf>
- Soares de Lima María Regina (1994). "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña", en *América Latina Internacional*, Vol. 1, N° 2 otoño-invierno, Buenos Aires
- Zubelzú Graciela (2011). "Algunas reflexiones en torno al concepto de inserción internacional. Su relevancia para el análisis de la Política Exterior Argentina contemporánea", ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política

organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio.

Zubelzú Graciela (2012). "Argentina pos-crisis: inserción y política exterior", ponencia presentada en la Jornada de debate "La agenda de la política exterior argentina: inserción regional y extra-regional a partir del escenario pos *default*", Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 28 de mayo [en línea file:///C:/Users/user/Downloads/zubelzu-jornada.pdf]

Noticias y artículos periodísticos

Russell Roberto (2010). "Siempre hubo una diplomacia paralela", *Suplemento Enfoques*, *Diario La Nación*, 11/07/10.

Tokatlian Juan Gabriel (2011). "Efectos de la falta de estrategia", *Diario La Nación*, 27/01/2011.

CAPÍTULO III

El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): aproximaciones respecto al interjuego de la estrategia de inserción internacional, el modelo de desarrollo y la Política Exterior

Alejandro Simonoff, José Fernández Alonso

La asunción de Raúl Ricardo Alfonsín como presidente de la República Argentina el 10 de diciembre de 1983 implicó el inicio de un nuevo ciclo para el historial político-económico y social del país. En efecto, la llegada del dirigente radical a la primera magistratura de la Nación marcó no sólo la apertura del proceso de restauración democrática tras la “larga noche” de pauperización, desindustrialización, represión y muerte que supuso el gobierno del autoproclamado Proceso de Reorganización Nacional (PRN) (1976-1983), sino también, el inicio de un período pretendidamente superador de un pasado caótico cuyos orígenes se perdían en el tiempo y en el que las fuerzas políticas más gravitantes del país se enfrascaban irremisiblemente en “prácticas faccionalistas, pretensiones hegemónicas y un recurrente desprecio de la legalidad” (Aboy Carlés, 2005:19).

En coincidencia con lo expuesto por Torre (2003), destacamos que el acceso de Alfonsín –y junto a él, de la Unión Cívica Radical (UCR)– al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) reportó otro hito histórico al representar el fin de lo que se concebía como una “ley de hierro” del acontecer nacional: la posibilidad de acceder a la presidencia de la Nación tras vencer en una compulsa electoral libre y limpia a la formación política que se había identificado como la expresión mayoritaria de la sociedad argentina desde su prorrumpir hacía décadas atrás: el Partido Justicialista (PJ). En este sentido, y conforme el análisis de Acuña (1984), la victoria radical en las elecciones del 30 de octubre de 1983 habitó a que la UCR dejara de desempeñar un papel auxiliar en el sistema político argentino para recuperar un espacio central, protagónico, tal cual lo había hecho hasta 1945.

Tal convergencia de primicias valió para que el flamante presidente y su gobierno, por extensión, asumiesen un carácter (re)fundacional. A este respecto, indicamos que la figura del nuevo mandatario se catapultó desde la campaña electoral misma como la de un líder carismático llamado a articular las demandas de la sociedad argentina en torno a la restauración de las libertades –y expectativas– cívicas consagradas en la Constitución Nacional de 1853 y a la ruptura con aquel pasado caótico atravesado por disrupciones institucionales y cuyo epítome –la última dictadura cívico-militar– había redundado en descalabro económico, crímenes de lesa humanidad

y una derrota en guerra. Tal representación de Alfonsín cual reparador de las virtudes democráticas de “la paz, la libertad y la vida”¹² y redentor, por consecuencia, de las contrariedades pretéritas habría de ser habilitada –y reforzada– por los propios pilares presidencialistas del régimen constitucional argentino como así también por una tradición política nacional de larga data afecta a este tipo de liderazgos. No obstante, y conforme se advertirá en el transcurso del capítulo, esta construcción político-identitaria que sirvió de base para agenciar legitimidad tanto a nivel nacional e internacional en los primeros momentos de la gestión, comenzó a erosionarse a medida que aquellas expectativas primigenias en torno al dirigente y al propio régimen democrático no llegaban a consustanciarse en la realidad político-económica y social nacional (Masi Rius, 2013).

El punto de partida del nuevo gobierno, bien vale remarcar, se conoció signado por un enrevesado complejo de condicionamientos externos y domésticos. En lo que refiere a las restricciones de orden internacional, destacamos el agudizamiento de las tensiones diplomático-militares globales en el marco de la reedición de la lógica de Guerra Fría. En el escenario latinoamericano el resurgimiento del espíritu de disputa entre los bloques occidental y comunista cobró terreno en Centroamérica, hostigada por guerras civiles, pero también en Sudamérica donde las potencias se debatían por las estrategias a seguir de cara a los incipientes procesos de transición democrática. En este contexto, las condiciones de inserción internacional de los Estados latinoamericanos se conocían irreparablemente atravesadas por las ponderaciones geo-estratégicas, particularmente de Estados Unidos al involucrar a su espacio “natural” de influencia, tanto por proximidad geográfica como por historia.

Por otra parte, el advenimiento del nuevo gobierno se contextualizó en un período de reestructuración aún inacabado del sistema económico internacional en sus múltiples dimensiones. En lo que refiere al ámbito de lo monetario-financiero, es dable apuntar que la gestión alfonsinista debió afrontar un escenario de crisis sistémica, en el que las normas e instituciones remanentes

12. Las referencias a estas simientes o dignidades democráticas remiten a uno de los momentos más celebrados de la alocución que diera de improviso el presidente recién investido desde los balcones del Cabildo. En palabras propias de Alfonsín: “Una feliz circunstancia ha querido que este día en que los argentinos comenzamos esta etapa de 100 años de libertad, de paz y de democracia, sea el día de los Derechos Humanos. Y queremos, en consecuencia, comprometernos una vez más: vamos a trabajar categórica y decididamente por la dignidad del hombre, al que sabemos hay que darle libertad, pero también justicia, porque la defensa de los derechos humanos no se agota en la preservación de la vida, sino además también en el combate que estamos absolutamente decididos a librar contra la miseria y la pobreza en nuestra Nación” (Alfonsín, 1983a).

del denominado orden de *Bretton Woods* –el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)¹³ entre los principales– se mostraban incapaces de encauzar los desafíos concitados por las crisis de deuda soberana de ciertos Estados periféricos –latinoamericanos, en especial– desatada tras el incremento de las tasas de interés de Estados Unidos. Del mismo modo, en lo que refiere al patrón productivo-comercial, hemos de acentuar nuevamente que se trataba de un momento de transición, ya que el modelo de producción fordista –motor del crecimiento de las economías capitalistas durante los “años dorados” de la segunda posguerra– se reconocía erosionado desde hacía tiempo. En este marco de crisis, “donde lo viejo se resistía a perecer y lo nuevo a nacer” conforme el célebre apotegma gramsciano, se impusieron políticas comerciales externas restrictivas por parte de las potencias desarrolladas, circunstancia que fue prontamente replicada por el resto de los países. Tal como se avanzará luego, todo ello precipitaría la apertura de una nueva ronda de negociaciones en el marco del Acuerdo General de Comercio y Tarifas (*GATT*, por sus siglas en inglés).

Frente a este panorama, y cual respuesta estructural a toda esta miríada de procesos, se concitó una (re)discusión respecto al rol del Estado en el terreno económico-social, todo lo cual dio lugar a una revisita increíble del ideario liberal en distintas latitudes de la arena global. Esta tendencia, preanunciada ciertamente en las experiencias autocráticas de Chile y de la propia Argentina durante la década precedente, resultó confirmada en los gobiernos del Reino Unido primero y Estados Unidos luego, bajo las administraciones de Margaret Thatcher y Ronald Reagan respectivamente, referentes insignes de la denominada “revolución neoliberal”, aunque también “neo conservadora”, por abreviar en fuerzas tradicionales de derecha (Paradiso, 2007). Bajo este nuevo clima de ideas, se sostenía pues la conveniencia de precipitar el repliegue estatal en todas aquellas dimensiones de la esfera económica-social que pudiesen ser cubiertas por agentes privados y que habían sido objeto de sendas distorsiones acumuladas desde hacía décadas. Este *corpus* de ideas, promovido por *think tanks* y auspiciado por referentes, movimientos y partidos políticos adscriptos a la derecha, ponía consiguientemente énfasis en “la economía de mercado, en la teoría del *public choice*, en la organización de la sociedad para garantizar la libre elección, y en otras cadenas de transformaciones destinadas a convertir el modelo en auto coherente” (Gosende, 2007:154).

13. Como consecuencia de las modificaciones operadas en el sistema político-económico internacional esta institución pasó a denominarse años más tarde Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), aunque resultó siendo popularmente conocida como Banco Mundial (BM), tal como se la mencionará en el resto del capítulo.

El plano doméstico también conjugaba una multiplicidad de desafíos para la gestión radical. En primer término, debían conciliarse las urgencias de la sociedad en torno a la restauración –y consolidación luego– del régimen democrático con las demandas de la sociedad en torno al enjuiciamiento de los responsables de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante los años de plomo postreros. Por cierto, demandas que habían sido enhebradas en el discurso de campaña de Alfonsín, quien sostenía la imperiosidad de juzgar los crímenes cometidos durante los años de plomo al tiempo de denunciar un pacto militar-sindical para ocultarlos. Del mismo modo, la administración entrante se enfrentaba a la urgencia de revertir el deterioro y el desequilibrio de los fundamentales macroeconómicos e indicadores sociales, hartos afectados tras el desencadenar de las crisis de deuda soberana en las periferias capitalistas a inicios de 1982. De igual manera, la administración de Alfonsín iniciaba su mandato con un sistema productivo en serias dificultades fruto de los impactos de las políticas de liberalización y desregulación ejecutadas durante los primeros años de la dictadura bajo la égida del primer ensayo neoliberal en el país. Según el diagnóstico que presentó en su discurso inaugural ante la Honorable Asamblea Legislativa:

El Estado en que las autoridades constitucionales reciben el país deplorable y, en algunos aspectos, catastrófico, con la economía desarticulada y deformada, con vastos sectores de la población acosados por las más duras manifestaciones del empobrecimiento, con situaciones sociales que reflejan crudamente el impacto de la miseria, con un endeudamiento de insólito volumen y de origen muchas veces inexplicable, que compromete gran parte de los recursos nacionales para un largo futuro, con una inflación desbordada cuyos efectos son una verdadera afrenta para los hombres que producen y trabajan, con un clima de arbitrariedad, atropello e incertidumbre creado por la absurda pretensión de gobernar por el miedo y la prepotencia (Alfonsín, 1983b).

Las respuestas a cada uno de los condicionantes externos y domésticos debía concertarse con la imperiosidad de “reinsertar” a la República Argentina al mundo, marginada durante los años postreros de la dictadura cívico-militar tras las denuncias de violaciones de Derechos Humanos, el repudio del laudo arbitral emitido por Gran Bretaña en marco de la denominada disputa del Beagle con Chile y muy particularmente, tras el derrotero de Malvinas. En este respecto, y tal como coinciden numerosos estudiosos de la disciplina de las Relaciones Internacionales del país, los crímenes de lesa humanidad cometidos durante los años recientes sumada a la decisión de ejercer el derecho soberano de las Islas Malvinas, Sándwich y Orcadas del Sur mediante

el uso de la fuerza había colocado al Estado argentino en una situación de aislamiento (Zubelzú, 2011) que llegó a ser identificada por algunos como semejante a la de un “paria” internacional (Escudé, 1984).

De cara a este horizonte de múltiples condicionalidades y desafíos entrecruzados, el presidente Alfonsín y su equipo de gestión se propusieron articular un modelo de desarrollo teniendo como base las premisas del desarrollismo latinoamericano clásico, aunque imprimiéndoles ciertos retoques en función de la coyuntura de inicios de los ochenta. En este sentido, no fue casual que el economista tucumano Raúl Prebisch, referente de dicha escuela de pensamiento, fuera convocado a desempeñarse como asesor *Ad Honorem* del presidente apenas asumido en funciones (Fernández Alonso, 2015). Estos ajustes contextuales de los basamentos teóricos del desarrollismo clásico – también “puestas al día” o *aggiornadas*, si se permite– habrían de conjugarse con directrices provenientes de la heterodoxia, en correspondencia con la pretensión político-económica de ruptura respecto al modelo de desarrollo impulsado durante los tiempos de la dictadura.

Sin ánimo –ni posibilidades– de hacer un análisis exhaustivo en estas líneas introductorias sobre el modelo de desarrollo en particular, nos limitamos a señalar que la primera administración democrática de la historia argentina reciente se propuso entonces como objetivo prioritario recuperar un rol central para el Estado en el direccionamiento de la economía nacional. Tal reposicionamiento del aparato estatal, deviene imperioso remarcar, debía de ser compatible con los fundamentos del régimen democrático. Para los decisores de la gestión radical no se trataba de reeditar un modelo (neo) corporativista, en el que el Estado arbitrara entre asociaciones gremiales –tanto sindicales como patronales– representaciones sectoriales y demás instituciones, sino uno en el que las políticas públicas fuesen resultado de discusiones y arreglos impulsados y alcanzados entre los partidos políticos, interlocutores basales de un régimen democrático. En este respecto, y tal como profundizará en el transcurrir del presente capítulo, el presidente y su equipo entendían que las visiones y actitudes corporativistas abigarradas en el historial de buena parte de los gremios, asociaciones e instituciones intermedias nacionales habían coadyuvado a ese pasado caótico del cual se proponía abjurar.

En lo que respecta al modo de producción y/o acumulación, la administración manifestaba su propósito basal de compatibilizar los intereses de los sectores agropecuarios e industrial, elementos binarios de la estructura económica nacional cuya confrontación había signado el derrotero caótico del poco más de medio siglo precedente. Bajo estas circunstancias, la apelación a la complementariedad atendía no sólo procurar las bases materiales para afrontar las urgencias externas e internas del país, sino también del

afianzamiento mismo del régimen democrático. En este sentido, cobran sentido las palabras del presidente Alfonsín en su discurso inaugural al asestar:

En el equilibrio que se logre entre los sectores productivos agropecuario e industrial está la clave de la celeridad con que se logrará la recuperación. Son las dos piernas que harán avanzar al país, y es sabido que cuanto más despereja sean, la marcha será más lenta, accidentada y dolorosa (Alfonsín, 1983b).

Para el gobierno radical, los sectores mencionados tenían roles claramente definidos bajo este esquema: el sector agropecuario debía aumentar la producción y junto a ello, los saldos exportables de la cuenta corriente para afrontar los pagos externos y frenar los déficit gemelos, mientras que el sector industrial debía no sólo producir insumos que pudieran sustituir bienes importados sino generar –y sostener– empleo.

En la dimensión social del modelo de desarrollo de la primera administración del período democrático reciente, se pergeñó también un robustecimiento de la presencia estatal. En este punto, el presidente Alfonsín y su gabinete político-económico –detractores de la ortodoxia reinante durante la dictadura– partieron de la urgencia de encarar políticas sociales universales orientadas a subsanar las deficiencias del país en la materia, harto explicitadas en los malogrados indicadores sociales heredados. Con este espíritu, se puso en marcha el denominado “Plan Alimentario Nacional” (PAN) durante los primeros días de gobierno. En la misma sintonía, se inscribió el “Plan de Alfabetización Nacional” (ABC), el cual procuraba cerrar una de las brechas tan abigarradas como dañosas de la sociedad nacional: la del conocimiento. El éxito de la política social y de los elementos por ella instrumentados resultaban de nodal importancia para la gestión radical no sólo por sus derivaciones concretas o materiales (la reversión de los índices malogrados durante los años postreros), sino también por las simbólico-identitarias (asentar el perfil “progresista” de la UCR en la escena política nacional, disputando el monopolio identitario de los avances sociales del Justicialismo).

Tal como sostiene una de las premisas de partida del proyecto de investigación colectivo cuyos resultados son expuestos en la presente obra, el diseño y ejecución de todo modelo de desarrollo –el auspiciado durante los años de Alfonsín por caso– tuvo por correlato una estrategia de inserción internacional, siendo la política exterior el nexo o vía comunicante entre ambos. En este punto, se adelanta que el gobierno presidido por Alfonsín procuró impulsar una política exterior de corte autonómica, volcada a refrendar la pertenencia occidental y latinoamericana del país y a agenciar recursos

simbólicos y materiales necesarios para la estructuración y consolidación del modelo de desarrollo en ciernes al tiempo de viabilizar la empresa de la “reinserción”.

El propósito de este capítulo es analizar la articulación entre el modelo de desarrollo, la inserción internacional y la política exterior llevados adelante por la administración Alfonsín. Habida cuenta que no se trató de un período uniforme ni rectilíneo, sino atravesado por múltiples meandros y reveses, el capítulo prosigue en la medida de lo posible un análisis longitudinal de cada una de estas dimensiones. De este modo, identifica y escruta los caracteres específicos de las mencionadas dimensiones en las diferentes etapas que atravesaron en el transcurrir del gobierno. En tal tarea, el capítulo trata de identificar el grado y modalidad de impacto de los ajustes de unas sobre las otras. En aras de facilitar la lectura, el capítulo presente comienza por profundizar sobre las condiciones político-económicas que signaron a la (des)inserción internacional del país al iniciar el mandato constitucional. Este análisis de contextualización descansa en la asunción que “los modelos de política adoptados por las autoridades nacionales son el resultado de un complejo juego de influencias en el que actúan la experiencia pasada y el punto de partida (*path dependence*) con las ideas, las instituciones y los intereses predominantes en el plano global” (Bouzas y Ffrench-Davis, 2005:335). Del mismo modo, se corresponde con el planteo elaborado por Carlos Pérez Llana (1989) respecto a que el escrutinio histórico constituye el sustrato, la “materia prima” de los estudios en Relaciones Internacionales.

Una vez profundizado dicho ejercicio de contextualización, se avanza sobre otras variables que incidieron sobre la estrategia de inserción internacional durante los años bajo escrutinio: las ideas estructurantes del discurso y actuar internacional de la gestión radical, la lectura del orden internacional y la autopercepción del Estado argentino en el sistema internacional. Luego de analizar la dimensión relativa a la estrategia de inserción, el capítulo avanza sobre las características del modelo de desarrollo auspiciado y efectivamente ejecutado por la administración de maras. En este marco, comienza también por realizarse ciertas caracterizaciones de la escena económica internacional de entonces para luego adentrar en las diferentes variables que hicieron al modelo de desarrollo durante la era alfonsinista. Seguidamente, se aborda el análisis de la política exterior diseñada y practicada durante el gobierno alfonsinista. En este marco, se pone acento en las principales problemáticas y acciones que marcaron la proyección internacional del país en el exterior durante el mandato analizado. Finalmente, y en conformidad con las convenciones de rigor, el capítulo presenta una serie de reflexiones a modo de conclusión.

1. Aproximación a la estrategia de inserción internacional alfonsinista: indicadores, discursos y hechos claves

En correspondencia con la estructura del capítulo recién detallada, esta primera sección tiene el propósito de avanzar sobre las características que asumió la estrategia de inserción internacional durante el mandato presidencial de Alfonsín. En función de ello, pone bajo estudio los diferentes indicadores que, conforme entendemos, hacen a toda estrategia de inserción internacional, a la llevada adelante por la primera administración de la democracia reciente, por caso. Tal abordaje recurre en múltiples oportunidades a referencias discursivas y de acciones y hechos claves al pensar que devienen en instrumentos valiosos para validar las presunciones respecto a la estrategia de inserción internacional alfonsinista.

1.1. Consideraciones del contexto político internacional a inicios del mandato¹⁴

Tal como adelantamos en las líneas precedentes, la llegada al poder de Alfonsín se enmarcó en un contexto internacional atravesado por un nuevo período de agudización de la confrontación Este-Oeste, la cual tuvo lugar durante la primera mitad de los ochenta. Lejanos en propósito y posibilidades de ahondar en las razones pormenorizadas del fenómeno, nos circunscribimos a marcar que el resurgir de las tensiones estuvo íntimamente vinculado a las políticas impulsadas por la administración Reagan las cuales buscaban la recomposición de la hegemonía norteamericana a partir de un proyecto identificado como *globalismo geopolítico-estratégico* (Maira, 1982). El mismo partía de la idea respecto a que la Unión Soviética (URSS) había desplegado un avance significativo en el Tercer Mundo, todo lo cual representaba una amenaza a los intereses americanos y, en consecuencia, debía ser contenido. En base a este diagnóstico, la administración republicana estructuró su política exterior en base al regreso de la Guerra Fría (Insulza, 1983). Tal situación, huelga apuntar, habría de tener una incidencia contundente en los Estados periféricos, entre ellos la República Argentina, desde luego. Más aún, al considerar el posicionamiento político-ideológico de la administración entrante, el cual rescataba la identidad occidental del país, aunque renunciando a participar de un conflicto que la excedía.

Del mismo modo, y tal cual lo adelantado arriba, el inicio del período alfonsinista fue concurrente a la expansión incremental del ideario (neo) liberal cual respuesta de actores de adscripción (neo) conservadora a la crisis

14. Los autores agradecen los aportes realizados por el Mg. Rubén Paredes Rodríguez para esta sección.

político-económica estructural en ciernes. Como es bien sabido, este proceso de relectura de las premisas liberales –princiado a modo de ensayo en los gobiernos autocráticos de Argentina y Chile en los setenta, aunque vigorizado principalmente en los países del Centro, en particular Gran Bretaña y Estados Unidos bajo el *tándem* Thatcher-Reagan– se iría extendiendo al resto del globo en el transcurrir del tiempo, hasta alcanzar su máximo apogeo en la década siguiente. Este expandir de ideas y la configuración consiguiente de un nuevo –y avasallante– paradigma político-económico a escala internacional no se produjo en un vacío, sino que abrevó sobre la crisis del modelo de producción fordista y del keynesiano como soporte teórico-político de aquel. En este sentido, se echó por tierra los fundamentos que habían conducido el interjuego clásico entre el Estado y el mercado, entre la política y la economía durante las décadas inmediatas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Al respecto, resultan oportunas las palabras de Paradiso al asestar:

(...) el nuevo orden que terminó imponiéndose desde los años ochenta resultó del todo opuesto al que se había propiciado. Aprovechando bien los errores de los modelos estatistas, las crisis de los socialismos reales, la fractura del frente tercermundista que siguió a las crisis petroleras y el “inesperado” curso de algunos países asiáticos, la ortodoxia económica recuperó posiciones y tomó el centro de la escena ideológica liderada por la Inglaterra tatcheriana (...) (Paradiso, 2007: 23).

En el escenario regional, por su parte, el acontecer político desplega tres fenómenos cuya gravitación ponderaría durante la década entera, afectando consecuentemente los canales de inserción internacional de la República Argentina en sus primeros pasos de transición democrática: primeramente el conflicto en América Central con sus enrevesados laberintos y/o mosaicos; segundamente la crisis de la deuda soberana; finalmente la persistencia de regímenes autocráticos en la región.

En lo que refiere al conflicto centroamericano, la administración entrante partió del diagnóstico que el mismo había derivado de la convergencia caótica de los derroteros domésticos de Nicaragua y El Salvador y de la diplomacia ofensiva de la administración Reagan en la zona. De este modo, frente a la escalada belicista del conflicto, se comenzó a percibir al mismo como una amenaza increíble tanto a la paz como al incipiente proceso de transiciones democráticas en el resto del subcontinente, todo lo cual instó a que un grupo de países democráticos se involucrase colectivamente en pos de alcanzar una resolución pacífica del conflicto. Así pues, es que se produjo la gestación de los denominados Grupo Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y el

Grupo de Apoyo a Contadora o de Lima (Argentina, Brasil, Perú, Uruguay) los cuales devinieron experiencias concretas de concertación política en América Latina (Frohmann, 1996).

La problemática referida a la crisis de las deudas externas soberanas también tiñó complejamente el panorama político de la región. En este marco, hemos de recordar que durante la década anterior se había reportado una gran expansión de los inlujos financieros tanto en el país como en la región. Conforme lo expuesto por Bouzas y Ffrench Davis (1990), durante los últimos años de la década del setenta e inicios de la del ochenta, la deuda externa se incrementó exponencialmente por hacer (ab)uso de la liquidez internacional habilitada por los denominados “petrodólares” amasados por los países exportadores de petróleo tras los dos *shocks* y los depósitos bancarios de numerosos agentes económicos —empresas multinacionales, en lo principal— reticentes a invertir en un sistema productivo cuya matriz había caído en crisis.

Tales préstamos, tomados principalmente para sortear la crisis económica estructural y dotar de recursos a gobiernos de cariz autocrático, habían sido asumidos en tasas variables de interés, todo lo cual aparentaba conveniente en lo inmediato, aunque poco tiempo debió transcurrir para demostrar lo harto perjudicial de dicha estrategia de endeudamiento. En efecto, una vez iniciado el ciclo de aumento de la tasa de interés internacional a fines de los años setenta, la lógica mentada de empréstitos comenzó a evidenciar sus límites. En este marco, se entiende pues cómo la decisión de la Junta de la Reserva Federal norteamericana de consumir un aumento raudo de la tasa de interés de referencia al promediar de 1981 terminó de precipitar el estallido de la crisis de deuda soberana en la periferia, en América Latina y ciertos países europeos bajo la órbita comunista, Polonia, como máximo exponente (Stiglitz, 2003:11). Esta medida, orientada a robustecer a la economía norteamericana de cara a los diagnósticos gubernamentales y de la *mainstream* de las Relaciones Internacionales sobre la pérdida de hegemonía norteamericana, implicó una reversión abrupta de los flujos internacionales de capital. En este sentido, Estados Unidos se constituyó nuevamente en una “aspiradora” de capitales, absorbiendo recursos otrora destinados a países periféricos, los latinoamericanos, como se dijo, entre ellos.

Al inusitado incremento de la tasa de interés de referencia vino a acoplarse la baja de las exportaciones de la región, en buena parte producto de la adopción de políticas comerciales externas restrictivas de los países desarrollados. Ante la imposibilidad de hacer frente a sus compromisos externos en esta coyuntura crítica, México anunció la suspensión del servicio de sus compromisos financieros externos, motivándose así la interrupción definitiva y abrupta al financiamiento voluntario privado internacional. No sería sino el primer caso de crisis de deuda soberana en la región. Signado sempiternamente por una

lógica procíclica, los capitales externos intensificaron su retirada, lo cual instó a una mayor contracción de la actividad económica de América Latina en su conjunto, con las consabidas derivaciones en la esfera social. Así pues, a la cesación de pagos mexicana, le siguieron en los meses subsiguientes una miríada de casos, destacándose por dimensión y magnitud los de Brasil y la República Argentina. De esta forma, los intentos de renegociación de la deuda externa pasaron a ser fuertes condicionantes de las políticas económicas y sociales de los gobiernos de la región, y de la República Argentina en particular.

Por último, y tal como se marcó en las líneas primeras del capítulo, es menester destacar que otro fenómeno de importancia delimitó el contexto político regional para poner en marcha su estrategia de inserción internacional: la vigencia de regímenes autocráticos en países vecinos, como ser en los casos de Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Tal concurrencia de regímenes, constreñían ampliamente las opciones radicales a la hora de definir y concretar sus directrices de inserción internacional, ya que el gobierno alfonsinista debía encauzar discursos y acciones urgidas de conciliar la adscripción latinoamericanista de la flamante administración con las percepciones negativas en torno a tales regímenes. Esto es, en palabras de Russell (1996) identificarlos como una amenaza externa a la incipiente redemocratización del país.

1.2. Los supuestos ideológicos articuladores de la estrategia de inserción internacional¹⁵

Proveniente de las filas de la UCR, el sustento ideológico del gobierno de Alfonsín se nutrió de las improntas históricas sostenidas por el partido: por un lado, de las concepciones éticas e idealistas erigidas por la filosofía krausista¹⁶, por el otro, del pensamiento reformista latinoamericano. Dichos componentes del sistema de creencias del gobierno se vieron claramente manifestados en la visión optimista de la naturaleza humana, en la creencia de que el individuo es el actor fundamental de toda acción en pos del

15. Los autores agradecen el relevamiento de discursos realizado por las Dras. María Eva Pignatta y Ornela Fabani para esta sección.

16. En sintonía con el explicar de Hugo Bigiani, el krausismo es un movimiento filosófico erigido en torno a las ideas del filósofo alemán Karl Christian Friedrich Krause (1781-1832), quien retoma el rigorismo kantiano del bien moral como independiente del resultado de las acciones y proclama los derechos humanos en un sentido semejante al que los mismos cobrarían mucho tiempo después en la Declaración de la ONU. Concomitantemente, Krause insinúa signos de anticipativa avanzada en su visión del Estado y de la nacionalidad que no excluye la idea de una confederación mundial de países” (Biagini, 1989:7).

cambio y en que la democracia y la vigencia del derecho son una condición necesaria de la paz interna e internacional (Russell, 1996; Pérez Llana, 1986). El fuerte sentido idealista de la cosmovisión alfonsinista puede ser vinculado con la reluctancia propia del radicalismo a concebir a la política desde una ética utilitaria y a medir, en consecuencia, el resultado de la acción política tan sólo en términos de costos y beneficios materiales, asignándole a los valores y principios una función rectora insoslayable.

Este conjunto de vertientes, y en particular el supuesto vinculado al antropocentrismo, esto es el reconocimiento de que el hombre es el centro de la actividad política –razón por la cual debe regirse con criterios éticos, procurando el respeto a la dignidad humana – dotaron al radicalismo de una concepción de la acción política particular que vuelve permeables a la política interna y a la política exterior. En este sentido, y en sintonía con Russell, se afirma que ambas

(...) deben basarse en las mismas aspiraciones y valores, dado que el respeto de la dignidad humana no podría admitir fronteras y debería garantizarse tanto a los hombres individualmente como a las Naciones en su conjunto. Dicho de otro modo, el antropocentrismo hace a la política exterior una extensión natural de la política interna y no deja espacio para la clásica división realista entre una y otra (Russell, 1996: 33-34).

De este modo, llegado a este punto, cobran interés las manifestaciones de Alfonsín ante la Asamblea Legislativa:

(...) debe quedar claro que nuestra política internacional será la expresión coherente de nuestra política interna. Por esto consideramos oportuno subrayar el carácter de nuestra política internacional en materia de derechos humanos. Buscaremos “hacia adentro” la plena vigencia de los derechos humanos y defenderemos “hacia fuera”, para todos los hombres que habitan la Tierra, los mismos derechos que pretendemos para nuestros compatriotas (Alfonsín, 1983b).

De la misma manera, hemos de rescatar la alocución presidencial en la inauguración del período legislativo correspondiente a 1985: “Hemos dicho que porque no tenemos dos morales no tenemos dos políticas, y este es el principio fundamental que ha informado nuestra política exterior” (Alfonsín, 1985).

Esta concepción quedó asimismo expuesta en las palabras del canciller Dante Caputo cuando sostuvo durante la apertura del Cuadragésimo período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas que:

El gobierno al que represento, resultado de la genuina voluntad de los argentinos, dirige la reconstrucción del país proyectando hacia afuera en su política exterior, los mismos valores que guían su política interna. Los argentinos logramos con sacrificios que la paz, el derecho a la autodeterminación, la dignidad del hombre, el derecho a la vida, la solución racional y pacífica de los conflictos, se convirtieran en necesidades concretas de cada argentino y en objetivos permanentes de nuestra Nación (Caputo, 1985).

La creencia idealista de que el individuo es perfectible y por ello, hacedor del cambio se constituyó en una pieza clave dentro del sistema de creencias del alfonsinismo. Esto resultó explícito en numerosos discursos de los decisores de la política exterior del período. En este marco, se rescatan nuevamente las palabras del mencionado funcionario en las sesiones siguientes de la Asamblea General: “creemos en la paz como auténtica fórmula de convivencia, en la igualdad como presupuesto de la acción en pos del bien común, en el desarrollo como condición para que las energías de hombres y mujeres sirvan a la construcción de una nueva sociedad” (Caputo, 1986).

Otro de los componentes que forjaron el sistema de creencias estuvo vinculado a la fragilidad inmanente del proceso de reinstauración democrática y a la necesidad consiguiente de reforzarlo mediante la democratización misma de la arena internacional, muy particularmente en la región latinoamericana. En reiteradas oportunidades esto quedó explicitado en los discursos del presidente, como puede verse a continuación:

(...) la democracia (es) la que nos permite avanzar en el encuentro regional, pues sólo con la democracia, esto es, con la voluntad de los pueblos, pueden deponerse las pretensiones hegemónicas, superarse los enfrentamientos, desterrar absurdas hipótesis de conflictos (Alfonsín, 1987a).

Si la democracia no florece ni se afirma en los pueblos latinoamericanos, no habrá un mundo seguro y estable para nadie (Discurso presidencial frente a la Asamblea Legislativa, 1986).

Tras identificarse cual heredero del legado filosófico-ético de Yrigoyen, el alfonsinismo rechazó explícitamente la así llamada lógica del poder como eje central de las relaciones internacionales. De esta forma, la constante búsqueda de la paz, el principio de la solución pacífica de las controversias a través de tratativas diplomáticas, la condena a cualquier tipo de intervencionismo, la necesidad de construir un régimen internacional basado en la justicia y en el desarrollo, la condena al colonialismo, la afirmación de la igualdad soberana de

los Estados, la defensa de los principios de la democracia pluralista, el principio de la libre determinación de los pueblos y el apoyo a los derechos humanos se constituyeron en el núcleo central de la postura internacional del gobierno radical (Pérez Llana, 1986).

En referencia a ello, Alfonsín procuró remarcar no sólo la importancia que este conjunto de principios cobraba al interior de su gestión sino que también señaló a los mismos como lineamientos propios de la tradición radical, dotando así, de una mayor legitimidad a dicha política. Esto puede nuevamente observarse en el discurso inaugural de mandato:

Fieles a la perdurable doctrina que expuso y aplicó Hipólito Yrigoyen [Krause], en el campo de las relaciones internacionales, sostendremos en nuestra política exterior los principios de la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad de los Estados soberanos y la solidaridad latinoamericana. Como dijo el recordado presidente Arturo Illia en ocasión similar a la presente, ‘no habrá para nosotros países grandes que debamos seguir, ni países chicos que debamos dirigir; habrá solamente pueblos y seres humanos respetables, a cada uno de los cuales ofreceremos una amistad sin prevenciones’ (...) Será la nuestra una política de independencia, en armonía y amistad con todos los miembros de la comunidad internacional, basada en el reconocimiento del pluralismo ideológico y el decidido rechazo de toda forma de imperialismo, colonialismo y neocolonialismo, fuere cual fuere el origen concreto de estas deformaciones de la convivencia pacífica entre los pueblos, y cualesquiera sean los intereses que las respalden o la magnitud de los poderes que las impulsen. (Alfonsín, 1983b).

De la misma forma, este eje de la política exterior argentina también fue replicado enfáticamente por Caputo cuando expresó que:

(...) el mundo mejor que anhelamos depende, en el orden interno, de la construcción de sociedades democráticas, del imperio de la ley y de la tolerancia. Como consecuencia de ello, deseamos un orden internacional justo y estable sin las distorsiones de la política del poder y sin los desequilibrios que genera una visión puramente financiera de las interacciones económicas. El mundo mejor que concebimos descansa en tres principios básicos de la convivencia civilizada: la igualdad jurídica de los Estados, la no intervención en los asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos. El mundo mejor que anhelamos requiere de un “nuevo consenso para el desarrollo”, que posibilite el beneficio mutuo

de los intercambios y que promueva el bienestar de los pueblos. Los medios y formas para arribar a ese “mundo mejor” siguen siendo, hoy como hace cuarenta años, la eliminación de la carrera de armamentos, especialmente los nucleares, el derecho a la independencia de los pueblos bajo dominación colonial y ocupación extranjera, el derecho a la integridad territorial, al desarrollo social y económico, la solución pacífica de las disputas y diferencias entre los Estados mediante el diálogo y la negociación (Caputo, 1985).

A partir de lo anterior, es posible notar que las proposiciones fundamentales de la visión idealista, tales como la relación positiva entre democracia y paz o el rechazo a la *realpolitik*, no fue sólo una apelación moral. En concordancia con Russell, ha de comentarse que tal construcción discursiva

(...) tenía importantes implicancias para la política interna, dado que el gobierno radical consideró como un requisito de la implantación de la democracia argentina el fortalecimiento fronteras adentro de las creencias filosóficas e instrumentales propias del idealismo, particularmente, la oposición a recurrir al uso de la fuerza para dirimir los conflictos sociales y políticos (Russell, 1996:34).

Dicha problemática –neurálgica como bien se sabe para el gobierno de Alfonsín– debía ser contextualizada en el marco de un proceso histórico mayor que se inscribe, como sostiene Paradiso, desde el desplazamiento de Frondizi hasta fines de la década de los ochenta, momento en la cual

(...) la vida del país estuvo fuertemente condicionada por la puja entre dos sistemas de ideas: desarrollismo estructuralista/política exterior independiente versus ortodoxia económica/alineamiento pro-occidental. Ciertamente, todo transcurría en un escenario político muy complejo dominado por la “cuestión peronista” y las alternativas institucionales –alternancia civil/militar – asociadas a la misma (Paradiso, 2007: 22).

1.3. La percepción sobre el orden internacional

Las ideologías estructurantes de Alfonsín y del resto de su gabinete atravesaron la lectura del sistema internacional desde apenas iniciado el mandato. Dicha lectura partía de la premisa respecto a que el conflicto Este-Oeste ejercía un impacto negativo sobre la estabilidad política de la Argentina (Tello, 2013). Esta visión del orden internacional, fue explicitada en diversas oportunidades. A modo ilustrativo, remarcamos las palabras surtidas por el presidente en su mensaje ante la Asamblea Legislativa en 1986:

Observamos con alarma que a partir del enfrentamiento entre Este y Oeste se generan dos consecuencias de graves proyecciones para la región. La primera es la profundización de los que podríamos llamar la amoralidad de las políticas internacionales (...) Otra consecuencia es que sufrimos los problemas originados por las borrosas y arbitrarias fronteras de seguridad que separan a ambos bloques dando lugar a una suerte de guerra solapada (Alfonsín, 1986).

Por su lado, en su discurso ante la 41ª Asamblea General de Naciones Unidas, Caputo expresó que:

No creemos que nuestro mundo pueda organizarse para construir un futuro mejor, privilegiando los intereses inmediatos que se derivan de concepciones estratégico-militares, o sobre la base de un constante enfrentamiento entre los grandes bloques hegemónicos desplegando su política de poder sobre los que no pertenecen ni a uno ni a otro bloque (Caputo, 1986).

Además, el canciller manifestó que:

La política de bloques, versión moderna de la antigua política de equilibrio de poder, suplanta al sistema de seguridad colectiva. Sus secuelas son bien conocidas: la reducción de la independencia política de los menos poderosos, el estancamiento de las relaciones entre los socios mayores, un orden económico crecientemente injusto, una forzada homogeneización del mundo que esteriliza los estilos nacionales. (...) proyectos hegemónicos que clausuran las alternativas de una paz auténtica. Esta es la lógica del mundo actual, una lógica de la insensatez. Esa lógica se desarrolla a partir del enfrentamiento de los bloques en un mundo con tendencia bipolar, el cual ha generado dos consecuencias que afectan especialmente a las naciones en desarrollo. La primera es la profundización de lo que podríamos llamar la amoralidad de las políticas internacionales, producto de la hipertrofia del valor seguridad. (...) Una segunda consecuencia es que sufrimos los problemas originados por las inciertas y arbitrarias fronteras de seguridad que separan a ambos bloques, dando lugar a una suerte de guerra solapada (...) Así, el conflicto estratégico global termina absorbiendo nuestras energías nacionales” (Caputo, 1986).

Otro factor primordial dentro de la percepción global de los decisores argentinos lo constituyeron las cuestiones derivadas del eje Norte-Sur. Estas

consideraciones, vitales para la estructuración del modelo de desarrollo del período, sustentaban que las externalidades de la asimetría dicotómica Norte-Sur o Desarrollados-En (vías de) desarrollo –conforme el discurso imperante por aquellos años– tenían mayor importancia para el país que las tensiones Este-Oeste, debido a que afectaban a la vida cotidiana de gran parte de la humanidad y del país en particular. Al decir de los responsables del gobierno, esta división estructural, aunque también –o más bien– política, entre el Norte y el Sur establecían un “irritante contraste” entre los países, sentenciando a hambre, miseria y muerte a millones de hombres, mujeres y niños en la faz del planeta. En efecto, la desigualdad imperante y la indiferencia que se cierne sobre los “derechos de la persona humana” para gran parte de la población mundial, generaban un clima de tensión adverso para la paz, cuestión que imponía fuertes restricciones a la supervivencia de la democracia y al desarrollo argentino. En la alocución presidencial ante la Asamblea Legislativa de 1989, Alfonsín sostuvo: “(...) nos tocó administrar al país en medio de la mayor y más profundas de sus crisis económicas. Más precisamente, en medio de una crisis estallada mundialmente en el campo de las relaciones entre el Norte y el Sur” (Alfonsín, 1989).

Tal brecha entre los Estados y la humanidad toda resultaba perpetuada por las instituciones y mecanismos pilares del orden internacional. Al respecto, en relación al comercio mundial y la creciente interdependencia, Caputo manifestó que:

(...) la situación del comercio internacional se ha agravado, mostrando claramente el doble fundamento injusto en el que descansa su actual ordenamiento. Por un lado se afirma algo que es una falacia: la igualdad de hecho de las naciones. A partir de allí se conciben reglas que no sólo no favorecen la posibilidad de desarrollo de los más pobres, sino que perpetúan, cuando no intensifican, las desigualdades existentes (Caputo, 1986).

Como mecanismo para subvertir tal estado de cosas, la gestión bajo análisis marcaba la urgencia de avanzar en un proceso de integración con los demás Estados de la región, evitando repetir los errores del pasado en la materia, ocasionados por las mezquindades del cortoplacismo. En sus palabras ante la apertura de la Asamblea Legislativa, Alfonsín asestó:

Estamos convencidos de que esta vez los grandes sueños de integración latinoamericana dejarán de ser una aspiración compartida, pero a veces retórica, para transformarse en una imperiosa necesidad derivada de la cada vez menos comprensible actitud de los países centrales, empeñados en continuar ignorándonos (Alfonsín, 1984).

1.4. Auto percepción del Estado en la estructura internacional

Como advertimos al inicio del capítulo, desde el oficialismo se sostenía la necesidad de recobrar y reforzar la (auto) identificación de la República Argentina como “una nación occidental, no alineada y en vías de desarrollo”. Con respecto al concepto de “occidente”, se redefinió la “occidentalización cultural” del país, destacando tres aspectos principales. Primero, se reconoció la existencia, fuera del marco de las disputas entre los grandes poderes, de un conflicto global de carácter ideológico sobre distintas formas de organización política social y económica y la pertenencia de Argentina al conjunto de los sistemas que aseguran el pluralismo político, la tolerancia frente a la diversidad, el respeto a los Derechos Humanos y la libertad económica, de opiniones y de credo. Segundo, se rechazó la adscripción a alianzas militares en el marco de la rivalidad Este-Oeste, la cual era vista como una confrontación claramente realista y no entre dos civilizaciones. Esta percepción fue el principal sustento de la política de revalorización de la permanencia del país en el Movimiento de No Alineados (NOAL). Por último, se hizo hincapié en la diferencia existente entre los intereses y valores comunes del mundo occidental y los intereses y valores de Estados Unidos. Según el discurso de Alfonsín ante la Asamblea Legislativa de 1986:

Muchas veces hemos dicho que pertenecemos, con una identidad propia, al universo social, político y cultural de Occidente. Esta pertenencia (...) no es el mero resultado de los azares de la geografía (...) porque Occidente no es una zona geográfica sino una configuración histórica” (Alfonsín, 1986).

Con respecto al no alineamiento, deviene menester recurrir nuevamente al discurso de Alfonsín ante la Asamblea Legislativa de 1984:

Somos no alineados porque vemos con enorme preocupación los impactos negativos que, sobre nuestros países, tiene el conflicto Este-Oeste. Que nadie deduzca que vivimos fuera de la historia y de la geografía. Nuestra historia y nuestra geografía nos hacen occidentales. Pero que nadie confunda este reconocimiento con la pertenencia a un bloque determinado (Alfonsín, 1984).

Con respecto a la participación en el Movimiento de No Alineados, se destacó que:

(...) se realizará desde la clara definición ideológica que hemos sustentado antes de llegar al gobierno, de respeto a la democracia y a los derechos humanos, y se sujetará a los principios fundacionales del no

alineamiento, tendiendo a favorecer el proceso de distensión, verdadera garantía de paz en el mundo (Alfonsín, 1983b).

La autopercepción del país como un actor de pertenencia “estructural” al mundo en vías de desarrollo, tal cual lo marcara el presidente Alfonsín en su primera intervención ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 1984, puede verse exteriorizado en diversas declaraciones. A propósito de ello, podemos comentar que en su declaración ante la Asamblea Legislativa de 1986, asestó sin más que: “América Latina se sabe parte de Occidente, pero también que pertenece al Sur subdesarrollado económica y políticamente” (Alfonsín, 1986). Tres años antes ya había apuntado con camino parecido: “Somos conscientes de que el destino argentino está indisolublemente unido al de los pueblos hermanos de América Latina, que en difíciles y dolorosas circunstancias de reciente memoria nos acompañaron con su solidaridad y su invaluable apoyo moral y político” (Alfonsín, 1983b).

Otra de las identificaciones autorreferenciales que el mismo gobierno procuró articular fue el de la República Argentina como potencia “moral”. Tal recurso discursivo, recurrentemente utilizado, tenía el propósito de operar como mecanismo discursivo tendiente a revertir la imagen deteriorada del país durante los años del proceso. En este respecto, el presidente bajo análisis marcaba en su discurso ante la Asamblea Legislativa de 1984:

Hemos sufrido una política exterior que iba del aislacionismo a ciertos sueños de hegemonía, sin que el péndulo se detuviera en la sensatez (...) pareciera que la Argentina se aisló para ocultar su decrecimiento, para justificar hacia adentro lo injustificable hacia afuera (...) No aspiramos a ser una potencia militar, pero sí aspiramos y podemos ser una potencia moral (...) ser no sólo un país en el cual son respetados los derechos humanos, sino a partir de ahora, ser un país que levante la voz frente a cualquier violación de esos derechos en cualquier parte del mundo (Alfonsín, 1984).

Lo propio, por cierto, refrendaba en lo que sería su última alocución frente a la Asamblea Legislativa:

Esta es la Argentina democrática y pacífica que soñamos varias generaciones. La Argentina que en 1983 votó por la vida, la Argentina que en 1984 votó por la paz con Chile, la Argentina respetada y prestigiada en el mundo que en todos los foros internacionales levantó su voz en procura de la paz y la justicia, la Argentina que ahora se apresta a decidir, libremente, qué país quiere ser (Alfonsín, 1989).

Huelga notar que tal percepción de Argentina como “potencia moral” se correspondió plenamente con las directrices de la filosofía krausista adoptada por el radicalismo desde los tiempos de Hipólito Yrigoyen. En este sentido, la administración alfonsinista entendía que varias de las resoluciones adoptadas durante los primeros años de gestión orientadas a garantizar el respeto de los Derechos Humanos, reforzar el Estado de Derecho, y proyectar la paz regional posicionaban al país en un lugar de vanguardia, un modelo a seguir. En concreto, se advertía que el juzgamiento a los responsables de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el PRN, la revisión de numerosas normativas dictadas en aquellos años (el renombrado decreto de “auto amnistía”, entre ellos), el avance de las políticas sociales y la determinación de sellar un acuerdo con Chile por el enrevesado conflicto del Beagle como así también la desactivación de las hipótesis de conflicto con Brasil no eran sino credenciales que el régimen democrático recién instaurado proyectaba hacia el exterior.

2. Hacia la caracterización del modelo de desarrollo alfonsinista: de las expectativas desarrollistas a la explosión hiperinflacionaria

Según entendemos, el escrutinio del contexto político internacional y de los elementos constitutivos de la estrategia de inserción internacional presentado en la sección anterior provee una base analítica sólida para avanzar sobre los elementos constitutivos del modelo de desarrollo diagramado y efectivamente articulado por el alfonsinismo. Tal como fuera mencionado en las líneas primeras del capítulo, la administración radical se propuso gestar una ruptura político-económica en partida doble. Por una parte, un quiebre con el pasado inmediato de la dictadura, cuyos frutos no computaban sino desindustrialización, pauperización, represión y muerte. Por otra parte, el rompimiento con un historial de comportamientos antidemocráticos cuyos orígenes remontaban a tiempos pretéritos. Tal vocación rupturista reposaba en el diagnóstico de que la consolidación democrática en el país requería forzar cambios dramáticos tanto en las praxis como en las estructuras políticas, económicas y sociales. Por lógica propia, tal pretensión rupturista era acompañada con planteos (re)fundacionales en todos los órdenes de la realidad nacional, conforme lo afirmado en la introducción. En lo concerniente a la articulación entre Estado y mercado, la gestión alfonsinista procuró articular un modelo de desarrollo novel, diferente del desenvuelto durante los años del proceso, pero así también distinto a los conocidos previamente. En este orden de ideas, recalcamos que si bien el gobierno presidido por Alfonsín trató de reposicionar la figura del Estado en el direccionamiento económico-social conforme los lineamientos del desarrollismo clásico y de ciertos parámetros de la heterodoxia, tal moción recelaba

reproducir estructuras y dinámicas corporativistas que habían caracterizado experiencias pasadas basadas en tales cosmovisiones o escuelas económicas. Es que al entender del presidente y de su equipo de gestión, las conductas e instituciones corporativistas se presentaban como uno de los gérmenes del caos nacional tantas veces abjurado.

A semejanza de lo realizado en el apartado anterior, el presente comienza por esbozar una contextualización de la arena económica internacional, a fin de identificar los condicionantes externos reportados por la administración para poner en ejecución el modelo propio de articulación entre lo público y lo privado. Del mismo modo realiza un relevamiento sucinto sobre los factores domésticos que habilitaron y constriñeron el despliegue del modelo de desarrollo bajo la administración radical. Concluida la labor de contextualización, el capítulo avanza sobre las particularidades o características que asumieron las diferentes variables que hacen a todo modelo de desarrollo.

2.1. Los condicionantes económicos internacionales en el diseño y ejecución del modelo de desarrollo¹⁷

Tal como se anunció al inicio del capítulo, el advenimiento de Alfonsín a la presidencia de la Nación estuvo enmarcado por un contexto internacional de crisis, en el que las viejas estructuras y dinámicas del sistema económico coexistían caóticamente con otras nuevas. Tal escenario de transformaciones no se restringía a un espacio geográfico o un estrato de potencias en particular, sino que afectaba tanto a países desarrollados como a “en vías de desarrollo”, tal cual la fórmula empleada por entonces. Como también se dijo, la coyuntura de crisis tuvo especial manifestación en América Latina.

En correspondencia con lo formulado por Gilpin (1987) se advierte que las estructuras y dinámicas de la economía internacional durante la década de los ochenta estaban lejos de lo ocurrido tan solo una década atrás. En ese sentido, en materia monetaria, el fin del orden de *Bretton Woods* –*de facto* en 1971 y *de jure* en 1976– había dado lugar a un “no régimen monetario internacional”. Esto es, en pocas palabras, un régimen sin un país de referencia, una moneda fuerte y un mecanismo de ajuste único, lo cual se tradujo en un sistema de tipos de cambios flotantes con zonas monetarias internacionales (Krugman y Obstfeld, 2008).

En materia comercial, el nuevo proteccionismo instaurado como consecuencia de la crisis de los '70 en los países desarrollados se tradujo en un retroceso en la consumación de los compromisos asumidos en forma multilateral en el área comercio desde la segunda Posguerra. La denominada Ronda Tokio,

17. Los autores agradecen la colaboración del Mg. Rubén Paredes Rodríguez en esta sección.

imposibilitada de contener tal resurgimiento proteccionista, marcó como pocas veces en el pasado las limitaciones institucionales del *GATT* (Tussie, 1988). En este contexto, pues, el intento de lanzar una nueva ronda de negociaciones en 1982 fracasó, teniendo que esperarse hasta el promediar de la década para que las partes del mencionado acuerdo conviniera lanzar una nueva instancia de negociación a fin de sortear las contrariedades institucionales: la Ronda Uruguay. Por otra parte, debemos remarcar que el patrón de comercio internacional había cambiado por esos años, haciéndose evidente un aumento del comercio de servicios —de especial gravitación en y para los países desarrollados— y el reclamo de un tratamiento urgente de los temas agrícolas desde una perspectiva multilateral para los países en vías de desarrollo.

En materia de organización de las empresas, la década del ochenta fue el marco de la intensificación del proceso de deslocalización productiva desde los países desarrollados hacia países con costos laborales menores en el sudeste asiático, generando un nuevo concepto de inversión extranjera directa y de empresa transnacional en sí.

En materia financiera, y como consecuencia de la estrategia política de incremento de la tasa de interés reseñada en las páginas anteriores, los flujos de capital se reorientaron hacia los países desarrollados, primero en Estados Unidos y luego en Europa. Todo esto, bien se dijo, afectó sobremanera a los países de la periferia, muy especialmente a los latinoamericanos que debieron afrontar abruptamente el estallido del círculo vicioso de endeudamiento (Bouzas y Ffrench-Davis, 1990).

En lo que respecta al área productiva-industrial se comenzó a cristalizar un nuevo modelo de acumulación, considerado flexible, de series reducidas de producción, ciclos de vida más cortos y de diferenciación de los productos (Ehrke, 2001). Ello se tradujo en el desmontaje de los complejos industriales fordistas y la concentración de la producción en sectores de la informática, la microelectrónica y telecomunicaciones (Neffa, 1999; David y Foray, 2002).

En materia laboral se inició en los países desarrollados un proceso de terminar con lo que se consideraba las rigideces del mercado de trabajo, instaurando una nueva forma de vinculación de carácter flexible. Esto dio lugar a lo que para muchos significaba —sobre todo para la Escuela francesa— el fin del trabajo tal cual se lo había conocido luego de la Segunda Posguerra (Boyer, 1990). De esa manera, se ponía en marcha una nueva forma de estructurar las relaciones laborales, donde la pauta de consumo no iba de la mano de la producción, garantizada desde el Estado en negociaciones tripartitas junto a las empresas y sindicatos.

Las nuevas exigencias laborales debían estar acordes al nuevo proceso productivo flexible, reduciendo el poder de los sindicatos, favoreciendo la inmigración con vista a la incorporación de mano de obra no sindicalizada,

joven y capaz de adaptarse a los nuevos parámetros. Un rasgo sobresaliente de este proceso fue la implementación incremental de la denominada “polivalencia laboral”, con contratos determinados de trabajo donde el salario se fijaba en torno al desempeño personal de cada trabajador y no a los convenios colectivos de trabajo (Castel, 1997; Ehrke, 2001).

Esta serie de transformaciones en la economía internacional tuvieron explicitación primaria en los países desarrollados –muy especialmente en los que oficiaron de “cabeza de playa” del proyecto neoliberal (Estados Unidos y Gran Bretaña, verbigracia)– aunque fueron extendiéndose al resto del globo durante los años siguientes. Sin entrar en este punto en discusiones respecto a sus razones, señalamos que la administración radical subestimó en sus inicios esta serie de transformaciones estructurales de la economía internacional, procurando articular un modelo de desarrollo que se contraponía ostensiblemente con las políticas y procesos que ganaban gravitación –y por tanto, capacidad coercitiva– en el mundo desarrollado.

Tal cual lo oportunamente adelantado estas transformaciones se encuadraban –y reimpulsaban– en una revisita del paradigma liberal, proceso y movimiento teórico-intelectual que derivó en la adopción del prefijo “neo”. Bajo este nuevo clima de ideas se clamaba por la retirada del Estado de todas aquellas dimensiones de la vida económica-social que podían ser cubiertas por el mercado. El modelo del Estado de bienestar articulado durante las décadas anteriores había evidenciado sus limitaciones y contrariedades, por lo que debía desmantelarse sin más. Este llamado al repliegue del Estado y la identificación de éste como una instancia complementaria del mercado se puso en evidencia a través de un rosario de consignas alzadas cual banderas del ideario neoliberal, a saber: liberalización, desregulación, desburocratización y privatización.

2.2. Hacia la construcción del modelo de desarrollo alfonsinista

A contramano de lo que ocurría en las potencias desarrolladas baluartes de la revolución neoconservadora por aquellos años, la primera administración en tiempos democráticos apostaba por articular un modelo de desarrollo anclado en las premisas del desarrollismo clásico y de la heterodoxia –esto último, en términos más generales– en concomitancia con la raigambre político-económica del partido radical. Tal modelo de desarrollo, orientado a robustecer el aparato estatal en el direccionar económico-social, habría de erigirse sobre los desaguisados concitados por las políticas adoptadas por el PRN bajo el primer ensayo neoliberal en el país, como así también sobre las contrariedades históricas del país para resolver las pugnas entre los diferentes actores y sectores centrales constitutivos de la estructura económica social nacional.

Para Alfonsín y su equipo de gestión, sólo mediante la articulación de un nuevo esquema de relacionamiento entre el Estado y el mercado, entre lo público y privado habría de recuperarse la capacidad de crecimiento de lo producido socialmente en un marco de equilibrio y redistribución, y junto a ello, la consolidación del régimen democrático. En efecto, al entender del mandatario electo, la imbricación entre los derroteros del modelo de desarrollo propuesto y del régimen democrático era inexpugnable. De ahí pues, la tan consagrada como denostada máxima de campaña relativa a que “con la Democracia se come, se cura y se educa”. La suerte del régimen democrático estaba irremisiblemente atada al modelo de desarrollo propugnado desde las filas del gobierno y viceversa. En este orden de ideas, se advertía que sólo el régimen democrático garantizaba la alimentación, la salud y la educación. De la misma manera, sólo un modelo de desarrollo tendiente al robustecimiento del Estado y, tras ello, al equilibrio y a la redistribución afianzaría el régimen democrático en ciernes.

La tarea de construcción del nuevo modelo de desarrollo, se dijo oportunamente, estuvo signada por múltiples condicionantes externos e internos de partida. A propósito de estos últimos conviene recordar que la dictadura cívico-militar saliente había dejado un legado hartamente comprometedor en materia económico-social: una recesión económica de larga, una inflación cercana al 400%, una deuda externa calculada en 46.200 millones de dólares equivalentes a casi el 70% del Producto Bruto Interno (PBI), una desocupación en alza y las reservas internacionales cuasi inexistentes (Novaro, 2010; Gerchunoff y Llach, 2010).

Atento a la identificación entre el régimen democrático y el modelo de desarrollo, el gobierno radical procuró fijar sus políticas económico-sociales con el aval primario del Congreso Nacional, al entenderlo como la expresión institucional más vívida de la democracia (Rapoport, 2012:724). Bajo la concepción del gobierno, la definición de estas políticas públicas cobraba mayor legitimidad –y estabilidad, por extensión– al darse mediante los dispositivos de negociación y consenso democrático con el resto de los partidos políticos, evitando consiguientemente aquellas lógicas corporativistas que habían incidido sobre la (in)estabilidad argentina durante las décadas anteriores. Esta visión de la articulación entre el Estado y el mercado llevaría a la administración radical, sobre todo en sus tiempos iniciales, a desplegar confrontaciones severas con aquellos actores y sectores a quienes identificaba como “copartícipes” del caos pretérito. En este marco, se inscribieron los discursos del presidente y diversos referentes del gobierno respecto a pactos y complicidades de ciertas asociaciones gremiales y empresariales con el Proceso y acciones concretas orientadas a “disciplinarlos” bajo los parámetros democráticos. Piénsese a modo ilustrativo de esto último en el denominado proyecto de

“Ley Mucci”¹⁸ impulsado por el flamante ministro de trabajo, el cual auspicaba mayor libertad y pluralidad dentro del sector gremial –históricamente ligado al peronismo– y que terminó por sellar el enfrentamiento del gobierno con la Confederación General del Trabajo (CGT) liderada por Saúl Ubaldini.

Sin ánimo de arribar a conclusiones cerradas sobre el particular, hemos de señalar en estas líneas que dispares fueron –y son– las interpretaciones vertidas desde la academia respecto a la realización efectiva de los propósitos y pretensiones del gobierno radical en torno a la ponderación del Estado en su ecuación con el mercado. De acuerdo con Rapoport (2012:754) el patrón de acumulación que comenzó a perfilarse durante la dictadura se prolongó durante la etapa de Alfonsín, para consolidarse por completo durante el gobierno bajo la posterior experiencia menemista. Lo propio sostienen Ortiz y Shorr (2006), Castellani (2007), Basualdo (2010) y Wainer (2010), quienes coinciden en señalar que la administración radical no logró modificar la estructura y la lógica de acumulación económica forjada durante la dictadura, acentuándose inclusive la tendencia a una mayor concentración. De acuerdo con estas interpretaciones, la desconfianza –o rechazo llano– de los sectores productivos hacia las medidas económicas generó respuestas especulativas y de retracción lo cual provocó que el gobierno se forzara a modificar su rumbo terminando por adoptar decisiones que los favorecían y se inscribían en línea de continuidad con lo realizado durante el gobernar de la Junta cívico-militar.

Desde una perspectiva más moderada, Gerchunoff y Llach (2010) y Melo (1995) entienden que los diseños originales impulsados por el gobierno en torno a la vinculación Estado-mercado se concretaron en vistas a una serie de distanciamientos innegables respecto a las estructuras y dinámicas asumidas en el modelo de desarrollo anterior. Empero, no dejan de reconocer que tales proyectos se vieron atenuados en el transcurrir de la década, con el agravamiento de los condicionantes político-económicos externos (expansión irrefrenable de la doctrina neoliberal, continuidad de la restricción financiera externa, irresolución de la crisis de deuda, caída del precio de los *commodities*, entre otros) y de la agudización de algunos internos (confrontaciones increíbles con asociaciones gremiales –de trabajadores y empresariales–, tensiones con sectores militares detractores de la política de enjuiciamiento a responsables de violaciones a Derechos Humanos cometidos durante la dictadura, desempeño inercial de los indicadores macroeconómicos y sociales heredados, tales como la persistencia de déficits, tasas de desempleo elevadas, entre otras).

18. El proyecto de ley cobró tal nombre en alusión al titular de entonces de la cartera de trabajo: Antonio Paulino Mucci.

2.3. A propósito de la periodización del modelo de desarrollo durante el gobierno de Alfonsín

Más allá de las discusiones en cuanto a las continuidades y rupturas del modelo de desarrollo del período bajo estudio respecto a su predecesor, hemos de notar una ostensible convergencia en la literatura especializada respecto a que las políticas en torno a la (re)configuración de las vinculaciones entre Estado y el mercado no fueron unívocas ni unidireccionales, sino que reportaron una serie de ajustes en el transcurrir del tiempo, todo lo cual permite ensayar en una periodización del mismo.

Un primer momento del modelo de desarrollo bajo el mandato presidencial de Alfonsín se corresponde con lo que puede denominarse una “restauración desarrollista o heterodoxa”. En términos generales, podemos marcar que se trató del período concordante con la gestión de Bernardo Grinspun al frente de la cartera económica. Conforme explican Gerchunoff y Llach:

(...) alejado del poder por diecisiete años, período en el que sólo tuvo una voz y voto durante el breve intervalo peronista, el radicalismo no había tenido la necesidad de formular un programa económico. Sumado a ello el hecho de que el resultado electoral de 1983 fue bastante inesperado, resulta comprensible que el flamante gobierno constitucional no tuviera qué hacer con la economía. Alfonsín adoptó una salida lógica. Decidió recostarse sobre las mismas políticas que veinte años antes, en tiempos de Illia, habían presidido un período más que aceptable en materia de crecimiento del producto y de los salarios reales. (...) El ministro Bernardo Grinspun y otros miembros de su equipo habían participado en el gobierno radical de 1963-1966 (Gerchunoff y Llach, 2010:394).

Al iniciar del período, el gabinete económico se urgió en revertir los legados negativos de la política económica de la dictadura. Por el lado de la economía real, el objetivo era estimular el crecimiento a través de la demanda agregada, buscando a la vez una mejora de la participación de los asalariados en el ingreso nacional. En este marco, se intentaba mejorar el poder adquisitivo del salario al tiempo de perseguir una reducción de la tasa de interés de referencia para impulsar la inversión (particularmente la industrial). Esto último se topó con un escollo insalvable: la lógica de funcionamiento de la economía no respondía a la de los tiempos de oro del modelo de “industrialización por sustitución de importaciones”. En concordancia con Wainer (2010:89) el esquema de valorización financiera heredado de la dictadura, la principal lógica de apropiación del excedente

no era a través de mecanismos productivos, sino a través de mecanismos financieros.

En términos concretos, el primer plan económico fijaba alcanzar un crecimiento del 5% del PBI para los primeros años. Para ello, se dispuso primariamente un aumento de los salarios en una suma fija —que en promedio implicaba un alza del 8%— con vistas a reactivar la demanda y tras ello, la producción. Semejante propósito tenía la reducción de las tasas de interés reguladas. En aras de contener y bajar los índices inflacionarios se decidió implementar una serie de control de precios y salarios en concomitancia con una estrategia de intervención del tipo de cambio. Frente a la necesidad de hacer frente al déficit fiscal, se resolvió un incremento de las tarifas de servicios públicos y una miríada de disposiciones tendientes a mejorar los ingresos tributarios. Al entender del ministro, la búsqueda de reequilibrar las cuentas del Estado permitiría mostrar señales al exterior para lograr sellar un acuerdo con los acreedores internacionales. Además de ello, se enviaron para la aprobación del Parlamento proyectos de ley con medidas de emergencia, “como la creación del mentado Plan Alimentario Nacional, un incremento del presupuesto educativo y la reducción simultánea del gasto militar” (Rapoport, 2012:739).

Los resultados del nuevo plan económico —en donde la reactivación de la demanda se daba en condiciones de una inflación de cuatro dígitos— no fueron los esperados. Por otra parte, el desacople de las medidas del sector productivo y empresarial coadyuvó a que no aumentara ni la producción ni los niveles de ocupación. Asimismo, la búsqueda de la gestión de agenciar un superávit comercial por medio de la reducción de las importaciones en un 65% se contextualizó en un escenario de pleno deterioro de los precios internacionales (Rapoport, 2012). Todo ello redundó en un replanteo del rumbo económico por medio de la firma de un Memorándum de Entendimiento con el FMI (Gerchunoff y Llach, 2010). Alcanzar la meta de la democracia social con el fin de reequilibrar el orden de cosas, demostraba la falta de diagnóstico adecuado sobre el cambio de la estructura productiva empresarial que inoculaba la medidas económicas del gobierno.

En relación a lo antedicho, y conforme lo apuntado en líneas anteriores, los actores político-económicos de mayor gravitación en la escena nacional no confiaban —o repudiaban— inclusive abiertamente las primeras medidas económicas implementadas por el gobierno radical. En este contexto, en efecto los grupos económicos ligados al sector financiero, las empresas extranjeras y el sector agropecuario velaron cada uno de ellos por sus propios intereses (Rapoport, 2012; Castellani, 2007).

Las dificultades políticas que enmarcaron la gestión Grinspun y el accionar en contrario de los actores nacionales y extranjeros de peso conllevaron a

un empeoramiento de los principales indicadores macroeconómicos –incremento del déficit fiscal, rebrote inflacionario– lo que sumado al recrudescimiento de las presiones internas y externas –estas últimas proveniente principalmente de los acreedores– derivaron indefectiblemente en la renuncia del ministro de Economía (Restivo y Rovelli, 2011). Bajo estas circunstancias se inició un proceso de inversión de las prioridades y viraje de la política macroeconómica del gobierno radical (Ortiz y Schorr, 2006:6). A partir de entonces, comenzó un período de transición en el modelo de desarrollo alfonsinista, el cual terminaría de consumarse pocos meses después con el lanzamiento del denominado “Plan Austral”. Se abriría en esta coyuntura una nueva etapa, la más fructífera del período, denominada “estabilización heterodoxa” (Gerchunoff y Llach, 2007:396) o más vulgarmente, “verano alfonsinista”.

En enero de 1985, el nuevo ministro de economía en funciones, Juan Vital Sourrouille –un economista de formación estructuralista y ajeno a las composiciones partidarias– lanzó un paquete de medidas que se contenían en un documento denominado “Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico: 1985-1989”. En él, se planteaba un ajuste fiscal seguido por un congelamiento de salarios, precios, tipo de cambio y de las tarifas de los servicios públicos que se encontraban en manos del Estado, pero con un aumento de los combustibles. Bajo este nuevo esquema, el crecimiento económico debía alcanzarse por medio de un aumento de las exportaciones y las inversiones. Este nuevo plan, bien conviene advertir, se erigía sobre las expectativas de un aumento de los precios internacionales de los productos de exportación argentinos y de tasas de interés favorables que permitieran la toma de créditos internacionales (Rapoport, 2012:742). Se pensaba que la inestabilidad de los precios estaba atentando contra el normal desenvolvimiento de las actividades económicas y que no se podía esperar una recuperación significativa si primero no se controlaba la inflación y la “brecha fiscal” (Ortiz y Schorr, 2006). De este modo, el arribo de Sourrouille a la cartera económica tuvo como objetivo urgente ya no reactivar la economía y lograr el ajuste de balance de pagos sino desactivar la amenaza hiperinflacionaria recuperando equilibrios internos y recomponiendo la negociación internacional (Damill, Fanelli y Frenkel, 1994:7). En consonancia con el explicar de Gerchunoff y Llach, destacamos que:

Sourrouille y su equipo admitían que el déficit fiscal y la consiguiente emisión monetaria eran la principal causa de la inflación en el largo plazo, pero en su diagnóstico otros factores jugaban un papel mucho más importante para explicar las variaciones de los precios de corto plazo. Su análisis enfatizaba la existencia, en economías históricamente inflacionarias como la argentina, de una inflación inercial, es decir

de una tendencia a perpetuarse a sí misma. Se seguía como corolario, que las políticas gradualistas tenían pocas chances de éxito (Gerchunoff y Llach, 2010).

Por tal motivo, en junio de 1985, por decreto de Necesidad de Urgencia y con anuencia del FMI se lanzó el mencionado Plan Austral que contemplaba entre otras cosas: el cambio del signo monetario peso por Austral, congelamiento de salarios, precios y tarifas públicas, devaluación de la moneda de un 15%, fijación de retenciones a las exportaciones, desindexación de todos los contratos, disminución de la tasa de interés y reducción del déficit fiscal.

Conforme exponen Damill y Frenkel (1993) el plan combinaba un conjunto de medidas fiscales, monetarias y de ingresos. En términos específicos, el plan preveía el congelamiento de los precios básicos de la economía para controlar la inflación (tipo de cambio, tarifas, salarios, precios industriales). La política monetaria implicaba un cambio de la denominación de la moneda, sumado a una devaluación del 15% y congelamiento posterior del tipo de cambio (compensada con un incremento de los impuestos a las exportaciones).

Requerido por el FMI, conforme se dijo oportunamente, este plan contó con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos, como de los principales núcleos del capital concentrado interno, asociados con el capital extranjero (Wainer, 2010:92). A nuestro entender, este dato evidencia como pocos la interrelación existente entre estrategia de inserción internacional, modelo de desarrollo y política exterior. Más específicamente, los respaldos reportados en el marco del plan económico fueron concomitantes con ajustes en la estrategia de inserción internacional y, muy particularmente, de política exterior. Sin embargo, el mentado plan conoció múltiples detractores de peso: la CGT, por ejemplo, orquestó una miríada de paros generales una vez implementado. Lo propio puede señalarse respecto al PJ, quien cuestionó su puesta en marcha por la vía de un decreto de necesidad y urgencia (DNU).

A diferencia del implementado en los días primeros de la gestión, el plan obtuvo resultados plausibles. A tales efectos, hemos de señalar que se conoció un control del índice inflacionario al tiempo de una reactivación industrial, la cual se alcanzó con la implementación de subsidios. Esta última política, bien conviene agregar, fue realizada a costa del cobro de retenciones al sector agrícola, lo cual valió para que las asociaciones intermedias del mismo –la Sociedad Rural, en lo principal– profundizará su confrontación con el gobierno.

No obstante ello, resulta imperioso marcar que hacia fines de 1986 y durante 1987 se fueron erosionando aquellos logros de estabilización, volviéndose a regenerar los desequilibrios externo y fiscal. Tres factores de naturaleza macroeconómica operaron, entre otros de distinta índole, para la

reapertura de los desequilibrios básicos y la reaceleración de la inflación. La situación del balance de pagos se deterioró rápidamente después de 1985, entre otras circunstancias por el fuerte empeoramiento de los términos de intercambios de los productos tradicionales exportados por el país. El ajuste del desequilibrio fiscal demostró ser frágil (débil recaudación ante un clima de bajo crecimiento) y carente de sustento a mediano plazo. Por último cabe mencionar como factor que contribuyó a la reaceleración inflacionaria la persistencia del régimen de alta inflación vigente en la economía (Damill, Fanelli y Frenkel, 1994:8).

Ante el fracaso del programa económico y la derrota en las elecciones legislativas de 1987, el gobierno resolvió lanzar, en agosto de 1988, un nuevo plan de estabilización popularmente bautizado como “Plan Primavera”. El nuevo programa resultó un intento antiinflacionario que incluía medidas fiscales como así también acuerdos de precios, congelamiento de tarifas y salarios (Wainer, 2010:95). Las medidas de política cambiaria consistían esencialmente en el establecimiento de un régimen de tipo de cambio diferencial según el cual las exportaciones de origen agropecuario se liquidaban en el tipo de cambio comercial y las de origen industrial según un tipo intermedio entre el comercial y el financiero (Damill, Fanelli y Frenkel, 1994:10).

En este contexto, pues, se produjo entonces el tercer momento del modelo, conocido como el “giro a la ortodoxia flexible”. Este cambio fue la resultante del derrotero malogrado de la gestión económica y al entender de no pocos, el prolegómeno de lo que sería el segundo ensayo neoliberal del país bajo el gobierno de Carlos Saúl Menem (Gerchunoff y Llach, 2010). En esta coyuntura es que el gobierno radical comenzó a esbozar medidas de reformas estructurales que terminarían por consagrarse años más tarde. Sin ánimo de presentar una lista cerrada, nos limitamos en estas líneas a comentar: la privatización de la compañía estatal de telefonía (Entel), de Aerolíneas Argentinas, la desregulación de los servicios públicos y la apertura gradual del comercio internacional. Las reformas estaban orientadas a generar una nueva articulación entre el Estado y mercado, reduciendo al primero de forma gradual y ordenada en consonancia por primera vez con el clima internacional de preeminencia (neo) liberal. Sin embargo, encontrarían gran resistencia por parte de la mayoría justicialista crítica en ambas cámaras del Congreso a las nuevas medidas.

Las tensiones entre los distintos actores políticos y económicos asumieron un cariz incremental ante la inminencia de la elección presidencial. En tal escenario signado por la fuga de capitales y la percepción de descalabro económico, se conoció en enero de 1989 el rechazo del Banco Mundial a desembolsar tramos correspondientes a un préstamo precedente con el gobierno, todo lo cual terminó por precipitar la eclosión del gobierno, y junto

a él, el modelo de desarrollo. En efecto, esta última noticia generó una gran desconfianza sobre el equipo económico radical, la cual se puso de manifiesto en: una corrida especulativa contra el Austral vendiendo la moneda nacional por dólares en el Banco Central, una devaluación de la moneda desde el 6 de febrero y la prohibición de venta de dólares para evitar la fuga. De febrero a abril de 1989, la devaluación redundó en el 400%, lo cual llevó a los industriales a quitar el apoyo al gobierno y a aumentar los precios de forma preventiva sumada a la no liquidación de las exportaciones so pena de una depreciación descontrolada. Desde el sector sindical, y ante la escalada de precios las demandas por aumento de salarios eran entre dos y tres veces por mes pero siempre por detrás de la inflación que se aceleró alcanzando niveles records a nivel nacional e internacional.

2.4. Breve recorrido por los indicadores socio-económicos claves del modelo de desarrollo radical

Aunque limitados por objetivos y razones espacio-temporales, consideramos necesario realizar ciertas precisiones sobre el desempeño de los principales indicadores socio-económicos agenciado durante la administración de Alfonsín a fin de escrutar el modo en el que la ejecución de las políticas públicas orientadas a la conformación del modelo de desarrollo reflejaron —e incidieron— los ajustes en la estrategia de inserción internacional y en la política exterior nacional durante el período en análisis. Aunque en apariencia resulte una perogrullada, es de marcar que el comportamiento de estos indicadores resultó concordante con las tendencias generales del pulso socio-económico experimentadas en las diferentes etapas o momentos del modelo de desarrollo reseñados en el apartado anterior. Así pues, es posible advertir un sinuoso sendero que partió desde condiciones significativamente adversas para asumir valores progresivamente positivos durante el apogeo en los meses inmediatos posteriores al Plan Austral —denominado por la prensa como el “verano económico del afonsinismo”— y terminar finalmente en franco deterioro el estallar de la crisis hiperinflacionaria.

Para empezar, advertimos que el PBI, cual indicador más general del estado de la economía, reportó un derrotero zigzagueante. A título ilustrativo ha de notarse que de presentar una tasa de 2,6% en 1983, el indicador reportó 2,2% al año siguiente y -4,5% en 1985. El éxito del Plan Austral valió para que los valores negativos desaparecieran asumiendo raudamente 5,8%. No obstante ello, durante el año siguiente el PBI comenzó a ralentizar su crecimiento (1,7%) para luego contraerse sin solución de continuidad en los últimos años del mandato: -3% y -4.4%, en 1988 y 1989, respectivamente.

Tal suceder de ciclos negativos y positivos se expresó también en materia de la inflación minorista. En este caso, las variaciones porcentuales anuales

fueron las siguientes: 433,6 (1983); 686,8 (1984); 385,4 (1985); 81,9 (1986); 174,8 (1987); 387,7 (1988) y 4.923,3 (1989). Con estos números, puede bien verse, el desempeño inercial de la lógica especulativa asumida durante los años de la dictadura durante los primeros meses de la gestión. Del mismo modo, los números presentados dan cuenta del impacto que tuvo el Plan Austral como así también la desmejora progresiva que desembocó en el estallido hiperinflacionario de final de mandato (Rapoport, 2012:753).

Con respecto al empleo, la creación de puestos de trabajo –formales e informales– no concretó las expectativas originales planteadas por la gestión al iniciar del mandato. En este sentido, y en conformidad con la pluralidad de especialistas dedicados al comportamiento del empleo durante el período bajo estudio, se apunta que durante la administración Alfonsín el modelo de desarrollo configurado no redundó en una absorción genuina del empleo en un contexto de crecimiento estructural de la oferta de trabajadores. Como es de prever, tal brecha entre la oferta y demanda de empleo desembocó en una crisis de bastas dimensiones cuya salida sería luego confiada a los sectores más liberales del peronismo. En consecuencia, tras hallar el 5% de tasa de desempleo urbano al iniciar de la administración radical, el indicador mentado trepó tres escalones durante el decenio de 1980: alrededor del 6% entre 1985 y 1988 y por encima del 7% a partir de la crisis hiperinflacionaria.

En relación con el salario, se cree oportuno comentar que, desde mitad de los años 70, el salario real venía reproduciendo una tendencia a la baja. A propósito de ello, ha de agregarse que de alcanzar un máximo en 1974, este indicador reportó valores decrecientes en el transcurrir de los años siguientes. A tales efectos, es meritorio resaltar que en 1975, el salario real marcó una contracción de 14% y 36% en 1976. Tal tendencia se profundizó en el transcurrir del gobierno radical a excepción de los años 1984 y 1986 (Basualdo, 2010:226).

En lo que respecta a la distribución del ingreso, se debe rememorar que al momento de hacerse cargo de la primera magistratura de la República, Alfonsín dedicó sendos párrafos de su discurso para denunciar los estragos que había acometido la adopción del primer ensayo de modelo de desarrollo neoliberal sobre este indicador. Tal cual lo manifestado ante la Asamblea Legislativa, este indicador daba cuenta como pocos del carácter regresivo de la estrategia de articulación Estado-mercado durante los años del PRN. A tales efectos, es posible observar cómo desde mediados de la década anterior se (re)produjo un empeoramiento irrefrenable de la distribución del ingreso de los hogares (y por consiguiente del bienestar de la población en general). En concreto, ha de subrayarse que de reportar un valor de 0,37 en 1976 –esto es, al inicio de la dictadura–, el índice de Gini basado en la distribución de ingreso por hogares reportó 0,42 en 1983, hasta alcanzar 0,54 en el momento

más álgido de la crisis hiperinflacionaria en 1989. La tendencia al crecimiento fue una constante en este indicador durante estos años. Sólo el índice Gini basado en el ingreso personal total de los trabajadores ocupados evidenció un ligero retroceso en el esplendor del Plan Austral: de 0,43 en 1983, retrocedió a 0,41 en 1986 para luego subir abruptamente a 0,50 en 1989.

Finalmente, en lo que respecta a los indicadores del sector externo, conviene recordar primeramente que el período del gobierno de Alfonsín coincidió temporalmente con la consolidación de un tipo de capitalismo de base financiera en detrimento de uno centrado en lo productivo. Estos cambios de corte estructural pueden vislumbrarse claramente en la lectura del desempeño de la balanza de pagos durante estos años. Al respecto, se advierte cómo la cuenta financiera cobra relevancia a la par de la denominada cuenta corriente. A continuación, algunos datos ilustrativos de ello: si para 1979 los servicios financieros representaban el 11.8% de las exportaciones, para 1986 tal indicador pasó al 65%. Por otra parte, en 1979 el ingreso de las exportaciones llegaba a cubrir el 91% de la deuda externa. Para 1985 sólo alcanzaba para pagar el 19%.

En lo concerniente a la cuenta corriente, se remarca que en el período bajo estudio se observa un superávit relativamente estable en materia comercial (promedio de 3.300 millones de dólares) pero un déficit crónico en materia de rentas que se va agravando a finales del período (5.500 millones promedio) todo lo cual concitó el déficit de la cuenta corriente (2.200 millones promedio). En ese sentido, para cubrir la brecha externa se debió recurrir al ingreso de capitales, tanto a los denominados “capitales compensatorios” en primera medidas (Préstamos del FMI, Club de París, Colocación de Bonex, entre los principales) como a los “capitales autónomos” (privatizaciones, IED, Inversión en Cartera).

Dicho esto, se puede concluir que la administración de Alfonsín –y la década del ochenta en general– fue un período de fuerte restricción externa para la economía argentina. Se comienza a evidenciar la fuerte dependencia al ingreso de capitales tanto del sector privado como de los organismos multilaterales del crédito.

2.5. Las políticas económicas del modelo en proyección con las diversas dimensiones de la arena económica internacional

Hasta aquí se ha propuesto un análisis del modelo de desarrollo diseñado y ejecutado durante los años de Alfonsín considerando sus principales basamentos teóricos como asimismo los impactos que tuvo en diversos indicadores del ámbito doméstico. Es momento, pues, de avanzar sobre las políticas económicas con las que el esquema de articulación entre Estado y mercado llevado adelante por la primera administración del período

democrático contemporáneo se vinculó con el exterior. En vistas a ello, el apartado presente se dedica entonces a presentar un escueto recorrido por políticas monetarias y cambiarias, la política comercial externa, la política de integración y la relación con los organismos multilaterales de crédito. A semejanza de lo apuntado anteriormente para con el desempeño de los indicadores, es dable subrayar que cada una de estas políticas replicaron los ajustes implementados en cada etapa del modelo.

2.5.1. Política monetaria y cambiaria

En consonancia con el diagnóstico realizado de que era posible reactivar la actividad productiva con niveles de inflación tolerables, la política monetaria en los inicios de la gestión de Grinspun se propuso sostener tasas de interés relativamente bajas en aras de favorecer la inversión productiva. Sin embargo, tal resolución operaba a contramano de la necesidad de divisas para la cancelación de los intereses de deuda pública, ya que la misma presionaba fuertemente sobre el mercado cambiario y generaba tensiones inflacionarias (Rapoport, 2012). Por otra parte, es dable marcar que aunque las autoridades económicas intentaron sortear esta encrucijada con el mejoramiento del desempeño de las exportaciones a través de una elevación del tipo de cambio real, los efectos benéficos de este incremento fueron parcialmente compensados por el deterioro de los términos de intercambio.

Conforme explican Ortiz y Schorr:

Las dificultades para acordar el pago de la deuda directamente con los bancos acreedores y el Club de París (sumado al fracaso del intento por conformar un *pool* de países deudores de América Latina) implicó tener que negociar con el FMI, lo que a partir del cuarto trimestre de 1984 derivó en la aplicación de una política monetaria más restrictiva (Ortiz y Schorr, 2006:5).

El gobierno entonces negoció con el organismo la implementación de un programa de ajuste que incluía una política monetaria más restrictiva tras un *shock* devaluatorio. Dicho paquete ortodoxo “llevó a una nueva aceleración de la inflación, caída salarial, desmonetización, y produjo una intensa y rápida contracción de la actividad económica” (Damill y Frenkel, 1990:25).

Como se vio anteriormente, la confluencia irresistible de presiones domésticas y externas condicionaron la salida del ministro Grinspun, asumiendo en su reemplazo Sourrouille, quien puso en marcha un nuevo intento de estabilización a través del mentado Plan Austral. En concordancia con Damill y Frenkel (1993) es de comentar que, en comparación con los sucesivos –y fallidos– intentos ortodoxos de estabilización que le habían precedido, el Plan

Austral mostró una efectividad mucho mayor en relación con el control de la inflación y la minimización de los costos usuales en materia de contracción del producto, del empleo y la monetización.

Sin embargo, al finalizar agosto de 1986, se evidenció una aceleración increíble del ritmo de incremento de los precios. El gobierno intentó, entonces, un nuevo ajuste, interpretando que las presiones inflacionarias se debían a cierta flexibilización de la política monetaria. Se tomó la decisión de reemplazar a Alfredo Concepción por José Luis Machinea al frente del Banco Central, quien propuso una política más restrictiva en el manejo de la oferta de dinero. Así “las tasas de interés reales comenzaron a elevarse aún más, lo que provocó un descenso del nivel de billetes y monedas en poder del público. Como contrapartida, las mayores tasas estimularon un crecimiento de los depósitos a plazos” (Rapoport, 2012:747).

En conformidad con el análisis de Damill, Fanelli y Frenkel (1994) se remarca que lo largo de este período hubo una relación directa entre la disponibilidad de financiamiento externo y el tipo de cambio real. Esto era así ya que a menor oferta de financiamiento externo, mayor era el superávit comercial necesario para cerrar la brecha externa, y, por ende mayor era el tipo de cambio real de equilibrio requerido. Habida cuenta de que el ajuste del tipo de cambio real exigía “un aumento del tipo de cambio nominal que tendía a alimentar la inflación, la incertidumbre acerca del tipo de cambio real de equilibrio no sólo afectaba la tasa esperada de devaluación sino también las tasas esperadas de inflación y de interés nominal” (Damill, Fanelli y Frenkel, 1994:14).

Tal cual se anunciara líneas arriba, hacia 1988, el plan Austral había mostrado sus limitaciones. Por consecuencia, el gobierno lanzó un nuevo intento antiinflacionario que incluía como medidas fiscales acuerdos de precios, congelamiento de tarifas y salarios: el denominado Plan Primavera (Wainer, 2010: 95). De acuerdo con el explicar de Gerchunoff y Llach (2010), las medidas de política cambiaria consistían del nuevo plan esencialmente en el establecimiento de un régimen de tipo de cambio diferencial según el cual las exportaciones de origen agropecuario se liquidaban en el tipo de cambio comercial y las de origen industrial según un tipo intermedio entre el comercial y el financiero.

La razón del desdoblamiento obedecía a razones fiscales que operaba según Rapoport de la siguiente forma:

Se esperaba un exceso de demanda en el mercado libre, ya que la mitad del valor de las exportaciones no cubriría el valor de las importaciones más intereses y ese exceso sería financiado por ventas diarias de divisas por las autoridades monetarias (originadas en el exceso de

oferta del mercado comercial). Por medio del desdoblamiento cambiario, el gobierno trataba, entonces, de redistribuir a su favor una parte de la renta de los productos agrícolas sin recurrir a las retenciones (Raport, 2012:750)

Hasta mediados de enero de 1989 el esquema cambiario funcionó como estaba previsto. Sin embargo, la situación se deterioró rápidamente. En primer lugar, la proximidad de las elecciones y los resultados de las encuestas electorales aumentaron la incertidumbre y el consiguiente riesgo de mantener activos domésticos (Damill, Fanelli, Frenkel, 1994:11). En segundo lugar, en un clima de marcada incertidumbre, las noticias negativas provenientes del frente externo dieron pie para que un grupo importante de operadores, entre ellos agencias locales de los bancos acreedores, empezaran a desprenderse de sus tenencias en australes y a comprar dólares al Banco Central. Tales hechos marcaron el inicio de la hecatombe económica, la cual quedó manifiesta en la sucesión de ministros de Economía (Juan Carlos Pugliese y Jesús Rodríguez) y la renuncia del propio presidente de la República tras los comicios de mayo de 1989.

2.5.2. La política comercial externa¹⁹

La política comercial externa del gobierno de Alfonsín fue un instrumento de gran importancia dentro del entramado de las políticas económicas orientadas a la reconfiguración de las vinculaciones entre Estado y mercado. A grandes rasgos, se puede sostener que en su despliegue se distinguen dos grandes etapas: una más proteccionista la cual discurre desde 1983 a 1985/87 y otra, relativamente más aperturista desde el año 1987, en adelante.

Como punto de partida, es de asestar que la situación de restricción externa experimentada tras la crisis de la deuda externa —agravada ciertamente por el aislamiento político en razón de las denuncias de violaciones de Derechos Humanos y el conflicto de Malvinas— llevó a que la gestión Alfonsín en sus días primeros desplegara lo que se conoció como “proteccionismo forzado”. A resumidas cuentas, se trató de poner énfasis en la obtención de un superávit comercial y, con ello, modificar la política aperturista que el gobierno militar había venido desarrollando. Tal como explica Casaburi (1998), la restricción del financiamiento externo tras la crisis de 1982 obligó a los decisores económicos nacionales a mermar las importaciones a fin de agenciar un superávit comercial.

En consideración de lo antedicho, resultaba necesario poder generar dicho superávit de la balanza comercial para mantener el equilibrio de la

19. Los autores agradecen los aportes de la Dra. Julieta Zelicovich para esta sección.

economía. Sin embargo, las opciones que enfrentaba el gobierno radical eran escasas: frente a un contexto internacional de deterioro de los términos de los intercambios, y clausurada la salida financiera, el elemento de ajuste debía ser consecuentemente el de las importaciones. Bajo este esquema, pues, las primeras medidas que se implementaron fueron restricciones cuantitativas a las importaciones; a ellas les siguieron la suba de los aranceles²⁰ y la aplicación de licencias para la importación (Viguera, 1999) y de restricciones financieras (Baldinelli, 1997:59). Cual dato relevante en consideración de las características del modelo de desarrollo en ciernes es dable acentuar que los sectores más protegidos fueron el automotriz y el de la electrónica.

Tal como fuera formulado oportunamente, a partir de 1985 –más precisamente con la llegada de Sourrouille– se planteó resignar ciertas políticas de protección a fin de profundizar el esquema exportador tradicional de Argentina con el propósito de captar recursos necesarios para el cierre de la brecha externa. No obstante, fue a partir de 1987 que estos cambios se hicieron efectivos sobre la política comercial. En consideración del entrecruce analítico entre las tres dimensiones abordadas en el proyecto, se señala que los ajustes en la política comercial externa en esta coyuntura se correspondieron con el giro “realista” de la política exterior, el cual se desprendía de las negociaciones con los organismos financieros internacionales, y en respuesta a la situación de la economía doméstica.

Sin posibilidades de ahondar en detalle, es pertinente remarcar que estos cambios en la política comercial externa se dieron en dos niveles o instancias. Por un lado, y como se detallará en el apartado vinculado a la integración regional, a partir de 1986 comenzaron las negociaciones de los sucesivos acuerdos de integración y complementación económica con Brasil que conducirían años más tarde al MERCOSUR. Por otro, hacia 1987, se inició un período de apertura económica, como mecanismo de control de la inflación, sucediéndose una reducción de aranceles en varias posiciones arancelarias, y la liberalización de la importación de bienes de capital no producidos en el país. Según Viguera (1999) se trató de movimientos selectivos y graduales, donde tuvieron peso las cámaras sectoriales, y no de una apertura generalizada.

En lo que respecta a la política de integración regional resulta conveniente subrayar que la extensión del proceso de instauración democrática en el subcontinente latinoamericano acaecida durante los primeros años de la

20. Los aranceles subieron de un 26% promedio en el '80 a un 38% en el año 1985, con picos de 105% en posiciones arancelarias específicas. Al respecto, es de agregar que “en 1985 se estableció, por motivos fiscales, una sobretasa general del 10% a la que se agregaría otro 5% en octubre de 1987, con lo que la tarifa predominante a partir de este año era en realidad 53% (38+5)” (Viguera, 1999: 43).

década del 80 dio un nuevo impulso a la integración regional en América Latina. En este contexto, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) fue crecientemente identificada como un mecanismo de cooperación e integración económica en la región.

En la política de integración económica del modelo de desarrollo radical, nodal resultó el acercamiento con Brasil. En este contexto, se apunta que “la relación con Brasil, debemos verla en el marco de un proceso de integración selectiva que reconoció un mismo origen con el giro realista de 1985, el fracaso del Consenso de Cartagena para el tratamiento de la deuda externa” (Simonoff, 2010: 330). Es así que, tras la firma de la Declaración de Iguazú de noviembre de 1985, comenzó el proceso de integración económica entre Argentina y Brasil que derivaría progresivamente en la institucionalización del MERCOSUR. En efecto, en julio de 1986, Argentina y Brasil suscriben el Acta de Cooperación e Integración Argentino - Brasileña. Este acuerdo “replicó los mecanismos de apertura y el enfoque sectorial prevaleciente durante las décadas previas (concentración en sectores donde no existía producción doméstica o en los que operaban empresas transnacionales), aunque en un contexto radicalmente diferente” (Bouzas y Pagnotta, 2003: 43).

Complementado al primer acuerdo, en noviembre de 1988 se dio lugar al “Tratado de cooperación y desarrollo” también entre Argentina y Brasil. En este acuerdo, “por primera vez se institucionalizaba la idea de crear un espacio económico común y generalizado, mediante la remoción de los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios” (Hilliar, 1996: 9).

En lo que respecta a la instancia multilateral de la política comercial externa, se impone señalar que durante los años en los que se extendió el gobierno de Alfonsín se produjo un cambio sustancial en el sistema de comercio multilateral al decidirse el lanzamiento de la Ronda Uruguay en el marco del GATT. Tras advertir que se trataba de una circunstancia que habilitaría recursos para sortear la crisis multidimensional que atravesaba el mundo y el país, en particular, la administración radical prestó interés incremental en dicho foro, comenzando consecuentemente a ocupar lugares cada vez más relevantes en la agenda de la política económica exterior²¹.

Al remarcar de Zelicovich “durante la Ronda Uruguay, Argentina pasó de tener una postura opositora y periférica a desarrollar una participación destacada dentro del proceso negociador, centrándose especialmente en el abordaje del área agrícola” (Zelicovich, 2014:108). En este marco, devienen

21. Hay que destacar que primeramente la Argentina se había opuesto al lanzamiento de una nueva ronda, sin embargo a medida que el tema agrícola y el textil fueron incluidos en la agenda, la posición de este país viró hacia un interés activo en las negociaciones.

oportunas las formulaciones de Carina Miller al señalar que de cara a la nueva Ronda los objetivos del país eran amplios: “incluir la agricultura en las negociaciones y someterla a reglas comerciales estrictas, ganar oportunidades para que sus productos agropecuarios tengan mejor acceso a los mercados extranjeros, prohibir o restringir las políticas domésticas que fomentaban la competencia desleal con sus exportaciones, etc.” (Miller 2000: 140).

Para el alcance de tales metas, y siguiendo con Zelicovich (2014) se acentúa que el país puso en juego una diversidad de estrategias como la de negociar en coaliciones y participar de grupos claves (como el grupo Morges, el Grupo de los Ocho y el grupo informal de los 36 y el más conocido de todos, el Grupo CAIRNS, todos vinculados al impulso de las negociaciones agrícolas). Además, Argentina recurrió a declaraciones para posicionarse dentro de las negociaciones; a la elaboración de informes técnicos; y a la presentación de propuestas y documentos para las negociaciones. Del mismo modo, recurrió a la amenaza de bloqueos (como por ejemplo, no votar nada hasta que no se llegara a un acuerdo en el área agrícola) como forma de generar poder (Miller 2000; Tussie y Glover, 1993; Tettamanti, 1990). Así,

Durante la Conferencia de Punta de Este, Argentina fue autora de uno de los tres documentos en discusión como propuestas de Declaración Ministerial. Además, a lo largo de los ocho años que comprendieron las negociaciones, desarrolló una participación protagónica dentro las coaliciones arriba mencionadas, y en casos como los de la reunión de Montreal, consiguió influir en la conducta negociadora de otros países en desarrollo, generando presiones sobre los líderes del proceso negociador para que se avanzara en la materia agrícola y textil de las negociaciones, y para que, en ello, se preservara una mirada equilibrada del comercio global (Zelicovich, 2014:109).

2.5.3. La relación con los organismos multilaterales de crédito

Como se dijo en reiteradas oportunidades, la presidencia de Alfonsín se contextualizó en un escenario internacional signado por una relativa escasez mundial de capitales, muy especialmente para los países latinoamericanos. De este modo, tanto la República Argentina como los demás Estados de la región debieron identificar a los organismos multilaterales de crédito –el FMI y el BM, en lo principal– como la fuente cuasi excluyente de financiamiento externo. No obstante, es dable recordar que desde el fin del orden de *Bretton Woods* estas instituciones se encontraban en crisis, atravesando consiguientemente un proceso de (re)adecuación a las características contextuales de entonces.

En efecto, el gobierno de Alfonsín fue testigo de tal redefinición al poder advertir cómo fueron modificándose los criterios y las condicionalidades para la concesión y administración de los créditos o servicios por tales instituciones provistos. En la primera mitad de la década, el rol preponderante fue asumido por el FMI. Tal como explican Bouzas y Ffrench Davis (1990) este organismo pregonaba por los tradicionales planes de ajuste de las cuentas para garantizar liquidez suficiente por parte de los países latinoamericanos. Es a partir de los sucesivos fracasos de este organismo y un nuevo diagnóstico de la situación de los países endeudados, que el BM cobró relevancia como apoyo externo a las gestiones económicas de los países.

Con respecto a la relación del gobierno bajo análisis con los organismos financieros internacionales es posible identificar tres etapas. La primera fue coincidente con la gestión de Grinspun signada por “el intento del gobierno argentino de resistir las demandas de esas instituciones y alterar sustantivamente los parámetros fijados por ellas para la negociación financiera del problema de la deuda de los países latinoamericanos. La segunda etapa, iniciada en 1985 con Sourrouille, apuntó a normalizar las relaciones con las agencias multilaterales de crédito y la banca acreedora” (Cisneros y Escudé, 2000: 85). Por último, se presenta el período que va desde 1987 hasta el fin del mandato de Alfonsín, el cual estuvo caracterizado por el progresivo deterioro de la situación económica y la pérdida de apoyo externo, tanto de organismos internacionales y países centrales, como de los capitales financieros privados.

Como es bien sabido, el gobierno radical heredó de la dictadura una situación de endeudamiento bastante crítica y relaciones hartamente deterioradas con los organismos multilaterales de crédito. Con la decisión de no resignar márgenes de maniobra en la gestión de la problemática de la deuda y aceptar condicionamientos de partida para la administración democrática, la gestión de Grinspun asumió una posición confrontativa con los acreedores internacionales y los organismos internacionales de crédito, a quienes identificaba operando en connivencia.

De primer momento, Grinspun intentaría desvincular al FMI de la negociación de los bancos acreedores. Así pues, una de las primeras medidas adoptadas por Grinspun fue “(...) no realizar pagos financieros al exterior hasta el 30 de junio de 1984. El objetivo implícito era tratar de evitar las exigencias depresivas de un crédito *stand by* del FMI y negociar con la banca acreedora un acuerdo referido a la deuda externa” (Rapoport, 2012:739). A su vez, se intentó constituir una instancia de concertación de países deudores de la región para fortalecer sus posiciones negociadoras: el Consenso de Cartagena.

Tal estrategia quedó desvirtuada, no obstante, por el reposicionamiento de los organismos multilaterales de crédito, del FMI, en especial. Al

respecto, es dable apuntar que las exigencias mancomunadas de los acreedores y de las potencias desarrolladas de consagrar acuerdos previos con el FMI conllevaron a que los países con necesidades de renegociación de sus deudas debieran relegar sus pretensiones de impulsar políticas que no se ajustaran a las condicionalidades de la ortodoxia del organismo multilateral (Fernández Alonso, 2015).

Por otra parte, las exigencias de las potencias desarrolladas –Estados Unidos mediante la Secretaría del Tesoro, en lo principal– y de los acreedores de interponer a los organismos multilaterales de crédito en cualquier iniciativa de negociación dismantelaron todo ensayo de concertación político-económica de Estados en miras la conformación de un “club de deudores”. De este modo, una vez frustradas las pretensiones iniciales de la gestión Grinspun, el equipo económico debió iniciar “las postergadas negociaciones con los acreedores externos y los organismos financieros internacionales” (Rapoport, 2012:740). Así, a fines de 1984, el gobierno normalizó las relaciones con el FMI y puso en práctica el programa de ajuste acordado. Empero, la recomposición de las relaciones no implicó la apertura de un período de apaciguamiento. Al respecto, es de destacar que el informe del FMI de 1984 sobre el mal desempeño de las cuentas nacionales argentinas terminó de sellar la renuncia del ministro y la asunción de su sucesor.

Como se dijo anteriormente, el nuevo titular de la cartera económica asumió el cargo con un diagnóstico diferente al de su predecesor en diferentes áreas de la economía, lo cual se reflejó en una miríada de ajustes en las políticas y estrategias a implementar. Con respecto a la deuda externa, ésta seguía teniendo un lugar muy importante en las preocupaciones de la gestión pero se va a cambiar la estrategia al respecto. La solución a este problema no fue encauzada enfrentando a los acreedores sino por el contrario, negociando, acercándose a ellos, y por otro lado, tratando de generar lo que se llamó un ajuste “positivo” (Wainer, 2010:92).

La premisa de partida del equipo económico vinculaba las expectativas inflacionarias con la indefinición de las negociaciones en materias externas, todo lo cual terminaba incentivando la especulación sobre la moneda local. De este modo, obtener el apoyo del FMI y de Estados Unidos, como principal decisor dentro de aquél, se convirtió en prioridad. Bajo esta nueva lógica, se renegoció con el Fondo un acuerdo *stand-by*, aceptando las condicionalidades que el organismo exigía (Cisneros y Escudé, 2000). Con la puesta en marcha del Plan Austral, en junio de 1985, se dio por implícita la aceptación de las reglas de juego existentes iniciando las reformas estructurales que tendieran a disminuir los temores de los acreedores internacionales (Rapoport, 2012). En consideración de Escudé y Cisneros (2000) ha de recordarse que en paralelo al reinicio de negociaciones con el Fondo se retomaron los contactos con

la banca acreedora, lo cual hizo explícita las negociaciones triangulares entre la República Argentina, la banca acreedora y el FMI, como garante de las políticas que condujeran al superávit requerido para el pago de los servicios de la deuda. Con todo, el deterioro del Plan Austral fue erosionando la percepción del organismo sobre la gestión radical y para el año 1988 las relaciones entraron en una nueva etapa de conflictos. El retiro del apoyo del FMI en 1988 provocó simultáneamente la negativa de la banca privada de negociar con Argentina nuevos desembolsos.

Fue en esta etapa que el BM comenzó a asumir mayor protagonismo en sus relaciones con el país impulsando financiamiento para los programas de ajustes estructurales que tenderían a recuperar la capacidad de ahorro del país. Sin embargo, la política de condicionalidad cruzada entre ambas instituciones hizo que esta última institución terminara cediendo frente a las presiones del FMI y denegara desembolsar en los primeros días de 1989 un tramo de un crédito urgentemente esperado por el gobierno radical. Al entender de no pocos fue este suceso el que marcó el inicio del fin de la administración.

3. Aproximación de la política exterior alfonsinista

Tal cual la premisa de partida, la política exterior del primer gobierno de la restauración democrática tuvo una vinculación inexorable con la estrategia de inserción y el modelo de desarrollo nacional. En aras de realizar una validación de tal formulación asertiva de base, nos proponemos en este apartado observar cuáles han sido los desarrollos de dicha política.

3.1. Hacia la configuración de la política exterior en tiempos democráticos: las discusiones en torno a los cambios y continuidades por cambio de tipo de régimen político

El colapso del régimen cívico-militar y la apertura consiguiente del proceso democratizador abrió sendos debates político-académicos en torno hasta dónde el nuevo régimen impactaría en un nuevo diseño de política exterior, o su continuidad con las ejecutadas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Los proyectos en torno a la formulación de la política exterior en el período incipiente estuvieron marcados por una puja entre los esquemas autonomistas —llevados casi siempre por administraciones democráticas— y los de alineamiento hacia los Estados Unidos —llevados a cabo por gobiernos de facto—. Estas últimas, imperioso deviene apuntar, inscriptas en las denominadas “nuevas políticas exteriores” (1946-1983), ya que en la fase anterior la prioridad estaba dada al alineamiento británico.

Esta disputa entre ambos esquemas, bien vale agregar, fue recurrente e irremisiblemente reeditada en la sucesión caótica de gobiernos civiles y

militares e incluso en algunos casos, dentro de un mismo gobierno. En aquel contexto, la pugna entre los esquemas de política exterior operaban atravesados por tres dicotomías bien marcadas: por un lado, la polarización política interna (peronismo-antiperonismo), por el otro, la polarización externa (la cruzada anticomunista y el recelo a las posiciones nacionalistas desde lo económico por parte de Washington), finalmente, la estructural-económica (campo-industria). En tal escenario, existieron múltiples y cruzadas combinaciones entre ellas, que llevaron a la incapacidad de definir un rumbo sostenido. En efecto, estos constantes cambios llevaron al país a una errática situación internacional que incidieron en su pérdida de posición internacional y las oportunidades que el mundo ofrecía.

La política hacia la región tampoco estuvo exenta de oscilaciones en donde los gobiernos civiles apostaron a reforzar la estrategia de cooperación hacia los vecinos en general, y particularmente con Brasil, con el intento de conformar un “nuevo ABC” en tiempos de Perón, los Acuerdos de Uruguayana con Frondizi y los de la Cuenca del Plata con Illia, y también con Chile, como lo fue con la firma de los acuerdos de complementación económica en 1964, por ejemplo. Por contrapartida, las dictaduras privilegiaron los supuestos geopolíticos en estas relaciones y generaron enfrentamiento, como la discusión en torno a la construcción de Itaipú con Brasil en la segunda mitad de los sesenta, o la creciente tensión con Santiago por la cuestión del Canal de Beagle, que casi puso a ambos países al borde de la guerra en 1978.

3.2. Hacia la caracterización de la política exterior de Alfonsín

Tal como se anunciara en las líneas introductorias, la guerra de Malvinas fue el punto terminal de una crisis de inserción del país, el cual puso de manifiesto la imagen distorsionada que los decisores del PRN tenían respecto del país y del mundo. Junto a las derivaciones de Malvinas, otras cuestiones de insondables externalidades acumulaban la herencia del proceso: crisis de deuda soberana, tensiones con las potencias desarrolladas, bajas vinculaciones y hasta indiferencia con el resto de Estados de la región, controversias territoriales con Chile, entre los más gravitantes. Así las cosas, el primer gobierno tras el retorno democrático debió orquestar discursos y acciones tendientes a sortear cada uno de los puntos conflictivos de la agenda heredada, y avanzar consiguientemente en la reinserción en el mundo.

3.2.1. Evaluaciones disciplinares de la Política Exterior Argentina de Alfonsín

La llegada de la democracia conmovió las estructuras y dinámicas del sistema político-económico argentino, generando ajustes y/o cambios en vastas dimensiones de la realidad nacional. La disciplina de las Relaciones

Internacionales no quedó ajena a todo ello. Al respecto, debe de recalcarse que el concepto de autonomía que había resultado articulador del primer momento paradigmático de la disciplina en el país, y que se expresaba en la confrontación entre autonomistas y occidentalistas de los años sesenta y setenta, dejó su lugar central a la aparición de un escenario más complejo.

A partir de la vuelta a la democracia, se constituyeron al menos cuatro conceptualizaciones teóricas distintas, tres desde un análisis eminentemente político y otra, con una prevalencia de lo socioeconómico. Dentro de las primeras encontramos la continuidad de la mentada “escuela puigiana” (también, autonómica clásica), la “escudeana” o neoconservadora, otra de inspiración neoliberal o relacionalista, y la última expresada por Mario Rapoport y Raúl Bernal Meza, entre otros.

De estas cuatro interpretaciones predominantes encontramos las siguientes definiciones: mientras para Rapoport, la administración de Alfonsín se inscribió dentro de la fase de “Democracia y Globalización”, estableciendo una continuidad con el gobierno de Menem y De la Rúa en el marco del modelo de acumulación financiera iniciado en 1976, para Russell fue un período de transición entre dos ciclos: el largo de la guerra fría y el corto de los noventa. Para Figari, por su lado, el gobierno radical experimentó dos momentos de equilibrio (el “autonómico ingenuo” y el “posautonómico”). Finalmente, para Escudé la administración presidida por Alfonsín no implicó sino la continuidad de la política exterior de la “Argentina Subordinada”.

Tal como se visualizó al momento de analizar el modelo de desarrollo, la idea de que un nuevo régimen democrático impusiera una nueva política exterior fue objeto de polémica entre los estudiosos de la política exterior adscritos a las diferentes escuelas arriba identificadas. A propósito de ello, comenzamos señalando que los sectores autonomistas rescataron la llegada de una estrategia autonomista, heterodoxa, “expresada en forma coherente”, como lo destacó en su momento Juan Carlos Puig (1988: 46). Russell (2010), por su parte planteó que se trató de una transición entre dos momentos. Carlos Escudé y Mario Rapoport, desde diversas ópticas observaron una continuidad con la dictadura o más generalmente con el resto de las políticas exteriores de la Guerra Fría.

La postura defensora de la idea de cambio fue auspiciada principalmente por Puig y se sustentó en la posición asumida por el gobierno de Alfonsín de no renegar de valores occidentales, aunque declamando autonomía e independencia, en la posición frente a la problemática de la deuda externa, en las relaciones con las potencias –Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea en particular– y la prioridad de América Latina en el esquema de política exterior de la administración. No obstante lo anterior, el mencionado autor, canciller durante el breve mandato presidencial de Héctor Cámpora,

se preguntaba sobre la viabilidad del esquema de política exterior planteado por la administración radical (Puig, 1988: 46).

La estrategia de inserción internacional llevada adelante por el gobierno radical también fue de “autonomía heterodoxa” según Mario Rapoport:

(...) que al principio se manifestó en intentos de una negociación política de la deuda externa con la banca occidental, particularmente estadounidense, pronto encontró también sus propios límites el apoyo de gobiernos europeos no fue óbice para evitar la presión de los acreedores externos y de los organismos financieros internacionales (Rapoport, 2009: 41)

Pero lo hizo polemizando con Puig, ya que éste consideró que la última dictadura instrumentó una política exterior donde existió una “perspectiva de autonomía heterodoxa” (Puig, 1988: 38-39).

Para Mario Rapoport con la llegada de la democracia se construyó un nuevo consenso que se expresó en

(...) la búsqueda de un inserción económica y diplomática de la Argentina en el sistema internacional que dejara atrás definitivamente las políticas mercadointernistas y nacionalistas. Un nuevo “consenso” en la visión de los sectores dirigentes, consenso que no anulaba su heterogeneidad, emergía de las nuevas relaciones de fuerzas internas e internacionales. Por un tiempo, bajo la presidencia de Alfonsín, la diplomacia argentina esgrime precisamente el objetivo de consolidación del régimen democrático argentino como elemento fundante y legitimador de una política económica y exterior que en busca de afrontar la crisis, prolonga tendencias presentes en los sectores dirigentes locales desde la década anterior (Rapoport y Spiguel, 2003: 219)

Fue precisamente la creación de esta legitimidad, la que determinó que esta política exterior buscase:

(...) apoyos al nuevo régimen democrático entre los gobiernos europeos, particularmente los de orientación social democrática, y la profundización de las relaciones argentino soviéticas en los planos económicos y diplomático opera, junto a la política latinoamericana del gobierno constitucional, como *pivot* para procurar de lo que se catalogó como “una relación madura” con los EEUU., cuya administración aparece favoreciendo el retorno de los países del hemisferio a sistemas democráticos de gobierno (...) (Rapoport y Spiguel, 2003: 220)

Para la interpretación relacionalista, el gobierno de Alfonsín –como el resto de los de la Guerra Fría– estuvo articulado por una relación asimétrica con Estados Unidos por ser la principal cuestión de toda la política exterior; las búsquedas de estrategias compensadoras con Europa Occidental y el Bloque Socialista; estrategias horizontales con aquellos países con iguales capacidades y potencialidades, como los de la región y del Tercer Mundo; la diversificación del comercio exterior para el desarrollo y la política territorial (Russell, 2010:122).

Dentro de un marco histórico general para este autor:

El gobierno de Alfonsín fue la bisagra entre el segundo ciclo, largo, de la política exterior y el tercero, corto, que tendría el sello incuestionable de Menem. El primer presidente de la democracia recuperada traía en su mochila las tradiciones del partido radical en su vertiente más yrigoyenista y aceptaba de buen grado las premisas dominantes que habían orientado los vínculos de la Argentina con el mundo desde fines de la Segunda Guerra Mundial (Russell, 2010: 266).

La distinción entre los intereses y valores de Occidente y los de Estados Unidos se expresaron en dos planos definidos como convergencias esenciales y divergencias metodológicas. El primero se refería a los valores compartidos por ambos países (la democracia, el pluralismo, los derechos humanos, la libertad y la justicia social); el segundo, por su parte, a los disensos metodológicos, los cuales se ubicaban en la asimetría existente entre ambos países y en la amplia divergencia de intereses y puntos de vista. Bajo esta lectura, el “giro realista” le permitió definir a esta fase como una transición entre dos ciclos fuertes, uno largo –el de la Guerra Fría, o también llamado paradigma globalista– y otro corto –el de aquiescencia pragmática, o del “la victoria temporaria del paradigma liberal”– (Russell, 2010).

Según la interpretación de Escudé, si bien el aumento del grado de aislamiento internacional llegó con la guerra de Malvinas, la continuidad de la confrontación fue la regla. De hecho, la administración de Alfonsín fue catalogada como un “idealismo confrontacionista” (Escudé, 1992: 42). Escudé impugnó la existencia del “giro realista”, ya que la valoración de este concepto resultó central para la caracterización de la política exterior radical, como parte de la “Argentina Subordinada” y escondió el verdadero objetivo de su crítica, la estrategia multilateral y de carácter autonomista, frente a un alineamiento con Washington.

Coincidimos con José Paradiso quien caracteriza a las críticas a la política exterior alfonsinista de Escudé que están influenciadas por lo siguiente: “(...) no se trataba de desarrollar una relación madura y equilibrada (...) [sino]

(...) lo aconsejable era repetir la fórmula con Estados Unidos como lo había sido con Gran Bretaña a fines del siglo XIX y principios del XX (Paradiso, 1993: 195).

Al entender de Escudé, la agenda autonomista de Alfonsín, al estar signada por la búsqueda de márgenes de maniobra, no comprendía la necesidad de buscar una reducción de costos en la confrontación, aspecto clave, el cual marcaría la aparición de una nueva política (Escudé, 1992).

3.2.2. Componentes basales de la Política Exterior alfonsinista

Una vez presentado el marco general y de los debates sobre la política exterior de Alfonsín, se la va a analizar tomando en cuenta su sistema de creencias, estructura decisoria y los principales ejes sobre los que se construyó su estrategia de inserción internacional.

3.2.2.1. Sistema de creencias

Si bien algunas definiciones sobre los basamentos identitarios del alfonsinismo fueron abordadas en el apartado dedicado a las ideas estructurantes de la estrategia de inserción, se impone necesario avanzar en el sistema de creencias que ofició de guía de la política exterior durante el período. Al respecto, se entiende que tres son las fuentes a las que hay que recurrir para poder realizar un análisis del sistema de creencias: el pensamiento krausista, las relaciones entre la socialdemocracia y el alfonsinismo, y finalmente el pensamiento autonomista.

Desde la campaña electoral, Alfonsín planteó su accionar futuro en materia de política exterior a partir de cuatro puntos: 1) una reivindicación de la tesis yrigoyenista —y de trasfondo krausista— de que los hombres son sagrados para los hombres como los pueblos son sagrados para los pueblos (en el marco de lo que fue su discurso sobre la democracia); 2) la delimitación de una fuerte presencia de América Latina en la futura política exterior radical, tendencia que se puede rastrear desde sus primeros años de gobierno; 3) la adopción de las tesis de Brandt que dividía al mundo en un enfrentamiento “Norte-Sur”; 4) una fuerte crítica a la actitud oscilante del gobierno militar, que pasó del discurso de la defensa de la seguridad hemisférica, occidentalista y alineado con Estados Unidos antes del conflicto de Malvinas a una actitud tercermundista a la que se vio obligado a adoptar tras él (Alfonsín, 1982).

Llegado este punto, es posible advertir que se encuentra en los dos primeros elementos continuidad con la tradición radical, el tercero que apareció como novedoso, la vinculación con el pensamiento socialdemócrata, y el último, como una crítica a las posiciones del régimen militar en materia de política exterior.

Como bien se dijo oportunamente, el krausismo ha jugado un rol determinante en la estructura ideológica radical, tanto en términos generales, como específicamente en sus ideas de política exterior. Esta filosofía

le permitió al radicalismo salir de los límites del liberalismo, dándole características propias pero impregnándole de un eclecticismo que le dio cabida a diferentes formas de pensamiento político.

En el caso de la relación entre el radicalismo y la socialdemocracia el camino fue menos visible y más sinuoso, aunque complementario de la influencia krausista. Lo anterior, bien vale señalar, sin dejar de reconocer la existencia de una fuerte polémica sobre esta interpretación. Para muchos, como lo señaló Juan Carlos Portantiero, Alfonsín “era un socialdemócrata en un partido que no tenía nada que ver, que ni quería oír esa palabra” (Moca, 2012: 106). Si bien estas apreciaciones tienen algo de verdad, no es menos cierto que el radicalismo miró con interés los desarrollos ideológicos del socialismo europeo desde los años treinta por lo menos (Álvarez Guerrero, 1990). Por otra parte, durante la dictadura militar, a pesar de la proscripción política, desde el radicalismo muchos de sus miembros participaron de organizaciones de Derechos Humanos y por otro lado se dieron pasos importantes en las vinculaciones con los socialdemócratas. En uno de sus escasos viajes al exterior, el presidente histórico del partido radical, Ricardo Balbín concurreó en mayo de 1976 a una reunión de la Internacional Socialista en Venezuela. Allí, reconoció las afinidades con el pensamiento socialdemócrata. En referencia a dicha reunión, el mentado referente radical dijo:

(...) tuve el placer de conocer a Willy Brandt; lo escuché con profunda atención (...) para la democracia social, cuyo victorioso destino espero, el discurso de Willy Brandt pareciera el de un predicador americano, buscador de la libertad y la paz (...) Casi podría decir que estaba repitiendo nuestras viejas y permanentes convicciones políticas (Balbín, 1982:49).

En este aspecto ha de destacarse que la mentada “carta europea” baluarte del proyecto socialdemócrata, no se presentaba como un todo único, sino que se trataba de un agregado de realidades nacionales con roles claramente diferenciados. En sintonía con Pavón, ha de mencionarse que durante el gobierno de Alfonsín fue la administración de François Mitterrand la que “oficiaba de faro y era muchos más influyente que el gobierno de Felipe González de España...” (Pavón, 2012:105). Esta distinción resultó crucial, ya que el presidente galo enfrentó un golpe de mercado que lo obligó a ser más permeable a las propuestas neoliberales, mientras que en el caso del socialismo español, éste no trató de enfrentar a estas tendencias, sino que se sumó a ellas (Simonoff, 2000: 9-19).

En el plano de la política exterior, el informe Brandt resultó significativo para el gobierno de Alfonsín. Éste era un esbozo político y económico para la salida de la crisis económica internacional que planteaba la necesidad de

corregir las asimetrías entre el Norte y el Sur, a partir de un comportamiento solidario.

Las relaciones entre el autonomismo y el radicalismo resultan de la aprensión de este último de una variable claramente realista, y su combinación con su opuesta una filosofía idealista. El propio Juan Carlos Puig ha sostenido que un atisbo autonomista lo encontramos en la política exterior del gobierno de Yrigoyen y que durante el gobierno de Arturo Illia existen elementos que podemos ubicar dentro de esa caracterización (Puig, 1988). Como se desarrollará en lo que resta del capítulo, el gobierno de Alfonsín tampoco escapó a esta lógica.

3.2.2.2. La estructura decisoria de la política exterior alfonsinista

Como lo ha sostenido Milenski en su célebre trabajo sobre la política exterior argentina de los sesenta y setenta, el estilo de dirección y las preferencias personales del presidente afectan “al proceso de decisión y al contenido de la política exterior” (Milenski, 1978: 53). En ese sentido, Alfonsín fue el gran decisor, en términos generales, como opinó Juan Carlos Portantiero, su estructura decisoria era “radial” (Mocca, 2012: 104).

Con respecto a los contenidos, esta política exterior no escapó al criterio formulado originalmente por Milenski (1978:63): “Todos los recientes presidentes han considerado o se vieron obligados a considerar las cuestiones internacionales como accesorias de política doméstica, particularmente respecto a las diferencias ideológicas”.

Aunque en el plano de la política exterior, junto al presidente, el canciller ocupó el papel más relevante institucionalmente, y Dante Caputo concentró gran poder decisorio y contó con un pequeño grupo de colaboradores entre los que destacaban Elsa Kelly, Hugo Gobbi y Lucio García del Solar (Gosende, 2007:164). De todos modos, ha de recalcarse que el poder del canciller dependió, como en la mayoría de los casos, del margen de acción que le otorgara el presidente (Russell, 1990:263).

Tal fue así que la influencia del canciller comenzó a decrecer en concurrencia al avance del ministro de Economía, Juan Vital Sourrouille y la gravitación incremental de las cuestiones económicas en la agenda internacional del país. Esta “tendencia firme”, bien vale agregar, se reflejó en todos los gobiernos hasta 2003, y produjo choques “con el canciller sobre la responsabilidad en las negociaciones económicas exteriores y la política económica exterior” (Milenski, 1978: 71).

Del relevamiento de la literatura especializada y de las entrevistas con informantes claves del período, puede colegirse que la estructura decisoria fue uno de los cambios más significativos en la política exterior nacional. Al respecto, hemos de acentuar que, apenas asumido, el flamante mandatario

propulsó la recuperación por parte de la Cancillería de su función tradicional de determinar la política exterior, a diferencia de lo oficiado durante el Proceso, donde predominaba el peso de la Junta Militar y el Ministerio de Economía en segundo lugar.

Tal cual lo apuntado por Russell (1990), la dirección estaba “integrada esencialmente por funcionarios de origen político. Además, el presidente Alfonsín jugó un rol de primer orden formando parte de la estructura decisoria en las cuestiones externas de mayor importancia en el período” (Russell, 1990: 25).

El hecho de que Caputo fuera Licenciado en Ciencias Políticas generó reacciones de reparo en el “*establishment* diplomático”, conformado predominantemente por abogados. Al decir de Gosende:

(...) el grupo tradicional de diplomáticos de profesión abogados, pertenecientes a algunos de los estudios tradicionales de Buenos Aires, que habitualmente intermediaban con las compañías y grupos extranjeros, quedaron en los primeros años del Gobierno de Alfonsín fuera del proceso decisorio (Gosende, 2007:165).

Para subvertir tal contrariedad, el ministro avanzó sobre dos medidas: la promoción de agentes del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) y reintegrar a los dados de baja durante la dictadura militar (Gosende, 2007: 165).

3.3. La política exterior en gestión: agenda, temas, relaciones e instrumentos en los diferentes períodos del mandato

Tal como se mencionó en las líneas iniciales, Alfonsín triunfó en las elecciones nacionales de 1983 en un clima de doble ruptura con el pasado cruento y caótico de los años y décadas anteriores. De la misma manera, marcamos que su encumbrar en el poder implicó otro dato inédito para la escena nacional: la victoria sobre la fórmula justicialista, encabezada por Ítalo Luder. Tal resultado en las primeras elecciones limpias y sin prescripciones desde hacía tiempo –media centuria, cuanto menos– permitió que el radicalismo volviese a hacerse del Poder Ejecutivo, obteniendo además la mayoría en la Cámara de Diputados aunque no así la del Senado, que quedó bajo dominio del PJ.

Por otra parte, se recordará que en su discurso inaugural, el presidente entrante rescató las directrices filosóficas de Krause propias de la tradición en política exterior del radicalismo al ponderar la “búsqueda de la igualdad entre los Estados” (Alfonsín, 1983b). Lo propio hizo al articular dicho imperativo con los tres lineamientos básicos que caracterizarían su gestión: 1) los problemas de la paz, el desarme y la vigencia de los derechos humanos;

2) la formación de una política exterior independiente; 3) el reclamo por un orden económico internacional más justo (Alfonsín, 1983b).

En consideración de los objetivos y esquemas desplegados en los apartados anteriores, y en aras de proveer una explicación más comprensiva de la construcción de la política exterior alfonsinista se cree pertinente dividir el mandato en tres fases: una primera desde el deshielo político de 1982 hasta principios de 1985; la segunda fase desde la finalización del período anterior hasta septiembre de 1987, y finalmente, desde allí hasta la conclusión de su mandato en 1989.

3.3.1. Primera etapa

Como se reiteró, la política exterior del primer gobierno democrático tuvo como objetivo primario la reinserción argentina en el mundo con la búsqueda de márgenes de autonomía. El fantasma cubrió el primer año de gobierno que en muchos aspectos recuerda a la gestión de Illia, empero el mundo había cambiado lo suficiente como para impedir que realizaciones políticas con esa orientación tuvieran éxito. Como se dijo, la gestión de Grinspun estuvo caracterizada por la aplicación de un plan gradualista basado en el gasto público, buscando un tratamiento político más que económico a la problemática de la deuda. Como señala Mario Rapoport: “(...) la respuesta inicial a los problemas económicos reconocía una gran influencia de la orientación que había gestado el gobierno de Illia, dos décadas después, trataron de complementar estímulos reactivadores al estilo keynesiano” (Rapoport, 2012, 341).

Los problemas de la paz, el desarme y la vigencia de los Derechos Humanos en la política exterior intentaron ser capitalizados a través de un imperialismo moral que aprovechaba la situación de la nueva democracia y que se diferenciaba de aquel otro basado en las armas o el dinero, ostentado por otros países. Esta categoría no fue arbitraria ya que poseyó una raigambre krausista muy importante y en este caso intenta dotar a la moral de una potencialidad política. En este sentido, combinaba la tradición radical en política exterior con las condiciones coyunturales del país en su proceso de reinstauración democrática. Ello quedó más que ilustrado en las palabras siguientes del canciller Caputo: “(...) creo que un país como el nuestro que no va a ser potencia militar ni quiere ser potencia militar, que todavía le falta bastante para ser potencia económica puede ser una potencia moral” (Caputo, 1986).

Los resultados del gobierno en esta área fueron cuasi inmediatos. En efecto, apenas asumidas, proclamada la pretensión de devenir una potencia moral, la República Argentina empezó rápidamente a ser considerada de otro modo. Dicha fórmula no fue objetada en los Foros Internacionales, situación por la que el gobierno interpretó como que la Argentina era “querida

y respetada por la comunidad internacional”, aunque sus efectos concretos fueron magros con respecto a las expectativas puestas en ella (Alfonsín, 1984a:31)

El Grupo de Apoyo a Contadora fue creado como un foro para complementar la acción de ella tendiendo a resolver la crisis en América Central por la intervención norteamericana en esa zona, para los sectores críticos del gobierno, como ex canciller de la dictadura, Oscar Camilión:

La actuación argentina en la diplomacia centroamericana comenzó con una etapa de entusiasmo y deseo de participación progresivamente atenuado (...) Centroamérica tiende a perder importancia para el gobierno del Dr. Alfonsín, incluso ante la impotencia generalizada que parece afectar a los protagonistas y a los integrantes del Grupo Contadora (Camilión, 1987:107).

Otra manifestación de la política de búsqueda de prestigio internacional se refirió a la solución pacífica de los conflictos que tenía serias complicaciones: la imagen de la constante expansión chilena sobre nuestro territorio y la causa de Malvinas contaba con importantes inconvenientes a la hora de encontrar una resolución. Para el primero de ellos se optó por “socializar” la decisión de aceptar el laudo papal con un plebiscito no vinculante; para el segundo, bajar el perfil en la agenda.

En el caso del país transandino, había que desactivar los conflictos limítrofes pendientes para pasar a una fase más cooperativa. El Tratado de Paz y Amistad con Chile ratificó la propuesta de Papa Juan Pablo II no sin ciertas resistencias. El canciller Dante Caputo consideró que: “(...) el proceso de negociación que culminó con el Tratado de Paz y Amistad, significó establecer un límite cierto y definitivo en la zona de litigio, pero además significó un triunfo de la racionalidad y de la sensatez (Caputo 1986: 4).

Si bien Chile ganó la soberanía de las islas en disputa, el nuevo tratado supuso no sólo un nuevo paradigma para la resolución de los conflictos pendientes –aspecto reclamado por la Argentina desde los años cincuenta del siglo XX– sino que también abrió las posibilidades de concertar una política más cooperativa.

Pero además, la mentada firma tuvo dos efectos para la política radical, uno interno y otro externo. El primero refería que “la solución de la disputa fronteriza estaba indisolublemente ligada a la viabilidad de la consolidación democrática en la Argentina y el desplazamiento de los sectores autoritarios” (Rodríguez, 2011:122). Por otra parte, en lo que refiere al plano externo, si bien se tenían relaciones “cordiales” con el régimen chileno se “rechazaba la posibilidad de una integración más profunda” (Rodríguez, 2011:122-3). A

pesar de la persistencia de la dictadura pinochetista, como lo señaló Pablo Lacoste: “Lentamente quedaban atrás las tensiones diplomáticas y militares, para dar paso a un ciclo completamente nuevo” de asociación y cooperación que continuó y se profundizó con Menem (Lacoste 2004: 75).

Con el Reino Unido la cuestión fue más compleja, en su plataforma electoral de 1983, la UCR afirmó que defendería la integridad territorial “mediante la recuperación de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, sujetas a dominación colonial” y que se impulsaría “su recuperación e integración definitiva al territorio nacional mediante el cumplimiento de las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre esta cuestión, especialmente las 2065 (XX) y 37/9. Del mismo modo, denunciaba como una amenaza la seguridad de nuestro país “la instalación de una base militar y nuclear establecida por el Reino Unido en las Islas Malvinas así como la zona de exclusión declarada por ese país” (Álvarez Guerrero, 1990: 183).

La administración de Alfonsín intentó primero una vía de negociación bilateral que fracasó en la reunión en Berna durante 1984, porque los británicos exigieron “el previo y expreso abandono, por parte de la Argentina, del reclamo de soberanía” (Alfonsín, 2007:31) y el cese de hostilidades. Esta estrategia valió una nueva instancia de crítica para Camilión (1987:108) al considerar que: “En Berna, la Argentina prefirió renunciar a cualquier avance en el terreno (como por ejemplo el levantamiento de la Zona de Exclusión y la paralización de las construcciones militares en las islas) en tanto el tema de la soberanía no se incorporara a la agenda de manera formal”.

Sin embargo, ambas cuestiones hicieron imposible cualquier diálogo, razón por la cual, la cuestión tuvo un perfil poco privilegiado y pasó a tratarse en foros internacionales como el Comité de Descolonización y la Asamblea General de Naciones Unidas, donde se buscó “mantener vivo el tema internacionalmente” (Caputo, 1986: 6).

En este punto, la visión neoconservadora no ahorró cuestionamientos para con el gobierno alfonsinista, por considerar que la estrategia adoptada se basaba en lo que Escudé denomina la “falacia antropomórfica” y no en los intereses efectivos de la población argentina (Escudé, 1992).

Como se adelantara, la premisa de la política exterior independiente se sustentó en la determinación de ser un país occidental y no alienado. En las palabras del canciller: “la Argentina es un país occidental que no pertenece a ninguna alianza estratégica, y más vale lo contrario, señala y condena el gravísimo costo internacional que tiene el enfrentamiento de las grandes alianzas estratégicas en el mundo” (Caputo, 1986: 6).

Según se entiende aquí se expresó el rechazo a la alianza militar, la adhesión al NOAL y, consecuentemente con ello, la impugnación del esquema Este-Oeste. En este marco, conviene destacar que las definiciones del

canciller no resultaban novedosas, ya que encontraban antecedentes en las políticas exteriores llevadas a cabo por Perón, Frondizi e Illia, y que los sectores occidentalistas de entonces calificaban como “híbrida” (Ferrari, 1979:84).

El objetivo básico para el logro de esta política exterior para países periféricos se desarrolló sobre la base de “ampliar el número y el espectro de los interlocutores” (Alfonsín, 1984:29). En tal caso, se priorizaba un esquema multilateral en vez de una estrategia de fuerte relación bilateral con la potencia hegemónica del bloque.

Esta estrategia fue el eje sobre el que se articuló la búsqueda de mayores márgenes de autonomía además de la implementación de la tesis socialdemócrata. En este contexto, deviene fundamental acentuar que se concibe la reinserción no en un sentido de relación especial con una potencia hegemónica sino con respecto a varios actores internacionales, quienes rompen el aislamiento en el que se encontraba nuestro país luego del conflicto bélico de Malvinas. La llamada “Carta Europea” marcó las relaciones con Europa Occidental y apareció desde un principio como una fuerte apuesta que recién se vio materializada tardíamente. Esta opción fue oportunamente planteada como una alternativa a la influencia norteamericana, que permitiría a Europa Occidental cumplir “un rol significativo” en esa materia (Russell, 1988: 149).

La excesiva confianza en esta estrategia fue señalada por Juan Pablo Lohle, quien señaló:

A partir de la “etapa europea”, los formuladores políticos del gobierno cambiaron algunas actitudes y visiones. Es lo que se denominó la “asimilación realista” que demostraba el “estrecho margen” que tenía la nueva democracia. La convicción de que el apoyo europeo iba a ser relativo, no tardó mucho tiempo en emerger en las cabezas del gobierno, algunos dirigentes europeos, hicieron sugerencias en cuanto al modo de encarar algunos asuntos temas cruciales, y en algunos casos hicieron viajes a Buenos Aires donde expresaron sus opiniones y puntos de vista, naturalmente desde un “prisma europeo”(Lohle, 1987:114).

En la misma sintonía, Russell sostuvo:

Nadie esperaba en Buenos Aires tanta rigidez y franqueza, las respuestas europeas cayeron como un balde de agua fría sobre quienes aún creían que Europa sería más sensible a las penurias argentinas. Se apeló entonces a vías más modestas y selectivas con el propósito de facilitar nuevos canales de acceso al capital y la tecnología europea, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (Russell, 2010:273).

En este punto se observa una mala evaluación, producto de un exceso de confianza en el poder reparador de la democracia sobre la imagen argentina en el mundo. Los problemas generados en la relación con Gran Bretaña por el conflicto de Malvinas eran una importante traba para una resolución favorable a los intereses argentinos.

En lo que respecta a las relaciones con las superpotencias, Estados Unidos y la URSS, se advierte que las mismas estuvieron marcadas por la constante impugnación del conflicto Este-Oeste en favor del Norte-Sur. Con Washington, la gestión radical tenía dos planos: 1) las convergencias esenciales –eran los valores compartidos como la democracia, el pluralismo, los derechos humanos, la libertad y la justicia social–; 2) los disensos metodológicos, “conceptos que engloban la evidente asimetría de las relaciones y la vasta gama de divergencia de intereses y puntos de vista” (Perosa, 1989: 99).

Para Díaz, la fórmula relaciones “maduras” “quiere decir en lo fundamental, reconocer la asimetría existente en los hechos, identificar el conjunto de coincidencias y explicitar las diferencias” (Díaz, 1987: 112).

En cuanto al planteo por un orden económico internacional más justo, se dice que su contenido fue abordado desde un cariz muy político en un principio pero luego, producto de los marcos técnicos, devinieron más económicos, sobre todo en lo referente al endeudamiento externo. Conforme el evaluar de Paradiso, el problema de la deuda

(...) ponía al gobierno ante la mayor restricción para concretar sus objetivos de orden interno e internacional, y frente a la evidencia descarnada e inapelable de la arbitrariedad e irreflexibilidad de los poderosos. El mundo se revelaba mucho más cruel que lo imaginado y, como empezaron a decir muchos funcionarios, así había que aceptarlo (Paradiso, 1992:188).

La primera lectura, casi inocente, de la realidad internacional era producto de la influencia idealista en los radicales se sustentaba en: “a) la percepción compartida acerca del fenómeno de la desigualdad e inequidad del orden vigente; b) el consenso sobre su ‘ilegitimidad’ de origen; c) el propósito común de aumentar su influencia en un orden reestructurado que contemple más adecuadamente sus intereses nacionales” (Russell, 1988:161).

Con todo, no debe desconocerse también cierta buena dosis de pragmatismo el cual permitió, en el caso de la deuda externa, cambiar las estrategias inicialmente planteadas. En esta problemática, por ejemplo, se pasó de intentar formar un club de deudores, con el Consenso de Cartagena para enfrentar las fuertes restricciones que implicaban el pago de la deuda

—que fracasó por la defección de Brasil y México— a formar políticas heterodoxas frente a las exigencias de los organismos financieros internacionales.

3.3.2. Segunda etapa

Tras la consulta popular de la cuestión del Beagle, el alfonsinismo buscó acentuar un mito refundacional, que se reflejó constantemente a lo largo de sus alocuciones, propugnando un cambio en la estructura del país, planteando cuestiones como la Nueva Capital, la modernización, la constitución de una sociedad democrática, entre otros.

Sin dudas, estos temas estuvieron formulados como dispositivos para enfrentar la crisis en la que Argentina debía superar la pugna histórica entre el modelo agro-exportador y el de la industrialización por sustitución de importaciones para poner en marcha un modelo de desarrollo novel, bajo las premisas desarrollistas y heterodoxas.

El discurso de Parque Norte de noviembre de 1985 hizo explícito estos desafíos y esbozándose propuestas que buscaban cambiar tanto la situación política general, como la política exterior para definir los nuevos rumbos del país. En la lectura de Portantiero, este mensaje “implicaba una idea social democrática de modernización del país” (MoCCA, 2012:105).

Para el mandatario, la democracia cual principio ordenador de la vida social descansaba “en la ética de la equidad y de la solidaridad”. Por tanto, propugnaba “un proyecto democrático que afirme resueltamente los valores de la modernización, es por definición, un proyecto de cambio social, económico y cultural (Alfonsín, 1987c, 22-23). La interacción de estos elementos modernización, democracia y ética de la solidaridad, dieron al discurso alfonsinista una variante propia, en donde el krausismo actuó como soporte para el desarrollo. En lo que respecta a estrictamente a la política exterior, el presidente asestaba:

Es menester lograr una correcta inserción de la Argentina en el mundo. Esta cuestión, en el contexto mundial contemporáneo representa un problema global que nuestro país debe enfrentar desde la perspectiva de su propio cambio interno hacia la modernización y la consolidación de la democracia, en adecuada relación con los cambios que se están produciendo en las otras naciones así como en sus relaciones entre sí y con las distintas aéreas regionales, políticas, militares y económicas. (...) La Argentina no puede admitir una división económica del mundo entre centro y periferia, entre Norte desarrollado y Sur subdesarrollado, como realidad inmodificable. Sostiene, por el contrario, que la persistencia o el incremento de tal situación derivará en conflictos y tensiones que pondrán en peligro la misma prosperidad y seguridad

de los países desarrollados y centrales. (...) Agotado el modelo del país agroimportador y superada la etapa de sustitución de importaciones, la Argentina debe proponerse un proyecto de desarrollo que le permita escapar tanto de la marginalidad como del criterio de la complementariedad subordinada (Alfonsín, 1987c).

Como se recordará de la sección anterior, dedicada al análisis del modelo de desarrollo, esta etapa de la política exterior coincidió con la gestión dirigida por Sourrouille, de un carácter menos confrontativo que el llevado adelante por su predecesor. Fue así pues que esta etapa coincidió con una suerte de tregua con los grupos empresarios y los sindicatos, tras el éxito primario del Plan Austral. Por último, ha de destacarse que las vinculaciones con el sector militar también se distendieron en este contexto a partir de la sanción de la Ley de Punto Final.

Los cambios propugnados en diferentes áreas de la realidad social atravesaron, lógico es, el plano de la política exterior, los cuales fueron encuadrados bajo la denominación del “giro realista”.

Esa idea de cambio fue abordada por múltiples estudiosos de la disciplina. Para Figari, el mejoramiento de las relaciones con Estados Unidos durante estos tiempos de ajustes pasó de una primera etapa caracterizada como “ingenua” (Figari, 1993: 220) hacia una segunda de alineamiento con esa nación sin registrar cambios en otras políticas. En el análisis de Rapoport, la modificación en la política exterior reportada tras la llegada de Sourrouille al Ministerio de Economía a principios de 1985 y que redundara a la postre en un acercamiento a los lineamientos de Washington y el abandono de las propuestas electorales primarias, no hizo sino ratificar las tendencias de período iniciado en 1976 y finalizado recién en 2002.

En una misma línea, Morgenfeld (2012) sostuvo que la inicial “tenue posición potencialmente más autónoma” del gobierno argentino fue revisada “tras la segunda entrevista Alfonsín-Reagan, en marzo de 1985”. Para este autor: “No fue casual la coincidencia de este viraje en la relación bilateral con la salida de Grinspun, que impulsaba políticas más confrontativas con los organismos financieros internacionales, y que fue reemplazado por Sourrouille, cerebro de un plan de ajuste acordado con los acreedores externos” (Morgenfeld, 2012:109).

Dicho esto, los autores del presente capítulo se ven compelidos a acentuar que resulta extraño que estos análisis obvien algunas situaciones relacionadas con el giro: los fracasos del Club de Deudores y la Carta Europea, y la continuidad de conflictos en la agenda de seguridad con Estados Unidos que no son mencionadas como propulsores del cambio. A propósito de ello, se subraya que la imposibilidad de acuerdo en el llamado “Consenso

de Cartagena” fue un limitante importante para continuar con la estrategia hacia la deuda que hasta ese momento había seguido el gobierno radical y hacía necesaria una revisión de ella.

Por otra parte, es necesario comentar que este giro no terminó inmediatamente con algunos puntos conflictivos de la relación entre la República Argentina con Estados Unidos. En efecto, algunas de estas fuentes de tensión perduraron mientras que otras se fueron diluyendo lentamente. Ese mismo viaje citado fue emblemático de la nueva situación, ya que si bien culminó el llamado “Plan Houston” para la reconversión de YPF, comenzó con la discusión entre Alfonsín y Reagan respecto de la situación de América Central que generó la “mayor tensión entre los dos países” (Figari, 1997:144).

En la lectura de Roberto Russell la concreción del “giro realista” se visualizó en un ajuste en donde el gobierno fue volcándose más hacia las llamadas convergencias esenciales, debido al condicionante generado por el alto endeudamiento, con una “disminución relativa” de las diferencias metodológicas. En este proceso internamente se trató de limitar la acción de los grupos que favorecían “políticas más duras respecto al gobierno norteamericano, la banca acreedora y los organismos multilaterales de crédito.” Y desde el punto de vista externo enfrentar el triunfalismo de la Segunda Guerra Fría iniciada por Reagan que también limitaba a los disensos metodológicos (Russell, 1988:13).

Para los continuadores de la tradición occidentalista, como Escudé, el ajuste en la política exterior no se produjo en 1983 ni en 1985, sino con el advenimiento de Menem a la presidencia de la Nación el cual representó “un giro brusco respecto de la política del gobierno de Alfonsín y un viraje de 180 grados de la política altamente confrontacionista de la dictadura militar”. Las diferencias que encontró estuvieron en las políticas de Alfonsín y su equipo que “condujeron siempre a la confrontación con los poderosos” y que habría generado costos. Las de Menem, Cavallo y Di Tella partieron “de la aceptación realista del liderazgo de los Estados Unidos” y por lo tanto “no tienen costos y pueden eventualmente, generar beneficios significativos” (Escudé: 1992: 36-38). Para esta corriente, el “giro realista”:

(...) se limitó a aquellos temas donde el consenso político interno permitía introducir estas modificaciones –un caso arquetípico en este sentido fue el de la consulta popular por la cuestión del Beagle, que destruyó las objeciones de grupos nacionalistas de la extrema derecha, la extrema izquierda y del propio peronismo a la propuesta papal y al cierre del conflicto con Chile por dicha cuestión–. (...) Sin embargo, en aquellos temas donde el costo político jugaba en contra de la potencial iniciativa de cambio del gobierno radical, dicho “giro realista” no se

registró. Por el contrario, en las cuestiones de alto grado de conflictividad interna la administración de Alfonsín optó por evitar el costo político interno, manteniendo el legado de nacionalismo confrontacionista, presente tanto en la tradición partidaria radical como justicialista (Cisneros y Escudé, 1998: XIV: 581-586).

Fue evidente la disminución regional de los alcances del “giro realista”, ya que una aceptación más amplia obligaba a ver los cambios como sustanciales en la política exterior del gobierno de Alfonsín. Como parte del proceso de profundización de las medidas ortodoxas en el contexto del acuerdo *stand by* suscrito con el FMI en febrero de 1987, la administración instrumentó un programa de reformas estructurales que se correspondían con los requerimientos del llamado Plan Baker. A partir de entonces, la deuda operaría como un condicionante económico y político para la inserción internacional argentina. No solo constituiría una pesada carga en una economía estancada, sino que también sería un mecanismo de sujeción política que permitió que los organismos internacionales de crédito fueran imponiendo y monitoreando cada vez más la política económica, fijando pautas y metas a cambio de refinanciamientos. Esas nuevas tendencias se reflejaron rápidamente en los renovados diagnósticos realizados por el equipo económico de Sourrouille y en el recambio de funcionarios, como el caso de la renuncia del secretario de Industria y Comercio Exterior, Roberto Lavagna (Míguez, 2013:115).

En esta etapa los problemas de la paz, el desarme y la vigencia de los derechos humanos se concentraron en dos temas, a saber: la formación del Grupo Río y el cambio en la política de Malvinas. El estancamiento de la situación política en América Central llevó a que Contadora y su Grupo de Apoyo se fusionasen en el Grupo Río el cual se transformó en un órgano de consulta y concertación permanente para discutir los problemas políticos y económicos de la región. En rigor, el flamante mecanismo de concertación nucleaba inicialmente las naciones, las cuales concentraban aproximadamente el 80% de la población y un PBI semejante a nivel regional.

En el tema Malvinas, la presidencia de Alfonsín continuó con la estrategia de multilateralización. En esta etapa, el gobierno argentino y legisladores laboristas se comprometieron a tratar el tema cuando fueran gobierno en la llamada Declaración de París de 1986. En ella, se señaló que se trataría el tema de soberanía y “todos los aspectos del futuro de las islas”, apuntando a “garantizar el modo de vida de los isleños” (Makin, 1986: 26)

Los elementos de la política exterior independiente de esta parte del gobierno pueden vislumbrarse fundamentalmente en la relación con las superpotencias. Al respecto, es de advertir que con la URSS existió un acuerdo

temático en solicitar una suspensión de ensayos nucleares que pusiese freno al enfrentamiento con Estados Unidos, impulsado por Reagan, a través del “Grupo de los Seis por la Paz y el Desarme” que nuestro país formó con Suecia, India, Tanzania, México y Grecia. Existió un refuerzo de las relaciones bilaterales a través de diversos tratados de singular importancia mutua, como los acuerdos pesqueros y cerealeros con esa nación. Conforme explica Rapoport, la firma del tratado pesquero “originó más tarde medidas de represalia por parte de Gran Bretaña, que declaró una zona exclusiva de pesca en torno a las Islas Malvinas agravando la disputa existente en torno a la soberanía de éstas” (Rapoport, 1998: 192).

Tal como marcaban las expresiones del canciller, el gobierno nacional tenía como objeto limitar “sensiblemente a partir de los convenios la presencia soviética y, además, la sometimos a control, no solamente comercial sino físico”. Más aún, “(...) en los convenios con la Unión Soviética se reconocía implícitamente la soberanía argentina sobre las aguas, sobre las Islas Malvinas, convirtiéndose en un antecedente fanático que ya saldrá a relucir (Caputo, 1989: 264).

Un dato importante es que, a inicios del mandato, la URSS poseía un lugar destacado en las exportaciones argentinas pero desde 1987 tal posición fue cayendo hasta casi desaparecer, producto de las reformas implementadas en ese país.

La política con Estados Unidos, por contrario, sufrió una rejerarquización comúnmente llamada “giro realista” dado el peso incremental de las cuestiones económicas, las cuales hicieron que la relación con esta potencia tuviera una relevancia mayor al diseño original. Como bien se dijo, este giro no terminó inmediatamente con todas las fricciones entre el país y Estados Unidos. A tales efectos, perduraron algunos puntos conflictivos de la relación argentina mientras que en otros se fue diluyendo lentamente. Ejemplos de las fricciones latentes fueron las visiones encontradas respecto al conflicto centroamericano o “el voto en contra al intento estadounidense de condenar la situación de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos en la ONU en 1987” (Zurita, 2010: 339).

Para la cuestión económica internacional se puede observar que la integración se realizó en forma selectiva. Este cambio debe ser visto, en principio, en el marco de un proceso de integración selectiva que se originó hacia 1985 con el fracaso del Consenso de Cartagena, con estas acciones el aislamiento con la región fue roto definitivamente. Dentro de estos parámetros se insertaron los acuerdos con Brasil, los cuales confluyeron en el MERCOSUR en la década siguiente.

Desde comienzos de 1987 empezó el declive de esta etapa. Al respecto, conviene recalcar que la Ley de Punto Final aceleró las causas a los militares generando el primer conflicto de gran magnitud con las Fuerzas

Armadas en el levantamiento de Semana Santa, y provocando –a pesar de la gran presencia popular en defensa de la democracia– la sanción de una ley de Obediencia Debida que redujo sólo a la cúpula la responsabilidad por la represión. Sin embargo, esta situación no solucionó el problema, ya que los conflictos con los militares continuaron y por otra parte generaron una gran decepción popular.

Estos factores se combinaron y produjeron la derrota del oficialismo, el 6 de septiembre de 1987. Con ella se disolvió el acuerdo con el grupo de los 15 y los industriales también se alejaron del gobierno.

3.3.3. Tercera etapa

En septiembre de 1987, las ideas (re)fundacionales que sostuvieron a la etapa anterior se fueron desvaneciendo ante el cambio de la realidad política y económica, parafraseando a Claude Levi-Strauss, podemos señalar que se agotó “el impulso intelectual que le ha dado origen” (1987: 252). De este modo, hacemos propias las palabras de Míguez (2012), al señalar que para este entonces “la autonomía fue convirtiéndose en sinónimo de principismo y, ante todo, de anacronismo...” (Míguez, 2013:136). Así pues,

El argumento del aislamiento ha ido cobrando diversos matices (...) el aislamiento había llegado a su punto máximo ante el comportamiento de aquel gobierno a todas luces ilegítimo y sangriento (...) El argumento todavía servía también para descartar la validez del reclamo por la soberanía de las islas. En la primera etapa del gobierno radical ese “aislamiento” debía combatirse instalando una nueva imagen de la Argentina. Avanzada la década, un sector de opositores al gobierno comenzaron a modificar el sentido del argumento para ahora criticar la falta de adecuación de la economía del país a los dictámenes de las transformaciones operadas en el mundo, en el marco de la avanzada del neoliberalismo. A partir de entonces, la divisoria de aguas no era aislamiento-democracia, sino aislamiento-globalización (Míguez, 2013: 141/2).

De los temas de la paz, el desarme y la vigencia de los derechos humanos en éste período sólo queda el conflicto por Malvinas, ya que el gobierno se fue retirando de todo el escenario internacional a medida que la crisis política y económica interna se tornaba más contundente.

Pero tras el mentado giro realista y la mejora consiguiente de las relaciones con Estados Unidos, el gobierno radical buscó su mediación que permitió avanzar en el diseño de lo que posteriormente se plasmó en los Acuerdos de Madrid (1989), la teoría del paraguas de soberanía. Por otra parte, la firma de los acuerdos pesqueros con la Unión Soviética (1986)

significó el reconocimiento implícito de “la soberanía argentina sobre las aguas, sobre las Islas Malvinas, convirtiéndose en un antecedente fantástico” (Caputo, 1989: 264). Este hecho produjo una controversia interpretativa entre varios autores. Por ejemplo, para Carlos Escudé esta situación no sólo complicó las relaciones con Gran Bretaña sino también con Estados Unidos porque existió un desafío al introducir a los soviéticos en la zona (Escudé, 1992:36-39). Para otros, como Roberto Russell:

Washington parte de su nueva política de defensa y promoción de la democracia en América Latina (...) que actuó como correa de transmisión de los así llamados *non papers* entre la Argentina y Gran Bretaña, no estuvo feliz con estos acuerdos (con la URSS) (...) [pero] mantuvo una posición de apoyo consistente hacia la Argentina como un contacto oficioso entre las partes luego de la frustrada reunión bilateral de Berna en 1984, y contribuyó a evitar fricciones entre Buenos Aires y Londres por la cuestión Malvinas (Russell, 2010: 272).

Desde otra óptica, Mario Rapoport afirmó que la problemática de Malvinas mostraba por un lado, las dificultades de una estrategia que contemplaba “una parte sustancial de sus relaciones económicas, comerciales y políticas en las dos superpotencias” y por otro, los márgenes de maniobra “cada vez más reducidos” del gobierno (Rapoport, 1987: 91).

En la reunión del Grupo Río en Acapulco de 1988, los gobiernos fijaron como temas de agenda la transformación económica y modernización industrial y tecnológica; América Latina contra la estratificación del poder mundial, y cooperación internacional. De este modo, en esta etapa, el planteo de una política exterior independiente fue perdiendo su fuerza inicial. La “carta europea” recién se vio materializada tardía y parcialmente en los acuerdos con Italia y España sobre el fin de la gestión. Estos convenios preveían la posibilidad de transferencia de tecnología para la industria local, sobre todo para la pequeña y mediana, con créditos blandos y a largo plazo. Por su parte, y tal como se manifestó en reiteradas ocasiones, la agenda con Estados Unidos fue perdiendo puntos de tensión. En efecto, los temas como la deuda externa –principal condicionante de la política interna y externa durante el mandato–; la política hacia Centro América y el conflicto de Malvinas fueron apaciguándose en el transcurrir del tiempo. La problemática que aún generaba inquietudes remitía a la política nuclear.

Al respecto, es de plantear que al finalizar el gobierno militar, se había anunciado la conclusión de la planta de agua pesada cerrando el ciclo tecnológico de la producción nuclear. Esto, conviene agregar, podía tener fines civiles y militares: el enriquecimiento de uranio –que era innecesario

para el desarrollo nuclear argentino– y/o la construcción de una bomba nuclear. Este último aspecto era el que generaba la mayor preocupación norteamericana por lo que presionaba para que Argentina firmara el Tratado de no Proliferación Nuclear y el de TLAELCO. Nuestro país se negaba a la firma por considerarlos una restricción al desarrollo tecnológico propio en esta materia. Pero lo que sí hizo el gobierno de Alfonsín fue propiciar una “desmilitarización” de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) poniendo a su frente a funcionarios de confianza y de rápida llegada, por ende, a la Presidencia.

El proyecto Cóndor II fue un desarrollo de las investigaciones del misil Cóndor I –misil de 100 Km de alcance y sin mecanismos de guiado electrónico– que fue propulsado por la Fuerza Aérea Argentina desde el fin de la guerra de Malvinas. Se trataba de un misil multipropósito –civil y militar– de varias etapas y con un alcance mayor de mil kilómetros. Se sustentaba en una triangulación entre Alemania, Egipto y Argentina; la primera de ellas aporta la tecnología, la segunda el financiamiento y la tercera aportaba un centro de investigación para su desarrollo y construcción en la localidad de La Falda, Córdoba. Egipto conseguía dos misiles funcionando, cuarenta motores de cohetes y la capacitación técnica para poder hacerlo. Para 1988, el diseño y el desarrollo estuvieron en condiciones de producir un prototipo con capacidad de vuelo, lo cual alertó a Israel e Inglaterra presionando a Estados Unidos para que éste a su vez lo haga con nuestro país. Finalmente, el misil nunca voló por coerción norteamericana y por sugerencia de la Cancillería de no realizarlo (Santoro, 1992). Para Escudé (1992) este era un problema que generó confrontación sin tener ningún beneficio.

En paralelo a la mejora de las relaciones con Estados Unidos, la administración radical decidió profundizar el esquema de integración con Brasil, aunque asumiendo una lógica más liberal. Así pues, el 29 de noviembre de 1988 se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil que tuvo por objeto: actualizar el programa de integración y cooperación; centrar su atención en los valores como la paz, el desarme, la libertad, la justicia social y el desarrollo; y construir un espacio común de confianza y solidaridad. Según Míguez,

Allí se acordaba crear un espacio económico común en un plazo de diez años durante los cuales se removerían todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios, y se llegaría a una liberalización completa del intercambio. Esto implicaba un cambio de enfoque en relación al carácter sectorial que surgía de los anteriores acuerdos (Míguez, 2010:204).

Tal como se marcó en la sección anterior, en esta etapa la política económica estuvo signada por un giro ortodoxo que reportó dos fases: una

primera, atravesada por la adopción incremental de medidas de ajuste tras el fracaso electoral del partido en el gobierno en 1987; una segunda iniciada con el lanzamiento del Plan Primavera en agosto de 1988 hasta la entrega del gobierno, en julio de 1989, estuvo caracterizada por una profundización de tales lineamientos (macro) económicos. Durante este período, en rigor, la política económica se lanzó hacia la ortodoxia que implicaba una transferencia de recursos del sector agrario al Estado y a otras áreas de la producción. Estas medidas no tuvieron el apoyo popular de su antecesor en sus primeros tiempos y un renuente apoyo empresario.

En febrero de 1989, el recorte de la ayuda externa, por las gestiones de Domingo Cavallo (entonces diputado nacional y a la postre, canciller, primero y ministro de Economía, de la siguiente administración) ante los organismos financieros internacionales, la volatilidad de los mercados, y los confusos mensajes desde la oposición generaron la estampida hiperinflacionaria, produciendo la transferencia de recursos más grande de la historia argentina hacia los sectores económicos altamente concentrados.

La situación social, política y económica, que durante este año se fue agravando, marcó el inicio del “fin de las ilusiones” del mito refundacional (Granovsky, 1987: 11). La falta de autocritica, o de explicaciones más claras, por algunas acciones de Gobierno, agravó la falta de crédito de la sociedad ante el proyecto alfonsinista. En esta instancia el análisis de Osvaldo Soriano resulta adecuado:

Nunca nadie había enfrentado una coyuntura tan difícil, es cierto; pero jamás hombre alguno, después de Perón, había logrado tanto consenso popular ni tanto prestigio Internacional para impulsar el cambio (...) De la economía de guerra a las felices pascuas, el presidente y sus amigos perdieron credibilidad de los sectores progresistas (...) (Soriano, 1989: 24)

El 14 de mayo de 1989, el radicalismo perdió las elecciones en mano de una coalición peronista encabezada por Carlos Saúl Menem que nucleó un amplio espectro desde la ultraderecha a la izquierda. Tras su victoria, se vinculó con aquellos sectores que produjeron el gran drenaje de recursos de principios de año estableciendo una alianza política con los sectores de la nueva derecha argentina. Comenzaría allí, la estructuración de un nuevo interjuego de modelo de inserción, modelo de desarrollo y política exterior.

El 8 de julio de ese año, Alfonsín terminó su mandato producto de la entrega anticipada del poder por el tan renombrado “terrorismo económico”, entregando el Ejecutivo al vencedor en las elecciones. Era la primera vez

en la historia argentina que existió un traspaso de un partido político a otro de distinto signo.

Conclusiones

Los procesos y sucesos analizados en el transcurso del presente capítulo constataron la existencia de una correspondencia plena entre la estrategia de inserción, el modelo de desarrollo y la política exterior articulados durante la primera administración del período democrático contemporáneo.

Tal cual se advirtió en las líneas de partida, al momento de dar inicio a la gestión, Alfonsín y su equipo de colaboradores se propusieron ejecutar un quiebre de doble cariz. Por una parte, un corte respecto al pasado inmediato signado por el descalabro económico, represión y muerte. Por otra parte, un quebrantamiento con aquel otro derrotero caótico de largo plazo, cuyos orígenes se remontaban a los tiempos seminales del país y el cual resultaba atravesado por la (re)producción irremisible de comportamientos hegemónicos y/o corporativistas, reñidos siempre con un orden democrático estable y comprensivo.

Dicha pretensión de ruptura tajante con el pasado llevó al dirigente radical y a su gobierno, en general, a asumir un carácter (re)fundacional, contracara inexpugnable de todo ensayo y/o proyecto disruptivo. En resumidas palabras, un constructo político-identitario tendiente a conmovir las estructuras y dinámicas políticas, económicas y sociales imperantes en el país y alumbrar consiguientemente un nuevo esquema de vinculaciones entre el Estado y el mercado; entre el Estado nacional y el mundo.

En vistas a tal objetivo, la administración radical se dispuso ejecutar un set de políticas públicas tendiente a instituir un esquema de relacionamiento Estado-mercado opuesto al entramado durante el regir de la última dictadura cívico-militar. En franco distanciamiento con lo ensayado en el primer episodio neoliberal en el país, el gobierno de Alfonsín se dispuso forjar una articulación Estado-mercado basada en las directrices teóricas del desarrollismo clásico latinoamericano y de la heterodoxia económica, de modo general. Al entender de los decisores de la gestión (los involucrados en los primeros años, sobre todo), las consecuencias de la liberalización y desregulación promercado concretadas durante los tiempos de la dictadura habían resultado tan palmarias como gravosas. Empero, no se trataba de reeditar un reposicionamiento del Estado sin más, sino que ello debía atender a las urgencias de afianzamiento y preservación del régimen democrático. En este respecto, debía impelerse un robustecimiento del aparato estatal que escapara tanto de las lógicas “abstencionistas” propugnadas por el librecambismo como de las “corporativistas” practicadas durante décadas

por los agentes político-económicos, muy particularmente durante el esplendor del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. De este modo, los fundamentos de este modelo de desarrollo se imbricaban con los basamentos mismos del régimen democrático.

Conforme lo arriba apuntado, tal ímpetu refundacional se extendió a la estrategia de inserción internacional y a la política exterior, desde luego, como elemento articulador entre aquélla y el modelo de desarrollo. En lo que respecta a la estrategia de inserción internacional, la administración de Alfonsín partió de la premisa respecto a la urgencia de sortear el aislamiento y/o marginación que reportaba el país tras el colapso económico, el repudio unilateral al laudo arbitral con Chile, las denuncias de violaciones de Derechos Humanos, y muy particularmente, la decisión del gobierno de facto de reconducir el reclamo soberano por Malvinas mediante la vía armada. Tal gesta de “reinserción” habría de inscribirse en las directrices ético-filosóficas sostenidas desde hacía décadas por la UCR, basadas principalmente en el krausismo. En este sentido, se proyectaba que la estrategia de inserción reafirmara la identidad del país en tanto “nación occidental, no alineada y en desarrollo”, conforme la máxima discursiva de los decisores gubernamentales en el área.

En estrecha vinculación con lo antedicho, la política exterior cimentó su diseño y ejecución inicial en la búsqueda de conciliar las demandas domésticas y externas bajo el amparo del proceso de democratización y la articulación de un modelo de desarrollo sustentable en el tiempo. De este modo, el gobierno alfonsinista se esforzó por avenir las demandas externas con las necesidades propias del régimen político y del modelo de desarrollo incipientes. De ahí pues, que la administración apostara fuertemente a la denominada “carta europea” bastión del paradigma socialdemócrata. No obstante, la expansión del fenómeno neoconservador y de las doctrinas neoliberales alrededor del globo sumada a la intransigencia de los acreedores internacionales y la redefinición del rol de los organismos multilaterales de crédito –del FMI, en particular-, acarrearón que tal propuesta original de política exterior debiera ajustarse al promediar del período presidencial.

En efecto, ninguna de las dimensiones abordadas en el capítulo y en la investigación colectiva en general resultaron inmutables, imperturbables, sino que reportaron ajustes en el suceder el mandato. Al estar íntimamente entrelazados entre sí, los cambios en cada una de ellas adoptaron un carácter cuasi simultáneo.

Tal cual se analizó en el capítulo, los cambios operados en la política exterior alfonsinista –acogidos bajo la conceptualización de “giro realista”– suscitaron sendos debates entre los académicos especializados en la problemática. Al entender de los autores, las discusiones entre las corrientes discurren –discurren aún hoy– sobre la datación y dimensión del quiebre con el

o los pasado/s y la inscripción de la política exterior bajo los lineamientos del supuesto consenso neoliberal. A diferencia de los adscriptos a las perspectivas relacionistas o incluso de algunos neoconservadores que identifican a los ajustes mencionados como un prolegómeno de lo que hubo de estructurarse años más tarde bajo el gobierno de Carlos Menem, y de aquellas otras que los ven como una manifestación de la continuidad de un período de largo alcance iniciado con el golpe de 1976, los autores comparten la interpretación sostenida por los autonomistas respecto a que el mentado giro fue adaptativo hacia una situación en donde la cooperación con Washington fue posible en el marco de una política heterodoxa.

En este contexto, se resalta que el giro no se limitó a las políticas hacia Estados Unidos, sino que también tuvo un impacto en la agenda regional. Al respecto, es de notar que el fracaso del Consenso de Cartagena habilitó el paso a un proceso de integración selectiva, cuya expresión más acabada fueron los acuerdos gestados con Brasil, finalmente extendidos hacia otros países del área con la formación del MERCOSUR. De este modo, se sostiene que la firma del acuerdo de 1985 marcó el definitivo alejamiento de aislamiento regional y la búsqueda de una estrategia para enfrentar los desafíos de la creciente integración económica mundial. A resumidas cuentas, la política exterior del período analizado se construyó a partir de un interesante juego de equilibrios entre las tendencias autonomistas que privilegiaron a la región, como escenario principal de su agenda, y apuntó a generar márgenes de maniobras en el sistema internacional sobre las alianzas con países con similares recursos y valores.

Términos semejantes pueden señalarse en relación con las modificaciones en las políticas macroeconómicas y sociales que empujaron a la periodización del modelo de desarrollo. En este caso, los autores manifiestan que si bien los cambios en la gestión económica que se produjeron a partir de la salida de Grinspun priorizaron el encausamiento de la coyuntura recurriendo a estrategias y herramientas remozadas, ello no implicó claudicación alguna de los lineamientos formulados como metas por Alfonsín al inaugurar su presidencia.

Referencias bibliográficas

Artículos, libros, capítulos de libro y ponencias

Aboy Carlés Gerardo (2005). "Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación", *Estudios Sociales* N° 28, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

Acuña Marcelo Luis (1984). *De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo* / 2, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Alfonsín Raúl Ricardo (1982). *Recuperemos la Nación con Democracia y Participación*, JR-JCN Cuadernos de divulgación 1, Buenos Aires.

- Alfonsín Raúl Ricardo (1996). *Democracia y Consenso*, Buenos Aires, Ed. El Corregidor.
- Alvarez Guerrero Osvaldo (1990). *Las razones de la libertad. Las plataformas de la U.C.R. (1937-1989)*, Buenos Aires.
- Basualdo Eduardo (2010). *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Biagini Hugo E. (1989). "Presentación", en Biagini, Hugo E. (comp.). *Orígenes de la Democracia Argentina. El trasfondo krausista*, Buenos Aires, Editorial Lagasa.
- Bouzas Roberto; Ffrench-Davis Ricardo (1990). *Conversión de deuda externa y financiación del desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales.
- Bouzas Roberto; Ffrench-Davis Ricardo (2005). "Globalización y políticas nacionales: ¿cerrando el círculo?", En *Desarrollo Económico- Revista de Ciencias Sociales*, 45, Nº 179, octubre-diciembre.
- Bouzas Roberto; Pagnotta Eduardo (2003). *Dilemas de la Política Comercial Externa argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Boyer Robert (1990). *La Flexibilización del Trabajo en Europa*, Ed. Ministerio de Trabajo de España, Madrid.
- Camilión Oscar (1987). "Tres años de política exterior argentina", en *América Latina/Internacional*, Vol. 4, Nº 12, Buenos Aires, abril-junio, pp. 105-109.
- Caputo Dante (1989). "Entrevista efectuada por América Latina/Internacional al ex canciller Dante Caputo", en *América Latina/Internacional*, Nº 21, Buenos Aires, Julio-Septiembre, pp. 260-268.
- Casaburi Gabriel (1998). "Políticas comerciales e industriales de la Argentina desde la década de 1960", en VVAA. *Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia: algunos casos nacionales*, CEPAL, Santiago de Chile, [en línea]: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2208>
- Castel Robert (1997). *La metamorfosis de la sociedad salarial*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Castellani Ana Gabriela (2007). "Difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la historia argentina reciente. Intervención económica estatal y comportamiento empresario, 1966-1989", en *Sociohistórica*, Nº 21-22, Centro de Investigaciones Socio Históricas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, pp. 17-53.
- Cisneros Andrés; Escudé Carlos (1998-2003). *Historia General de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Damill Mario; Frenkel Roberto (1993). "Restauración democrática y política económica: Argentina, 1984-1991", en Morales Juan A., McMahon Gary (eds.). *La política económica en la transición a la democracia. Lecciones de Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay*, CIEPLAN, Chile.
- Damill Mario; Fanelli José María; Frenkel Roberto (1994). "Shock externo y desequilibrio fiscal. La Macroeconomía de América Latina en los Ochenta. Argentina", en Documentos del CEDES - Economía, Nº 105, CEDES, Buenos Aires, Argentina [en línea]: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cedes/damill1.rtf>
- David Paul; Foray Dominique (2002). "Fundamentos económicos de la sociedad del conocimiento", en *Revista Comercio Exterior*, Volumen 52, Nº 6, México.

- Díaz Francisco (1987). "Criterios rectores de la política exterior del gobierno de la U.C.R.", en *América Latina/Internacional*, Vol. 4, N° 12, Buenos Aires, abril-junio, pp. 109-111.
- Ehrke Michael (2001). *La nueva economía (new economy). Cinco dimensiones de un concepto*, Buenos Aires, Mimeo, Fundación Friedrich Ebert [en línea]: http://www.fes.org.ar/Publicaciones/LaNuevaEconomia_MEhrke.htm
- Escudé Carlos (1984). *La Argentina: ¿paria internacional?*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Escudé Carlos (1992). *El realismo periférico*, Buenos Aires, Planeta.
- Fanelli Juan María y Machinea José (1995); "Movimientos de capitales en Argentina", en Ffrench Davis R., Griffith-Jones S. (comps.). *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina. Fuentes, efectos y políticas*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico N° 81, Santiago-México, DF
- Fernández Alonso José (2015); "(Re)lecturas de clásicos para problemáticas (omni) presentes de la Economía Política Latinoamericana: Raúl Prebisch y la cuestión de la deuda externa", ponencia preparada para el *III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.
- Ferrari Gustavo (1979). *Esquema de política exterior argentina*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Figari Guillermo (1985); "Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista", en *Mundo Nuevo. Revista de estudios latinoamericanos*, Año VII, N° 29-30, Caracas, julio-diciembre, 19-47.
- Figari Guillermo (1993). *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Biblos.
- Figari Guillermo (1997). *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*, Buenos Aires, Memphis.
- Frohmann Alicia (1996). *Cooperación política e integración latinoamericana en los 90, Relaciones Internacionales y militares*, FLACSO, Santiago de Chile.
- Gerchunoff Pablo y Llach Lucas (2010). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Emecé.
- Gilpin Robert (1987). *The political economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press.
- Hilliar Rubén (1996). "MERCOSUR: estado actual e historia reciente", en *Serie Documentos de apoyo a la capacitación*, Argentina [en línea]: <http://www.sgp.gob.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/capacitacion/mercosu2.pdf>
- Jiménez Diego Miguel (2010). "La política exterior de Raúl Alfonsín (1983-1989): un balance aproximativo", en *Temas de historia argentina y americana*, 17, pp. 99-121 [en línea]: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/la-politica-exterior-raul-alfonsin.pdf>
- Krugman Paul y Obstfeld Maurice (2008). *Economía Internacional. Teoría y Política*, Madrid, Pearson Educación, S.A.
- Lacoste Pablo (2004). "Argentina y Chile, 1810-2000", en *Argentina y Chile y sus vecinos. Tomo I. Las relaciones bilaterales en el Cono Sur*, Caviar Bleu, Córdoba, pp. 29-91.

- Levi-Strauss Claude (1987). *Antropología estructural*, Buenos Aires, Paidós.
- Lohle Juan Pablo (1987). "Lineamientos generales y distintos temas de la política exterior argentina", en *América Latina/Internacional*, Vol. 4, N° 12, Buenos Aires, abril-junio. pp. 111-116.
- Makin Guillermo (1986). "Los Partidos Políticos Británicos y sus Posturas sobre las Islas Malvinas", en *América Latina/Internacional*, Vol. 3, N° 8, pp. 26-29.
- Maira Luis (1982). "La política latinoamericana de la Administración Reagan: del diseño armonioso a las primeras dificultades", en VVAA, *Centroamérica: Crisis y Política Internacional*, CECADE-CIDE, México, Siglo XXI editores.
- Masi Rius Andrés Alberto (2013). "El impacto de la dimensión económica sobre los liderazgos presidenciales. El caso de Raúl Alfonsín (1983-1989)", en *HAO*, N° 11. pp. 159-170.
- Melo Luis Artemio (1995). *El gobierno de Alfonsín. La instauración democrática argentina (1983-1989)*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Milenski Edward S. (1978). *Argentina's Foreign Policies*, Westview Press, Boulder.
- Míguez María Cecilia (2010). *Partidos políticos argentinos e inserción internacional: UCR y PJ, 1987-1995 ¿Hacia un consenso frente al "nuevo orden internacional"?* Tesis Doctoral en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Mimeo, Buenos Aires.
- Míguez María Cecilia (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Ariel, Buenos Aires.
- Mocca Eduardo (2012). *Juan Carlos Portantiero: un itinerario político-intelectual*, Biblioteca Nacional, Buenos Aires.
- Neffa Julio C. (1999). "Crisis y emergencia de nuevos modelos productivos", en De la Garza, Enrique. *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*, CLACSO, ASDI, Universidad Autónoma de Aguas Calientes, Buenos Aires.
- Novaro Marcos (2010). *Historia de la Argentina. 1955-2010*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Ortiz Ricardo y Schorr Martín (2006). "La economía política del gobierno de alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la "década perdida", en Pucciarelli Alfredo (coord.). *Los años de Alfonsín. El poder de la democracia o la democracia del poder*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Paradiso José (2007). "Ideas, ideologías y política exterior en Argentina". *Diplomacia, Estrategia y Política*, Proyecto Raúl Prebisch, N° 5, enero - marzo 2007; Brasilia, Brasil [en línea]: <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/revistas-dep>
- Pavón Héctor (2012). *Los intelectuales y la política en la Argentina. El combate por las ideas, 1983-2010*, Buenos Aires, Debate.
- Pérez Llana Carlos (1986). "Política Exterior Argentina", en *Revista de Estudios Políticos CIVITAS*, año XXXVII, noviembre-diciembre, Roma, Italia.
- Pérez Llana Carlos (1998). *El regreso de la historia. La política internacional durante la posguerra fría 1989-1997*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Perosa Hugo R. (1989). *Las relaciones argentino-soviéticas contemporáneas*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Puig Juan Carlos (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

- Puig Juan Carlos (1988). "Política Internacional Argentina", en Perina Rubén y Russell Roberto, *Argentina en el Mundo (1973-1987)*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 19-45.
- Rapoport Mario (1987). "El viaje a la Unión Soviética y el conflicto de Malvinas", en *América Latina Internacional*, Vol. 4, Nº 11, pp. 88-91.
- Rapoport Mario (1988). "La posición internacional de la Argentina y las relaciones argentino-soviéticas", en Perina, Rubén y Russell, R. (comp.), *Argentina en el Mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 171-207.
- Rapoport Mario (1990). "Problemas y etapas en la historia de las relaciones internacionales de la Argentina", Comité Internacional de Ciencias Históricas-Comité Argentino. *Historiografía Argentina (1958-1988)*. Una evaluación crítica de la producción histórica argentina, Buenos Aires, CICH-CA, pp. 563-574.
- Rapoport Mario (2009). "Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos", en *Diplomacia, Estrategia, Política*, Nº 10, octubre-diciembre, Brasilia, pp. 26-50.
- Rapoport, Mario (2012). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé Editores SA.
- Rapoport Mario y Spiguel Claudio (2003). "Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina", en Sombra Saraiva José Flavio (ed.). *Foreign Policy and political regime*, Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, Brasilia, pp. 169-235.
- Restivo Néstor y Rovelli, Horacio (2011). *El accidente Grinspun: un ministro desobediente*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Rodríguez Jesús (2011). *El caso Chile. La Guerra Fría y la influencia argentina en la transición democrática*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Russell Roberto (1988a). "Un año de política exterior: las relaciones con Estados Unidos, América Latina y Europa Occidental", en Perina Rubén y Russell Roberto comp.). *Argentina en el Mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 129-149.
- Russell Roberto (1988b). "Democracia y política exterior", en Perina Rubén y Russell Roberto (comp.). *Argentina en el Mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 151-170.
- Russell Roberto (1990). "El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)", en Perina Rubén (comp.). *Política exterior y toma de decisiones América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 13-59.
- Russell Roberto (1996). "Sistema de creencias y Política Exterior Argentina: 1976-1989", Documento e Informe de Investigación Nº 204, julio de 1996; Área de Relaciones Internacionales, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Santoro Daniel (1992). *Operación Cóndor II: la historia secreta del misil que desmanteló Menem*, Buenos Aires, Ediciones Letra Buena.
- Simonoff Alejandro (2000). "¿El radicalismo y la Internacional Socialista en la tercera vía?", en Ce.Pl.A.P. Año I, Nº 1, La Plata, otoño de 2000, pp. 9-19.
- Simonoff Alejandro (2010). *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), La Plata.

- Stiglitz Joseph (2003). "El rumbo de las reformas. Una nueva agenda para América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile, Nº 80.
- Tettamanti Leopoldo (1990). "Argentina y la Rueda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Entrevista al embajador Tettamanti", en *América Latina/Internacional*, Vol. 7, Nº 23, enero-marzo.
- Torres Juan Carlos (2003). "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y naturaleza de la crisis de representación partidaria", en *Desarrollo Económico - Revista De Ciencias Sociales*, IDES, Buenos Aires, Vol. 42, Nº 168, enero-marzo. pp. 647-665.
- Tussie Diana (1988). *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial: un desafío al GATT*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tussie Diana y Glover David (eds.). (1993). *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies*, Lynne Rienner, Boulder, CO.
- Viguera Aníbal (1999). "¿De qué apertura me habla?: Estado y empresarios en torno a la política comercial durante el gobierno de Alfonsín", en *Cuadernos del CISH*; Vol. 4, Nº 5, Universidad Nacional de La Plata - Centro de Investigaciones Socio Históricas, La Plata, pp. 41-74, [en línea]: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/13536>
- Wainer Andrés (2010). "Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea", en Basualdo, Eduardo (comp.). *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*, IEC-CONADU, Buenos Aires [en línea]: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iec-conadu/20130228034037/Desarrollo-economico.pdf>
- Zelicovich Julieta (2014). "El peso de la "tradición" en las negociaciones multilaterales de comercio: El caso de argentina durante la Ronda Doha", en OBSERVARE, Universidade Autônoma de Lisboa, Vol. 5, Nº 1, maio-outubro 2014, pp. 101-113 [en línea]: http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol5_n1/pt/pt_vol5_n1_art7.pdf.
- Zubelzú Graciela (2011). "Algunas reflexiones en torno al concepto de inserción internacional. Su relevancia para el análisis de la Política Exterior Argentina contemporánea", ponencia preparada para el *X Congreso Nacional de Ciencia Política*, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.
- Zurita María Delicia (2010). "La política exterior de Alfonsín (1983-1989)", en Simo-noff Alejandro (comp.). *La Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la Actualidad*, EDULP, La Plata, pp. 333-358.

Discursos

- Alfonsín Raúl (1983a). "Discurso presidencial desde los balcones del Cabildo", 10 de diciembre de 1983 [en línea] http://www.elhistoriador.com.ar/articulos/raul_alfonsin/asuncion_de_alfonsin.php
- Alfonsín Raúl (1983b). "Mensaje a la Asamblea Legislativa del Sr. Presidente de la Nación", en *Diario de Sesiones*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, Imprenta Oficial.

- Alfonsín Raúl (1984). “Mensaje a la Asamblea Legislativa del Sr. Presidente de la Nación”, en *Diario de Sesiones*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, Imprenta Oficial.
- Alfonsín Raúl (1984). “Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas”, en *Discursos Presidenciales del 10/12/83 al 30-12-86*, 14 Vol. Buenos Aires, Imprenta Oficial.
- Alfonsín Raúl (1985a). “Mensaje con motivo de la conmemoración del 40º aniversario de la ONU”, 24 de octubre de 1985, en *Discursos Presidenciales del 10/12/83 al 30-12-86*. 14 Vol., Buenos Aires, Imprenta Oficial.
- Alfonsín Raúl (1985b). “Discurso en el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL)”, 21 de agosto de 1985.
- Alfonsín Raúl (1985c). “Mensaje a la Asamblea Legislativa del Sr. Presidente de la Nación”, en *Diario de Sesiones*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, Imprenta Oficial.
- Alfonsín, Raúl (1986). “Mensaje a la Asamblea Legislativa del Sr. Presidente de la Nación”, en *Diario de Sesiones*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, Imprenta Oficial.
- Alfonsín Raúl (1987a). “Discurso frente a la Asamblea Legislativa de Uruguay”, 25 de mayo de 1987 [en línea]: www.jesusrodriguez.com.ar/wp-content/.../Discurso-delSeorPresidentedelaNacin.doc
- Alfonsín Raúl (1987b). “Mensaje a la Asamblea Legislativa del Sr. Presidente de la Nación”, en *Diario de Sesiones*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, Imprenta Oficial.
- Alfonsín Raúl (1987c). “Convocatoria para una convergencia democrática”, en *Raúl Alfonsín: el poder de la democracia*, Fundación Plural, Buenos Aires, pp. 21-48.
- Alfonsín Raúl (1988). “Mensaje a la Asamblea Legislativa del Sr. Presidente de la Nación”, en *Diario de Sesiones*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, Imprenta Oficial.
- Alfonsín Raúl (1989). “Mensaje a la Asamblea Legislativa del Sr. Presidente de la Nación” en *Diario de Sesiones*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, Imprenta Oficial.
- Balbín Ricardo (1982). “Ante la reunión de los líderes políticos de Europa y América pro Democracia Internacional, en los salones del hotel Tamanaco, Caracas, Venezuela”, en *Discursos Parlamentarios Políticos (Recopilación y Selección de Carlos Giacobone)*, Buenos Aires, Adelante.
- Caputo Dante (1985). “Discurso ante 40ª Asamblea General de Naciones Unidas”, [en línea]: <https://www.mrecic.gov.ar/es/dante-caputo-1>
- Caputo Dante (1986). “Discurso ante 41ª Asamblea General de Naciones Unidas” [en línea]: <https://www.mrecic.gov.ar/es/dante-caputo-0>

Noticias y Artículos periodísticos

- Alfonsín Raúl Ricardo (2007). “Defender la posición tradicional argentina”, en *Clarín*, 5 de abril, p. 31.

Granovsky Martín (1987). "El Alfonsinismo. Después de la derrota de septiembre y la candidatura de Angeloz: ¿Sombras nada más?", en *Página 12*, Buenos Aires, 20 de diciembre de 1987.

Soriano Osvaldo (1989). "El vals del adiós", en *Página 12*, Buenos Aires, 2 de mayo de 1989, p. 24.

CAPÍTULO IV

Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa

*Anabella Busso, Natalia Ceppi, Ornela Fabani, María Rocío Novello,
Gustavo Marini, Rubén Paredes Rodríguez, María Eva Pignatta*

Introducción

Este capítulo pretende profundizar en la interrelación existente entre la estrategia de inserción internacional, el modelo de desarrollo y su impacto sobre la política exterior argentina durante los gobiernos de Carlos Menem así como su continuidad en la gestión de Fernando De la Rúa²². En torno a la primera variable, se prestará atención a la percepción del país respecto del orden internacional y a su autopercepción en el sistema, reflejada en distintos discursos tanto del presidente Menem como de los ministros de Relaciones Exteriores del período. Asimismo, se tendrán en consideración los supuestos ideológicos que marcaron esta gestión, como también el principal objetivo de la misma fundado en la reinserción del país en el escenario internacional al lado de los países desarrollados. Con relación a la segunda variable, concerniente al modelo de desarrollo, se abordarán, en primer lugar, la política macroeconómica de corte neoliberal implementada durante el período y su incidencia en la relación Estado-Mercado; en segunda instancia, la política comercial y el rol de Argentina al interior del régimen internacional de comercio y, por último, la convertibilidad y la vinculación con el sector externo. La política exterior, tercera variable a analizar, será relevada a partir de la descripción y el análisis de los vínculos bilaterales más destacados y el posicionamiento del país en los principales organismos multilaterales²³.

22. Tal como se definió en el Capítulo 1, se subraya que en la presente obra se entiende por *modelo de desarrollo* a la manera en la que se articulan la política y la economía, el Estado y el Mercado, en un contexto histórico determinado. En tanto que a cada modelo le corresponde un modo de producción, de distribución de la riqueza y una estrategia de inserción internacional. Por su parte, la *estrategia de inserción internacional* es definida como el esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con otros actores en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica.

23. En este capítulo se entiende, siguiendo a Lafer, que la misión de la política exterior debe estar guiada por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales. Consecuentemente, traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino, es la tarea de la política exterior como política pública y esto implica la evaluación de la

Una contextualización breve de la llegada de Carlos Menem al poder conduce necesariamente nuestra mirada hacia las principales características del orden internacional de pos Guerra Fría que nació en 1989 y, simultáneamente, obliga a dar cuenta de la situación de crisis por la que atravesaba el país. Dicha crisis explica, en parte, alguna de las singularidades del escenario doméstico y de la dinámica político-institucional que enmarcaron al gobierno menemista.

En lo que respecta al escenario externo, éste revistió características distintas a las que enmarcaron a la administración alfonsinista. A poco de instalada la nueva gestión, se produjo la caída del emblemático muro de Berlín, un acontecimiento que se convirtió en un símbolo de la finalización del enfrentamiento Este-Oeste. Asimismo, se transformó en un antecedente del desmembramiento de la Unión Soviética, lo que robusteció a Estados Unidos como ganador de la Guerra Fría y consolidó la hegemonía del paradigma neoliberal, junto con la expansión de la influencia de los organismos multilaterales dependientes del mismo –FMI, BM, OMC– y la aceleración de la globalización económico-financiera.

Entonces, el fin del conflicto Este-Oeste era interpretado positivamente por la comunidad internacional, generándose grandes expectativas en cuanto a un orden de pos Guerra Fría superador del orden previo, construido sobre la base de los valores occidentales y en línea con la tradición liberal. Es más, el optimismo reinante permitía augurar un futuro más pacífico, en el cual las organizaciones internacionales estarían en condiciones de cumplir plenamente con sus funciones.

Con relación al escenario doméstico, es importante señalar que durante la campaña presidencial, la promesa del retorno a los postulados tradicionales del peronismo –con la intervención del Estado sobre el mercado, la justicia social y la redistribución de las riquezas– se tradujo en dos *slogans* como lo fueron “la revolución productiva” y “el salariazazo”. Mientras el electorado apoyó con el 49% de los votos al candidato justicialista, los sectores del *establishment*, observadores internacionales y analistas alertaban del retorno del populismo. Sin embargo, la coyuntura económica rápidamente hizo abandonar –para sorpresa de amigos y adversarios– dicha promesa por lo que el mismo Menem llamaría “la actualización del peronismo”²⁴.

Como se indicó en el capítulo anterior, las crecientes demandas económicas y sociales que se habían instalado en la agenda nacional como producto

especificidad de esos problemas, necesidades e intereses desde una visión que incluya el bien común de la colectividad nacional, lo cual no es una tarea simple (Lafer, 2002: 21).

24. La necesidad de encontrar apoyo en el propio partido justicialista condujo a Menem a justificar la reorientación de las medidas económicas en pro del mercado. Para mayores detalles acerca del cambio de discurso se recomienda ver Novaro (2009).

de la inédita crisis económica hiperinflacionaria del país (Martínez, 1991) derivaron en la salida anticipada de Alfonsín. Dicha coyuntura propició un cambio en el modelo de desarrollo imperante hasta ese momento. Así, la nueva administración apostó por la adopción de los postulados neoliberales en materia económica, con el consecuente achicamiento del Estado y una nueva forma de gestionar la política para alcanzar la aquiescencia de los principales agentes económicos internos y externos (Rapoport, 2005: 785).

A nivel político, se debe tener en cuenta que la victoria lograda en 1989 representó para el justicialismo una clara ventaja en la distribución de poder institucional. Ello se tradujo en la obtención de una mayoría en la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, pero también en 17 de las 22 provincias. Esta situación marcó un ciclo de desequilibrios y tensiones entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo, poniendo en evidencia la prescindencia del primero para construir consensos y poder realizar los cambios que se consideraban necesarios. Si bien el Congreso con mayoría peronista votó en 1990 la ley de Reforma del Estado y de Emergencia Económica –las cuales habilitaron al gobierno a realizar las reformas por vía de decretos de necesidad y urgencia (DNU) que totalizaron más de 400 en todo el período– los cambios posteriores se implementaron sin la anuencia parlamentaria a través de una práctica generalizada de gobernar mediante los DNU. De tal modo que la privatización de las empresas públicas, la apertura comercial, la desregulación económica, la flexibilización laboral y la renegociación de la deuda pasaron a ser materia exclusiva del Ejecutivo.

Los éxitos económicos inicialmente alcanzados le permitieron al gobierno mantener la mayoría en la Cámara de Diputados en las elecciones de mediano término de 1991, repitiéndose en octubre de 1993 y en la convocatoria a una reforma constitucional que pudiera habilitar la reelección presidencial. En diciembre de ese año, Raúl Alfonsín firmó con Carlos Menem el “Pacto de Olivos” que finalmente habilitó dicha reforma constitucional para 1994. En ella se plasmaron las ambiciones del Ejecutivo de lograr la mentada reelección, establecer un balotaje “a la argentina” de 45% para la fórmula presidencial ganadora siempre que existiesen 10 puntos de diferencia con la segunda fuerza y, por sobretodo, darle carácter constitucional al uso de los DNU y a las atribuciones de iniciativa legislativa provenientes del Ejecutivo. Por su parte, Alfonsín lograba la incorporación del Jefe de Gabinete, la creación del Consejo de la Magistratura y la elección del tercer senador por la minoría a sabiendas de la mayoría justicialista que la cámara tenía desde el retorno de la democracia.

El triunfo para un nuevo mandato presidencial en 1995 le permitió al Ejecutivo plantear la segunda reforma del Estado, que a diferencia de la primera, encontró oposición en el Congreso, lo cual estaba demostrando la

creciente resistencia interna a las medidas del ministro de economía, Domingo Cavallo. Los déficits “sociales del modelo fueron simultáneos a la abrupta pérdida de popularidad del presidente” (Novaro, 2010: 262) desde 1996, sumado a los casos de corrupción que a partir de entonces sí generaron malestar social. Por tal motivo, en el segundo gobierno menemista la economía entró en piloto automático y las iniciativas presidenciales continuaron bajo la senda de los DNU.

El descontento de la población junto con la generalización de la protesta, los cortes de rutas, los nuevos actores sociales excluidos del modelo, las crisis financieras internacionales que vulneraron la economía nacional y los hechos de corrupción se hicieron sentir en las elecciones de mediano término de octubre de 1997. La pérdida de dichas elecciones²⁵ –tal como ocurrió a finales del gobierno de Alfonsín– presagiaba un inminente cambio político que se cristalizó con la llegada al poder de la Alianza (UCR-FREPASO) con el presidente Fernando De la Rúa en 1999. Sin embargo, se debe precisar que la alternancia política no fue sinónimo de cambio del rumbo económico, ni en las principales líneas de la estrategia de inserción internacional.

La pronta ruptura de la alianza gobernante²⁶ y el desencadenamiento de una profunda crisis económica conllevaron un acelerado aumento de la protesta social. Así, los días 19 y 20 de diciembre de 2001 fueron escenario de la declaración del estado de sitio y de una cruenta represión policial que terminó con la vida de numerosos manifestantes. Ante el fracaso de la iniciativa presidencial de conformar un gobierno de unidad nacional, De la Rúa renunció a su cargo, profundizando la crisis política, social y económica. En este contexto de gran inestabilidad, “se tomaron decisiones trascendentales. Se declaró que no se pagaría la deuda externa, se derogó la ley de convertibilidad, el peso fue devaluado el 40% y se extendió el “corralito” a los depósitos a plazo fijo” (Romero, 2014: 205).

1. La estrategia de inserción internacional argentina durante los gobiernos de Carlos Menem y Fernando De la Rúa

Las grandes transformaciones que caracterizaron al período de pos Guerra Fría, influyeron de forma considerable en la percepción del gobierno menemista sobre el nuevo orden internacional que comenzaba a cobrar forma. La

25. En ellas, la Alianza triunfó en los principales distritos y la provincia de Buenos Aires, y a nivel nacional sumó el 45,7% de los votos, contra el 36,3% del PJ, que hizo la peor elección de su historia Véase: Novaro (2010: 265).

26. Las diferencias al interior de la Alianza se cristalizaron en abril del año 2000 con el “escándalo del Senado”. En el marco del tratamiento de la ley laboral, más conocida como la “ley

misma se hizo palpable en distintos discursos que tomaron lugar ya el día de la asunción presidencial. Al respecto, en un discurso en la Casa Rosada destacó: “Levantamos las banderas de siempre pero no podemos equivocarnos, vivimos en otras épocas y en otros tiempos” (Menem, 1989). La idea de ‘cambio’ en el clima de época fue reiterada por el ex mandatario años más tarde:

Estos son años de cambio y transformación. En un lapso asombrosamente corto, hemos pasado de un mundo bipolar, caracterizado por una confrontación estratégica que parecía insuperable a uno en donde la esperanza de un orden mundial en paz y armonía convive con algunas incertidumbres (Menem, 1994a).

Más aún, la administración menemista, a través de la figura del canciller Di Tella, se explayaba sobre su percepción respecto a dicho orden, haciendo hincapié en las transformaciones que el mismo sufría y en el rol que a partir de ellas le cabría al vínculo con diversos actores. El canciller sostuvo:

En el mundo se registran importantísimas mutaciones que, con aceleración imprevisible, han cambiado recientes horizontes y perspectivas (...) Estos cambios nos parecen, por cierto, orientados hacia un período de paz y estabilidad; grandes pasos se han dado en el camino de la distensión y el desarme. (...) vamos (...) hacia un mundo mejor que el dominado durante décadas por la guerra fría y la carrera armamentista (Di Tella, 1991a).

Para luego agregar “no podemos tolerar –de hecho, ningún país puede hoy hacerlo– clase alguna de aislamiento. El mundo está interrelacionado como nunca, empequeñecido por el progreso de las comunicaciones y ensanchado por los avances tecnológicos” (Di Tella, 1991a).

Una de las transformaciones más destacadas de la época, como se señaló anteriormente, sin dudas la constituyó la consagración de los Estados Unidos como la superpotencia victoriosa del enfrentamiento Este-Oeste. En esta línea, la percepción del gobierno sobre el nuevo orden internacional estaba ligada al avance del proceso de globalización, a la consolidación del liderazgo norteamericano, europeo y japonés, al menos a principios de los ’90, y a la primacía del paradigma de las economías de mercado y la democracia liberal.

Banelco”, se denunció que legisladores peronistas y radicales habían recibido sobornos de funcionarios del gobierno en pos de apoyar la aprobación de la misma. Las posiciones divergentes que adoptaron De la Rúa y “Chacho” Álvarez frente a las denuncias por presuntas coimas, llevaron a la renuncia de este último y al fin de la coalición (Romero, 2014).

Fruto de esta percepción se decidió la adopción integral de los “valores hegemónicos universalmente aceptados” en virtud de que se juzgó que de ellos devendría el prestigio, la credibilidad y la confiabilidad externa (Bernal Meza, 2002: 74). Se fomentó una inserción internacional occidental que privilegiaba las relaciones con los Estados centrales, los organismos internacionales –especialmente los multilaterales de crédito–, las empresas multinacionales y el sector financiero. Dentro del vínculo con los Estados centrales, la nota distintiva de la política exterior de este período fue el alineamiento con Estados Unidos. Al punto que las relaciones con Washington alcanzaron “el nivel más alto en la historia del vínculo bilateral” (Busso, 1998: 25), en una etapa en la que el gobierno argentino avizoraba la posible instauración de una *pax americana*.

De esta forma, Argentina procuró que su estrategia de inserción internacional redundase en favor de obtener una excelente relación con el país del norte y decidió subordinar a dicho vínculo una gran parte de la agenda de política exterior argentina. Por tanto, la diversificación de relaciones e incluso los lazos con ciertos actores, la postura asumida frente a diversos temas de la agenda global en los organismos internacionales, la implementación de acuerdos económicos, etc., quedaron enmarcados en el vínculo con los Estados Unidos.

Desde el inicio del gobierno justicialista los hacedores de política tuvieron en cuenta la creciente vinculación de las cuestiones internas e internacionales y la necesidad de que los cambios operados en uno de dichos ámbitos se reflejasen con cierta simetría en el otro, otorgándole a la política exterior un perfil altamente “interméstico” (Busso y Bologna, 1994).

Ahora bien, la referida estrategia de inserción internacional necesitó sustentarse en una re-actualización del discurso partidario tradicional del peronismo. Se le otorgó una importancia ostensiblemente mayor que en otras épocas a tres variables que articularon cuestiones domésticas e internacionales. Ellas son: el contexto internacional, la crisis terminal del Estado argentino y el agotamiento del modelo de desarrollo (Busso y Bologna, 1994).

En efecto, tanto la formulación como la ejecución de la política exterior del gobierno menemista resultaron distintas a los esperado, fundamentalmente si se toma en cuenta el perfil ideológico tradicional del peronismo que siempre tuvo una prédica basada en conceptos como liberación y antiimperialismo, donde el nivel de enfrentamiento con los Estados Unidos, al menos en el plano discursivo, era muy alto. En este sentido, Menem abandonó el discurso de la campaña electoral y propuso una reactualización de la doctrina peronista. Para ello se basó en el realismo y el pragmatismo de las prácticas justicialistas que diferencian a dicho partido del histórico principismo propio de la UCR y en otorgar preeminencia a la clave económica, en un contexto donde imperaba la noción del “fin de las ideologías”.

Además, se buscó vincular a determinados académicos en las funciones de gobierno. Al respecto, es oportuno señalar que tradicionalmente no ha existido en el país una conexión importante entre políticos y académicos, aunque esta tendencia comenzó a revertirse a partir del retorno a la democracia. De hecho, durante los gobiernos de Alfonsín y Menem diversos grupos de pensadores empezaron a involucrarse tanto en la formulación como en la ejecución de la política exterior. En esta línea, es imposible desconocer la influencia de Carlos Escudé en el diseño de política exterior de la administración Menem. Al punto de que este internacionalista fue nombrado jefe de asesores del canciller Di Tella.

En su obra "Realismo Periférico" (1995) Escudé presenta una "filosofía de Política Exterior" diseñada para "Estados débiles y periféricos", que tuvo impacto tanto sobre la estrategia de inserción internacional argentina como sobre el modelo de desarrollo. Los supuestos básicos del realismo periférico residen en que: un país dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de la potencia hegemónica debe eliminar sus confrontaciones con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de las mismas a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar y base de poder. En palabras de Escudé "Los desafíos al liderazgo de Estados Unidos, al igual que otras confrontaciones directas o indirectas con grandes potencias, se justifican sólo cuando están conectados directamente a factores que tienen un impacto sobre el crecimiento y el desarrollo económico" (Escudé, 1995: 332). De esta forma, la política exterior debe calibrarse no sólo en términos de un riguroso cálculo de costos y beneficios materiales, sino también en función de los riesgos de costos eventuales. Conforme con el autor, la autonomía debe redefinirse en términos de los costos relativos de la confrontación. Es decir, la autonomía se medirá en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción frente a un problema determinado. Por ende, es necesario distinguir la inversión de autonomía del consumo de autonomía.

El apego a estos postulados resulta evidente si se consideran las palabras del canciller Di Tella (1991a) cuando éste argumentaba:

Somos conscientes de que la autonomía no es sinónimo de libertad de acción: la autonomía se consolida y expande con un uso prudente y sensato de sus resortes propios o se restringe a través de un uso irresponsable de los mismos. (...) no propugnaremos políticas de poder sin poder, (...) no sostendremos confrontaciones que no hagan a intereses vitales para el país, (...) cumpliremos los compromisos contraídos y sobre todo, (...) no nos manejaremos con criterios emocionales, de los que a veces arrojan réditos de popularidad que la realidad disipa

velozmente. Es indudable que desafiar a una gran potencia puede tener un alto contenido emocional: los costos y perjuicios serán mucho más altos; desde luego, nuestro país no podría soportarlos (Di Tella, 1991a).

Ahora bien, de acuerdo con el análisis propuesto por Busso y Bologna (1994), si bien los principios del realismo periférico encontraron cabida en el gobierno menemista a través del canciller Di Tella, mucho de lo que el autor expresaba académicamente existía en la intuición del presidente con anterioridad a la aparición de Escudé en la escena política. Esta opinión se refuerza si se recuerda el período transcurrido entre las elecciones y la asunción del mando por parte de Menem. Por entonces la alianza con el liberalismo, los anuncios sobre los cambios en la política económica y la incorporación al gabinete de un hombre de Bunge & Born (B&B) eran síntomas claros del giro que se iba a producir a niveles de algunas políticas públicas, entre ellas, la política exterior y la política económica nacional e internacional.

De lo hasta aquí expuesto también se desprende el pragmatismo imperante como modo de acción política que se plasma no sólo en la voluntad de evitar una confrontación con los países desarrollados, sino también en otras acciones que emprendió esta gestión, algunas de las cuales recibieron fuerte rechazo de la oposición. Entre ellas: el abandono del movimiento No Alineados, el envío de naves al Golfo, el desmantelamiento del Cóndor, el cambio en el perfil de voto en Naciones Unidas, sólo por citar algunos ejemplos.

En definitiva, subyace a la propuesta del gobierno que el objetivo último de los Estados periféricos es el desarrollo económico. Tal como sostiene De la Balze (1998: 119-120) en un contexto de globalización y sin avances económicos, el país quedaría relegado a un rol secundario en el escenario internacional careciendo de los recursos materiales necesarios para poder llevar adelante en un futuro una política de poder y prestigio global. A los fines de generar dichos recursos, como ya se adelantó, Argentina abrazó los postulados básicos del modelo neoliberal, como correlato, abrió su economía, dio paso a un agresivo proceso de privatizaciones, amplió su participación en el comercio internacional y fomentó la llegada de nuevos inversores, conforme con los lineamientos del Consenso de Washington.

Asimismo, la adopción de esta "filosofía de política exterior para Estados débiles" se tradujo en el acoplamiento de Buenos Aires con Estados Unidos pues, la idea latente en la dirigencia argentina, era que el alineamiento con Washington traería aparejada toda una serie de beneficios económicos que resultaban necesarios a los fines de contrarrestar los costos internos que implicaba el plan de ajuste económico. A su vez, se esperaba que las alianzas políticas y las relaciones económicas preferenciales que pudiesen entablarse con países avanzados redundasen en la incorporación

económica y diplomática de Argentina al “primer mundo” (De la Balze, 1998: 110).

En base a la idea de los vínculos privilegiados durante esta etapa, sobresale el hecho de que entonces nuestro país adoptó un patrón de inserción excluyente que resultó en “acomodar la percepción del mundo y los comportamientos diplomáticos relevantes a lo que son los intereses y estrategias del país preferido” (Miranda, 2001: 173), hipotecando las posibilidades de implementar un diseño de política exterior autónoma y plegándose ante diversos temas de la agenda internacional al posicionamiento estadounidense.

Precisamente a raíz de dicho patrón de inserción se puede dar cuenta del “giro copernicano” (Simonoff, 1999: 86) que se produjo en la política exterior argentina en la medida que no sólo se abandonó la histórica confrontación con Estados Unidos, sino que incluso se avanzó en una alineación tal, que hubo quienes hablaron de un alineamiento automático. No obstante ello, esta política era defendida por el canciller Di Tella cuando, en línea con el pragmatismo propio de esta gestión, éste sostenía:

Nosotros estuvimos al borde de celebrar cien años de mala relación con Estados Unidos y cuatro años antes del aniversario decidimos arreglar los tantos y mejorar la relación (...) es una política sensata, práctica, es una política conducente a objetivos que la gente entiende y recibe los beneficios (Di Tella, 1995).

Aún más, los vestigios del mismo también se hicieron patentes en un discurso de Di Tella frente al Consejo Empresario Argentino cuando éste expresó que el país no ocultaba su relación con Estados Unidos sino que la ostentaba, para luego agregar la necesidad de reconocer su preeminencia en América Latina, donde llevarse bien convenía más que llevarse mal (Di Tella, 1991b).

Ahora bien, subyace a esta estrategia de inserción internacional la búsqueda de Argentina de reinsertarse internacionalmente, esta vez en el concierto de naciones del “primer mundo”. En este sentido, la mentada “inserción correcta” estaba íntimamente vinculada a la posibilidad de encontrar un espacio entre los países occidentales con mayor nivel de desarrollo que diseñarían el sistema internacional de pos Guerra Fría.

Vale mencionar que los medios, a través de los cuales se intentó alcanzar tal objetivo, apuntaron a estrechar los vínculos entre los objetivos políticos y económicos domésticos y las demandas y concesiones provenientes del exterior. Las decisiones de mejorar las relaciones con los Estados Unidos, normalizar los vínculos diplomáticos con Gran Bretaña, profundizar los contactos con la Comunidad Europea, participar de las fuerzas de paz de Naciones Unidas, defender la democracia y los derechos humanos a nivel regional, entre

otras, fueron presentadas como esenciales para atender las necesidades de Argentina ante un nuevo orden mundial (Busso y Bologna, 1994).

A partir de la puesta en práctica de esta estrategia de inserción internacional, es claro que Argentina dejó de pensarse como un país no alineado, del tercer mundo, tal como se había definido a lo largo de la gestión precedente. Todavía más, en virtud de la nueva filosofía que se abrazó en términos de política exterior y del modelo de desarrollo durante el período de referencia se concluyó que, si Argentina quería ingresar definitivamente al “primer mundo” debía retirarse del NOAL.

Como señala Reffico (1995), durante esta etapa “occidentalidad” y “no alineamiento” pasaron a ser términos incompatibles, esto en virtud de que el concepto de occidentalidad fue redefinido dejando de estar anclado en consideraciones ético-culturales para verse cargado de connotaciones político-económicas; ser occidental se identificó con estar asociado a un alineamiento con los países del bloque occidental.

2. Modelo de desarrollo neoliberal durante los gobiernos de Carlos Menem y Fernando De la Rúa

En este apartado se analiza el modelo de desarrollo propuesto por el menemismo y, en líneas generales mantenido por la gestión de De la Rúa. Tal como se aclaró en la introducción la revisión abarca las principales líneas macroeconómicas, comerciales y financieras.

2.1. Las medidas de política económica

Cuando se analizan los gobiernos durante el período de la redemocratización aparece como común denominador que las transiciones entre uno y otro han estado marcadas por situaciones de crisis, ya sean de naturaleza económica, política y/o social de distintos grados. En 1989 la histórica transición democrática del gobierno de Alfonsín al de Carlos Menem no fue una excepción cuando se observa el contexto en el que se llevó adelante. Los indicadores económicos corroboraban que la década de los ochenta había sido para Argentina una década ganada en términos políticos –por la transición democrática y la alternancia política– pero perdida en términos económicos. El PBI había retrocedido un 2,7%, la deuda externa representaba el 70% del mismo, sumado al aumento de la pobreza en un 47,4%, el estancamiento del empleo formal, el freno de la actividad económica, la fuga de capitales, la carrera especulativa en contra del austral y la caída de la cadena de pagos con los proveedores del Estado.

Ello significó para Menem tener que hacer frente a la crisis heredada cuestionando el modelo de desarrollo de Industrialización por Sustitución de

Importaciones (ISI) desde una perspectiva revisionista, en la que responsabilizaba del mal de los argentinos a la “década infame”. No sólo por el valor simbólico del primer quiebre institucional sino también por la intervención del Estado sobre el Mercado que apartó al país de las condiciones que se juzgaban habilitantes del verdadero desarrollo económico.

La implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico bajo el mantra de la ortodoxia requirió previamente de acciones políticas que allanaran el camino al Ejecutivo. Primero, se envió al Senado la propuesta de ampliar de cinco a nueve los jueces de la Corte Suprema para lograr el respaldo judicial a las nuevas medidas e instrumentos que se aplicarían. Situación que luego generó críticas por la denominada mayoría automática. Segundo, como se mencionó en la introducción del presente capítulo, se envió al Congreso las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado.

Las señales pro mercado tuvieron una doble modalidad. En un contexto de cambio en las relaciones internacionales con el fin de la Guerra Fría y con el sistema capitalista consolidado a escala global, Argentina, hacia el exterior debía procurar la ayuda de los centros económicos financieros, los organismos de créditos internacionales y las principales potencias occidentales²⁷, poniendo fin al “desacople” que existió durante el gobierno de Alfonsín²⁸. Asimismo, hacia dentro, la elección de miembros del Grupo B&B²⁹ en la cartera económica y de Álvaro Alsogaray como principal asesor económico buscó reconciliar al gobierno justicialista con la denominada burguesía nacional, las empresas extranjeras radicadas en el país y los acreedores externos³⁰.

-
27. La necesidad de reinsertar a la República Argentina en el nuevo orden internacional y en los mercados internacionales se vio reflejada en la elección de economistas en la cartera de relaciones exteriores. Primero estuvo Domingo Cavallo (1989-1991) y luego Guido Di Tella (1991-1999). En la gestión de Cavallo se buscó generar las condiciones de seguridad jurídica a los capitales extranjeros firmando sendos protocolos de Promoción y Protección a la Inversión Externa Directa con los principales países desarrollados.
 28. Durante la década de los ochenta, los principales países desarrollados comenzaron a implementar medidas tendientes a estabilizar la economía bajo los supuestos de la Teoría de la Oferta y a reducir el rol del Estado sobre el Mercado en lo que se conoció como la Revolución neoconservadora. Recién a fines de la década, aparecerá el denominado Consenso de Washington que tuvo como objetivo identificar las causas de las crisis latinoamericanas y las posibles recetas que los países debían implementar para retornar al camino del crecimiento y la estabilidad económica (Bresser Pereira, 1991).
 29. El primer ministro de economía designado fue Miguel Roig, quien fue seguido por Néstor Rapanelli, ambos miembros directivos del Grupo B&B.
 30. Para ese entonces, se identificaba entre los principales agentes de la burguesía nacional al Grupo de los 8 integrado por: la Sociedad Rural Argentina, la Unión Industrial Argentina,

A pesar de que nunca hubo una mención oficial explícita a la adscripción de los postulados del Consenso de Washington, las primeras medidas económicas se orientaron a reducir el déficit fiscal —y lograr excedentes para cumplir con las obligaciones del pago de la deuda—, frenar los aumentos de salarios —con la reforma del Estado— y a desregular y estabilizar la economía desde una perspectiva monetarista en torno a la inflación.

Con las leyes ya promulgadas se suspendieron los regímenes de promoción industrial (regionales) y de exportaciones, la ley de “Compre Nacional” que daba preferencia en las compras gubernamentales a empresas nacionales y a las normas que impedían el ingreso de capital extranjero. Asimismo, con el fin de reducir el déficit fiscal se emprendieron dos medidas que generaron una dualidad en la opinión pública, entre quienes apoyaban el modelo y sus detractores, en particular los sectores que se vieron profundamente afectados por el modelo adoptado.

Por un lado, se terminó con el sistema de privilegios y de estabilidad que gozaban los empleados públicos, se pasaron a retiro y jubilaciones anticipadas al personal de planta nacional y provincial, se descentralizó la administración pública, se congelaron salarios, se introdujo el contrato determinado de trabajo, el período de prueba y se cubrieron las vacantes con pasantes y/o contratos temporarios sin aportes a los sindicatos y a las obras sociales³¹. La Ley Nacional de Empleo N° 24.013 de 1991 planteó para las empresas el trabajo “promovido”, en el que las personas no eran asalariados y no estaban protegidas contra despidos arbitrarios, sin preaviso y pago de indemnizaciones³². Situación que consagraba la *flexibilización laboral* bajo el nuevo modelo de desarrollo.

Por el otro, la disminución del peso del Estado sobre la economía y la necesidad de equilibrar el presupuesto con el gasto condujo a implementar a través del Ministerio de Obras y Servicios Públicos a cargo de Carlos Dromi y su interventora, María Julia Alsogaray, los planes de privatizaciones. Con la venta de los activos argentinos se buscó generar fondos, la posibilidad de que los nuevos dueños paguen —mediante el sistema de capitalización— con

la Asociación de Bancos de la República Argentina, la Bolsa de Comercio, Asociación de Bancos (privados) Argentinos, la Unión Argentina de la Construcción, la Cámara de la Construcción y la Cámara Argentina de Comercio.

31. Claramente la política laboral del gobierno menemista buscó reducir los costos laborales directos e indirectos para incrementar la productividad y lograr competitividad por vía de la reducción de los costos laborales. Ello condujo a enfrentarse con la línea sindical de Saúl Ubaldini en la CGT ante las acusaciones de haber traicionado las conquistas sociales del peronismo.
32. Se agregaron luego la Ley de Flexibilidad 24.465/95 y la Ley para Pymes 24.467/95.

bonos de la deuda, terminar con la ineficiencia de las empresas estatales y realizar la modernización de los servicios otrora en manos del Estado.

Hacia fines de 1990 se privatizaron Aerolíneas Argentinas, la empresa de telefonía del Estado ENTEL, los canales de televisión 11 y 13 y las petroquímicas Induclor, Petropol y Polisur. En una segunda etapa, se privatizó YPF, dejando al Estado una participación mínima hasta la venta de la acción de oro en 1999 a Repsol de España. Asimismo, el ciclo privatizador continuó con las rutas nacionales, los ramales ferroviarios urbanos, el sistema de cargas, cloacas y agua corriente, el Correo Argentino, los Aeropuertos, el Banco Hipotecario, SOMISA y Fabricaciones Militares³³. La necesidad de ajustar las cuentas nacionales marcó el modo discrecional en el que se realizaron las privatizaciones, sin marcos y entes regulatorios previos para controlar el cumplimiento de los contratos y atender el reclamo de los usuarios y clientes (Neffa, 2008: 302). Si bien las privatizaciones permitieron al país ingresar al Plan Brady, también generaron las condiciones para la concentración económica en monopolios u oligopolios³⁴ lo “que posibilitó la articulación de un proyecto común entre distintos grupos económicos locales y el poder económico internacional, cuyos intereses se habían contrapuesto conflictivamente durante el gobierno de Alfonsín” (Rapoport, 2005: 803).

El rebrote hiperinflacionario en 1990 y las críticas al “modelo” condujeron a Menem a cambiar al ministro de Economía por Erman González. A partir de entonces se fueron sucediendo toda una serie de medidas tendientes a alcanzar el equilibrio macroeconómico hasta que finalmente, en febrero de 1991, se produjo el traslado de Domingo Cavallo de la Cancillería a Economía. Como se verá más adelante, el establecimiento de la Ley de Convertibilidad cambió la denominación de la moneda nacional, estableció una paridad fija con relación al dólar y obligó a una correlación entre los pesos circulantes y los dólares depositados en el Banco Central. De esa forma, y por ley, quedaba prohibido todo tipo de intervención en el valor de la moneda como también la posibilidad de que el Ejecutivo devalué, tal cual había ocurrido en los últimos cincuenta años. A pesar que uno de los objetivos de la caja de conversión era frenar la inflación, no se pudo evitar la sobrevaluación del peso, lo cual desalentó con el tiempo las exportaciones e incentivó las importaciones.

33. Cabe mencionar, que además se pasó de un sistema público de reparto a uno de capitalización privada en manos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

34. Entre los grupos económicos locales se destacan B&B, Pérez Companc, Rocca-Techint, Soldati, Macri-SOCMA, Fortabat, Astra-Gruneisen, Richards, Bemberg, Acevedo-Acindar, Massuh y Zorraquín, entre otros.

Empero los éxitos económicos iniciales (la reducción de la inflación a un dígito, la reactivación del consumo y el crecimiento económico) los problemas del nuevo modelo de desarrollo aperturista y/o neoliberal no tardaron en aparecer. El primero se dio en el frente externo, donde Argentina quedó expuesta a la volatilidad de los capitales financieros por el Efecto Tequila (1995), la crisis asiática (1997), la crisis rusa (1998) y la crisis brasileña (1999).

A ello se sumó que la apertura económica y la liberalización comercial conspiraron contra la competitividad de los sectores productivos nacionales. Aunque se trató de revertir esa situación bajando a cero el arancel sobre los bienes de capital en el MERCOSUR, muchas empresas tuvieron que cerrar sus puertas al no poder enfrentar la competencia de las importaciones. Por último, y ligado a lo anterior, el déficit comercial argentino en la balanza de pagos se equilibró a través de la toma de deuda externa en los mercados financieros. Hecho que resultó insostenible en el tiempo, especialmente cuando la liquidez internacional desapareció y Argentina quedó presa de un círculo vicioso de endeudamiento que hacía imposible sostener el modelo.

En la segunda presidencia menemista, la economía –como se popularizó en diferentes ámbitos políticos y académicos– ingresó en el modo de “piloto automático”. Por tal motivo, la promesa de una “segunda reforma del Estado” que pudiera dar respuesta a la conflictividad social no se realizó. La dualidad de la sociedad argentina se manifestaba en aquellos que se beneficiaron de esas políticas y en los nuevos pobres y/o los excluidos del sistema (piqueteros y cartoneros símbolos de la degradación a la que se había llegado en la estructura social argentina). Tal como se expresó, este contexto propició un cambio a nivel político, posibilitando la llegada de la Alianza al gobierno en 1999.

En un contexto de recesión económica y creciente malestar social la nueva administración decidió continuar con la política de Convertibilidad, cumpliendo de esa manera la promesa electoral de mantener el valor de un peso un dólar. Sin embargo, la misma actuaba como un *corset* que dificultaba emprender medidas económicas que no fueran tener que recurrir al ajuste. La gestión del ministro Machinea no pudo revertir las condiciones de crisis económica y social, evaporando el apoyo de los sectores medios que votaron a la Alianza, cuando se instauró el impuesto a las ganancias y se redujeron en un 13% los salarios, jubilaciones y pensiones.

El retorno de Cavallo a la cartera de economía a principios de 2001 se pensó con el objeto de encontrar apoyo del *establishment* económico nacional e internacional. Las leyes de Déficit Cero, de Competitividad y de Convertibilidad Ampliada intentaron dar una respuesta a la situación económica del país pero los mercados no acompañaron a las nuevas medidas que consideraron cosméticas, lo cual auguraba un inminente fin de ciclo.

2.2. Los lineamientos de política comercial³⁵

La Política Comercial del gobierno de Menem fue definida en los términos del paradigma neoliberal adoptado, donde la primacía de las pautas de mercado, la integración a la globalización y la convertibilidad fueron los ejes orientadores. Las tendencias del contexto global y regional enmarcaban estas definiciones, ya sea con la dinámica dentro de las negociaciones de la Ronda Uruguay, la creación del NAFTA o de la propia Unión Europea (UE) y la negociación del MERCOSUR.

El rasgo central de la política comercial de la época fue la adopción de un esquema aperturista de *múltiple tracks*, en sintonía con la liberalización comercial unilateral, la puesta en marcha del proceso de integración del MERCOSUR y el cierre de las negociaciones multilaterales en el plano del GATT/OMC. En lo que respecta a las medidas unilaterales de liberalización comercial, el objetivo fue reducir y/o eliminar al principal instrumento de política comercial que se empleó durante décadas bajo el modelo ISI, es decir, los aranceles. Los mismos fueron modificados, estableciéndose tres niveles: “20% para bienes de consumo, 10% para insumos y 0% para bienes de capital o intermedios no producidos en el país” (Rapoport, 2010: 400).

Complementariamente,

Entre 1990 y 1993, el régimen comercial (...) [introdujo la] eliminación de prácticamente todas las restricciones cuantitativas –que afectaban tanto a las importaciones como a las exportaciones–, la reducción en el nivel promedio y en la dispersión de la protección nominal, la simplificación de los trámites comerciales –incluyendo la eliminación de los permisos de exportación– y la eliminación de la mayor parte de los impuestos a la exportación. El arancel promedio cayó de 28,9% a comienzos de 1989, al 9,5% en 1991 (Bouzas y Pagnotta, 2003: 37).

De ese modo, sólo un pequeño grupo de productos (los automóviles, los productos textiles y el calzado) quedó sujeto a un tratamiento especial. Por su parte, se consolidó en la OMC (1995) un arancel nominal máximo del 35% el cual fue, a la vez, el Arancel Externo Común³⁶ adoptado dentro del proceso de integración regional. En cuanto a los instrumentos de promoción

35. Para el análisis de la política comercial se utilizó el informe técnico: “La política comercial externa en el modelo de desarrollo neoliberal: relevamiento de variables de las presidencias de Menem y De La Rúa” elaborado por Julieta Zelicovich en el transcurso del proyecto de investigación.

36. Conforme indican Bouzas y Pagnotta (2003) la entrada en vigor del AEC en enero de 1993 implicó para la Argentina una caída en el nivel promedio de protección del 15,4% al 13,9%.

de las exportaciones, las interpretaciones consultadas indican que si bien existieron numerosas iniciativas, su efectividad fue considerablemente baja (Bouzas y Pagnotta, 2003: 69). Estados Unidos y la UE eran los socios comerciales prioritarios, tanto en importaciones como en exportaciones, seguidos –cada vez con mayor intensidad– por los países del MERCOSUR.

A raíz del aumento de productividad que generó la importación de bienes de capital se produjo una especialización de las exportaciones. Ésta benefició a la producción de bienes básicos como los productos primarios y sus derivados (Bas y Ledesma, 2007: 71). Se destacan los cueros, metales comunes, alimentos y bebidas; y como nuevos sectores, la industria automotriz y la maderera (Bas y Ledesma, 2007: 77).

Los actores que participaron del comercio exterior se mantuvieron concentrados. Por ejemplo, en un estudio de Kosacoff (1995) se señala que para 1993 el principal exportador era YPF, seguido de Cargill, Nidera, Richco y B&B. Luego dos aceiteras: Vicentín y General Deheza. Y en el segmento de firmas que exportaban entre 100 y 200 millones de dólares figuraron tres agrupamientos con diecisiete empresas en total: las exportadoras de la agroindustria –aceites y frigoríficos–; las empresas relacionadas con el complejo automotriz y las empresas dedicadas a la industria extractiva.

En términos de flujos de comercio los resultados de la política comercial aplicada muestran, por un lado, un incremento en el conjunto de los intercambios comerciales, pero por el otro, un déficit persistente en la balanza de pagos, como se mencionó en el apartado anterior. En efecto, durante el menemismo el comercio exterior se expandió, tanto en volumen como en valor. No obstante, la mayor parte del período afrontó una balanza comercial deficitaria. En ello influyeron factores internos y externos. Los índices de precios de intercambio fueron levemente superiores a los de la década del ochenta, sin embargo el tipo de cambio dificultó la competitividad de las exportaciones industriales y al mismo tiempo alentó las importaciones.

Cabe subrayar que los déficits dentro de este marco de pensamiento no eran asumidos como negativos sino que “ciertos desequilibrios, como los del comercio exterior, no implican para el neoliberalismo y el ofertismo la existencia de un desequilibrio global, ya que son compensados por desequilibrios inversos en otros sectores, como los de flujo de capital” (Rapoport, 2010: 377-378). El equilibrio intrínseco de la política comercial dependía entonces de otras variables como la financiera. Cuando se desataron las sucesivas crisis internacionales de segunda mitad de los noventa, se presentaron numerosas dificultades. Las mismas caracterizaron el segundo período de la gestión Menem y la administración de Fernando De la Rúa.

El problema residió en que la política comercial adoptada tenía un perfil más bien rígido y excluía la posibilidad de regular situaciones coyunturales

a través del arancel, o de las limitaciones cuantitativas anteriormente utilizadas. En función de ello, en los momentos críticos del período se hizo frecuente el uso de medidas de protección contingentes (como las salvaguardas y los derechos *antidumping* y compensatorios). También se apeló a la reincorporación de otros tipos de instrumentos como la tasa de estadística que pasó en 1993 del 3% al 10%, en un esfuerzo de mitigar los cambios que se introdujeron con la implementación de la zona de libre comercio, en particular con Brasil. Durante el gobierno de De la Rúa los problemas de balanza de pagos se incrementaron y ello llevó al gobierno a ensayar diferentes medidas económicas que afectaron la política comercial. Una de éstas fue la introducción de un factor de convergencia en el tipo de cambio exportador; también se aplicaron modificaciones unilaterales de los aranceles (incremento a los bienes de consumo y reducción a los bienes de capital) y planes sectoriales de competitividad. Se coincide con Bouzas y Pagnotta (2003:39) quienes indican que, “en respuesta a las crecientes presiones internas y a una actividad económica en retroceso, la política comercial se volvió rehén de objetivos de corto plazo más que parte de una estrategia consistente”.

En lo que respecta a la integración económica regional, en marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción (TA), dando lugar a la creación del MERCOSUR y posteriormente, en 1994 le otorgaron su estructura definitiva y subjetividad internacional a partir del Protocolo de Ouro Preto. El esquema comercial adoptado “se basaba en la liberalización lineal y automática del intercambio [mientras que] la iniciativa política se diluyó y quedó reducida a la reiteración formal y retórica del objetivo integracionista” (Rapoport, 2010: 426).

En el marco global del Regionalismo Abierto, el nuevo regionalismo sudamericano hacía coincidir el modelo de desarrollo neoliberal con la “integración” entre los países socios como paso previo para ganar competitividad y luego insertarse en los mercados globales (Paredes Rodríguez, 2014). El objetivo primero del TA es “el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales”. Como resultado, prontamente se iniciaron negociaciones con los Estados Unidos³⁷ y la UE, además de con el resto de los países de América Latina que tenían acuerdos previos en el marco de la ALADI.

37. Conforme enumera Corigliano (2000), los instrumentos negociados comprenden “el Acuerdo relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y los Estados Unidos, suscripto en junio de 1991; el Memorándum de Entendimiento en materia de subsidios y derechos compensatorios,

El impacto de la creación del MERCOSUR fue positivo. En términos de comercio, “desde 1985 y hasta 1997 la tasa de crecimiento anual del comercio intrarregional fue de entre un 15% y un 27% anual, quintuplicando la del comercio extrazona” (Rapoport, 2010: 427). Para Argentina, la región se convirtió en un destino privilegiado para las exportaciones, especialmente de manufacturas. También se establecieron algunos encadenamientos productivos en sectores como el automotriz. Este proceso, sin embargo, no estuvo exento de conflictos. Las limitaciones en la coordinación de políticas macroeconómicas y las divergencias en cuanto a las estrategias de inserción estuvieron a la orden del día (Rapoport, 2010; Lavagna, 2009). Como expresan López y Porta,

Mientras se programó un rápido avance en la liberalización de los flujos comerciales intrazona, no se progresó paralelamente en la reducción de las asimetrías –tanto macroeconómicas como sectoriales. Entre los países socios no se encararon estrategias de reestructuración –ni a nivel regional ni a nivel nacional– de los sectores afectados por la liberalización (López y Porta, 1995: 243).

Es por ello que desde entonces no se alcanzó a conformar el mercado común y en su lugar el proceso de integración devino en un híbrido: entre una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta. Esta situación se potenció especialmente a principio de 1999 con la devaluación del Real. “A pesar de que el Tratado de Asunción no incluía ningún entendimiento sobre política cambiaria, la devaluación del Real fue percibida como un cambio unilateral de las reglas del juego” (Bouzas y Pagnotta, 2003: 45).

Durante el gobierno de De la Rúa, el MERCOSUR fue identificado como un socio prioritario y predilecto de la nueva administración. No obstante, en la práctica ello entró en tensión con la relación especial con los Estados Unidos. Según indica Rafanelli (2010) “el dilema central que enfrentó esta administración

en septiembre del mismo año; el Tratado de promoción y protección de inversiones, suscripto entre Argentina y Estados Unidos, en noviembre; la firma del Memorandum de Entendimiento entre el Departamento de Comercio norteamericano y el Ministerio de Economía, en junio de 1994 y, finalmente, la Declaración de Propósitos de Cooperación de la Embajada Argentina y los consulados argentinos en los Estados Unidos y el Servicio Comercial Exterior y el Servicio Comercial Exterior del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, en junio de 1996. Por su parte, entre los gestos y logros dirigidos al ámbito de las inversiones extranjeras cabe citar la firma del Tratado de promoción y protección de inversiones con Estados Unidos en agosto de 1992 y la propuesta argentina de dolarización de la economía, efectuada en los meses de enero y febrero de 1999, durante el último tramo del segundo gobierno de Menem.”

fue cómo resolver la necesidad de priorizar la alianza estratégica con Brasil, sin dejar de reconocer la conducción estratégica de Estados Unidos, dilema que fue producto de la confusión e incoherencia que imperó en el diseño de la política exterior.” Este dilema se tradujo en una tensión entre la profundización del MERCOSUR –impulsada por la Cancillería– y el ingreso al ALCA –avalado por el Ministerio de Economía–.

Mientras que el ALCA se planteaba como un proceso negociador aún en discusión, en el año 2000 se produjo el “relanzamiento” del MERCOSUR. Se trató de una intención de dar nuevo impulso al diseño institucional del mismo y se desarrolló una revisión de los órganos existentes y el diseño de nuevos mecanismos para el accionar conjunto. Sin embargo, la situación económica que atravesaba Argentina y el contexto de cambio ideológico a nivel regional, no hicieron posible avanzar en dicha dirección.

En lo que respecta a la dimensión multilateral, en la década del noventa, a la par que se observaba un crecimiento de la hegemonía norteamericana, se produjo una revalorización de las instancias multilaterales, incluidas las de tipo comercial como lo muestra el fin de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC en 1995.

Al cierre de la Ronda, Argentina debió internalizar varios cuerpos normativos derivados del *GATT* o recientemente negociados. El acuerdo *anti-dumping* puede nombrarse entre los primeros –Decreto 2121/94–, en tanto que la modificación para patentes farmacéuticas –Ley Nº 24.481 y sus modificatorias– y la Ley Nº 24.766³⁸, entre los segundos. Respecto de esta última, cabe indicar que se trató, además, de un tema de frecuentes rispideces en la relación argentino-norteamericana³⁹.

Con la llegada de la Alianza y la profundización de las crisis domésticas –dado el recrudecimiento de los problemas de la deuda– la OMC fue desplazada de la agenda de política exterior. Los temas comerciales multilaterales quedaron relegados detrás de otros problemas más urgentes y, así, se expresó en las acciones diplomáticas. La más representativa de éstas fue la no concurrencia del ministro de Relaciones Exteriores a la Conferencia Ministerial de Doha, en noviembre de 2001, aún cuando a la Argentina le hubiese correspondido una vicepresidencia dentro de tal encuentro (Zelichovich, 2013).

38. Ley de confidencialidad sobre información y productos que estén legítimamente bajo control de una persona y se divulgue indebidamente de manera contraria a los usos comerciales honestos.

39. Corigliano sostiene que “Guido Di Tella, reconoció la amenaza de represalias por parte de las autoridades norteamericanas en el caso que la Argentina no adoptase una ley que protegiera las patentes de los medicamentos” (Corigliano, 2000).

2.3. Aspectos financieros y monetarios del modelo de desarrollo menemista

En cuanto a los aspectos monetarios y financieros, la presidencia de Carlos Menem inicia un período histórico —que se extiende por una década y en líneas generales se prolonga durante los dos años de la gestión De la Rúa— signado por las intenciones de producir grandes transformaciones estructurales en la economía argentina.

Como ya se mencionó, la situación al inicio de su presidencia era extremadamente delicada dada la magnitud de los desajustes macroeconómicos. El período alfonsinista representó el punto más débil de la sustitución de importaciones como modelo de desarrollo sustentable y viable.

En 1989 la Argentina experimentó el primero de los dos estallidos hiperinflacionario que tuvo el país, en este año los precios al consumidor aumentaron 3.079% y tuvo como consecuencia la ruptura abrupta del último plan de ajuste del gobierno de Alfonsín, el Plan Primavera. La segunda hiperinflación tuvo lugar entre enero y marzo de 1990, año en que la inflación alcanzó el 2.314% (Rapoport, 2010: 10-11).

Sobre esta delicada situación se sustenta el diagnóstico de la necesidad de cambio del modelo de desarrollo. El discurso del agotamiento del modelo anterior, que en realidad se inicia a mediados de los setenta, reúne un conjunto de afirmaciones en las que se basa el ideario neoliberal. Sostiene que las limitaciones del modelo de sustitución de importaciones encuentran sus raíces en el excesivo intervencionismo del Estado, identificando al mismo con una versión local de estado de bienestar populista distribucionista peronista (Ferrer, 2012: 406).

Dicho discurso pone el acento en la necesidad de corrección de las fuertes distorsiones del déficit, las devaluaciones, la inflación y la toma de deuda de los mercados internacionales. Consecuentemente, la inserción internacional es identificada en lo económico con la apertura de la economía tanto en lo financiero como en lo comercial y con la incorporación acrítica, optimista y unilateral al proceso de globalización promovido por los países centrales.

A continuación se analizan los aspectos financieros y monetarios durante las presidencias de Menem y De la Rúa. Si bien estas variables no reflejan al modelo de desarrollo en su totalidad, en algunos casos, constituyen una condición previa necesaria para su puesta en marcha.

En este sentido cobran especial importancia cinco aspectos relacionados entre sí: el fin del festival de bonos emitidos en el mercado local que crearon una deuda interna destinada a estallar; la refinanciación de la deuda externa (una tarea pendiente del gobierno de Alfonsín); la inestabilidad monetaria que generaba una inflación con picos hiperinflacionarios de

consecuencias desastrosas; las corridas devaluatorias que minaban la confianza sobre nuestra moneda y finalmente, el ordenamiento fiscal dada la imposibilidad de seguir financiando el abultado déficit.

2.3.1. Plan Bonex

En el gobierno de Menem se encuentra un breve período de transición que transcurre entre la asunción en julio de 1989 y abril de 1991. En dicho período se desempeñaron como ministros de Economía Miguel Roig, Néstor Rapanelli y Erman González. Durante estas gestiones se intentó estabilizar los precios internos mediante la reducción del desequilibrio externo y fiscal, incluyendo subas en las tarifas públicas, de los combustibles y una fuerte devaluación del austral. Como fue señalado, este plan económico fue denominado “Plan B&B”. El mismo tuvo escaso éxito y desembocó en un nuevo estallido hiperinflacionario luego de una nueva devaluación en diciembre de 1989 lo que determinó la renuncia de Rapanelli y la designación de Erman González frente a la cartera de economía. El principal problema que afrontaba este ministro era la herencia de una deuda interna creciente e impagable, originada en la colocación indiscriminada por parte del gobierno nacional en el sistema bancario local de títulos públicos con intereses gravosos. Esta situación se complejizaba por una creciente acumulación de atrasos en pagos a proveedores, contratistas de obras y deudas con los beneficiarios del sistema provisional. Dichos bonos, emitidos por el Estado, eran colocados compulsivamente en el sistema bancario que los compraba con los depósitos a plazo fijo de los ahorristas locales.

Dadas las necesidades de financiamiento del Estado, las fuertes devaluaciones, la carrera entre el rendimiento del dólar y la tasa de interés para sostener este esquema de endeudamiento, a finales de 1989 los depósitos a plazo fijo a 30 días se pactaban con tasas por encima del 400%. Aunque el público en general, y los pequeños ahorristas en particular, no tomaron conciencia de la situación, dicho mecanismo era a todas luces insostenible en el tiempo. El *default* interno de esa deuda era inevitable. Así, el 28 de diciembre de ese año, con el Decreto 36/90, el gobierno concretó un canje compulsivo de todos los plazos fijos que superaban el millón de australes, a cambio de bonos (denominados Bonex 89) con vencimiento a diez años (1999). Adicionalmente, se prohibió a las entidades financieras recibir depósitos a plazo hasta nuevo aviso. Se estima que la confiscación alcanzó al 60% de la base monetaria, lo que provocó una fuerte recesión, producto de la importante reducción de la liquidez.

En virtud de lo sorpresivo de la medida, durante los primeros meses no hubo claridad acerca de qué podían hacer los ahorristas con dichos bonos. Posteriormente, se creó un mercado secundario en el cual se pudieron

vender —con grandes descuentos—, permitiendo a los ciudadanos recuperar parte de sus ahorros.

La puesta en marcha del Plan Bonex causó un profundo impacto en la población y significó una gran pérdida para los tenedores de plazos fijos. Es claro que el gobierno tomó una decisión política y económica consecuente con su perfil ideológico. Las pérdidas originadas no se repartieron de manera equitativa: el Estado se salvó a sí mismo con una renegociación compulsiva transfiriendo hacia adelante (diez años) el pago de sus compromisos. A la vez, excusó al sistema bancario de toda responsabilidad asignándole el papel de simple intermediario y respetando sus ganancias extraordinarias en todo el proceso. Finalmente, los costos y pérdidas del salvataje debieron ser asumidos por los ahorristas. Sin dudas, el Plan Bonex constituyó un *default* interno a costas de la población, imponiendo una redistribución de la riqueza a favor de los bancos y el Estado que destruyó una parte importante del ahorro nacional privado. Este plan de reestructuración compulsiva de deuda interna significó un paso previo para la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad y la primera decisión financiera importante del gobierno. Cumplido este cometido, el economista, Domingo Cavallo, asumió como ministro de Economía.

2.3.2. Plan de Convertibilidad

Una de las características de los planes de ajuste o de reforma inspirados en el neoliberalismo es la recurrencia a la metodología de políticas de shock para su implementación. Las mismas pueden entenderse como un abrupto giro en la política económica con fuertes variaciones de indicadores, tales como: tipo de cambio, tarifas, ajuste fiscal, contracción monetaria y endeudamiento, política antiinflacionaria basada en la contracción real del salario, intento de recomposición de las cuentas de las empresas públicas o del Estado y redistribución del ingreso.

Históricamente, el ministro que inauguró las políticas de shock en Argentina fue Celestino Rodrigo, quien durante el gobierno de María Estela Martínez de Perón en 1975 causó una gran convulsión social y política. Luego, este tipo de medidas fueron aplicadas por el ministro Martínez de Hoz en 1976 y, finalmente, en el gobierno de Menem a través de distintos planes, siendo el de Convertibilidad su máxima expresión. El denominador común de esta metodología en Argentina es la base de los intentos de reformas estructurales liberales orientadas por el mercado: privatizaciones, apertura financiera y comercial, reforma del Estado, redistribución del ingreso, desregulación de la economía.

En abril de 1991 el Congreso argentino aprobó la ley de Convertibilidad. Sus objetivos planteaban alcanzar la estabilización cambiaria, monetaria y fiscal en pos de lograr la sustentabilidad necesaria para la reformulación del modelo

de desarrollo. Se autorizó al Banco Central a sacar ceros al austral y a cambiar la denominación del signo monetario lo cual, a partir del 1 de enero de 1992, dio lugar al “peso” y a igualar su paridad con el dólar (Curia, 1999: 31).

Como política cambiaria, la Convertibilidad tiene su antecedente en la Caja de Conversión de principios del siglo XX. En este caso, se ancló por ley el tipo de cambio del peso al dólar impidiendo, a su vez, la emisión monetaria sin respaldo en divisas depositadas en el Banco Central. En consecuencia, se estableció una relación directa entre base monetaria y reservas de libre disponibilidad. Se buscó fortalecer la moneda anclando su valor a una divisa fuerte y se perdió el control de la política monetaria para impedir el financiamiento del sector público con emisión logrando reducir la tasa de inflación y acotando la financiación del déficit público al endeudamiento, particularmente externo. Esto determina que sea el ingreso de capitales foráneos el que influye en la liquidez local (oferta monetaria) y el ritmo de crecimiento, provocando que la Convertibilidad dependa del contexto internacional.

En lo inmediato, se logró una estabilidad de precios y un incremento del consumo interno que llevó al crecimiento económico. Asimismo, el ingreso de capitales extranjeros –producto de las privatizaciones– permitió una importante baja de la tasa de interés que condujo a un auge de los créditos para el consumo. En simultáneo, aumentaron las exportaciones y en mayor medida las importaciones, lo que ocasionó como ya se dijo, un déficit comercial creciente. El éxito inmediato del programa se explica también por un contexto externo favorable. La gran liquidez internacional hizo que Argentina recibiera préstamos a bajo interés generándose un *boom* económico en el corto plazo. Sin embargo, agotados los ingresos fruto de las privatizaciones, el ahorro externo constituyó el único mecanismo para financiar el consumo interno, el déficit fiscal y comercial y el crecimiento económico. Esto explica el incremento de la deuda pública y privada en el período. Con la crisis del Tequila y la reversión del ciclo de ingreso de capitales aparecieron los primeros signos de debilidad y alertas acerca de la sustentabilidad de dicho mecanismo. En realidad, la Convertibilidad necesitaba superávit fiscal para pagar la deuda pública y superávit comercial para tener los dólares que respalden al peso. No se alcanzó ninguno de los dos objetivos y el gobierno se vio obligado a endeudarse a tasas muy altas. Los nuevos créditos aumentaron la deuda y el consiguiente pago de intereses; condiciones que crearon un círculo vicioso no sustentable en el largo plazo.

2.3.3. Reforma financiera y Desregulación del mercado de capitales

El proceso de liberalización financiera reactualizó el proyecto neoliberal de Martínez de Hoz que buscó incorporar al país a la globalización financiera mundial. Desde el punto de vista de las transformaciones económicas

estructurales, la apertura financiera –por sus consecuencias e implicancias hacia el futuro– revistió mayor importancia que la apertura comercial.

Con la Ley de Convertibilidad se modificó el papel del Banco Central a través de una nueva Carta Orgánica que, entre otros temas, estableció su independencia, diversas limitaciones de emisión monetaria y de financiamiento del sector público y el abandono del rol de prestamista de última instancia del sistema bancario local (parte de estas funciones se transfirieron al Ministerio de Economía).

En cuanto a la desregulación del sistema financiero y bancario local se instituyó una nueva regulación prudencial de liquidez y capital, disponiéndose modificaciones en los encajes bancarios para las cuentas corrientes y cajas de ahorro, en tanto se eliminaron los encajes para los depósitos a plazo fijo. Con posterioridad, dichos encajes se modificaron con el objeto de favorecer los depósitos de más largo plazo; los bancos debían depositar el total de sus encajes en el BCRA. En la imposibilidad de asistir al gobierno nacional en el financiamiento del déficit, se promovió el ingreso de capitales permitiendo su libre entrada y salida y favoreciendo el endeudamiento con el sector privado. Con el transcurrir del tiempo, la sostenibilidad del modelo de Convertibilidad pasó a depender de la entrada de capitales externos, tornándose particularmente vulnerable a la coyuntura internacional y a sus ciclos de ingreso y egreso. Esto potenció su fragilidad frente a los vaivenes de la coyuntura financiera internacional, lo que en la práctica significó una dependencia estructural del ciclo económico de los Estados Unidos. Por ello, tanto desde el punto de vista económico como político, la Convertibilidad se transformó en el principal instrumento de inserción internacional de la Argentina (Castro, 2001: 4). El debate subyacente es si la Convertibilidad falló por un problema de mala gestión de la política (incapacidad de controlar el déficit fiscal, falta de disciplina política) o fue un modelo estructuralmente destinado al fracaso desde sus inicios por ser intrínsecamente inviable (necesidad permanente del déficit para crecer, crecimiento basado en deuda, déficit creciente de balanza de pagos y dependencia del ingresos de capital externo).

2.3.4. Plan Brady

El tercer desafío financiero a resolver lo constituyó la refinanciación de la deuda externa que se encontraba en *default* desde fines de la dictadura militar en 1982. Si bien el gobierno de Alfonsín había realizado distintas gestiones al respecto, no logró resolver el problema, de modo que cuando Menem asumió, el Estado se encontraba en cesación de pagos. Al inicio de su gestión la deuda pública ascendía a 92.400 millones de dólares, de los cuales sólo estaban registrados 63.700 millones quedando pendientes 28.700 millones (Cavallo, 2014: 2).

En el orden externo, a los fines de reestructurar parte de dicha deuda se llevaron a cabo una serie de negociaciones que permitieron acordar el llamado “Plan Brady”. Dicho plan fue impulsado por los grandes bancos norteamericanos y diseñado por el Secretario del Tesoro de Estados Unidos Nicolás Brady. Consistía en una operación compulsiva de canje de la casi la totalidad de la deuda que el país tenía con la banca acreedora incorporando una propuesta de quita y extensión de los plazos en su refinanciación. El plan sostenía el principio del tratamiento de país por país (“caso por caso”) y no una solución global, manteniendo la responsabilidad de la crisis en los Estados individuales y desconociendo el principio de corresponsabilidad de los acreedores que argumentaban los países latinoamericanos. Asimismo, se conservaron las clásicas condicionalidades requeridas por el FMI en cuanto a la aplicación de un ajuste macroeconómico y a los derechos de monitoreo y control de las economías nacionales por parte de dicho organismo (Llairó y Siepe, 2005: 3).

La crisis generalizada de principios de los ochenta que llevó al *default* a una gran cantidad de países latinoamericanos y asiáticos tenía una particularidad: los préstamos a estos países fueron realizados y estaban en poder de la banca privada, principalmente norteamericana. De modo tal que un impago obligaba a estos bancos a pasar a pérdida dichos préstamos poniendo en peligro la solvencia de muchos de ellos. El gobierno de Estados Unidos, alertado sobre esta situación presionó durante toda la década para que los países no repudiaran la deuda aunque no la pagaran. Esto explica el involucramiento oficial de Washington en las negociaciones y el lanzamiento de la iniciativa de reestructuración. Posteriormente, los bancos sólo oficiaron como intermediarios de la colocación de deuda sin mantener en su poder los bonos y títulos, transfiriendo al mercado privado inversor los riesgos de futuros *default*.

En diciembre de 1992, Argentina llegó a un acuerdo de refinanciación de su deuda con los bancos acreedores del exterior a través de un menú de instrumentos de pagos. El mismo entró en vigencia en abril de 1993 y mediante este acuerdo se refinanciaron, en forma escalonada a 30 años, aproximadamente 23.000 millones de dólares de capitales adeudados más 8.000 millones de dólares de intereses (Ferrer, 2012: 407).

Un hecho notable de ese período fue que el Banco Central tenía serias deficiencias acerca de los registros del endeudamiento tanto público como privado, debiéndose recurrir a los propios acreedores para que ellos mismos establecieran las sumas de reclamos de capital e intereses, poniendo de facto en manos de los llamados “mercados” la administración de la deuda.

De tal manera que siendo ministro de Economía el Dr. Domingo Cavallo, se le quitó al Banco Central el manejo de la deuda privada y se la otorgó al City Bank, como agente de cierre, designando como bancos agentes para las tareas de reconciliación de la deuda a J. P. Morgan, Banque Nationale de París, The Royal Bank Of Canada, Bank Of New York, Crédit Lyonnais, Midland Bank y Chemical Investment Bank (Carro, 2006: 13).

Como tampoco se confiaba en la eficiencia de la estructura del Banco Central y debido a que éste no contaba con los registros de intereses se contrató a la consultora internacional Price-Waterhouse, quien determinó los totales de cada contrato, con la información de los propios acreedores. En resumen, quedó cerrada toda posibilidad de llegar a establecer la verosimilitud de las deudas que los acreedores exigían (Carro, 2006: 13).

Los bancos entregaban así sus certificados de deuda contra títulos nuevos de “mayor calidad” (garantía). Los principales tipos de bonos dentro del Plan Brady fueron los siguientes:

- *Discount Bonds*: se emitieron 4.500 millones de dólares a 30 años, con una quita de 35% con respecto a la deuda original. La tasa de estos bonos era flotante: Libor + 0,8125. Cada bono cotizaba a 55 dólares y el rendimiento anual previsto era del 16,5%.

- *Bonos Par (Par Bonds)*: se emitieron por 15.000 millones de dólares a 30 años. La tasa era fija, aunque escalonada hasta su vencimiento. El precio de salida de estos bonos fue de 44,5 dólares y el rendimiento anual previsto del 16,5%.

- *Bonos a tasa flotante (Floating Rate Bonds, FRB)*: se emitieron por 7.100 millones de dólares para pagar los intereses atrasados. Es un bono a 12 años, con tres de gracia. El interés era a tasa Libor + 0,8125. El precio de salida fue de 55 dólares y el rendimiento anual del 19,25% (Carro, 2006:33).

A partir de esta refinanciación se reabrieron los mercados financieros y, a diferencia del anterior proceso de endeudamiento en el cual los prestamistas eran los bancos, a partir de ahora los mismos sólo cumplirían el papel de intermediarios.

Durante los siguientes siete años del gobierno menemista, la composición de la deuda por tipo de instrumento y prestamista cambió mucho: aumentó la deuda con los organismos financieros multilaterales, especialmente con el FMI, a una tasa de interés más baja del orden del 4% anual; desapareció la deuda por préstamos sindicados (estos eran los préstamos de bancos comerciales que habían sido la fuente de financiamiento de los años setenta y ochenta y devengaban intereses del orden del 10% anual) y apareció el endeudamiento con agentes privados.

2.3.5. Relaciones con FMI

En el Informe que el Fondo presentó en el Encuentro anual del FMI-BM en octubre de 1998 la Convertibilidad se mostró como un ejemplo de política económica a nivel mundial. Tan sólo tres años después, el experimento argentino con moneda fuerte y políticas ortodoxas de una década de duración terminó en tragedia (Mussa, 2002: 3), demostrando que esto era un error.

Con el *default* formal de su deuda externa soberana, en dos años la Argentina pasó a ser considerada el mayor deudor moroso del mundo, después de haber sido la “niña bonita” del mundo de las finanzas de los modelos emergentes (Mussa, 2002: 7).

A lo largo de toda la década, las percepciones del FMI acerca de la Convertibilidad fueron cambiando. Se pasó desde una aceptación forzada y desconfiada hasta la crisis del Tequila en 1995 a un apoyo incondicional que se prolongó casi hasta el momento de su caída. Existen claramente dos visiones acerca del papel y responsabilidad del Fondo en esta cuestión. Por un lado, la de los críticos que cuestionaron el apoyo a un plan con características ortodoxas pero de dudosa sustentabilidad. Que, además, estaba sesgado hacia los intereses del sistema financiero internacional y con nula preocupación sobre las consecuencias en la estructura productiva y social.

Desde el propio Fondo las fallas fueron identificadas en el período pre-crisis de la Argentina. Sin embargo, sus actividades de supervisión sobre variables claves tales como el déficit fiscal y el nivel de endeudamiento fueron de baja intensidad. Según Mussa, por entonces Director del Departamento de Investigación, el Fondo cometió al menos dos errores importantes en el país:

- 1) Al no presionar más enérgicamente a las autoridades argentinas para que llevaran a cabo una política fiscal más responsable, especialmente durante los años de elevado crecimiento hasta mediados de los noventa;
- 2) Al brindar una sustancial ayuda financiera adicional a la Argentina durante el verano (boreal) de 2001, cuando ya era muy evidente que los esfuerzos del gobierno argentino por evitar el *default* y mantener el tipo de cambio fijo no tenían ninguna posibilidad razonable de éxito (Mussa, 2002: 6).

Contrariamente a la postura crítica que alegó la disminución de la soberanía económica, la versión del FMI sostuvo que las políticas que terminaron en la crisis fueron deseadas e implementadas por el gobierno argentino, en particular en los ámbitos de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal. Es decir, que no se asume ninguna responsabilidad acerca del tipo de cambio fijo, el déficit y el endeudamiento. Por el contrario, según se deduce de la cita anterior el problema habría sido ser demasiado pacientes, especialmente luego de

la crisis del Tequila. En ese punto la preocupación no era el déficit ni el nivel de deuda, sino una salida abrupta de la Convertibilidad con una devaluación acelerada por efecto contagio. A partir de ese momento la postura del Fondo ya no tendría reticencias y el apoyo sería público y decidido. Se permitieron aumentos de déficit fiscal y de deuda tanto para superar la crisis como para retomar el crecimiento.

Desde el 1995 quedó en evidencia la relación entre deuda, déficit y crecimiento. Dicho de otra manera, agotados los recursos de las privatizaciones, limitados los ingresos de capitales y aumentando el déficit de cuenta corriente, el crecimiento sólo se sustentó con déficit y deuda lo cual generó una espiral insostenible en el mediano plazo. Es en este momento cuando una parte importante del debate económico sitúa el agotamiento de la Convertibilidad como modelo de crecimiento, en tanto los costos de la sustentabilidad superan a los beneficios preanunciando una crisis de solvencia del modelo.

¿Por qué entonces en 1995 no se abandonó la Convertibilidad? La respuesta obedece tanto a razones políticas como económicas: la ausencia de consenso interno y externo y la falta de evidencias de la inevitabilidad de su caída.

Algunos años después, durante el gobierno de De la Rúa, la acumulación de desequilibrios domésticos e internacionales, de orden político y económico, puso de manifiesto que para finales de 2000 la caída era evidente. Ante esta situación, el Fondo se enfrentó a distintas alternativas: primero, no apoyar y dejar que cayera; segundo, apoyar de manera estándar y exigir un fuerte ajuste fiscal dejando que cayera sin decirlo; tercero otorgar un apoyo extraordinario pero forzando una reestructuración de la deuda que necesariamente sería no voluntaria, lo que implicaría un *default* de facto y desordenado. Finalmente, se acordó con el gobierno argentino la cuarta alternativa basada en un apoyo extraordinario, otorgando un acuerdo *stand by* de tres años, con una ayuda de 40.000 millones de dólares a cambio de un fuerte ajuste fiscal en enero de 2001, con reestructuración voluntaria de deuda al cual se dio en llamar “Megacanje” (Mussa, 2002: 50).

El fracaso de la Convertibilidad no solo abrió el debate acerca de la sustentabilidad en el largo plazo del plan sino también de los objetivos y la eficiencia de las políticas apoyadas por el Fondo. La caída en desgracia de la “niña mimada” traería repercusiones en el tiempo, que pondrían en cuestión el papel del organismo y aumentaría los reclamos para su transformación. Las relaciones entre el Fondo y la Argentina ingresaron en un cono de sombra con acusaciones y recriminaciones mutuas que durarían casi quince años. Mientras tanto, en la Argentina, la puesta en marcha y crisis del modelo neoliberal tuvieron efectos y consecuencias en su estructura financiera, productiva y social que se prolongarían hacia el futuro por mucho más tiempo.

3. La política exterior argentina

A partir del tratamiento sobre cómo Argentina pensó su estrategia de inserción internacional y su modelo de desarrollo en los noventa, el objetivo de este punto es analizar el impacto de esas variables sobre la Política Exterior de nuestro país desde 1989 hasta 2001. Para ello se seleccionó un conjunto de vínculos bilaterales y posturas en los espacios multilaterales que muestran claramente dicho impacto, dejando de lado la meta de describir la Política Exterior en su conjunto.

3.1. Las relaciones con Estados Unidos

Tal como se dijo en páginas anteriores, los objetivos de política exterior –desde la percepción del gobierno– sólo podían concretarse a través de la construcción de una alianza estratégica y económica con los Estados Unidos y los países desarrollados de Occidente (Corigliano, 2000). En base a ello, esta sección del capítulo se aboca en primer lugar a analizar el alineamiento con los Estados Unidos y las implicancias político-económicas y estratégicas de dicha relación bilateral para luego precisar las principales características del vínculo sostenido con Europa.

De acuerdo a Busso (1998) es posible visualizar dos grandes momentos, no excluyentes entre sí, en lo que respecta al desarrollo del vínculo bilateral Argentina-Estados Unidos durante la presidencia menemista. Una etapa inicial, coincidente con el primer gobierno de Carlos Menem, cuando Argentina procuró garantizar el establecimiento de buenas macro-relaciones⁴⁰ con el país del norte. En este sentido, el marco general del acoplamiento se organizó sobre cuatro ejes centrales, los cuales eran definidos por el gobierno nacional como valores compartidos entre ambos Estados e incluían los siguientes aspectos:

40. Según Carlos Escudé, las relaciones bilaterales entre los países pueden ser consideradas desde una perspectiva macro y/o micro. La macro-relación bilateral implica tener en cuenta la totalidad de los vínculos, lo que incluye también a las micro-relaciones bilaterales. El alineamiento así como otras medidas funcionales para una buena relación con una gran potencia, constituye parte de un marco global denominado macro-relación bilateral. Por otra parte, las micro-relaciones bilaterales se articulan en torno a una cantidad de problemas puntuales a cargo de múltiples actores –públicos y/o privados–. La principal diferencia entre las macro y las micro-relaciones bilaterales radica en que aquellas dependen de la voluntad del más débil en tanto que las relaciones micro dependen tanto de la voluntad de la parte más débil como de la más poderosa. Una buena relación macro dependerá de la voluntad de la parte débil en el sentido de ajustar sus objetivos a los de la gran potencia regional, pues la macro política exterior de aquella será un dato dado. En cambio, las buenas relaciones micro dependerán de ambas partes por igual. Y es en este ámbito donde se juegan intereses importantes del país más débil, razón por la cual no deben hacerse aquí concesiones gratuitas (Escudé, 1992).

a) la defensa de la paz y la seguridad internacionales, aspecto que involucró a todos los acuerdos de seguridad a nivel internacional, regional y bilateral. Este punto de la agenda incluyó temas muy variados que fueron desde el giro de la política nuclear, las transformaciones de la política misilística, la redefinición de la hipótesis de conflicto regional, la elaboración de nuevos consensos hasta el otorgamiento de nuevas funciones a las fuerzas armadas; b) la no proliferación de armas de destrucción masiva y sus vehículos lanzadores; c) la consolidación del sistema democrático y el respeto por los derechos humanos a nivel nacional y regional siguiendo los ejes de trabajo propuestos por Washington; d) la apertura de Argentina a las inversiones extranjeras y el comercio internacional, junto con el proceso de reforma económica doméstica, que se trató ampliamente en el apartado precedente.

Con relación a los ejes concernientes a la defensa de la paz y la seguridad internacionales y a la no proliferación de armas de destrucción masiva, se debe destacar que, en aquellos años, Washington identificaba cuatro grandes amenazas: las consecuencias derivadas de la implosión de la URSS; la difusión de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas) tanto como los medios para proveerlas; las tensiones permanentes en distintas regiones como la península de Corea y Medio Oriente; y el crecimiento intensivo de la rivalidad étnica y la violencia separatista. Para atender estas amenazas se propuso como líneas de trabajo: la disuasión nuclear, la consolidación de las fuerzas de despliegue rápido, el incremento del uso de la tecnología y mayor inteligencia.

Frente a dicho diagnóstico, la Argentina tomó la decisión de adherir a la mayor cantidad posible de acuerdos de control y no proliferación; desactivar proyectos de desarrollo armamentísticos y de tecnología sensible (uso dual) que pudiesen conducirla a la confrontación con Estados Unidos; participar en coaliciones internacionales para atender los escenarios de conflicto; y, al mismo tiempo, definir e implementar su política de defensa como netamente defensiva. De esta manera la política nuclear y la misilística así como la salida de tropas al exterior fueron, entre otros, el ámbito de aplicación de estas líneas directrices. Argentina firmó los acuerdos de salvaguardias mutuas con Brasil en el ámbito nuclear; negoció con otras naciones latinoamericanas las reservas que tenía sobre el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (TLATELOLCO) lo que permitió su ratificación y, finalmente, aprobó el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNT)⁴¹.

41. Es importante señalar que numerosas cuestiones estratégico-militares acordadas entre los países latinoamericanos en los noventa se enmarcaron en el concepto de "seguridad cooperativa". Este encuentra antecedentes en la propuesta de William Perry, Secretario de Defensa de los Estados Unidos (1994-1997). A lo largo de este capítulo se mencionan

A su vez, otra de las medidas que se adoptó en este contexto, acarreado profundos cambios en el posicionamiento tradicional del país, lo constituyó la desactivación del Proyecto del Misil Cóndor II. Como sostiene Busso,

Desde una perspectiva política se podría evaluar que para consolidar las relaciones con los Estados Unidos, y en función de la prioridad que el gobierno de ese país le otorgaba a la desactivación del misil, no alcanzaba con detener el proyecto, sino que había que modificar todo el contexto de políticas y reglamentaciones vinculados con la importación, exportación y producción de tecnología sensitiva. En este marco la administración Menem produjo un giro altamente significativo (...) (Busso, 1994: 96).

Estos cambios se materializaron principalmente a través del Decreto 995 del Ejecutivo en 1991, al crear la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), transfiriendo el control de todas las actividades espaciales al poder civil, desplazando a la Fuerza Área. Más aún, el mismo en su artículo Nº 8, sostenía que:

todos los elementos, partes y componentes del misil Cóndor II, en todas sus versiones y etapas de desarrollo (...) serán desactivados, desmantelados, reconvertidos y/o inutilizados según sus posibilidades de uso y aplicaciones y destinos pacíficos, de manera de efectivizar en forma fehaciente y definitiva la cancelación completa e irreversible del proyecto (Decreto 995/91).

De forma simultánea, el gobierno nacional procuró ingresar al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR), lo que se efectivizó en 1993; solicitó el ingreso al Grupo Australiano (que establece controles en materia de exportaciones de sustancias químicas y biológicas) y decidió avanzar en la asociación argentina al Comité de Coordinación para el Control Multilateral de Exportaciones (COCOM).

distintos ámbitos donde dicho concepto tuvo influencia: los vínculos con Estados Unidos; las relaciones con los vecinos (especialmente Brasil y Chile); la OEA y aunque no se desarrolle por cuestiones de espacio, el MERCOSUR. La Seguridad Cooperativa busca alcanzar la seguridad por medio del consentimiento, institucionalizado, entre los actores internacionales involucrados en el sistema, en lugar de que entre ellos se utilice la amenaza o uso de la fuerza coercitiva para subsanar sus diferencias. Supone que los objetivos de seguridad de los socios han sido identificados como comunes y compatibles, pudiéndose establecer relaciones de cooperación entre ellos para alcanzarlos. Con respecto al concepto de "seguridad cooperativa" ver William Perry, John Steinbruner y Ashton Carter (1992).

Asimismo, Argentina fue uno de los países que decidió formar parte de la coalición internacional⁴² que enfrentó al régimen de Saddam Hussein en el marco de la “Guerra del Golfo”. A los fines de contribuir con el cumplimiento de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se conformó una fuerza multinacional con el objetivo de verificar el acatamiento del embargo de materiales, mercaderías y carga que regía sobre Irak y Kuwait y en consonancia con las relaciones especiales que el país había entablado con Estados Unidos, el gobierno de Menem decidió sumarse a la misma⁴³. De hecho, conforme con Carrancio (1998: 149) esta decisión puede entenderse como la principal manifestación del alineamiento para con Estados Unidos en la región de Medio Oriente. En el plano interno, desde que surgieron los primeros trascendidos sobre la posibilidad de que el gobierno argentino se involucrase en el conflicto se abrió paso a una profunda discusión sobre la correspondencia o no enviar tropas al Golfo, asimismo, sobre si dicha decisión podía ser adoptada sin el aval del Parlamento. Lo cierto es que alegándose que se trataba del envío de fuerzas de paz, para lo cual podía prescindirse del aval del Congreso, el entonces canciller, Domingo Cavallo, anunció la partida de tropas hacia el Golfo⁴⁴.

Cabe mencionar que, al involucrarse en esta guerra, la Argentina rompió su tradición de neutralidad en conflictos extrarregionales (Bologna y Busso, 1994); una opción estratégica que debe enmarcarse en la práctica

42. En efecto, tras la invasión de Irak a Kuwait, el 2 de agosto de 1990, la reacción de la comunidad internacional no se hizo esperar. Naciones Unidas condenó el accionar iraquí y declaró un embargo que afectó tanto a Kuwait como a Irak. No obstante, ante el incumplimiento por parte de este último de las resoluciones adoptadas por el citado organismo, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución N° 678 conforme con la cual, actuando en conformidad con el capítulo VII de la Carta se autorizó a los Estados Miembros de la organización a usar todos los medios necesarios para la liberación del Emirato si el 15 de enero de 1991 Irak no se hubiese retirado del territorio de Kuwait.

43. Esta decisión marcó distancia entre la Argentina y el resto de los Estados Latinoamericanos que sólo apoyaron desde lo discursivo la resolución de Naciones Unidas sin involucrarse directamente en este conflicto que tomaba lugar en una región tan remota.

44. Los dos buques argentinos emprendieron su camino hacia el Golfo el 25 de septiembre de 1990 para culminar sus funciones el 29 de mayo de 1991. Durante dicho período, en una primera instancia, las naves desempeñaron tareas de verificación del cumplimiento del embargo resuelto por el Consejo de Seguridad. Vencido el *deadline* del 15 enero, cuando la coalición encabezada por Estados Unidos inició la operación militar para liberar a Kuwait, estas fuerzas se abocaron a apoyar y escoltar a las demás fuerzas navales de la coalición. Finalmente, por medio de la ley N° 23.904, del 23 de enero, se aprobó la permanencia de las naves en terreno en términos de apoyo logístico a la coalición internacional.

de sobreactuación del Ejecutivo, coincidente con el alto perfil que éste pretendió mantener en la región de Medio Oriente⁴⁵.

Otra particularidad de esta gestión residió en su activa participación en las misiones de paz de Naciones Unidas, elevando a niveles sin precedentes la contribución militar y civil del país. Tal es así que, durante esta etapa, Argentina se convirtió en el país latinoamericano que contribuyó con el mayor número de tropas a las misiones del citado organismo. Esta política buscó plasmar el compromiso argentino con la paz y la seguridad internacional y, a su vez, mostrar a nuestro país como un miembro confiable y activo de la comunidad internacional en una instancia en la que, como ya se señaló, Buenos Aires apostaba a su inserción en el “primer mundo”. Así fue que Argentina se comprometió en alrededor de treinta misiones de Naciones Unidas⁴⁶ y a pesar de que cada una de ellas significó diferentes grados de involucramiento, quedó plasmada la voluntad por parte del gobierno nacional de erigir a las Operaciones de Paz como una de sus herramientas más vitales de política exterior.

Desde una perspectiva política, en aquellos años, las evaluaciones sobre el giro en las cuestiones estratégico-militares destacaban visiones contrapuestas. Los críticos subrayaban que el país perdía autonomía para los desarrollos vinculados a la tecnología dual y no recibía compensaciones. Por su parte, el gobierno no sólo defendía los cambios, sino que a partir de 1997 presentó como un logro de su alineamiento con Estados Unidos la obtención del estatus de aliado extra-OTAN, pese a la crítica de algunos vecinos como Brasil y Chile⁴⁷.

45. Al respecto, vale señalar que, de acuerdo con algunos analistas, el involucramiento de Argentina en el conflicto del Golfo implicó un costo muy alto a pagar por parte de nuestro país, puesto que hay quienes sostienen que los atentados de 1992 y 1994, a la Embajada de Israel y la AMIA, que sacudieron no sólo a la comunidad judía sino también a la sociedad argentina en su conjunto, fueron consecuencia directa de la intervención del gobierno argentino en el área. De cualquier forma ésta no resulta una lectura unívoca, de hecho, se comparte la visión de quienes señalan que en virtud de la amplia participación de países árabes en la coalición que liberó Kuwait dicho análisis parece errado.

46. Argentina participó entre 1990 y 1999 en las siguientes misiones de la ONU: UNTSO; UNIIIMOG; GANUPT; UNAVEM I; ONUCA; UNIKOM; MINURSO; UNAMIC; UNPROFOR; UNFICYP; ONUAL; ONUMOZ; UNOMIG; UNOMUR; UNAMIR; UNMOT; UNASOG; UNAVEM II; UNCRO; UNPREDEP; UNMIH; UNTAES; UNMIBH; UNPREDEP; MINUGUA; UNMOP; UNAVEM III; MIPONUH; UNMIK; MSU-FOR. Para mayor información, véase: “Naciones Unidas. Mantenimiento de la Paz” [en línea]: http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml (20 de diciembre de 2015).

47. Chile y Brasil no vieron con agrado el otorgamiento de dicho estatus. Sin embargo, en Argentina se argumentaba que era una compensación ante la adquisición de aviones F-16 por parte del país transandino y las acciones diplomáticas que desarrollaba Brasil, para conseguir que Washington apoyase su reclamo de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de ONU.

En cuanto al eje sobre consolidación del sistema democrático y el respeto por los derechos humanos, Argentina compartió las propuestas sobre modalidades para la defensa de la democracia con Estados Unidos y Canadá, impulsando la reforma de la carta de la OEA y liderando la oposición al régimen castrista en Cuba, cuestiones que se verán con mayor profundidad en el último apartado del capítulo.

La dimensión económica, por su parte, cobra especial relevancia al interior de este vínculo debido a que constituye el “principal impulso para la política de alineamiento” (Busso, 1994: 66). En lo que se refiere a los aspectos comerciales y de inversiones, se adoptaron diversos instrumentos en pos de avanzar en la promoción del libre comercio y el ingreso de capitales. Así, la firma tanto del Acuerdo relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y los Estados Unidos, más conocido como Cuatro más uno, en junio de 1991, como del Tratado de Promoción y Protección de Inversiones con Estados Unidos en agosto de 1992⁴⁸, representaron dos de los instrumentos “macro” más destacados del período. En este contexto, se encuentran también el Acuerdo Agrícola, firmado en marzo de 1994 en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT⁴⁹ y el *Memorándum de Consultas sobre Transporte Aéreo*⁵⁰.

48. De acuerdo a Corigliano (2000), la firma de dicho Tratado “constituyó uno de los pasos más relevantes adoptados por el gobierno de Menem en la búsqueda de un mayor grado de credibilidad externa”. A través del mismo Argentina se comprometía a otorgar a las inversiones un tratamiento no menos favorable que el acordado en situaciones similares para inversiones y actividades asociadas de nacionales o compañías de cualquier tercer país; que dicho tratamiento sería justo, equitativo y no menor que el exigido por la ley internacional; que ninguna de las partes menoscabaría, en modo alguno, mediante la adopción de medidas arbitrarias o discriminatorias, la dirección, la explotación, el mantenimiento, el uso, el usufructo, la adquisición, la expansión o la liquidación de las inversiones; y que ninguna de las partes firmantes establecería requisitos de desempeño como condición para el establecimiento, la expansión o el mantenimiento de las inversiones. Véase “Ley N° 24.124, Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas” [en línea]<http://infoleg.mecon.gov.ar> (10 de noviembre de 2015).

49. Como consecuencia de este acuerdo ambos países acordaron concesiones mutuas en lo que hace a cuotas y tarifas de importación. Los intereses argentinos se centraban en las exportaciones de carnes frescas, maní, pasta de maní, queso y tabaco. Sin embargo, estos acuerdos quedaron supeditados a la aceptación de las presiones que Estados Unidos ejercía sobre el gobierno nacional motivado por la legislación de propiedad intelectual (Busso, 1998).

50. Este documento tuvo como objetivo lograr un incremento paulatino de las frecuencias de vuelo semanales tanto para el transporte de carga como de pasajeros, a la vez que se amplió el mapa de rutas. El mismo se firmó en julio de 1994. Para mayor información consultar: Busso (1998), *Ibidem*.

A modo de balance del vínculo, en lo comercial, debe afirmarse que el mismo distó considerablemente de aquellas expectativas que encontraban en el intercambio con Estados Unidos una de las bases para el crecimiento del país. Como sostiene Busso:

El comercio mutuo se incrementó notoriamente a partir de 1990, a tal punto que Estados Unidos se convirtió en el segundo socio comercial de nuestro país. Sin embargo, este hecho alentador se opaca en función del déficit permanente que sufre Argentina producto de la diferencia entre exportaciones e importaciones (Busso, 1998: 55).

El déficit comercial⁵¹ permanente, sumado a la política de subsidios agrícolas implementada por el gobierno norteamericano, pasaron a ser dos de los principales temas de agenda en el plano comercial, sin que por ello hayan derivado en una solución concreta. Los derechos de propiedad intelectual, más concretamente la ley de patentes medicinales, constituyeron otro ámbito de tensión entre ambos Estados producto de las presiones ejercidas sobre el tratamiento de dicha legislación.

En lo que a inversiones se refiere, durante la década de 1990 se registró un significativo crecimiento de las inversiones norteamericanas⁵², las cuales llegaron a representar al 41,8% del total, una cifra cercana a los 26.430 millones de dólares (Corigliano, 2000). Sin embargo, dichos números no alcanzaron a colmar las expectativas que se habían originado en torno a la política de acoplamiento, como se precisó anteriormente.

A diferencia de lo ocurrido en la primera etapa, a partir de su segundo mandato, Menem debió enfrentar la necesidad de centrarse en la resolución de temas pendientes dentro del nivel de micro-relaciones. En este sentido, a medida que el vínculo fue cobrando mayor intensidad, se incrementó el número de disputas sobre diferentes puntos de la agenda. A los temas conflictivos que habían caracterizado la primera etapa, se sumaron el comercio de alimentos, los caños sin costura, cueros, la seguridad jurídica y la lucha contra

51. Los rubros más relevantes del intercambio comercial bilateral abarcan, en lo que respecta a las exportaciones argentinas: petróleo crudo y derivados, productos vegetales y animales (pescado, frutas, azúcar, nueces, carne, petróleo, cerámicos, hierro, acero, cuero y tabaco). Las importaciones están conformadas por equipos de generación eléctrica, maquinarias, plásticos, equipos de telecomunicaciones, equipamiento de tuberías de gas y petróleo, equipos para el procesamiento de alimentos. Para mayor información véase: Busso (1994, 1998 y 2001).

52. Las principales inversiones privadas directas de Estados Unidos en Argentina se han concentrado en los sectores de telecomunicaciones, petróleo y gas, energía eléctrica, financiero y en las industrias química, alimenticia y automotriz. Para mayor información véase: Busso (1994, 1998 y 2001).

la corrupción, los que le otorgaron un matiz conflictivo a la relación. En el plano estratégico-militar, y considerando la profundidad del cambio orquestado durante la primera administración, la agenda se centró en cuestiones propiamente militares y científico-tecnológicas, dando lugar a mayores espacios de consulta y cooperación en este ámbito (Busso, 1998).

Otra de las particularidades del vínculo versó sobre la frecuencia y variedad de la interacción. En lo que respecta al primer momento de acercamiento entre ambos Estados es posible observar que el mismo se materializó con la concreción de visitas oficiales de alto nivel y varios encuentros presidenciales. De acuerdo a Busso (1994: 59), con ello “(...) se pretendía alcanzar una fluida relación de Jefe de Estado a Jefe de Estado, siendo éste uno de los modos de vinculación predilectos del mandatario argentino”. Por parte de Argentina, las mismas se realizaron en septiembre de 1989⁵³, noviembre de 1991, junio de 1993 y diciembre de 1996. Y por parte de los Estados Unidos, en diciembre de 1990 se concretó la visita de George Bush y en diciembre de 1997, la de Bill Clinton. A lo largo del segundo gobierno de Menem, la preponderancia de la relación a través de figuras de alto nivel, fue dando lugar a un mayor incremento de los contactos de segundo y tercer orden, además de un fortalecimiento de los lazos no gubernamentales, donde se destacan actores de la sociedad civil, fundamentalmente económicos y académicos, intensificando de esta forma la densidad del vínculo bilateral.

De la Rúa y su canciller mantuvieron un nivel de entendimiento con Washington similar al del menemismo, pero redujeron el perfil de exposición. Para ello argumentaron el abandono de las “relaciones carnales” interpretadas –interna y externamente– como seguidismo o alineamiento, por lo que Rodríguez Giavarini definió como “relaciones intensas” pero “maduras”. En este sentido, la agenda bilateral planteada por el gobierno de la Alianza UCR-FREPASO se caracterizó por un alto grado de continuidad con la etapa anterior. Así, la importancia de los temas económicos se mantuvo. En el plano comercial, se destacaron tres niveles de gestión: por un lado, aquellos rubros que encontraban obstáculos para ingresar al mercado norteamericano, como ser carnes frescas, cítricos, jugo de limón, quesos, extracto de quebracho, azúcar, maní, entre otros; por otra parte, el tratamiento de cuestiones que enfrentaban posiciones entre ambos gobiernos, tal como es el caso de patentes, cielos abiertos y subsidios agrícolas; por último las negociaciones para la conformación del ALCA (Busso, 2001). En lo que refiere a los aspectos financieros, como ya se señaló, el “Megacanje” ocupó un lugar central en el vínculo bilateral.

53. De esta manera, Menem se constituyó en el primer presidente peronista en visitar Estados Unidos.

Finalmente, la dimensión estratégico-militar tampoco mostró cambios significativos en cuanto a las directrices implementadas hasta el momento. La política de defensa y la importancia otorgada a los regímenes de control y no proliferación son ejemplos claros. No obstante, en esta etapa se incrementó la relevancia de las “nuevas amenazas” (terrorismo, narcotráfico, principalmente), disminuyó la participación del país en las OMP y se manifestó un perfil más bajo en el ámbito interamericano (Busso, 2001).

3.2. Los vínculos con Europa

Como se precisó al inicio de esta sección, el esquema de política exterior de la administración menemista procuraba profundizar los vínculos con los Estados centrales de Occidente. Más allá del alineamiento con los Estados Unidos, la relación con Europa se presentó como otro pilar fundamental para la inserción internacional argentina debido a que era percibida como una de las principales fuentes de capitales requeridos para llevar adelante la transformación económica del país.

Ahora bien, para lograr dicho cometido, la recomposición de las relaciones con Gran Bretaña –tras la guerra de 1982– emergía como el primer obstáculo a superar, en tanto Londres era la puerta para encauzar el acercamiento con el resto de los países de la Comunidad Europea en general. En este marco debe interpretarse a la firma de los Acuerdos de Madrid en 1989, a partir de los cuales se logró la normalización de las relaciones con el Reino Unido. En los mismos, según Machinandiarena de Devoto y Masana, se acordó que los dos gobiernos habían tomado nota de que “todas las hostilidades entre ellos habían cesado”. Se anunciaba además que:

a) ambos países mantenían su posición respecto del tema de la soberanía; b) las relaciones consulares quedaban restablecidas; c) la formación de dos grupos de trabajo, uno para el ámbito militar y otro para el de cooperación; d) el restablecimiento de las comunicaciones marítimas y aéreas entre los dos países; e) el gobierno británico facilitaría las relaciones de cooperación entre la Argentina y la Comunidad Europea; f) el levantamiento de las restricciones comerciales y financieras; g) la disminución por parte del Reino Unido de la zona de protección pesquera, que pasaba a coincidir con la de resguardo militar; h) el acuerdo para otra reunión. (...) Finalizada la [segunda reunión] se anunció el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y el levantamiento (...) de la zona de exclusión alrededor de las Malvinas (Machinandiarena de Devoto y Masana, 2000: 72).

En defensa de la política implementada, el entonces canciller Di Tella sostuvo:

(...) con el más acentuado realismo, se crearon las condiciones para reanudar las relaciones diplomáticas con el Reino Unido y poder sentarnos en una misma mesa para conversar sobre todos los temas en los que tenemos diferencias (...). Una fórmula útil y funcional –“el paraguas de soberanía”– le permite a cada una de las partes hacer reserva expresa de derechos y por ello desde 1982 por vez primera el Reino Unido reconoce explícitamente la existencia de una disputa de soberanía. Al ubicar los temas que hacen al Atlántico Sur (...) en la agenda de discusión sobre temas bilaterales, se produce un reconocimiento de que la cuestión Malvinas está vigente. El tema no ha sido sacado de Naciones Unidas, pero se ha privilegiado un avance sustancial en el proceso de negociación bilateral (Discurso de Di Tella ante el CARI, 18 de abril de 1991).

No obstante, debe aclararse que más allá de estos avances iniciales, el vínculo con el Reino Unido continuó presentándose como un punto conflictivo de la agenda externa argentina, sobre todo en lo que se refiere a la exploración y explotación de los recursos naturales presentes en la zona.

Otro aspecto a tener en cuenta en el marco de este cambio de política exterior, tiene que ver con la política de “seducción” hacia los habitantes de las Islas. Esta última dio cuenta de un cambio en la estrategia implementada desde el gobierno, debido a que se pasó a privilegiar los deseos de los *kelpers*, abandonando una posición histórica de Argentina de sostener el interés de los mismos en las negociaciones. Pese a esto, las intenciones de la administración menemista de generar un vínculo positivo con los habitantes de Malvinas no se vieron materializadas. Durante el gobierno de De la Rúa, se observó un cambio significativo en relación a la política implementada hacia Malvinas, al impulsar la reanudación de las negociaciones sobre la disputa por la soberanía de las islas en el ámbito de las Naciones Unidas, abandonando el intento de “seducción a los *kelpers*” (Bernal-Meza, 2002).

Luego de la recomposición del vínculo con Londres se logró avanzar de forma acelerada en la concreción de nuevos acuerdos con la contraparte comunitaria. Tras diversos encuentros entre el gobierno argentino y los representantes europeos, se alcanzó la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica entre Argentina y la Comunidad en octubre de 1990⁵⁴. Se destaca en la misma dirección, la firma del Acuerdo de Control Fitosanitario, Veterinario y de Higiene Alimentaria en 1992, a través del cual

54. Otro dato relevante lo constituyó la creación en 1991 de una Delegación de la Comunidad Europea con sede en Buenos Aires, lo que fue interpretado como un reconocimiento político al gobierno de Menem y una posibilidad de profundizar el vínculo (Romero, 1994).

se pretendía resolver los obstáculos comerciales producto de la aplicación de barreras no arancelarias. Finalmente, una de las temáticas de la agenda que experimentó mejoras considerables fue la cuestión pesquera (Cabeza, 1998).

Tanto las visitas de Menem y Domingo Cavallo entre finales de 1989 y principios de 1990 a España, Francia, Italia y Alemania, como la gira por los países de Europa Occidental realizada por el nuevo canciller Guido Di Tella en abril de 1991, se enmarcaban en las preferencias del equipo de gobierno por desarrollar vínculos directos de alto nivel, al igual que la relación con los Estados Unidos. El objetivo de las mismas residía en exponer el plan económico del país, generar confianza y atraer inversiones, a fin de promover las privatizaciones (Machinandiarena de Devoto y Masana, 2000).

En este contexto, Argentina firmaba por primera vez Acuerdos de Promoción y Protección de las Inversiones Externas Directas con los principales países de Unión Europea, a saber: Alemania, Bélgica, Francia, Finlandia, Italia, Países Bajos, Reino Unido, entre otros. La llegada de dichos capitales se vinculaba a una fuerte expansión de la minería del cobre y del oro, además de la actividad forestal. No obstante, el elemento clave lo constituyó el proceso de desregulación y privatizaciones. Esto permite entender el origen de los capitales que ganaron las licitaciones para privatizar las empresas del Estado argentino. Cabe destacar que la mayoría de dichos acuerdos continúan aún vigentes. Así, en 1999 el 66% de la IED fue realizada por firmas europeas (Cabeza, 2001).

En referencia al vínculo comercial, se destaca que el intercambio entre ambos actores fue poco diversificado y revistió una gran asimetría, con un constante superávit para la parte europea. En términos generales, si bien la trascendencia de Argentina como socio comercial de la UE era de escasa envergadura, la participación del mismo “fue particularmente importante en el caso de determinados productos, como por ejemplo el de la carne vacuna y sus derivados, donde representó casi la mitad de las importaciones extra comunitarias” (Cabeza, 2001: 273).

Mención aparte merece el vínculo con España, el cual, según señala Cabeza, se destacó tanto en lo político como en lo económico por sobre los demás. Madrid representó entre los inversores externos el 29% del total durante el período 1994-1999. Asimismo, en 1995 se firmó el Acuerdo de Cooperación Económica y Financiera, mediante el cual, el gobierno español financiaría la compra de bienes y servicios españoles (Cabeza, 1998 y 2001).

Con la llegada del gobierno de la Alianza, y al igual que en otros aspectos de la agenda, no se manifestaron cambios sustanciales en la política exterior argentina hacia la UE, continuando como aspectos prioritarios de la vinculación las cuestiones comerciales y financieras. Dichas relaciones, se han manejado preferentemente bloque a bloque (MERCOSUR-UE) y se han

centrado en relación a la Política Agrícola Común de la UE. En lo que respecta al plano bilateral, se observó la continuidad de España como uno de los actores más destacados (Bernal-Meza, 2002).

3.3. El contexto contiguo

Como se mencionó en líneas anteriores, el fin del bipolarismo incidió en la configuración de las políticas exteriores nacionales y en la dinámica de las relaciones inter-estatales. En la Cancillería argentina había claras intenciones de superar las ‘antiguas fracturas’ y avanzar hacia un grado mayor de cooperación (Colacrai, 2004), que conjuntamente con el carácter pragmático de la política exterior menemista, renovaron el interés por los países limítrofes. En líneas generales y desde una mirada retrospectiva, los vínculos de Argentina con sus cinco vecinos fueron cordiales, de entendimiento y orientados a profundizar el trabajo en temáticas compartidas. Sin embargo, ese interés no se plasmó de manera uniforme en la práctica. Existieron marcadas diferencias con respecto a la intensidad/densidad de las relaciones; los avances en la construcción de una agenda común y la prioridad que cada país tuvo en la política externa nacional. A continuación, se recorren los hechos más sobresalientes durante las administraciones de Carlos Menem y la gestión de la Alianza con respecto al contexto contiguo, destacándose los casos de Brasil y Chile. Sendas vinculaciones bilaterales experimentaron un salto cualitativo, posicionándose como prioritarias. En cambio, la política exterior argentina hacia Bolivia, Paraguay y Uruguay se caracterizó por el bajo perfil y estuvo orientada sólo al tratamiento de cuestiones puntuales.

3.3.1. De rivales a socios prioritarios

3.3.1.1. Brasil

Históricamente, las relaciones entre Argentina y Brasil han sido parte de una lógica competitiva e incluso conflictiva (Cortés, 2003; Machinandiarena de Devoto, 2006) que fue construyéndose a través de la incidencia de factores diversos. La convergencia democrática con Raúl Alfonsín y José Sarney (1985-1990) fue clave para dejar atrás los momentos de desencuentros. En este sentido, la Declaración de Iguazú (1985); la Declaración Conjunta Argentino-Brasileña sobre Política Nuclear (1985); el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) (1986) y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988), entre otros, fueron gestos decisivos en el devenir que experimentó la relación con la llegada de Menem. Dentro del espectro de vinculación, se destaca el dinamismo adquirido en los ejes económico-comercial y estratégico-militar, en particular, en materia de cooperación nuclear. Para Carlos Escudé, la decisión del gobierno argentino de lograr avances en la relación con Brasil no fue un hecho casual. Al contrario, ésta

estaba orientada a optimizar la inserción comercial argentina –a través de la integración económica regional– pero al mismo tiempo permitía equilibrar el vínculo argentino-estadounidense y disuadir posibles aventurismos de algunos sectores militares chilenos (Escudé, 1998: 75). No es un dato menor que en la primera visita oficial de Carlos Menem a Brasil en agosto de 1989 se celebró la entrada en vigor del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, suscripto un año antes.

A partir de la llegada de Fernando Collor de Melo a la presidencia brasileña en 1990, el Ejecutivo argentino procuró –junto a su vecino– impulsar “la expansión subregional de [la integración económico-comercial] con la inclusión de Uruguay y Paraguay” (Saccone, 1994: 114). La incorporación de estos dos vecinos fue producto del *efecto tracción*, propio de la intensidad que estaba adquiriendo la relación argentino-brasileña y por la incidencia de las respectivas coyunturas nacionales. El gobierno uruguayo de Luis Lacalle (1990-1995) decidió ser parte de la constitución del mercado común por ser “la única opción de futuro”, aunque contaba con el consenso nacional y el aval de los sectores privados interesados (Machinandiarena de Devoto, 2006: 11). Por su parte, la gestión de Andrés Rodríguez en Paraguay (1989-1993) compartía con Uruguay la preocupación por quedar ‘prácticamente desconectado’ del contexto vecinal pero afrontaba un panorama más complejo. El país había ingresado tardíamente a la redemocratización –Alfredo Stroessner fue derrocado en 1989– por lo cual era vital recomponer la imagen en el exterior y urgía ampliar los márgenes de inserción internacional, muy erosionados tras casi cuatro décadas de autoritarismo (Yore y Palau, 2001).

De acuerdo con Ramos, en la creación del MERCOSUR, el apoyo de los principales partidos políticos de los actores estatales involucrados fue clave. La integración se relacionaba de manera directa con la posibilidad de aunar esfuerzos en la región o bien, como un medio para “potenciar/facilitar el desarrollo”. Había una clara convergencia en torno al ‘regionalismo abierto’, en un escenario de implementación simultánea de medidas neoliberales en los Estados parte (Ramos, 2013: 22)⁵⁵.

En lo que respecta a las relaciones estrictamente bilaterales argentino-brasileñas, Rojas Breu sostiene que “la integración comercial (...) mostró limitaciones que, si bien no cuestionan el éxito obtenido, tienden a relativizar su alcance” (Rojas Breu, 2002: 4). Durante 1990-2000, Argentina pudo concretar su objetivo de incrementar las exportaciones nacionales a su vecino, alcanzando

55. A partir de su creación, el MERCOSUR comenzó a transitar el camino de la integración a un ritmo propio, con altibajos y sin poder hacer frente a las asimetrías entre sus miembros. Asimismo, el desarrollo institucional ha estado marcado por las dificultades (Ramos, 2014).

un pico de 8.112 millones de dólares en 1997 para luego descender a 5689.5 millones de dólares en el año 1999. Durante los noventa, Brasil recibió el 24,4% del total de las exportaciones argentinas frente al 7,7% de la década anterior (Rojas Breu, 2002: 6). Desde 1995, Argentina contó con superávit frente a Brasil –con descensos en 1998 y 1999– debido a la presencia de factores como la evolución del tipo de cambio bilateral, las negociaciones en el seno del bloque y la expansión del consumo doméstico brasileño tras la aplicación del Plan Real (Rojas Breu, 2002: 6-8).

En este proceso de integración económica también se desarrollaron situaciones de discordia entre las partes, destacándose puntualmente tres⁵⁶. La primera ocurrió a escasos meses de la firma del TA cuando Brasil planteó la posibilidad de comprar trigo a Estados Unidos a precios subsidiados. La compra-venta finalmente se concretó a través de empresas privadas y esto generó la caída de la cotización del producto en el mercado argentino (Saccone, 1994: 120). La segunda radica en la decisión del gobierno de Menem de aplicar medidas *antidumping* por el avance de productos brasileños en 1992 y 1993. Brasil amenazó con represalias comerciales, pero no llegaron a aplicarse. Frente a la necesidad de bajar los niveles de tensión, Argentina apeló a la diplomacia presidencial y/o ministerial –a través de la figura del entonces ministro de economía, Domingo Cavallo– para poner fin a la escalada de sanciones mutuas, acordándose la atención de los sectores económicos implicados mediante otras políticas (Saccone, 1994; Marinucci, 1994). Por último, el tercer episodio de resonancia se dio en 1999 –en pleno inicio de estancamiento del bloque– cuando Brasil devaluó su moneda en el mes de enero por la crisis económica doméstica.

Al igual que en el eje económico-comercial, la administración menemista retomó en la temática nuclear, los trabajos iniciados por el gobierno de Alfonsín. Para Fontana, la idea de una ‘política nuclear común’ fue decisiva para poner en marcha el proceso de integración económica al despejar viejos recelos y enemistades (Fontana, 2009). El 28 de noviembre de 1990, Menem y Collor de Melo, suscribieron la Declaración sobre Política Nuclear Argentino-Brasileña con miras a profundizar la cooperación y la complementariedad de los programas nucleares de ambos países. Este documento no pasó desapercibido ya que marcó el rumbo a seguir en la temática. Ambos Estados acordaron: a) la aprobación de un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) para aplicar a las actividades nucleares de los dos países; b) el intercambio de información; c) la presentación del SCCC ante el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para su correspondiente armonización; d) el emprendimiento de

56. No son los únicos pero se indican como los más sobresalientes.

negociaciones con la OIEA para la celebración de un acuerdo de salvaguardias conjuntas; e) avanzar en la incorporación del Tratado para la proscripción de armas nucleares en América Latina (TLATELOLCO) (Declaración sobre Política Nuclear Argentino-Brasileña, 28 de noviembre de 1990). Debido a que el establecimiento del SCCC requería la existencia de un mecanismo que se responsabilizara de su aplicación, el 18 de julio de 1991, ambos mandatarios firmaron el Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear o también denominado Acuerdo de Guadalajara.

Según Bompadre, dicha medida ha sido de gran importancia porque los países se comprometieron a no realizar explosiones nucleares con fines pacíficos, someterse a las actividades del SCCC y crear “la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), entidad con personalidad jurídica internacional encargada de administrar y aplicar dicho sistema” (2000: 59). El 13 de diciembre de ese mismo año, Argentina, Brasil, la ABACC y la OIEA pasaron a ser parte del Acuerdo Cuatripartito y en consecuencia se decidió el sometimiento a control internacional, en este caso de la OIEA, el material y las actividades nucleares de los dos países y la puesta en práctica de un esquema conjunto de salvaguardias (Acuerdo Cuatripartito, ABACC-OIEA, 13 de diciembre de 1991)⁵⁷.

El dinamismo económico-comercial y la cooperación en materia nuclear, conjuntamente con un sinnúmero de acuerdos firmados⁵⁸ fueron muestras elocuentes de la intencionalidad del gobierno argentino de realizar un salto cualitativo en el vínculo con Brasil. Empero, al momento de posicionarse frente a temáticas de interés para los Estados Unidos, el Ejecutivo argentino no dudó en seguir al país del norte, a pesar del malestar de su vecino. El envío de las tropas argentinas a la guerra del Golfo, el apoyo a las fuerzas estadounidenses en Colombia frente al conflicto narco-guerrillero, la solicitud de Menem de convertir a Argentina en aliado extra-OTAN y la falta de respaldo a la diplomacia brasileña para obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de ONU (Cortés, 2003) permiten retomar los

57. Ahora bien, el compromiso bilateral por acordar un mayor grado de transparencia posible en esta cuestión fue complementado con acciones que, si bien fueron acordadas por los dos países, traspasaron al vínculo propiamente dicho. Se destacan en esta dirección la firma del Compromiso de Mendoza (5 de septiembre de 1991) —acompañados por Chile—; la promoción de enmiendas —con México y Chile— para la actualización del Tratado de TLATELOLCO, el cual fue finalmente ratificado en 1994 y la adhesión al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares —Argentina lo hizo en 1995 y Brasil en 1998— modificando así el patrón de conducta que tradicionalmente habían tenido con respecto a este instrumento (Colacrai, 2004; Cortés, 2003; Román-Morey, 1995; Bompadre, 2000; Cubillos Meza, 2005).

58. Se recomienda consultar los tratados firmados en la Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

lineamientos de Escudé, quien afirmó que la política exterior de los noventa osciló entre dos alianzas, que no sólo operaban de contrapeso (Escudé, 1998) sino que además sirvieron de plataforma para la puesta en marcha de los objetivos del menemismo.

Durante la breve estadía de la Alianza en el poder, el gobierno de De la Rúa continuó asignándole prioridad al vínculo bilateral (Miranda, 2004; Simonoff, 2008; Rafanelli, 2010) puesto que Brasil representaba el principal socio comercial del país. Ahora bien, la política pendular argentina Estados Unidos/Brasil –como “resultado de una navegación sin rumbo fijo”– (Simonoff, 2003 en Rafanelli, 2010: 390), el estancamiento del MERCOSUR y la resolución de Domingo Cavallo para importar automóviles por fuera del bloque, entre otros factores tensionaron las relaciones interestatales y bajaron su perfil⁵⁹. Como sostiene Miranda (2004: 41), “la política exterior del gobierno de la Alianza fue una política inestable porque estuvo regida por la confusión y la contradicción y, al mismo tiempo, porque sus actitudes ante los cambios que iban surgiendo eran más reactivas que racionales”.

3.3.1.2. Chile

El proceso de acercamiento y cooperación que caracterizó a las relaciones argentino-chilenas durante los noventa tiene sus cimientos en dos hechos clave: la resolución del conflicto por el Canal de Beagle mediante la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y el retorno a la democracia en el país trasandino, con el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) (Escudé y Cisneros, 2000; Colacrai, 2004; Zurita, 2010). El gobierno argentino era consciente de la necesidad de avanzar en el tratamiento de las problemáticas limítrofes pendientes si pretendía construir una relación que se diferenciara del pasado. En la práctica, esto significaba salir de la ‘política de fronteras’ para generar una nueva interacción en todos los ámbitos de la agenda compartida (Rojas Aravena, 1997: 4). Una de las primeras medidas en este rumbo se encuentra en la firma de la Declaración Conjunta Presidencial argentino-chilena en 1991, la cual dejó de manifiesto los objetivos a perseguir en el corto plazo: “la consolidación de una frontera de paz”, es decir, “la búsqueda de soluciones definitivas a las cuestiones pendientes en la demarcación de [los] límites por considerar que su subsistencia constituye un obstáculo para el progreso de las relaciones” (Declaración Conjunta Presidencial argentino-chilena, 2 de agosto de 1991).

59. En este contexto también deben considerarse las crisis domésticas que atravesaban los dos Estados.

Como segunda meta, los ex mandatarios expresaron su voluntad política para “recorrer un camino común” con el objetivo de profundizar aquellos aspectos en los cuales se estaba trabajando –integración física, comercio y energía– e impulsar acciones conjuntas en otras *issues-areas* de la agenda binacional. En consonancia con esto, Menem y Aylwin aprovecharon la ocasión para firmar un conjunto de documentos, siendo los más destacados la Declaración Conjunta sobre Límites y el Acuerdo de Complementación Económica Nº 16 (ACE 16) (Lorenzini, 2011: 186-187). El primero, fijó los mecanismos a través de los cuales se afrontarían los conflictos limítrofes pendientes. De los 24, se dispuso que 22 fueran resueltos siguiendo el trabajo de la Comisión Mixta de Límites (COMIX). Los dos restantes, Laguna del Desierto y la cuestión de los Hielos Continentales o Campos de Hielo –para Chile– fueron abordados de diferente manera. Laguna del Desierto fue sometida a un arbitraje internacional, cuya solución definitiva se alcanzó el 12 de marzo de 1996 tras la colocación de los tres hitos previstos por el tribunal arbitral. En cambio, para los Hielos Continentales se dispuso el trazado de una poligonal –de mutuo acuerdo– que requería la ratificación de los respectivos Parlamentos. Los tiempos legislativos no transcurrieron de manera uniforme a uno y otro lado de la cordillera y por ello, la ratificación del acuerdo fue postergada en varias ocasiones por divergencias de orden jurídico y/o político (Fuentes y Martín, 1998; Colacrai, 2004). La falta de una resolución expeditiva a esta temática instó el despliegue de diversas reuniones entre los primeros mandatarios y los ministros de relaciones exteriores durante la gestión de Aylwin como en el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000). El acuerdo definitivo llegó el 2 de junio de 1999 cuando los Parlamentos de Argentina y Chile ratificaron el Tratado por los Hielos Continentales de forma simultánea (Colacrai, 2004: 32).

Por su parte, el ACE 16 otorgó un marco general para regular, entre otros temas, el proceso de liberalización comercial y la política de inversiones, la compra-venta de gas natural y la explotación conjunta en diferentes zonas fronterizas (Lorenzini, 2011: 186). Un dato interesante y que permite comprender la conexión existente entre los ejes político-diplomático y económico-comercial de la política exterior se encuentra en la letra de este documento. El mismo expresa que la vigencia de la democracia –y de un trabajo en común para abordar los problemas limítrofes– ‘legítima’ la voluntad de intensificar la cooperación económica entre dos pueblos que están unidos por una geografía común y hermanados por una historia compartida (ACE 16, 2 de agosto de 1991). El aspecto económico-comercial fue de gran importancia en la relación argentino-chilena. A excepción de 1993, la balanza comercial fue favorable para nuestro país y producto de esta expansión a partir de 2001 logró desplazar a Estados Unidos como el primer proveedor

de Chile (Lorenzini, 2007: 119). A modo de ejemplo, mientras que en 1990 se vendieron productos por 503,1 millones de dólares, en el año 2000 las exportaciones crecieron a 2876,9 millones de dólares.

La segunda dimensión prioritaria en el vínculo entre Argentina y Chile fue la estratégico-militar, en especial en lo que respecta a la seguridad y la defensa; convirtiéndose en el campo donde el cambio –en comparación con el pasado– fue el más significativo (Colacrai, 2004; Lorenzini, 2005; 2011; Perco, 2014, Colacrai y Bárbaro, 2014). Para Fuentes y Martín (1998), la superación pacífica de los conflictos limítrofes pendientes; la progresión positiva del comercio y la política de Cumbres Presidenciales –que implica el seguimiento del vínculo desde el más alto nivel, otorgándole mayor regularidad y conocimiento mutuo– allanaron el camino para que los dos países lograran avances en un campo tan sensible como este. El establecimiento de una política cooperativa en seguridad y defensa es el resultado de un profundo trabajo entre los dos gobiernos. Entre los hechos más significativos se encuentran: la adopción de Medidas de Fomento de la Confianza Mutua y de Seguridad (MCMys); la realización de ejercicios militares; la cooperación entre las Fuerzas Armadas; la participación conjunta en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP's), más específicamente en Chipre y Haití; las Reuniones de Consulta entre los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa –conocidas como Reuniones 2+2– y el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) (Lorenzini, 2011; Colacrai y Bárbaro, 2014). Las Reuniones 2+2 son definidas como “la instancia política binacional de mayor jerarquía y representación donde se abordan los temas de defensa y seguridad” (Embajada de la República de Chile en la República Argentina, s.f.). En estos encuentros anuales se llevan adelante diversas actividades combinadas que van desde establecer el cronograma y los temas de las reuniones hasta analizar la situación estratégica de la región. En cambio, el COMPERSEG es un mecanismo que reúne a autoridades de las Cancillerías de los dos países y de sus respectivos Ministerios de Defensa para “tratar temas y materias de naturaleza bilateral, regional y hemisférica relacionadas con la defensa y la seguridad” (Embajada de la República de Chile en la República Argentina, s.f.).

Por último, otro hecho significativo en la materia que comenzó a gestarse en la década del noventa radicó en contar con una Metodología Estandarizada Común para la Medición de Gastos de Defensa; tarea que fue encomendada a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y que fue instrumentada a partir del mes noviembre de 2001. Según Lorenzini, “la puesta en práctica de este mecanismo es uno de los aspectos más innovadores [a nivel internacional y hemisférico], el cual revela la férrea voluntad política de avanzar sobre estos temas y de alcanzar cada vez más, mayores niveles de transparencia” (Lorenzini, 2005: 12).

Sin lugar a dudas, la vinculación argentino-chilena, al igual que la argentino-brasileña, experimentó a partir de los noventa cambios notables, en particular, si se la observa retrospectivamente. Aquí, cabe aplicar la categorización de Colacrai y Lorenzini (2006) de vieja política *versus* nueva relación para comprender la profundidad en el desarrollo de los acontecimientos. La vieja política alude a la situación vivida con anterioridad a la resolución de los conflictos territoriales donde la desconfianza y la concepción del 'otro' como enemigo o rival marcaron el compás de la agenda bilateral. Contrariamente, la nueva relación implica la ampliación y profundización de la cooperación y el acercamiento y el trabajo conjunto en todas las dimensiones que son parte de la política vecinal (Colacrai y Lorenzini, 2006: 181-219). La idea de nueva relación también estuvo presente durante la gestión de la Alianza, destacándose el reconocimiento como 'aliados estratégicos', tras la visita del ex presidente Ricardo Lagos a Buenos Aires, el 19 de mayo de 2000.

3.3.1.3. Otras vinculaciones

De la misma manera que el pragmatismo que caracterizó a la estrategia de inserción del período permite sustentar por qué la Cancillería argentina se abocó a renovar y fortalecer los vínculos con Brasil y Chile, dicho factor explica, en gran medida, el lugar periférico que tuvieron Bolivia, Paraguay y Uruguay⁶⁰. Asimismo, entre otras cuestiones que contribuyeron a forjar un 'bajo perfil' se encuentran: a) La tradicional presencia 'secundaria' que esos tres Estados, por motivos históricos y político-económicos, han tenido en la política externa de nuestro país y la decisión que han adoptado con el correr del tiempo, de acercarse más a Brasil que a Argentina; b) El legado de la década del ochenta. En los casos de Brasil y Chile, la administración alfonsinista allanó el camino –mediante las acciones arriba indicadas– para construir relaciones sólidas a mediano y largo plazo. En cambio, en los casos de Bolivia, Paraguay y Uruguay, la ausencia de temáticas urgentes a resolver devino en la falta de interés por parte del gobierno argentino para establecer vinculaciones bilaterales más profundas.

Desde una óptica general, el menemismo tuvo 'un patrón de comportamiento' que se replicó en los tres 'socios menores', a saber, el cumplimiento de las visitas oficiales de rigor; la firma de acuerdos y convenios sobre temáticas específicas y que son parte de la dinámica de los Estados que integran

60. Se recomienda consultar los siguientes autores que analizan la política exterior de dichos países o bien, trabajan cuestiones sobre los respectivos vínculos bilaterales del período: Barrios Morón (1990); Bernal (2014); Bizzozero (1998); Ceppi (2012); Fernández Luzuriaga (1998); López (2014); Ludi Gaitán (2015); Tini (2003; 2008).

el contexto contiguo⁶¹ y la predisposición al diálogo para solucionar las problemáticas que se presentaban⁶² y que podían obstaculizar el funcionamiento normal de los vínculos.

Por su parte, el ‘eje económico-comercial’ puede calificarse como positivo –en particular, a partir de la segunda mitad de la década– en la medida que las exportaciones fueron estables o en alza, pese a que estos tres países no integraban la lista de los destinos más buscados. Las ventas argentinas a Bolivia y Paraguay alcanzaron su punto máximo en 1997 y un año después le tocó el turno a Uruguay. Asimismo, de los tres países, Uruguay fue el mercado que captó más productos argentinos por un valor total de 5552.4 millones de dólares, seguido por Paraguay con 3635.8 millones de dólares y Bolivia con 1454 millones de dólares en el período 1991-1999. Ahora bien, comparándolos con Brasil y Chile, estos valores quedan ‘desdibujados’ y confirman la escasa importancia que tuvieron para la política exterior argentina de ese entonces. Lejos de establecer un cambio, la gestión de la Alianza dio continuidad al esquema menemista, es decir, discursivamente, los contactos con los vecinos fueron revalorizados pero, al igual que en los noventa, Bolivia, Paraguay y Uruguay permanecieron en un segundo plano.

3.4. El nuevo perfil argentino en los ámbitos multilaterales

Este apartado se propone examinar los rasgos principales que asumió la participación de Argentina en los espacios multilaterales en el marco de la estrategia de inserción internacional menemista. Para ello, se ordenó la presentación en cuatro sub-secciones, intentando avanzar desde lo macro hacia algunos casos ejemplificadores. En la primera sección, se realizó una caracterización general del nuevo perfil argentino en los ámbitos multilaterales globales, prestando particular atención al posicionamiento del país en ONU y al retiro del Movimiento de Países No Alineados (NOAL); en la segunda

61. Se recomienda consultar la Biblioteca de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina: <http://tratados.mrecic.gov.ar/>

62. En las relaciones con Bolivia, se destacan los acuerdos en torno a la compra-venta de gas natural (Declaración Conjunta Argentino-Boliviana, 31 de agosto de 1989; Declaración Presidencial Argentino-Boliviana, 13 de diciembre de 1989), iniciada a fines de los sesenta y la cuestión migratoria (Convenio Migratorio entre Argentina y Bolivia, 16 de febrero de 1998). Con Paraguay, se encuentran la construcción de la represa Yacyretá y la creación de la Comisión Binacional para la Cuenca del Pilcomayo (Estatuto de la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del río Pilcomayo, 5 de agosto de 1994). Con Uruguay sobresalen el tratamiento de asuntos como el abastecimiento de gas natural argentino al mercado uruguayo; las obras sobre el Río de la Plata; el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad; la actualización del Proyecto Salto Grande; la integración física y la lucha y el control de estupefacientes, entre otros.

se dio cuenta del perfil asumido en la esfera regional, con foco en la OEA; en la tercera sección se abordó brevemente el tipo de vínculo sostenido con los organismos internacionales de créditos y, por último, en la cuarta sección analizamos ciertas características que asomaron en torno a la integración regional en este período, haciendo foco en lo planteado a nivel discursivo, las acciones y percepciones.

3.4.1. Argentina de cara a los ámbitos multilaterales globales: ONU y NOAL

En el contexto internacional de pos Guerra Fría, tanto Menem como su canciller Di Tella otorgaron centralidad a la ONU y en función de ello se comprometieron con dicho espacio. Esto se desprendía de la percepción optimista acerca de que finalizada la Guerra Fría, los organismos internacionales podrían desempeñarse con mayores márgenes de maniobra (Corigliano, 2003). A su vez, en palabras de Corigliano:

el alto grado de compromiso argentino con Naciones Unidas durante la década de 1990 pudo comprobarse en el cambio experimentado en el perfil de votaciones argentinas en el ámbito de la Asamblea General, que evidenció un incremento del porcentaje de coincidencias con Estados Unidos entre 1991 y 1995; en la propuesta argentina de reforma del Consejo de Seguridad, que procuró asegurar un asiento permanente para la región, cuyo representante debía ser elegido en forma rotativa; en el enfático respaldo a todas las resoluciones del Consejo de Seguridad durante los años en que el país fue miembro del órgano –posición que no necesariamente coincidió en todos los casos con las sustentadas por Estados Unidos y los otros cuatro miembros permanentes (Rusia, China, Gran Bretaña y Francia)– y finalmente, en la activa participación de la Argentina en las distintas modalidades de intervención de las Naciones Unidas (...) integradas por los llamados “cascos azules”; las operaciones humanitarias en diversas zonas del globo, integradas por los denominados “cascos blancos” y los esfuerzos de mediación o de control de procesos electorales por parte de las Naciones Unidas. Todos estos ejemplos fueron indicadores del esfuerzo del gobierno argentino por reafirmar su identidad y su comportamiento de país “occidental” (Corigliano, 2003).

Un recorrido por el posicionamiento y el voto argentino en diversos espacios multilaterales globales clave revela la asunción de un nuevo perfil occidentalista que resulta convergente con una política exterior que se desplegó entre el alineamiento y el plegamiento durante los gobiernos de Menem

y De la Rúa⁶³. Este occidentalismo se evidencia en una serie de indicadores que resultan sumamente ilustrativos: tanto el perfil de los votos argentinos en dos órganos principales de la ONU (la Asamblea General y el Consejo de Seguridad) como el posicionamiento del país en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU frente al caso de Cuba dan cuenta de una serie de cambios a partir de la llegada de Menem a la presidencia que se orientan a poner esta área en sintonía con una política exterior que privilegia la alianza occidental, liderada por Estados Unidos. Tal como señala Bruno Bologna “la excelente relación lograda con Estados Unidos fue conseguida a través de determinadas acciones diplomáticas de Argentina en el contexto internacional y bilateral”; y entre estas acciones se incluye el cambio en las votaciones de la Asamblea General de la ONU (Bologna, 1998).

El porcentaje de coincidencias de las votaciones argentinas en la Asamblea General con Estados Unidos se incrementó de manera notoria, aunque cabe aclarar que a lo largo de la década hubo variaciones. Corigliano plantea la existencia de tres etapas: la primera de 1989 a 1990 permanece en la lógica imperante en el período anterior con un sesgo anti norteamericano, la segunda etapa de 1991 a 1995 experimentó un importante crecimiento del porcentaje de coincidencias de las votaciones argentinas con las norteamericanas, y la tercera de 1996 a 1999 fue testigo de una merma en el porcentaje de coincidencias de las votaciones argentinas respecto de las estadounidenses. Las cifras analizadas “revelan que, si bien Argentina aumentó sus coincidencias de voto con Estados Unidos, su perfil no fue el propio de un alineamiento automático. En todo caso, se puede definir como el propio de un perfil occidentalista, alineado pero no automático” (Corigliano, 2003). El mencionado perfil argentino occidentalista de alineamiento, aunque no automático plenamente, reflejó la existencia de fuertes coincidencias con Estados Unidos en el marco de la Asamblea General, pero también dio cuenta de una serie de divergencias entre ambos⁶⁴. El embargo norteamericano a Cuba fue precisamente uno de los temas de divergencia con Washington. A diferencia del posicionamiento coincidente con Estados Unidos en torno a la cuestión de los derechos humanos en la isla, Argentina no acompañó a la

63. Para diferencias estos dos tipos de política, véase Russell y Tokatlíán (2008).

64. Entre las primeras se destacan las resoluciones respecto de la situación de los derechos humanos en Cuba, las resoluciones sobre las cuestiones referidas al desarme y la no proliferación nuclear, las resoluciones respecto del problema del narcotráfico y las resoluciones de condena a las violaciones de derechos humanos en Irán. Entre las divergencias se incluyen el endurecimiento del embargo económico a Cuba impulsado por Estados Unidos, las resoluciones referidas al conflicto árabe-israelí, las resoluciones referidas al establecimiento de una Corte Penal Internacional (Corigliano, 2003).

potencia hegemónica en relación a la continuidad y el endurecimiento del embargo y su voto en el seno de la Asamblea General osciló entre la abstención y el voto positivo de condena al mismo⁶⁵.

En la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en cambio, Argentina modificó su posición en torno a la investigación sobre los derechos humanos en Cuba. Mientras que el gobierno de Raúl Alfonsín se había negado a acompañar a Washington en la condena al régimen cubano por dicha temática, en este ámbito, el gobierno de Menem votó condenando a Cuba, posición que se mantuvo durante el gobierno de De la Rúa.

Otro espacio multilateral en el que se expresó el perfil occidentalista asumido por el gobierno de Menem fue en el Consejo de Seguridad de la ONU. Durante el gobierno de Menem, Argentina integró dicho Consejo en 1994-1995 y en 1999⁶⁶. Como miembro no permanente en estos años nuestro país votó en sintonía con Estados Unidos, y el promedio de coincidencias osciló entre el 100% y el 98,7%, lo cual denota un perfil marcadamente pro norteamericano (Corigliano, 2003).

De los temas de coincidencia destacados en este ámbito durante los años señalados vale mencionar el acompañamiento argentino a la resolución 940 que autorizaba el uso de la fuerza en Haití, legitimando una invasión encabezada por los Estados Unidos para reinstalar en el poder al derrocado presidente Jean Bertrand Aristide⁶⁷. Asimismo, resulta menester recordar como un dato clave de la política exterior y de la estrategia de inserción durante este período el posicionamiento argentino alineado a Estados Unidos en la Guerra del Golfo (1990-1991). En ese escenario Argentina respaldó una serie de resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en tal sentido (Resolución 661, Resolución 670) y respondió favorablemente a la solicitud de colaboración de la Resolución 678, decidiendo el envío de fuerzas a la zona del Golfo Pérsico.

Para concluir esta sección, resta hacer mención al retiro argentino del NOAL como otro de los indicadores –a nivel multilateral global– de cambio en la política exterior argentina y en su estrategia de inserción internacional, alejándose de un espacio en el que, en un clima de época de pos Guerra Fría,

65. En 1992, 1993 y 1994 Argentina se abstuvo de condenar el embargo, mientras que a partir de 1995 el voto argentino fue afirmativo sobre el tema.

66. Argentina integró el Consejo de Seguridad de la ONU, como Miembro No Permanente, en varios períodos desde la democratización hasta nuestros días: 1987-1988, 1994-1995, 1999-2000, 2005-2006, 2013-2014. Naciones Unidas, “Países elegidos Miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” [en línea]:<http://www.un.org/es/sc/members/elected.asp> (10 de noviembre de 2015).

67. Brasil, que también ocupaba un lugar como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad, no acompañó esta resolución y se abstuvo junto con China.

persistían los reclamos propios del tercer mundo. En este sentido, el canciller Guido di Tella se refería a dicha organización como “una agrupación dedicada a molestar a los países más desarrollados, a los países más modernos, a los países con los cuales tenemos culturas parecidas e incluso tenemos hasta relaciones familiares” (Di Tella, 1995). En esta misma línea Di Tella hacía hincapié en que “La soberanía no consiste en desarrollar proyectos costosísimos que no sirven para nada, excepto para molestar al prójimo y que esa molestia del prójimo es un inconveniente mayúsculo para la política nacional en relación al país” (Di Tella, 1995). Dicho esto, Buenos Aires encontró el momento propicio para la retirada del NOAL en la Conferencia de Ghana, de septiembre de 1991. En esa ocasión la delegación argentina propuso una serie de enmiendas a la declaración final de la cumbre destacando la necesidad de que el NOAL defendiese los derechos humanos, la vigencia de la democracia y el pluralismo político, la libertad de expresión, etc. No obstante, estas enmiendas no fueron apoyadas por la mayoría de los países miembros que, en cambio, acordaron un documento final que a juicio de la Argentina desconocía dichos principios fundamentales. Estas discrepancias se convirtieron en la excusa propicia para justificar el alejamiento argentino del NOAL.

Retomando lo trabajado en el apartado sobre estrategia de inserción, se sostiene que la retirada de este movimiento respondió a un cambio en la auto-percepción misma de la Argentina en el sistema internacional que dejó de pensarse como un país del tercer mundo para comenzar a visualizarse entre los miembros de la alianza occidental. En palabras del canciller Di Tella:

La Argentina se sintió en una época un país del tercer mundo, lo cual puede ser una evaluación [tanto] correcta [como] incorrecta, pero francamente es enfermizo que, además uno esté contento (...) Nosotros, quisimos salir de esta constelación de situaciones y ubicarnos justo con los países más desarrollados, con el grupo de países más ricos. Yo no les pido a ustedes disculpas por ser socio y miembro de la coalición occidental de los 20 o 30 países más ricos del mundo (Di Tella, 1995).

De hecho esta idea es reafirmada cuando en el marco de la citada alocución Di Tella manifiesta: “Tenemos un nivel cultural parecido al de Europa, por qué no habíamos de ser un país similar, lo digo con orgullo, porque es nuestro origen y es nuestro destino” (Di Tella, 1995). E incluso aparece reflejada en diversos discursos del presidente Menem ante la Asamblea Legislativa en los que se señala:

Hemos dejado atrás el aislamiento y la debilidad y encaramos las etapas del continentalismo y el universalismo que se presentan en este fin

de milenio. Hoy nos encontramos cabalgando esos procesos, ubicados firmemente en la alianza occidental y consolidando el proceso de integración de nuestra América desde el MERCOSUR (Menem, 1999).

La Argentina “es hoy un país respetado internacionalmente e identificado con aquellas naciones que comparten sus mismos principios y valores, basados en la justicia, la libertad, la democracia y la promoción de los derechos humanos” (Menem, 1997).

3.4.2. El perfil argentino en los ámbitos multilaterales de alcance regional: el caso de la OEA

Tal como ocurriera en el seno de las Naciones Unidas, este cambio no fue abrupto, sino progresivo, pasando del tradicional apego al principio de no intervención a un perfil que combinó dicho apego con el renovado apoyo a la intervención en los casos donde se registrasen violaciones a los derechos humanos. Mientras el caso panameño fue un ejemplo acabado de la primera modalidad, los casos de Haití, Perú y Guatemala evidenciaron el nuevo ímpetu intervencionista en defensa de la democracia en el continente (Corigliano, 2003).

A inicios de los años noventa ciertos Estados latinoamericanos –junto con Canadá y Estados Unidos– ejercieron un fuerte activismo a nivel regional para la adopción de mecanismos externos de defensa de la democracia; y otros Estados de la región tendieron a posiciones más ligadas a la defensa de la no intervención. Entre el primer grupo de países, denominados activistas (Bloomfield, 1994), se encontraba Argentina bajo el gobierno de Menem. En este esquema, Argentina expresó su posicionamiento en un doble accionar: por una parte, apoyó diversas iniciativas en el seno de la OEA que tuvieron como objetivo crear mecanismos a fin de intervenir en “defensa de la democracia”; por otra parte, también Argentina frente a diversos casos contribuyó a la puesta en práctica de las mismas.

Entre las iniciativas referidas cabe recordar el “Compromiso con la democracia y el sistema interamericano” y la Resolución 1080 de 1991, la aprobación del “Protocolo de Washington” de 1992 –una iniciativa propiamente argentina– y ya con De la Rúa como presidente y Giavarini como canciller, la inclusión de la cláusula democrática en el marco de las Cumbres de las Américas (2001). El activismo argentino en materia de democracia se reflejó en diversos casos de aplicación de estos mecanismos y normativa: Haití (1991-1994), Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1997).

3.4.3. Argentina y los organismos internacionales de crédito: FMI y BM

En el apartado sobre modelo de desarrollo ya se describió en detalle las relaciones con el FMI y el sector financiero. Por ello aquí sólo se subraya que

el perfil de política económica interna y exterior, que priorizó la alianza con Estados Unidos y los Estados desarrollados de Occidente, tuvo una fuerte incidencia en los vínculos con los organismos internacionales de crédito. En este nuevo marco, Argentina recibió diversos préstamos por parte del FMI y el BM en convergencia con la nueva estrategia de inserción, con el sostén norteamericano, y atendiendo a que la Argentina era identificada como un ejemplo de las reformas económicas por las instituciones financieras internacionales y el *establishment* financiero internacional (Pastor, 2001) y, en tal esquema, un país “modelo” en su inserción internacional con los países desarrollados de Occidente.

En este contexto, el FMI otorgó a la Argentina desembolsos de diversos tipos y alcances (préstamos *stand by*, de facilidades extendidas). Por otra parte, con relación al BM se destaca que después de la asunción de Cavallo como ministro de Economía, “envió una sucesiva ola de préstamos (24 créditos entre 1991 y 1996 y 26 nuevos créditos a partir de 1996), que pueden clasificarse en cuatro tipos: a) de inversión para infraestructura; b) para programas sociales; c) para ajuste estructural; d) para asistencia técnica” (Corigliano, 2003).

En este sentido, es necesario recordar la importancia de las cláusulas de condicionalidad incorporadas a los préstamos de los organismos internacionales con el aval norteamericano, las cuales actuaron en América Latina como correas de transmisión a través de las cuales las reformas de mercado ingresaron a las agendas gubernamentales. Como sostiene Juan Carlos Torre, “la condicionalidad asociada a los préstamos de ajuste estructural se convirtió en la correa de transmisión del paradigma neoliberal de desarrollo” (Torre, 1998).

3.4.4. Integración regional

En los discursos de Menem aparece –como en otros gobiernos– el propósito de avanzar en la unidad de América Latina a través de su integración, aunque inserto en una matriz de pensamiento y de políticas diferente de su antecesor. En su discurso de asunción a la presidencia en julio de 1989 se expresa cierta vocación latinoamericanista cuando se referencia la pertenencia argentina a la “Patria Grande” y se recoge el legado de San Martín y Bolívar (Menem, 1989). Posteriormente esta vocación no desaparece, pero es matizada y arraigada al proceso de reforma neoliberal y en sintonía con las recomendaciones del Consenso de Washington que el gobierno de Menem implementa, en el cual la política exterior fue un complemento necesario.

En los discursos posteriores a 1990 aparecen con más fuerzas ciertas ideas ancladas al neoliberalismo imperante que enfatizaba la idea y necesidad de “insertar” a Argentina en el mundo, de integrarnos “seriamente” al mundo,

entendiendo como requisito la recuperación de la capacidad de crédito (Menem, 1991). Esa inserción en el mundo, si bien señala priorizar a América Latina y América del Sur, se diferencia del planteo alfonsinista al ubicar el motor de la misma en la dimensión económico-comercial. En tal sentido, el MERCOSUR era concebido como “una ampliación de nuestros mercados internacionales”, que se pensaba “implicará mayores posibilidades de inversión, y sellará una nueva perspectiva para encarar nuestro desarrollo continental” (Menem, 1991b).

Las percepciones dominantes acerca de la integración durante el menemismo se nutrieron de la visión liberal ortodoxa en materia económica y en la dimensión política el posicionamiento fue pro-norteamericano, aunque esta visión coexistió con la vertiente heterodoxa pragmática en distintos momentos dentro del aparato gubernamental (Saraiva, 2008). Esta descripción general se materializó en las características asumidas a partir de la década de los noventa en el proyecto integracionista ensayado por Argentina. Si bien, como sostiene Míguez, algunos analistas intentan trazar una línea natural de continuidad entre el Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB) y el Tratado de Asunción, lo cierto es que esta mirada tiende a borrar los conflictos, los vaivenes, los aspectos disruptivos, es decir la discontinuidad (Míguez, 2013). Esta discontinuidad se expresó en el cambio “de un esquema de integración selectivo a una integración acorde con lo propuesto por el Consenso de Washington” (Míguez, 2013: 186). Mientras que en los años ochenta el proyecto integracionista se ensayaba desde lo político hacia lo económico, los noventa invirtieron la ecuación y, simultáneamente los parámetros: de la intersectorialidad y la gradualidad se pasó a la desregulación y liberalización, en sintonía con la noción de regionalismo abierto⁶⁸.

Con respecto a los socios en materia de integración, se subraya la importancia de la integración con las naciones vecinas, aunque también se añade la posibilidad de una integración más amplia jugando la carta panamericana. En esta dirección, Menem sostenía: “La integración regional es el paso previo y necesario para la gran integración continental, con un espíritu amplio y apelando a medidas imaginativas y concretas” (Menem, 1990); “La integración que propicia nuestra política exterior no es unilateral. Ni exclusiva. Ni excluyente. La pensamos en el marco regional prioritario del MERCOSUR y de América toda. La proyectamos también hacia Europa y Asia” (Menem, 1992). “Propiciamos la integración con nuestros vecinos, pero también

68. Míguez (2013) alude al hecho de que fue antes de la asunción de Menem a la presidencia que se inició el cambio en el modelo de integración. Señala, tomando a Mendoza (2007), que con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo en 1988 se modifica el enfoque gradualista e intersectorial que recogía en PICAB.

propiciamos la integración con los restantes hermanos latinoamericanos y del continente entero” (Menem, 1994).

Estas consideraciones no descartan las iniciativas tendientes hacia la creación de un área de libre comercio continental incluyendo a Estados Unidos y Canadá. La propuesta del ALCA no fue rechazada, sino que, por el contrario, en los discursos se referían a ella en términos positivos. Menem señalaba que “el avance hacia la constitución de una amplia zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego” como parte de los “pasos indispensables de un protagonismo internacional que la Argentina no está dispuesta a resignar” (Menem, 1999).

La concertación regional también abrevó de las iniciativas panamericanas que en esta etapa se crearon –como el proceso de las cumbres de las Américas– y se buscaron revitalizar como en la OEA. En tal sentido, se observa que el alineamiento argentino a Estados Unidos operó acompañando un mayor protagonismo de estas instancias interamericanas.

El gobierno de Fernando De la Rúa asumió buscando hacerse eco de la búsqueda de cambio demandada por gran parte de la sociedad argentina y pretendiendo simbolizar un nuevo ciclo. Sin embargo, más que una nueva etapa, el final de su gobierno y la crisis que estalló a fines de 2001 se configuraron en símbolos de la culminación de un ciclo⁶⁹. En este marco se insertan las percepciones acerca del multilateralismo en materia de integración y concertación regional: entre la continuidad y la búsqueda de cierta diferenciación.

Ya en su discurso de asunción De la Rúa enfatizaba la integración latinoamericana como un valor, reconocía la relevancia del MERCOSUR y planteaba la necesidad de que el mismo imaginase otros temas más allá de lo comercial (De la Rúa, 1999). En un escenario de crisis en el MERCOSUR luego de la devaluación brasilera, De la Rúa anunciaba la necesidad del relanzamiento del proceso, al mismo tiempo que entendía este proceso como una necesidad:

Saldremos con el MERCOSUR a capturar nuevos mercados. Somos países que estamos luchando para alcanzar el progreso. Somos apenas

69. En este sentido José Natanson señala: “Las imágenes de los cacerolazos y piqueteros en las calles de la más europea de las capitales latinoamericanas se extendieron por la región como una nueva evidencia incontestable de que las recetas del Consenso de Washington ya no funcionaban, y que se había llegado el momento de cambiarlas” (Natanson, 2008: 15). En esta dirección, Benjamín Arditi advierte: “La caída del presidente Fernando De la Rúa de Argentina en diciembre de 2001 es el momento icónico de esta reacción violenta en contra de políticas y políticos asociados con el sufrimiento del pueblo. Es una reacción que se condensa en la consigna ‘Que se vayan todos, que no quede ni uno solo’ coreada por quienes se convirtieron en los damnificados o efectos colaterales de las políticas inspiradas por el consenso de Washington” (Arditi, 2009).

economías emergentes para el resto del mundo. No podemos darnos el lujo de no unir nuestras fuerzas para competir afuera. No puede haber agresión ni división hacia adentro (De la Rúa, 2000).

Durante su gobierno, De la Rúa reiteró la coexistencia del período anterior entre las percepciones de los liberales ortodoxos y heterodoxos pragmáticos en referencia la integración, aunque con una presencia más fortalecida de estos últimos (Saraiva, 2008).

En torno al ámbito continental aparecen dos cuestiones centrales en materia de integración y concertación. Por una parte, las negociaciones del ALCA, las cuales se estimaban que resultarían provechosas para la Argentina sobre la base de que “el MERCOSUR participa como un bloque, con una postura única y coordinada” (De la Rúa 2001). Por otra parte, el proceso de Cumbre de las Américas, en particular la III Cumbre, fue un espacio en el que Argentina buscó tomar la iniciativa proponiendo la incorporación de una cláusula democrática.

A modo de cierre

A través de lo desarrollado en este capítulo se puede sostener un conjunto de conclusiones en relación a la temática central de la investigación que motivó este libro.

En primer lugar, se subraya la interrelación existente entre la estrategia de inserción internacional y el modelo de desarrollo y su influencia sobre la política exterior de la etapa menemista. Esta dinámica se mantuvo prácticamente sin cambios durante los dos años de la gestión De la Rúa. En segundo lugar, corresponde destacar que esta coherencia interna vigente en la etapa que transcurre entre 1989 y 2001 se diferenció, en términos de contenidos, de lo ocurrido en la etapa anterior y posterior a los noventa cuando, tanto el modelo de desarrollo como la estrategia de inserción internacional del alfonsinismo –al menos hasta el giro realista– y durante el kirchnerismo tuvieron un perfil que recuperaba propuestas de los tipos ideales descritos en el capítulo I como desarrollistas y neo-desarrollistas a lo que sumaba la búsqueda de una mayor autonomía en términos de inserción externa.

En breve, se puede afirmar que el gobierno menemista entendió que ante la grave crisis interna que enfrentaba en 1989 y los cambios internacionales que comenzaron por entonces, la inserción internacional debía entenderse como la necesidad de acordar de manera acrítica con las demandas de los Estados centrales, el sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito. Por ello, en una etapa de consolidación del poder estadounidense, se planteó que la misma debía ser claramente pro-occidental y acompañar el proceso de globalización. Simultáneamente, la necesidad de adoptar un

modelo de desarrollo neoliberal (ortodoxo en la caracterización del capítulo I) fue explicitada en términos domésticos como ineludible para atender la crisis económica y proponer una alternativa a la sustitución de importaciones que llevaba varios años en crisis e, internacionalmente, para articularse con la dimensión económica de la estrategia de inserción.

Ambas variables condujeron a la implementación de una política de alineamiento/acoplamiento con Washington tanto en la dimensión política diplomática, como en las cuestiones económicas y estratégico militares. Esta dinámica se trasladó a los vínculos con Europa occidental y a varios de los espacios multilaterales donde Argentina tendió a coincidir con las posturas estadounidenses.

En este contexto, las relaciones regionales en términos de integración siguieron avanzando, pero enmarcadas en una visión comercialista y ligada al concepto de regionalismo abierto. Las relaciones políticas y económicas con los vecinos tuvieron diferentes intensidades, siendo Brasil y Chile, los actores más destacados. Los avances en el área estratégico militar, en el MERCOSUR y en América del Sur, mostraron numerosos ejemplos que pueden considerarse positivos, pero que se enmarcan en la lógica de seguridad cooperativa propuesta por Washington.

Finalmente, una evaluación preliminar de resultados permite inferir que la articulación coherente de la estrategia de inserción internacional con el modelo de desarrollo y su proyección sobre la política exterior durante uno o dos gobiernos sucesivos, no garantiza la solución de los problemas domésticos ligados a la economía y la política de un Estado, en este caso Argentina. Dos cuestiones son centrales en este sentido. Una se vincula con los tipos de inserción y modelo de desarrollo por los cuales se opta, los que deberían ser pensados equilibrando las características y demandas de los actores centrales con las necesidades e intereses de las sociedades nacionales. Ese equilibrio no fue exitoso ni con Menem, ni con De la Rúa. La crisis desatada en 2001 es la muestra más clara de ese desbalance. La otra, se relaciona con la necesidad de acordar de manera más estable una dirección general de la política exterior basada en una estrategia de inserción y un modelo de desarrollo que perduren a través de tiempo, ajustándose a las demandas provenientes de los cambios nacionales e internacionales, pero sin mutar de un gobierno a otro de manera sistemática como parece haber ocurrido en la Argentina democratizada.

Referencias bibliográficas

Artículos, libros, capítulos de libro y ponencias

Arditi Benjamín (2009). "El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?", en *Ciências Sociais Unisinos*, Vol. 45, Nº 3, pp. 232-246.

- Barrios Morón Raúl (1990). "Política exterior de Bolivia: ¿buscando protagonismo?", en Muñoz, Heraldo (comp.), *El desafío de los '90*, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas, 1989-1990, Caracas, Prospel, Nueva Sociedad.
- Bas María; Ledesma Iván (2007). "Los efectos de la apertura comercial sobre el patrón de especialización de las exportaciones: el caso argentino"; en Boyer Roberto; Neffa Julio (coord.). *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia Argentina*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Bernal Meza Raúl (2002). "Política exterior argentina: de Menem a De la Rúa: ¿hay una nueva política?", en *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 16, Nº 1, enero-marzo, pp. 74-93.
- Bernal Federico (2014). *Yacyretá: historia de una obra estratégica para el desarrollo nacional*, Buenos Aires, OETEC-CLICET.
- Bizzozero Lincoln (1998). *La política exterior en los nuevos regionalismos. El Uruguay en los noventa*, Serie Documentos de Trabajo Nº 36, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Universidad de la República.
- Bloomfield Richard J. (1994). "Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime", *Washington Quarterly*, Vol. 17, Issue 2, pp. 157-169.
- Bologna Bruno (1998). "La inserción argentina en la sociedad internacional", en VVAA. *La política exterior Argentina 1994/1997*, Rosario, Ed. CERIR, pp. 9-24.
- Bompadre Gerardo (2000). "Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Evolución y perspectivas", en Revista *Relaciones Internacionales*, Nº 18, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, pp. 53-62.
- Bouzas Roberto; Pagnotta Emiliano (2003). *Dilemas de la política comercial externa argentina*, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI.
- Bresser Pereira Luiz Carlos (1991). "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?", en *Pensamiento Iberoamericano*, Nº 19, enero-junio, pp. 13-35.
- Busso Anabella (1994). "Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior argentina"; en VVAA. *La Política Exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, Ed. CERIR, 53-109.
- Busso Anabella (1998). "Las Relaciones Argentina-Estados Unidos durante el segundo gobierno de Menem: de la creación de un marco político de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales"; en VVAA. *La política Exterior Argentina 1994/1997*, Rosario, Ed. CERIR, pp. 25-82.
- Busso Anabella (2001). "Las relaciones argentino-americanas al final del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De la Rúa. Entre la continuidad y los condicionantes domésticos", en VVAA. *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?*, Rosario, Ed. CERIR, pp. 17-91
- Busso Anabella y Bologna Alfredo (1994). "La política exterior del gobierno de Menem", en VVAA. *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, Ed. CERIR, pp. 17-52.
- Cabezas Marta (1998). "Argentina y la Unión Europea: Nuestro segundo objetivo", en VVAA. *La política exterior argentina: 1994-1997*, Rosario, Ed. CERIR, pp. 83-93.

- Cabezas Marta (2001). "La Unión Europea y la República Argentina: Una agenda en clave económica", en VVAA. *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?*, Rosario, Ed. CERIR, pp. 271-289.
- Carrancio Magdalena (1998). "Las repercusiones del conflicto de Medio Oriente en la política exterior argentina", en VVAA. *La política exterior argentina: 1994-1997*, Rosario, Ed. CERIR, pp. 149-173.
- Carro Elio (2006). "Historia y evolución de la deuda externa argentina" [en línea]:<http://estudiocarfro.com.ar>
- Castro Jorge (2001). "Política y economía en la Argentina de los '90. La política económica de una sociedad en conflicto", *Institute for Strategic Planning*, Buenos Aires.
- Cavallo Domingo. "Evolución de la deuda desde la gestión de Menem hasta el final de la gestión de Kirchner", en <http://www.cavallo.com.ar> blog personal, septiembre de 2014.
- Ceppi Natalia (2012). *Cooperación y discordia por el uso y aprovechamiento de recursos naturales. La incidencia de lo doméstico en las relaciones trilaterales de Argentina, Bolivia y Paraguay (1994-2008) y en las bilaterales de Argentina y Bolivia (2003-2007)*. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Colacrai Miryam (2004). *La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90*. Documento de Trabajo N° 1, Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG), Buenos Aires, Universidad del CEMA.
- Colacrai Miryam; Bárbaro Andrés (2014). "Establecimiento de Medidas de Confianza Mutua (MCM) entre Argentina y Chile en la década del '90. Construcción progresiva de nuevas miradas y aporte parlamentario en la resolución de diferendos territoriales", en *Revista Integración y Cooperación Internacional*, N° 19, julio-diciembre, pp. 13-22.
- Colacrai Miryam; Lorenzini María Elena (2006). "La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales", en AAVV. *La política exterior del gobierno de Kirchner*, Rosario, Ed. CERIR-UNR Editora, Tomo IV, Vol. I, pp. 181-218.
- Corigliano Francisco (2000). "La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos durante la década de 1990. El ingreso al paradigma de "relaciones especiales", en Escudé Carlos; Cisneros Andrés (coord.). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, Tomo XV, Cap. 1, Buenos Aires, CARI-CEPE, [en línea]: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm> (7 de julio de 2014)
- Corigliano Francisco (2003). "La dimensión multilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de 'relaciones especiales'", en Escudé Carlos; Cisneros Andrés (coord.). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, Tomo XV, Cap. 2, Buenos Aires, CARI-CEPE [en línea]: http://www.argentina-rree.com/historia_indice15.htm (7 de julio de 2014)
- Cortés Julieta (2003). *Brasil en la política exterior argentina en los '90*, I Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) "Veinte años de política exterior en democracia (1983-30 de octubre de 2003)", Buenos Aires [en línea]: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/36853/Documento_completo.pdf?sequence=1 (13 de septiembre de 2015)

- Cubillos Meza Adela (2005). "El Tratado de No Proliferación Nuclear: la vigencia de la norma en América Latina", en Revista *Universum*, Nº 20, Vol. 1, pp. 12-20.
- Curia Eduardo Luis (1999). *La trampa de la convertibilidad: los 90 perdidos y el riesgo de perder la década entrante*, Buenos Aires, Ediciones Realidad Argentina.
- De la Balze Felipe (1998). "La política exterior de reincorporación al primer mundo", en Cisneros, Andrés (comp.). *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Buenos Aires, Ed. GEL.
- Escudé Carlos (1992). *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Escudé Carlos (1995). *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer Gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Ed. GEL
- Escudé Carlos (1998). "La Argentina y sus alianzas estratégicas", en *Archivos del Presente*, Vol. 4, Nº 13, pp. 75-88.
- Escudé Carlos; Cisneros Andrés (2000). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, Buenos Aires, CARI-CEPE, [en línea]: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm> (11 de agosto de 2014)
- Fernández Luzuriaga Wilson (1998). *Los inicios de la política exterior en la actual administración*, Documento de Trabajo Nº 37, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Universidad de la República, [en línea]: <http://cienciassociales.edu.uy/wpcontent/uploads/2013/archivos/37%20Los%20inicios%20de%20la%20politica%20exterior%20en%20la%20actual%20administracion.pdf> (12 de octubre de 2014)
- Ferrer Aldo (2004). *La economía Argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Quinta Parte.
- Ferrer Aldo (2012). "La construcción del Estado neoliberal en la Argentina"; en *Revista del Trabajo*, Año 8, Nº 10, julio-diciembre 2012, pp. 99-106.
- Fontana Andrés (2009). *Política exterior argentina: visiones y cursos de acción*, Documento de Trabajo Nº 239, Buenos Aires, Universidad de Belgrano.
- Fuentes Claudio; Martín Carlos (1998). *La nueva agenda argentino-chilena*, Flacso-Chile, Santiago de Chile, pp. 5-66.
- Gomes Saraiva Miriam (2008). "As Diferentes Percepções na Argentina sobre o Mercosul", en *Contexto Internacional*, Río de Janeiro, Vol. 30, Nº 3, setembro/desembro 2008, pp. 735-775.
- Kosacoff, Bernardo (coord.). *Hacia una nueva estrategia exportadora. La experiencia argentina, el marco regional y las reglas multilaterales*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Lafer Celso (2002). *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lavagna Roberto (2009). "Argentina-Brasil: un proyecto deseable y ¿posible?" en *revista DEP - Diplomacia, Estrategia, Política*, Nº 9.
- López Camilo (2014). *Los partidos políticos uruguayos y la relación de Uruguay con Argentina y Brasil (2000-2014)*. Trabajo presentado en el V Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "¿Qué ciencia política para qué democracia?", Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo, 7-10 de octubre.

- López Andrés; Porta Fernando (1995). "Nuevas Modalidades de Inserción Internacional: el MERCOSUR" en Kosacoff Bernardo (coord.). *Hacia una nueva estrategia exportadora. La experiencia argentina, el marco regional y las reglas multilaterales*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Lorenzini María Elena (2005). *Las relaciones bilaterales Argentina-Chile: entre la concertación y la asociación estratégica*. Trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Lorenzini María Elena (2007). *La estrategia de inserción internacional de la República de Chile en el hemisferio 1990-2004*. Tesis de Maestría en Integración y Cooperación Internacional, CERIR-CEI-UNR.
- Lorenzini María Elena (2011). *Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*, Rosario, Ed. Homo Sapiens.
- Ludi Gaitán Nadia (2015). *Las relaciones argentino-bolivianas en torno al comercio energético y la cuestión migratoria (2003-2011): una relación pragmática con sintonía política*. Tesina de Grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.
- Machinandiarena de Devoto Leonor (2006). *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000*, CEIEG, Buenos Aires, diciembre.
- Marinucci Elsa (1994). "Argentina en el MERCOSUR: ¿desarrollo de nuevos mercados o simple compensación de déficit?", en AAVV. *La política exterior en el gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, Ed. CERIR-UNR Editora, pp. 261-282.
- Martínez Oscar (1991). "El escenario: febrero-julio de 1989. Terrorismo económico y desestabilización política" en AAVV. *El Menemato*, Buenos Aires, Ed. Letra Buena.
- Míguez María Cecilia (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Editorial Ariel.
- Miranda Roberto (2001). "El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina", en Revista *Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, N° 21.
- Miranda Roberto (2004). *Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*, Rosario, Ediciones PIA.
- Llauró María de Monserrat; Siepe Raimundo (2005). "La evolución del endeudamiento externo argentino y su relación con los organismos financieros internacionales: desde 1976 a la salida del default (febrero de 2005)", en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 53, Buenos Aires.
- Mussa Michael (2002). *Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia*, Washington, edición española del Institute for International Economics.
- Natanson José (2008). *La nueva izquierda*, Buenos Aires, Editorial Debate.
- Neffa Julio (2008). "Macroeconomía, instituciones y normas como determinantes y condicionantes de las políticas de empleo", en *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Novaro Marcos (2009). *Argentina en el fin de siglo*, Buenos Aires, Paidós.
- Novaro Marcos (2010). *Historia de la Argentina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

- Paredes Rodríguez Rubén (2014). "La integración económica regional (IER): el trilema concertación - cooperación - integración para entender el estado de situación de la IER en América Latina" en *Economía Internacional. Claves teórico-prácticas sobre la inserción de Latinoamérica en el mundo*, Quito, Latin Project.
- Pastor Manuel; Wise Carol (2001). "From poster child to basket case", *Foreign Affairs*, Vol. 80, Issue 6, pp. 60-72.
- Percoco Juan (2014). *Compromiso con la paz: la Fuerza del Paz Conjunta Combinada. 'Cruz del Sur'. Proceso de conformación y articulación con la política exterior argentina*. Tesina de grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.
- Rafanelli Pilar (2010). "Las relaciones exteriores del gobierno de "La Alianza" (1999-2001)", en Simonoff Alejandro (comp.). *La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, pp. 387-397.
- Ramos Hugo (2013). "Partidos políticos y MERCOSUR: una mirada sobre los posicionamientos partidarios frente al proceso de integración en el período 1991-2006", en *Revista Estudios Internacionales*, N° 45, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, pp. 1-25.
- Ramos Hugo (2014). *El 'nuevo MERCOSUR'. Cambios y continuidades institucionales a nivel regional en el período 2003-2013*. Trabajo presentado en las II Jornadas de Ciencia Política del Litoral, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 28-30 de mayo.
- Rapoport Mario (2005). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé.
- Rapoport Mario (2010). "Una revisión histórica de la inflación en la Argentina y de sus causas", *Aportes de Economía Política en el Bicentenario de la Revolución de Mayo*.
- Reffico Ezequiel (1995). "Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)", en *Revista Cidob d'Afers Intercionals*, N° 32, Barcelona, pp. 65-97.
- Rojas Aravena Francisco (1997). "El diálogo argentino-chileno en temas de seguridad y defensa", en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 12, N° 2, abril-junio, pp. 3-12.
- Rojas Breu Mariana (2002). *El comercio argentino-brasileño en las últimas dos décadas. El impacto del MERCOSUR*, CESP, Buenos Aires, Trabajo presentado en el Seminario EMMA-RINOS, París, 26-27 de mayo de 2003.
- Román-Morey Enrique (1995). "Tratado de TLATELOLCO de la América Latina: Instrumento para la paz y el desarrollo", *Boletín OIEA* [en línea]: www.iaea.org/sites/default/files/37104693336_es.pdf (12 de septiembre de 2015)
- Romero José Luis (2014). *Breve Historia de la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Romero Pedro (1994). "Argentina ante el año de Europa"; en *VVAA. La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, Ed. CERIR, Cap. 4, pp. 163-190.
- Russell Roberto; Tokatlian Juan Gabriel (2008). "Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos", en Lagos, Ricardo

- (comp.) (2008). *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Editorial Edhasa.
- Saccone María Alejandra (1994). "Aspectos político-diplomáticos de una nueva prioridad en la política exterior argentina en el MERCOSUR", en AAVV. *La política exterior en el gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, Ed. CERIR-UNR Editora, pp. 111-129.
- Simonoff Alejandro (1999). *Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Serie Libros, Nº 3.
- Simonoff Alejandro (2008). "La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la Tercera Posición", en *Revista Intellector*, Año IV, Vol. 5, Nº 3, julio-diciembre, pp. 1-20.
- Tini María Natalia (2003). *Argentina-Paraguay: una relación especial*, I Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI). "Veinte años de política exterior en democracia (1983-30 de octubre de 2003), Buenos Aires, [en línea]: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/36852/Documento_completo.pdf?sequence=1 (12 de septiembre de 2014)
- Tini María Natalia (2008). "La distancia sobre la cercanía: la política exterior argentina hacia Bolivia y Paraguay", en *Revista Estudios Internacionales*, Nº 34, Instituto de Relaciones Internacionales, pp. 197-221.
- Torre Juan Carlos (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, Capítulo 1.
- Unzué Martín (2012). *El estado argentino (1976-2003). Ciclos de ajuste y cambio*. Buenos Aires, Editorial Imago Mundi.
- William Perry; John Steinbruner; Ashton Carter (1992). *A New Concept of Cooperative Security*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- Yore Myriam; Palau Tomás (2001). *La participación paraguaya en el MERCOSUR. Reflexiones sobre la visión de los actores subalternos*, Documento de Trabajo Nº 103, BASE Investigaciones Sociales, Asunción, [en línea]: http://www.portalguarani.com/detalles_museos_otras_obras.php?id=87&id_obras=2021&id_otras=295 (12 de octubre de 2015)
- Zelicovich Julieta (2013). *Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001 - 2011). Análisis de su participación en el proceso negociador*. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Zurita Delicia (2010). *Las claves de la política exterior de Raúl Alfonsín*. Trabajo presentado en el V Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, 24-26 de noviembre.

Discursos

- De la Rúa Fernando (1999). "Discurso ante la Asamblea Legislativa al asumir como presidente de la Nación", Buenos Aires, 10 de diciembre de 1999 [en línea]: <http://www.beersandpolitics.com/discursos/fernando-de-la-rua/discurso-de-toma-de-posesion/175>

- De la Rúa Fernando (2000). "Discurso del Señor Presidente de la Nación Argentina en la Apertura de Sesiones del Congreso Nacional", Buenos Aires, 1 de marzo de 2000.
- Di Tella Guido (1991a). "Discurso del canciller ante el CARI", Buenos Aires, 18 de abril 1991,[en línea]:<https://www.mrecic.gov.ar/es/guido-di-tella>
- Di Tella Guido (1991b). "Discurso del canciller ante el Consejo Empresario Argentino", Buenos Aires, 15 de marzo de 1991.
- Di Tella Guido (1995). "Discurso en el Centro Argentino de Ingenieros", Buenos Aires, 26 mayo 1995 [en línea]:<https://www.mrecic.gov.ar/es/guido-di-tella-4>
- Menem Carlos (1989). "Discurso del Señor Presidente de la Nación Argentina en los balcones de la casa Rosada", Buenos Aires, 8 de julio de 1989,[en línea]:<http://www.beersandpolitics.com/discursos/carlos-saul-menem/toma-de-posesion-de-la-primera-presidencia/201>
- Menem Carlos Saúl (1990). "Discurso del Señor Presidente de la Nación Argentina en la Apertura de Sesiones del Congreso Nacional", Buenos Aires, 1 de mayo de 1990.
- Menem Carlos Saúl (1991). "Discurso del Señor Presidente de la Nación Argentina en la Apertura de Sesiones del Congreso Nacional", Buenos Aires, 1 de mayo de 1991
- Menem Carlos (1992). "Discurso del Señor Presidente de la Nación Argentina en la Apertura de Sesiones del Congreso Nacional", Buenos Aires, 1 de mayo de 1992.
- Menem Carlos (1994a). "Discurso del presidente Menem ante las Naciones Unidas", Nueva York, 27 de septiembre.
- Menem Carlos (1994b). "Discurso del Señor Presidente de la Nación Argentina en la Apertura de Sesiones del Congreso Nacional", Buenos Aires, 1 de mayo de 1994 [en línea]:<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44272>
- Menem Carlos (1997). "Discurso del Señor Presidente de la Nación Argentina en la Apertura de Sesiones del Congreso Nacional", Buenos Aires, 1 de mayo de 1997.
- Menem Carlos (1999). "Discurso del Señor Presidente de la Nación Argentina en la Apertura de Sesiones del Congreso Nacional", Buenos Aires, 1 de marzo de 1999.

Documentos oficiales

- ACE 16 entre la República Argentina y la República de Chile, 2 de agosto de 1991.
- Acuerdo Cuatripartito, ABACC-OIEA, 13 de diciembre de 1991.
- Convenio migratorio entre Argentina y Bolivia, 16 de febrero de 1998.
- Declaración Conjunta Argentino-Boliviana, 31 de agosto de 1989.
- Declaración Conjunta Presidencial argentino-chilena, 2 de agosto de 1991.
- Declaración Presidencia de Sao José Dos Santos, 12 de febrero de 1999.
- Declaración Presidencial Argentino-Boliviana, 13 de diciembre de 1989.
- Declaración Presidencial Conjunta sobre Fomento de la Confianza y Seguridad, 16 de febrero de 1999.
- Declaración sobre Política Nuclear argentino-brasileña, 28 de noviembre de 1990.
- Estatuto de la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del río Pilcomayo, 5 de agosto de 1994.
- Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, 29 de noviembre de 1988.

Sitios Electrónicos

Biblioteca de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina [en línea]: <http://tratados.mrecic.gov.ar/>

Embajada de la República de Chile en la República Argentina [en línea]: <http://chile-abroad.gov.cl/argentina/>

CAPÍTULO V

La Política Exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción

Esteban Actis, Emilse Calderón, María Elena Lorenzini y Julieta Zelicovich

Introducción

La denominada etapa “kirchnerista” surge en un severo período de crisis doméstica y en un revolucionado entorno internacional. Hacia finales del siglo XX, la Argentina enfrentó una crisis de su modelo de desarrollo, que impactó profundamente en la política, la sociedad, la economía y las instituciones y cuyo epicentro estuvo en el trágico diciembre de 2001. La estrategia neoliberal que mostró sus primeras manifestaciones a finales de los años setenta y se consolidó durante la década de los noventa, comenzó a evidenciar señales de agotamiento en los últimos años del siglo XX como consecuencia de los cambios en el entorno internacional y de los desajustes propios del proyecto económico. En ese marco, desde el año 2002 con el gobierno de transición del presidente Eduardo Duhalde y luego con los gobiernos kirchneristas (Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner) la Argentina comenzó a transitar otro modelo de desarrollo, es decir una nueva articulación particular entre el Estado y el mercado: la estrategia neodesarrollista. Ello implicaría un rediseño de la estrategia de inserción y también de la política exterior.

El contexto internacional tuvo un dinamismo inusual en este período, lo cual también impactó en el accionar externo del Estado. Durante la primera década del siglo XXI se vislumbran dos ejes articuladores de la agenda global del nuevo siglo. Por un lado, los atentados terroristas del 11 de setiembre y el lanzamiento de la lucha global contra el terrorismo internacional por parte de la administración de Bush hijo y, por el otro, la crisis financiera internacional que impactó en los países centrales del capitalismo occidental. Ambos acontecimientos influyeron en el contexto internacional y, en particular, en la vinculación entre Latinoamérica y el hegemon regional, Estados Unidos.

En el presente capítulo nos propondremos, en primer lugar, describir los principales rasgos de la estrategia de inserción internacional cuyas características principales fueron su corte autonomista, un perfil latinoamericanista y la definición del interés en términos de desarrollo. En segundo lugar, el capítulo analiza la aplicación del concepto de modelo de desarrollo para el período 2002-2011, mostrando sus características y las transformaciones acaecidas en diversas sub etapas. En tercer lugar, nos proponemos analizar casos específicos de la política exterior (ya sea relaciones bilaterales como

temas de agenda) donde se hace palpable el vínculo entre el modelo de desarrollo y la inserción internacional de la Argentina entre el 2002 y el 2011. Específicamente analizaremos los vínculos bilaterales con Estados Unidos, la Unión Europea (UE), China, Brasil, Venezuela, Chile y los procesos de integración en la región.

1. La estrategia de inserción durante la etapa kirchnerista

Conforme a la definición adoptada en esta obra, la estrategia de inserción internacional refiere a la elección del esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos que un Estado implementa para relacionarse internacionalmente (Lorenzini, 2007) considerando los problemas, necesidades e intereses nacionales canalizados en los modelos de desarrollo. Por tanto, la comprensión de tal concepto se realiza esencialmente en términos instrumentales (Miranda, 2007) y desde una perspectiva dinámica que centra su atención en el influjo de los condicionamientos de orden doméstico (Zubelzú, 2012).

En el contexto del quiebre provocado por la coyuntura doméstica de 2001 en la vinculación de Argentina con la región y el mundo, tuvo lugar un debate a nivel nacional en torno a la manera en la que las gestiones del kirchnerismo lograrían insertar o no al país en el sistema internacional. La problemática del *default* concentraba todos los esfuerzos en materia de la estrategia de inserción, dificultando sentar las bases de una política exterior sustentable.

Se puede afirmar que durante los gobiernos del kirchnerismo la estrategia de inserción ha cambiado de manera sustantiva con respecto al período anterior, caracterizándose a través de: la auto percepción del Estado, la percepción del sistema internacional y los supuestos ideológicos, los cuales dieron lugar a modificaciones en los objetivos y medios y en el posicionamiento del Estado frente a los temas de orden internacional. Se destacan dos características “novedosas”. La primera es el abandono del modelo de inserción del “realismo periférico” y su reemplazo por otro autonomista. El segundo es la alta prioridad asignada a lo “regional” como espacio privilegiado para el relacionamiento externo del país.

En lo que respecta a la auto-percepción del Estado en la estructura internacional uno de los rasgos salientes del período 2003-2011 fue la definición de la Argentina como un “país en desarrollo”, “latinoamericano” (Bielisa, 2005:19). Ello contribuyó a modificar el orden de las prioridades de las orientaciones de la política externa, jerarquizando la relación con Brasil y el MERCOSUR y con socios como Venezuela, India y Sudáfrica, a la vez que se desplazaba a un socio tradicional como la UE (Zelicovich, 2013).

Otro aspecto fundamental fue el peso de los condicionantes económicos. La crisis de 2001 marcó un punto de inflexión para la inserción argentina en el mundo y particularmente para la manera en la cual los gobiernos interpretaban el lugar del país en el escenario global. Russell y Tokatlian sostienen que “la percepción de fracaso completo, vivencia de herencia pesada y sentimiento de declinación tangible fueron el telón de fondo de la etapa kirchnerista en su momento de origen” (2015: 238). Esta sensación era extensiva a todo el poder ejecutivo, desde la figura del presidente a los cuadros técnicos de segunda y tercera línea. Para Néstor Kirchner en ese entonces la Argentina se encontraba “des-inserta” y debía “reinsertarse” en el escenario internacional. Tal re inserción pasaba por “diseñar un proyecto que permitiera ingresar al mundo con identidad nacional, es decir, una Argentina que se pueda sustentar a sí misma” (Kirchner y Di Tella 2003:214). A medida que la restricción económica fue siendo superada, esta visión se tornó más optimista, impactando en la percepción de las capacidades estatales para el accionar externo. La recuperación de la economía, el pago anticipado de los compromisos de deuda con el FMI y el desenlace de eventos como la cumbre de Mar del Plata, cambiaron la percepción que el propio gobierno tenía respecto del lugar del Estado Argentino en la estructura internacional.

Durante el gobierno de Cristina Fernández si bien “la definición del lugar de la inserción en el mundo siguió siendo América Latina y dentro de ésta el MERCOSUR” (Fernández de Kirchner, 2008) el mismo dejará de ser la vía privilegiada para concebir la inserción internacional, surgiendo en cambio otro tipo de relacionamientos bilaterales y la apelación a la cooperación internacional en lugar de la integración regional como respuesta a los problemas colectivos” (Zelicovich, 2011: 188). En particular se resaltaron como espacios de pertenencia la relación especial con Venezuela (Fernández de Kirchner, 2007) y los organismos regionales como la UNASUR (Fernández de Kirchner, 2010). Al final del primer mandato de Cristina existía una autopercepción de la importancia de la Argentina en el mundo muy diferente de aquella imperante a inicios del período de Néstor Kirchner. Se reemplazaba la idea de un país depreciado por uno relativamente exitoso en la recomposición de su inserción al mundo.

En el discurso de asunción a su segundo mandato, la presidenta dio cuenta de estos cambios al sostener que “Estamos en una nueva Argentina, pero también estamos en un nuevo mundo que implica mayores desafíos y mayores decisiones comprometidas con los intereses de nuestro pueblo y de nuestra sociedad” (Fernández de Kirchner, 2011).

El concepto de “nueva Argentina” se vinculaba a la superación de los escollos, especialmente económicos, con los que el gobierno de su predecesor había debido enfrentarse en 2003. El nuevo mundo implicaba un escenario

internacional en el que el impacto de la crisis financiera internacional “penalizaba” a los países desarrollados del centro, que aparentaba dar lugar a una nueva gobernanza más “multilateral”.

En cuanto a la percepción del sistema internacional, el fortalecimiento progresivo de la autopercepción del Estado contribuyó a consolidar la visión de que el sistema internacional presentaba numerosas inequidades hacia los países en desarrollo y que éstas podrían superarse potenciando el multilateralismo. Esta idea se traducía, entre otros, en los discursos que desde el Poder Ejecutivo se enunciaban en los foros internacionales (Fernández de Kirchner, 2010b).

Respecto de la globalización, desde el gobierno kirchnerista se diferenciaron sus efectos negativos de aquellos positivos. Para el kirchnerismo los efectos negativos de la globalización parecían estar ligados esencialmente a la expansión del capitalismo bajo pautas neoliberales así como también al movimiento internacional de capitales. Sin embargo, también se entiende que esa globalidad, conjugada con la multipolaridad, ensancha los márgenes de acción externa con los que cuentan los Estados desde la perspectiva de la variedad de vínculos que pueden establecer y profundizar, siguiendo como único criterio el interés nacional, definido en términos de desarrollo económico⁷⁰. Consecuentemente y en sintonía con esta percepción del sistema internacional, los gobiernos de Néstor y Cristina sostuvieron su voluntad de alejarse de “... una supuesta autarquía o aislamiento, lo que significa que la Nación debe recuperar la capacidad de decisión y de discernimiento acerca del modo en que nuestro país debe insertarse en el mundo globalizado, discriminando entre sus elementos positivos, a los que nos sumaremos y neutralizando el impacto de sus aspectos negativos” (Frente para la Victoria, 2003). Esta capacidad de discernir entre efectos positivos y negativos de la globalización, según Simonoff (2009) trae a la memoria la concepción de Juan Carlos Puig sobre la flexibilidad que posee el sistema internacional y nos acerca a demostrar el corte autonomista de la estrategia de inserción kirchnerista desde la perspectiva de la percepción del sistema internacional.

70. Cabe señalar que si bien es cierto que durante la etapa menemista también existió una visión del interés nacional vinculado al desarrollo económico, de acuerdo a los preceptos del “realismo periférico”, las disidencias en cómo se interpreta la noción del desarrollo son sustanciales. Mientras que la lectura del desarrollo en la década de los noventa era percibida como ciudadano-céntrica, en donde el mercado tenía el rol de asignar los recursos para garantizar el bienestar individual, en la primera década del siglo XXI se vuelve a pensar al desarrollo desde una noción estado-céntrica, de ahí el regreso del concepto de modelo de desarrollo en la retórica gubernamental. No es el mercado quien garantiza el desarrollo, a partir de un rol activo del Estado se puede conseguir un bienestar en clave nacional.

Los *supuestos ideológicos* de la estrategia de inserción internacional de las gestiones de Néstor y Cristina se han presentado como una alternativa al modelo neoconservador liberal e internacionalista de los '90 y se han acercado a las premisas del autonomismo de Juan Carlos Puig. El valor asignado a la autonomía pretendía orientar el conjunto de las acciones externas de la Argentina. Por un lado, la idea de autonomía estuvo asociada a la necesidad de evidenciar el cambio en la política externa y un distanciamiento con el pasado. Esto representaba el fin del alineamiento automático con los Estados Unidos y la consecuente subordinación de los intereses del país a los intereses de la potencia hegemónica, así como el rechazo a las "recetas económicas ortodoxas" provenientes del Fondo Monetario Internacional. Por el otro, se vinculó con la idea de alcanzar una mejor inserción del país en el sistema internacional a través del MERCOSUR (Lorenzini, 2006).

Con una estructuración jerárquica y cerrada en lo que hace al proceso de toma de decisiones y un estilo discursivo frontal que destaca las necesidades de la población argentina y que suma los componentes identitarios, debilitados durante la década del 90, el kirchnerismo subrayó los conceptos de interés y dignidad nacional, autonomía, los errores de los organismos multilaterales y sus dobles estándares y apeló a un reparto de responsabilidades entre agentes domésticos y externos en lo que respecta a los errores del pasado (Busso, 2006). En línea con ello el presidente Kirchner afirmaba que "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 (...)" (Kirchner, 2005). Consecuentemente, se ligó al kirchnerismo con el ideario político del "giro a la izquierda" latinoamericano, imagen que se reforzó con la cercanía con líderes como Fidel Castro, Ignacio Da Silva, Evo Morales, Rafael Correa y Hugo Chávez.

De este modo, y desde su llegada al poder, se puede decir que el kirchnerismo manifestó la necesidad imperiosa de "pensar el mundo en argentino, desde un modelo propio" (Kirchner, 2003). Y esto implicó sustentar una inserción internacional de fuerte contenido nacionalista basada en una industrialización anclada en la tradición peronista y en los antecedentes del desarrollismo "frondizista" (Simonoff, 2009).

Por último, otro punto importante de la estrategia de inserción desde la perspectiva de sus supuestos ideológicos fue el sitio concedido a los derechos humanos. Desde el retorno a la democracia la defensa de los derechos humanos integró el discurso internacional de Argentina. Durante el kirchnerismo esta temática fue jerarquizada tanto hacia el exterior como en la agenda doméstica, incorporándose al núcleo de sus convicciones políticas-ideológicas partidarias.

Estos rasgos que adquirieron la autopercepción del Estado, la percepción del sistema internacional y los supuestos ideológicos permiten identificar un conjunto de principios ordenadores de la estrategia de inserción internacional del kirchnerismo, los cuales fueron relativamente estables en el período analizado. En primer lugar, el respeto del derecho internacional, la solución pacífica de controversias y la no intervención en los asuntos internos de otros Estados. En segundo término, el multilateralismo, tanto en materia de seguridad internacional como en la dimensión económica comercial y en la cooperación (cuya orientación preferida fue sur-sur). En tercer lugar, la revalorización de la integración política y económica, centrada en el ámbito regional como respuesta a la globalización. Por último, la empatía hacia las problemáticas de los países del sur.

Los principios identificados nos permiten caracterizar a la estrategia de inserción como de corte autonomista, con un perfil latinoamericanista y con la definición del interés en términos de desarrollo. De las mismas se desprende que el alcance de la inserción internacional argentina fue: selectivo en función de la posibilidad de incrementar las exportaciones y diversificar los destinos; predominantemente regional ya que sus principales prioridades fueron MERCOSUR, Brasil, Chile, Bolivia y Venezuela; con algunos matices extra regionales que emergieron en función de los temas e intereses que forman parte de la agenda externa del país: Estados Unidos, China y Europa (Lorenzini, 2013).

Como se desarrollará en el próximo apartado, la nueva estrategia de inserción internacional se correspondió con la adopción de un nuevo modelo de desarrollo, pero mientras que este último atravesó distintas sub etapas en el período, la primera mantuvo mayores rasgos de continuidad.

2. El modelo de desarrollo durante la etapa kirchnerista

En el período kirchnerista tuvo lugar en la Argentina un modelo de desarrollo denominado “neodesarrollista”. A modo de recordatorio, sus características generales se expresan en un conjunto de políticas públicas que apuntan a eliminar o compensar, a través de la intervención del Estado, las fallas del mercado, ejerciendo aquel un papel de promotor de las actividades productivas. Para este modelo, el tipo de cambio debe ser entonces “competitivo”; el motor de crecimiento centrado en el mercado interno, el cual se complementa con el comercio exterior mediante la apertura externa, gradual y selectiva y orientada hacia la promoción de las exportaciones en aquellos sectores que posean ventaja competitiva; las tasas de interés, bajas, para la atracción de la inversión productiva. Apunta también a la creación de infraestructura científica y tecnológica, articulada con los sectores productivos de orientación exportadora, como a la inversión pública dirigida a la justicia

social, buscando amortiguar los impactos de la apertura externa. Junto a ello se sostiene la importancia del equilibrio fiscal en las cuentas públicas (Banguero, 2004; Bresser Pereira, 2007; Curia, 2011 en Actis y Zelicovich, 2012).

En este capítulo se sostiene que a lo largo de las administraciones kirchneristas (y del breve período de Duhalde) el modelo neodesarrollista en la Argentina atravesó tres etapas —y que tales cambios han afectado la política exterior—. Desde 2002 a 2003 la política macroeconómica se caracterizó por una estrategia de “salida de la crisis en clave neodesarrollista”; de 2004 a 2007 tuvo lugar un diseño de “políticas macroeconómicas de corte neodesarrollista” y de 2008 en adelante se produjo un “paulatino agotamiento del mencionado modelo”, adoptándose sucesivos ajustes en la política macroeconómica cercanos a los diseños nacionalistas de sustitución de importaciones⁷¹.

Para esta distinción se retoman los tres conjuntos de variables que son inherentes al modelo de desarrollo y que fueron definidos en el capítulo de Actis, Lorenzini y Zelicovich. Se alude en primer término a las definiciones hacia el sistema productivo doméstico y su articulación con la inserción productiva internacional. En segundo lugar, al manejo de las relaciones entre el gobierno, el sector financiero y el aparato económico. Por último, el tercer conjunto remite a la vinculación del modelo económico con la dimensión social.

2.1. De 2002 a 2003: estrategia de salida de la crisis en clave neodesarrollista

La instauración del modelo neodesarrollista se centró en las definiciones de los dos primeros conjuntos de variables (los referidos a las dimensiones productivas y financieras) relegando el tercero (vinculado a la dimensión social) para más adelante.

En efecto, la gestión de la salida de la crisis en clave neodesarrollista estuvo dada a partir de la adopción de una nueva política cambiaria en 2002. Ese hecho actuó como catalizador de las transformaciones subsiguientes: la depreciación monetaria del 200% contribuyó a la recomposición de la competitividad económica internacional y ello impulsó las exportaciones. Conforme señalan Damill y Frenkel, existió también un segundo efecto relevante de este cambio “el encarecimiento relativo de los productos importados favoreció un cambio en la composición de la demanda agregada, a favor de los bienes producidos en el país” (2014: 119). Para Roig y Figueiro “la moneda pos convertibilidad, por privilegiar un nivel de precio competitivo al nivel externo,

71. Otros investigadores, como Damill y Frenkel (2014) reconocen dos períodos: 2003-2007 y 2008-2012, situándose el paso de uno a otro en la intervención del INDEC a comienzos de 2007.

pasó de ser la moneda de los financistas a ser la moneda de los exportadores en el sentido que predominan en la lógica de valorización” (2011:55).

Otro aspecto importante de la recuperación de la crisis de 2001 en clave neodesarrollista fue la recomposición fiscal, la cual estuvo impulsada por los impuestos a las exportaciones. Éstos tuvieron por un lado el efecto de reducir el impacto de los precios exportadores en la canasta de alimentos doméstica y por otro, actuaron como una fuente de recursos para el Estado.

Ello posibilitó tanto la política de desendeudamiento que se seguiría, como las políticas sociales que se implementarían a lo largo del período. El acuerdo cerrado con el FMI en 2003 y la primera reestructuración de deuda con los acreedores privados (que se concreta en 2005, pero comienza a negociarse durante estos años) son hitos de este sub período. Para avanzar en una estrategia neodesarrollista, la salida del *default* era imprescindible dado que se pretendía normalizar el vínculo con el sector financiero para evitar que siga siendo un constreñimiento al desarrollo nacional. En otras palabras, se buscaba comenzar lentamente a neutralizar la globalización financiera propia del modelo anterior.

2.2. De 2004 a 2007: Políticas macroeconómicas en clave neodesarrollista

Este período fue el de mayor éxito del modelo, donde las políticas fueron implementadas de manera coordinada y coherente, con resultados exitosos. En efecto, el crecimiento promedio del PBI fue próximo al 9% anual. Conforme señalan Damill y Frenkel “la inversión fija repuntó fuertemente y la inflación se mantuvo relativamente baja en el mismo lapso, aunque en paulatino ascenso desde el mínimo posterior a la devaluación” (201: 128). A partir de 2004 la evolución del sector externo se vio impulsada también por el incremento del precio de los *commodities*. Este factor contribuyó al famoso “viento de cola” que colaboró en la rápida recuperación de los indicadores macroeconómicos y el éxito del modelo neodesarrollista.

En nuestra opinión fue esta recuperación económica la que posibilitó el desarrollo de una política macroeconómica más integral, en clave neodesarrollista. Es desde este momento que el modelo toma su verdadero carácter, por un lado porque se “normalizan” o adquieren estabilidad algunas variables como la tasa de interés, por otro, porque se definen políticas y lineamientos para cuestiones que durante la salida de la crisis no habían podido ser gestionadas (relaciones estratégicas, política social de mediano plazo, política productiva, etc.). La política cambiaria (tipo de cambio real competitivo y estable) se convertiría en el eje ordenador de los años de esta segunda sub etapa.

Los resultados fueron alentadores. “La fortaleza en el frente fiscal y el proceso de acumulación de reservas internacionales ampliaron sensiblemente el espacio de política económica doméstica. A partir de 2003 las autoridades

utilizaron ese mayor espacio para instrumentar un proceso de paulatino desendeudamiento que llevó la carga de deudas a niveles mínimos” (Agis, 2011: 309). La política de desendeudamiento y el acuerdo con el FMI contribuyeron a dar credibilidad y mejorar las expectativas de crecimiento y estabilidad.

Las políticas vinculadas al comercio exterior fueron definidas en torno a seis ejes: la multipolaridad (entendida como desconcentración geográfica); la reciprocidad (como el equilibrio entre las concesiones que la Argentina otorga y aquellas que recibe); el pluritematismo (en términos de diversificación de producto); la consistencia (vinculada al soporte técnico); el consenso (modelo de participación abierta); y la transparencia (distribución de la información). En cuanto a la política relacionada a la producción se implementaron algunos créditos blandos destinados a micro-emprendimientos y Pymes. El sector público tuvo un involucramiento creciente en la evolución de la inversión bruta interna fija pasando del 9,3% de inversión pública/ inversión total al 12,8% en 2008 (Bernal, 2011).

Respecto de la vinculación social, un dato significativo de este período es que por ejemplo entre 2005 y 2008 los gastos públicos en educación y ciencia y tecnología se incrementan en un 147%. También en forma sustancial creció el gasto en inversión real directa (obras viales, corredores ferroviarios, obras de agua potable y saneamiento, inversiones de las empresas públicas, etc.) (López y Zeller, 2012).

2.3. De 2009 a 2011: señales de agotamiento del modelo y ajustes de corto plazo

El desdibujamiento del modelo neodesarrollista y su paso a una versión más próxima al viejo desarrollismo se da por un conjunto de factores: la inflación y la consecuente pérdida de competitividad de los productos argentinos, el impacto de la crisis financiera internacional, que deprimió los mercados externos, la continuación de la restricción del acceso al crédito, entre otros. En trabajos anteriores (Actis y Zelicovich, 2012) hemos argumentado que a partir del contexto particular –doméstico y sistémico– que se produjo en torno a la crisis financiera internacional el modelo de desarrollo retomó “vicios” del antiguo desarrollismo, perdiendo el carácter “estratégico” de la política comercial externa, incurriendo gradualmente en una pérdida del equilibrio fiscal y perdiendo el carácter “competitivo” del tipo de cambio⁷². En este período se observan distintas inconsistencias que condujeron a la aparición, en los años siguientes, de los “desequilibrios gemelos” (Lanteri, 2015)

72. En trabajos como Albrieu y Fanelli (2008) se sostiene que el agotamiento del modelo es preexistente a la crisis, reconociendo sus raíces en una incapacidad reiterada de la Argentina de reducir su vulnerabilidad económica y sostener el crecimiento.

en relación a un cambio de tendencia en las cuentas públicas, es decir del superávit al déficit en materia comercial y fiscal.

Entre los factores domésticos, pero vinculados también con el ámbito externo, el más importante fue la inflación. En 2007 en consonancia con el alza en los precios internacionales de los *commodities*, la inflación se incrementó hasta alcanzar una tasa de 25,8%, con una leve reducción en el 2008 que llegó a 22% anual (Agis, 2011:311). Esta inflación generaba una apreciación cambiaria real⁷³ que era “disfuncional para el modelo competitivo productivo” (Curia, 2011, 153). En consecuencia se producía una intervención activa del Banco Central sobre la cotización de la divisa.

El mayor impacto de la crisis internacional en la economía doméstica se produjo en el primer trimestre de 2009. A partir de entonces se intensificó el carácter defensivo de la política comercial, a la vez que paulatinamente se introdujeron restricciones sobre el acceso a la divisa y condicionamientos informales para la autorización de las importaciones.

Por el lado de las políticas de comercio exterior, uno de los ajustes que se buscó fue el proyecto de las retenciones móviles⁷⁴. Su impacto en la llamada “crisis del campo” fue la primera de las rupturas de la base de apoyo del kirchnerismo (Simonoff, 2010). Por el lado de las importaciones, por su parte, se recurrió a un uso más intensivo de las herramientas defensivas: particularmente de las medidas compensatorias y *antidumping* respecto de la importación de productos manufacturados.

En términos generales, el universo de medidas implementadas refirió fundamentalmente a medidas no arancelarias, tales como licencias no

73. El Índice de Tipo de Cambio Real Multilateral (ITCRM) se apreció 7% entre diciembre de 2006 y abril de 2008 (Frenkel, 2009).

74. El incremento en las retenciones al agro permitiría incrementar la recaudación fiscal, mantener la separación de precios y disponer de recursos para mantener el tipo de cambio en el umbral deseado. En efecto para el tercer trimestre de 2008 la intervención del BCRA en el mercado cambiario como comprador neto de divisas derivó en una expansión de la BM de 3.976 millones de pesos, constituyendo el principal factor que explica la expansión de la liquidez doméstica. Durante el tercer trimestre del año el resultado del Mercado Único y Libre de Cambios (MULC) se ubicó en niveles levemente negativos, alcanzando los 171 millones de dólares. El resultado superavitario de la cuenta mercancías, que totalizó 5.494 millones de dólares, no alcanzó a compensar la Formación de Activos Externos, que ascendió a 5.801 millones de dólares, aunque esta última experimentó una caída del 30,7% respecto del trimestre anterior. Aun con compras netas en el mercado cambiario por parte del BCRA, que alcanzaron los 1.324 millones de dólares, las operaciones del sector público (708 millones de dólares) y el rubro otros (662 millones de dólares), que incluye el efecto de la valuación del tipo de cambio, lograron más que compensar la intervención del BCRA, por lo que las reservas internacionales mostraron en el período una reducción de 394 millones de dólares.

automáticas de importación, controles de divisas, instrumentos como la declaración jurada anticipada de importación, medidas *antidumping*, medidas compensatorias, incremento de los valores de referencia de las importaciones y también aumento de los aranceles máximos permitidos, dentro del arancel externo común del MERCOSUR. El conjunto de medidas implementadas se alejó sustancialmente de las recomendaciones neodesarrollistas (apertura gradual, énfasis en las exportaciones, cadenas globales de valor) cercanas a la política comercial estratégica, volviéndose en cambio cada vez más proteccionistas, en un giro más bien cercano al modelo de sustitución de importaciones.

Autores como Rofman y Vázquez Blanco (2011) han considerado el desarrollo de “una política de protección industrial, en el marco de los lineamientos de la OMC, para evitar daños de la competencia desleal externa”, pero en los hechos la gestión aplicada sobre el comercio exterior ha sido más bien conflictiva con esta idea, como quedó demostrado en el caso resuelto por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC “Argentina - Restricciones a las importaciones”.

En cuanto al financiamiento externo debe notarse que “a pesar de la significativa caída de los indicadores de endeudamiento, la Argentina siguió enfrentado aislamiento financiero internacional y primas de riesgo entre las más elevadas de las naciones del mundo, muchísimo más altas que las mayorías de las económicas de mercado emergente” (Damill y Frenkel, 2014: 137). Ello condujo al gobierno, por primera vez desde la salida del *default*, a buscar resolver los frentes pendientes en materia de endeudamiento externo (fondos buitres⁷⁵, fallos del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), Club de París) con la expectativa de que tal acción se tradujera en una vuelta a los mercados financieros para la Argentina⁷⁶.

La intervención del Estado en el conjunto de variables vinculadas a la relación con lo social se acentuó en esta última etapa. Allí el gasto público tomó un rol central. En materia de previsión social el principal hito se produjo en octubre de 2008 con la aprobación de la ley 26.425 que creó el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA). A ello debe agregársele, en 2009

75. El tema de los tenedores de deuda argentina en *default* que no entraron a los canjes de deuda del 2005 y 2010, llamados *holdouts* o “fondos buitres”, no representó un serio condicionante para el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción durante el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Es a partir del 2012, cuando el Juez de New York, Thomas Griesa falla a favor de un conjunto de acreedores donde el tema impacta de lleno en ambas variables, volviéndose central para mediados de 2014 ante la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos de dejar firme el fallo de primera instancia.

76. Cabe destacar que la situación mencionada se dio en un contexto internacional de bajas tasas de interés, como resultado de las políticas monetarias de las principales potencias occidentales que buscaban superar la crisis global de 2008.

la extensión de las asignaciones familiares mediante la Asignación Universal por Hijo (Repetto, 2011).

Por su parte, también creció la intervención del Estado respecto de las IED y las cuestiones vinculadas a infraestructura. Uno de los hechos más significativos fue el retorno al ámbito estatal del sistema previsional o AFJP. Ello por un lado dotó al Estado de recursos, que entre otros, permitieron expandir las políticas sociales y por otro expresó una definición ideológica que contrastaba con la imperante en décadas anteriores. El menor desempeño económico y el impacto de estas nacionalizaciones condujeron a una reducción de los flujos de recepción de IED. En efecto, mientras que la región incrementó la recepción de flujos de inversión en un 35% respecto de 2010, Argentina lo hizo en un 3%. De tal forma este país, con el 5,97% de las inversiones totales, se ubicó en el quinto lugar regional, detrás de Brasil (55%), Chile (14,26%), Colombia (11%) y Perú (6,3%).

Asimismo, la problemática energética cobró visibilidad en esta última etapa. En la industria de los hidrocarburos, durante los años de la gestión de Néstor y Cristina Kirchner, la actividad exploratoria registró una significativa caída. En ese contexto, las reservas cayeron fuertemente y se redujo también la producción. “Entre 2002 y 2012, la producción de petróleo cayó un 25% y la del gas natural un 3,7%” (Gadano, 2014: 158). Este proceso se dio a la par de un incremento del consumo de energía. De tal forma lo que se produjo fue la pérdida del autoabastecimiento energético.

La producción local de energía –declinante en el caso de los hidrocarburos– no pudo acompañar el ritmo de crecimiento de la demanda de consumo. La brecha entre el consumo local y la producción fue cubierta de manera creciente con importaciones de energía. Mientras que en 2002 las importaciones equivalían apenas al 1,5% de la producción local de energía primaria y el 1,9% en el caso de la energía secundaria en 2011 esos porcentajes se elevaron al 11% y 5,7% respectivamente (Gadano, 2014: 163)⁷⁷.

Así se puede afirmar que el desdibujamiento del modelo neodesarrollista se manifiesta en las definiciones hacia el sistema productivo doméstico y su articulación con la inserción productiva internacional en materia de apertura externa, la política comercial aplicada y los criterios respecto de la

77. Esta situación implicó una vez finalizado el primer mandato de gobierno un intento por redefinir la política energética. El principal instrumento para dicho objetivo fue la nacionalización en 2012 de la empresa YPF, por entonces en manos de la española Repsol.

IED. Como característica general puede decirse que el modelo pierde el carácter “neo” y se aproxima más en sus definiciones al modelo desarrollista. Respecto del conjunto de variables vinculadas a la política macroeconómica y el sistema financiero, los cambios y ajustes se producen en el tipo de cambio, la tasa de inflación y el ahorro interno. En éstas la característica es la pérdida de los equilibrios y balances que son las políticas recomendadas conforme a las teorías neodesarrollistas. En cuanto al conjunto que aborda la vinculación social, se observan más bien ajustes de intensidad: un rol mucho más acentuado del Estado en las políticas sociales como mecanismo compensatorio y contracíclico.

3. La Política Exterior kirchnerista entre el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción internacional

El modelo de desarrollo, al igual que la estrategia de inserción, implican un esquema de orientaciones y lineamientos en su relación con el sistema internacional, que impacta en la política exterior como política pública cuya misión es “traducir necesidades internas en posibilidades externas” (Lafer, 2002). Tal vínculo permite comprender las variaciones en la compatibilidad o incompatibilidad de la política económica doméstica –comercial, financiera y social– con la política económica externa, lo cual ha sido utilizado en numerosas ocasiones como argumento central de las discontinuidades de la política exterior argentina. La relación entre ambos esquemas de orientaciones y lineamientos –los del modelo de desarrollo y los de la estrategia de inserción internacional– es la que permite comprender de qué manera interactúan, afectando la política exterior, tanto entre el Kirchnerismo y sus antecesores, como al interior del período 2003-2011.

En este apartado se analizan una serie de casos que componen ejes estructurantes de la política exterior donde pueden apreciarse los matices del vínculo señalado. Ellos son: Estados Unidos, UE, China, Brasil, Chile y Venezuela y el abordaje de la integración regional.

3.1. Relación con Estados Unidos

El cambio en el modelo de desarrollo y en la propia percepción de la Argentina como un país en desarrollo contribuyeron a modificar dentro del diseño de la estrategia de inserción internacional el lugar que otrora se le otorgaba a Estados Unidos como socio privilegiado del país, especialmente en la esfera comercial y de inversiones. Las relaciones “carnales” de la época menemista fueron reemplazadas por relaciones “maduras”. Con este término se aludía a los intereses que ambas partes tenían en la relación y, con ello, a la mutua conveniencia de determinadas acciones.

Es pertinente realizar dos precisiones: la primera, que esta modificación no se inició con Kirchner, sino que al igual que el modelo de desarrollo tuvo sus fundamentos en el interregno Eduardo Duhalde. Conforme a Simonoff:

El objetivo político de la administración duhaldista era ‘recortar el alineamiento político con los Estados Unidos’. Ejemplos de este objetivo fueron la posición del gobierno argentino ante la invasión norteamericana a Irak y el uso pragmático de la condición de aliado extra OTAN en función de ganar apoyo en la negociación financiera (Simonoff, 2008: 43).

La segunda precisión remite al tipo de cambio que se observa. En efecto, para investigadores como Busso (2006) no se trata de una reestructuración de la relación bilateral, sino más bien de un “ajuste”. La imagen de “reestructuración” del vínculo corresponde a un imaginario, que a nuestro entender, se debe a la forma en la cual los *ajustes* en la relación con Estados Unidos fueron enfatizados en los discursos. Con el foco puesto en el foro doméstico se desarrolló una estrategia que acentuó todo símbolo de ruptura con el modelo neoliberal encabezado por Carlos Menem y el fin de las “relaciones carnales”.

Durante el período kirchnerista, Estados Unidos fue para la Argentina un socio relevante pero no exclusivo, con el que se intentó mantener relaciones que combinaron roces y acompañamientos y que para algunos constituyeron un caso de “oposición limitada”⁷⁸ (Calvo 2012), de “relación madura” (Busso, 2006). Las vinculaciones tuvieron un papel muy importante para Argentina durante la negociación de la deuda externa, pero luego, a partir de 2005, perdieron intensidad y no estuvieron ausentes de distintos roces diplomáticos.

Los ajustes que se implementaron y algunos de estos roces y acompañamientos que caracterizaron a la relación bilateral en el período 2003-2011, pueden ser interpretados conforme a la tesis de esta investigación, a partir de los clivajes generados por el modelo de desarrollo neodesarrollista. Tres hechos del período en análisis ilustran tal relación conceptual: a) la renegociación de la deuda externa argentina; b) el rechazo al Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA); c) los debates generados a partir del estallido de la crisis financiera internacional.

En otras áreas de cuestiones como la de los temas de seguridad, cooperación militar, etc. no se encuentra una correlación tan estrecha entre los

78. Este patrón “propugna una política mixta hacia Estados Unidos en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, diferencia y resistencia [...], percibe a Estados Unidos como un poder dual (una combinación de amenaza y oportunidad) y asigna una gran importancia estratégica a los vínculos con la región”.

cambios en el modelo de desarrollo y los ajustes expresados en esta vinculación de la política exterior. En alguno de estos puntos el contexto nacional se vuelve más relevante (Busso, 2010); en otros la clave de la comprensión del fenómeno radica en la mesa doméstica de los Estados Unidos⁷⁹ y no en la Argentina.

La negociación de la deuda externa fue el tema de mayor relevancia en la relación bilateral, especialmente en la primera etapa del período considerado. El Modelo de Desarrollo adoptado implicó un renovado conjunto de premisas ideológicas acerca de cómo negociar la reestructuración de la deuda y ello impactó en el lugar que se otorgó a la administración Bush en el marco de los vínculos con el FMI y con los acreedores privados. Para algunos, esta decisión condicionó la evolución del resto de la agenda externa a la negociación financiera –incluido el vínculo con Estados Unidos– (Llenderozas, 2011; Busso, 2006).

La relación con la potencia norteamericana resultaba estratégica en función de la posición dominante que este país reviste dentro de la estructura del FMI. Nemiña afirma que “ante un conflicto entre el FMI y un gobierno ambos procuran obtener el apoyo de –o neutralizar un enfrentamiento abierto con– los Estados Unidos” (Nemiña, 2011: 91) siendo tal el caso de Argentina.

Con los gobiernos neo-desarrollistas, Argentina priorizó la reestructuración de deuda por sobre la obtención de refinanciamiento del stock de deuda acumulado. Conforme señala Busso:

El criterio de pagar la deuda, pero sin un ajuste que prive al país de la posibilidad de inversiones públicas y de políticas sociales, constituía sin duda una innovación respecto a los criterios precedentes, que privilegiaban el pago en las mejores condiciones para los acreedores, con la idea de que así los inversores recuperarían la confianza en el país e invertirían, produciéndose así un proceso espontáneo de reactivación económica (Busso, 2006: 65).

Inicialmente la administración Bush no era partidaria de intervenir sobre el caso Argentino. El gobierno republicano, invocando el llamado “riesgo moral”, desaconsejaba los paquetes de ayuda para países emergentes con crisis financieras. No obstante, la inminente extensión de la crisis argentina a

79. Por ejemplo, “el hecho que Washington concentrara su atención sobre los temas de seguridad trajo como consecuencia que Argentina no fuera incluida en la agenda prioritaria de Estados Unidos, pero a la vez que fuese bien evaluada en su lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, tanto en los tiempos de Kirchner como en lo que va del gobierno de Cristina” (Busso, 2010: 293).

la región condujo a una modificación de tal conducta. Según Miranda (2014) este giro no respondía a un interés en el vínculo bilateral, sino al interés de Washington en la estabilidad hemisférica y en un nuevo enfoque sobre el tema deuda. Con respecto a este último punto, Argentina sintonizó con la nueva política financiera internacional de Estados Unidos, la cual ahora rechazaba las políticas de rescate –que habían primado durante los años de la administración Clinton– como mecanismo para la resolución de las crisis de deuda soberana. De este modo, Argentina logró –entre otras cosas– exponer al FMI como el principal responsable por las demoras en la concreción de los acuerdos, ya que no parecían existir mayores motivos que justificaran su postura intransigente, al menos desde la perspectiva del nuevo enfoque impulsado por el gobierno de Estados Unidos (Creus, 2015).

Desde entonces Estados Unidos combinó una mezcla de apoyo y presión que se expresó en la mediación ante los países más duros del G7 y en el ejercicio de presiones en defensa de los bonistas privados estadounidenses (Busso, 2006). El punto clave de la intervención norteamericana fue la de apoyar a Anoop Singh⁸⁰ y John Taylor⁸¹ en las negociaciones quienes sustentaban la posición de Lavagna dentro del entramado político argentino.

En este proceso Argentina intentó vincular cuestiones para consolidar este apoyo norteamericano. Un ejemplo fue la posición asumida por el gobierno de Duhalde en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas frente a Cuba. Es dable señalar que:

A pesar del debate que se generó en torno al voto argentino, el gobierno decidió mantener la posición de condena puesto que precisaba el apoyo de Washington para iniciar la renegociación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional. (...) En abril de 2003, la Argentina cambió su posición respecto a Cuba. En esta ocasión, el gobierno decidió abstenerse de condenar al régimen de Castro por las violaciones a los derechos humanos (Lorenzini, 2009: 212).

Aun en ese caso la abstención puede interpretarse como un gesto hacia los Estados Unidos, debido a las presiones internas que reclamaban un cambio drástico en esta área de cuestiones.

Gracias a la mediación norteamericana logró pasarse de una negociación técnica a una negociación política, algo que resultaba consistente con el modelo

80. Director del Departamento para el Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional (2002-2008).

81. Subsecretario del Tesoro de los Estados Unidos durante la primera presidencia de Bush (h). Sobre la posición de Taylor y Singh respecto de la Argentina, véase Busso (2006) y Miranda (2014).

de desarrollo adoptado por los gobiernos de Duhalde y Kirchner. Para septiembre de 2003 Argentina llegó a un acuerdo con el FMI, seguido de la reestructuración importante de la deuda externa. En marzo de 2005, la aceptación de la propuestas de reestructuración de la deuda con acreedores privados había llegado a casi el 77% del total de los títulos (Miranda, 2014). Por su parte, en septiembre de 2005 Argentina anticipó la cancelación de la deuda con el FMI.

La culminación de este proceso de reestructuración de deuda y salida del *default* marcó la primera etapa que denominamos “estrategia de salida de la crisis en clave neodesarrollista”. A medida que se fortalecieron los indicadores macroeconómicos, la relación con Estados Unidos redujo su importancia relativa para la inserción internacional argentina y se jerarquizaron otros socios como MERCOSUR, Venezuela y China.

La finalización del período de reestructuración de deuda coincide con la instalación en la relación bilateral de otro tema que afectaría el vínculo. Se trata del rechazo al ALCA. Si bien existe un conjunto diverso de razones políticas, económicas e ideológicas detrás de esta decisión, cuyo análisis excede a este capítulo, a los fines de nuestra exposición debe considerarse la manera en la cual esta conducta ha resultado consistente con el modelo de desarrollo neodesarrollista, en su segunda sub etapa.

El ALCA había nacido como un proyecto hemisférico de los Estados Unidos a comienzos de los '90, que buscaba extender ciertos parámetros de su agenda comercial al continente a la vez que fortalecer su poder sobre la región. Este modelo de integración era propio del pensamiento neoliberal, y requería adecuaciones para poder convivir con el proyecto neodesarrollista. La prioridad regional era en este momento el MERCOSUR y el proyecto de ingreso al ALCA “incondicional” minaba esas prioridades. Inicialmente Kirchner buscaba un ALCA condicionado o matizado, pero durante la Cumbre de Mar del Plata, el discurso fue radicalizándose, generando malestar en la relación con Washington. En efecto, como indica Russell (2008): “Desde la reunión de Mar del Plata, Bush no ha vuelto a hablar con el matrimonio Kirchner. Por su parte, el Departamento de Estado bajó la calificación de la relación argentino-estadounidense de ‘excelente’ a ‘positiva’ y la dejó, hasta hoy, en un cono de sombra que apenas disimuló una visita insustancial de Tom Shannon a Buenos Aires, en julio de 2008”.

Para Llenderozas la oposición al proyecto del ALCA tras la cumbre de Mar del Plata supuso el comienzo de “una etapa de tensión y desconfianza de Washington hacia Buenos Aires”. “Esto obligó al gobierno de Kirchner a ensayar estrategias de acercamiento y recomposición de la relación bilateral, que aprovecharan la sintonía en temas como no proliferación nuclear, lucha contra el terrorismo internacional, tráfico de drogas y delito transnacional, además de la promoción de la democracia y los derechos humanos”(2011: 253).

La cumbre de Mar del Plata se constituyó en un hito en la relación bilateral. “A partir de aquí y hasta finales de su mandato los vínculos con la administración republicana fueron distantes, y en ocasiones tensos” (Busso, 2010: 289). El acercamiento al gobierno de Venezuela, sincrónico al rechazo al ALCA, coadyuvó a que los vínculos mantuvieran tal carácter⁸². Otros hechos, no vinculados al modelo de desarrollo, también acentuaron esta perspectiva: el caso “Antonini Wilson”, así como el episodio del avión militar norteamericano en Ezeiza, en 2011.

En el año 2008, la crisis financiera internacional provocó reacciones que impactaron en la calidad de la relación de Argentina con Estados Unidos. En los foros internacionales Argentina desarrolló un discurso duro frente a los países desarrollados en torno a las causas y efectos de la crisis. Se trataba de una retórica reformista de las condiciones de funcionamiento de las instituciones de la gobernanza económica global –tanto financieras como comerciales–. Muchas veces se trató de una sobreactuación en el discurso, en efecto “el problema no es lo que se dice, sino cómo se dice” (Busso, 2010: 285).

Ante la Asamblea General de Naciones Unidas de 2008, Cristina Fernández de Kirchner sostuvo:

Hoy ya no pueden hablar del efecto caipirinha o del efecto tequila, del efecto arroz, o del efecto que siempre denotaba que la crisis venía de los países emergentes hacia el centro. Hoy, si tuviéramos que ponerle un nombre, deberíamos decir tal vez el efecto jazz, el efecto que va desde el centro de la primera economía del mundo y se expande hacia todo el mundo (Fernández de Kirchner, 2008).

Para la primera mandataria existía frente a la crisis un doble estándar de las políticas de Estados Unidos y del FMI. Mientras que en las crisis de los países en desarrollo se recomendaban paquetes de políticas restrictivos, frente a la crisis de 2008, Estados Unidos llevó adelante un fuerte intervencionismo estatal. Así, la vinculación entre las posiciones frente a la crisis financiera internacional y el modelo de desarrollo pueden verse en varios discursos que permearon la relación bilateral. En ocasión de la visita de Cristina

82. Para investigadores como Roberto Miranda fue la relación con Venezuela la que provocó reacciones negativas de Estados Unidos en torno al mensaje transmitido a sus nacionales respecto de que el país “padecía inseguridad jurídica”. “La imposibilidad de acceder a fuentes de financiamiento internacional fue el costo que soportó Argentina, más que por su condición de deudor, por haberse burlado de la presión de abandonar a Chávez, con lo cual Estados Unidos le hizo sentir su dependencia estratégica” (Miranda, 2014b).

Fernández de Kirchner a Washington en 2008, ésta declaró “Estamos no solo ante un problema financiero sino frente a un fin de modelo económico y político que pregonaba la falta de controles como concepto” (Página 12, 16 de noviembre de 2008).

Este discurso crítico se superpuso con una serie de acciones cooperativas, tornando el vínculo mucho más complejo de lo que había sido hasta entonces. En 2008, Bush invitó a Argentina a participar de la Cumbre de G20 en Washington para abordar la crisis financiera. Los encuentros frecuentes entre los presidentes en este marco reemplazaron la ausencia de Argentina en la agenda de visitas de Obama por América Latina (Frechero, 2010).

A medida que la crisis impactó en la Argentina y que el modelo de desarrollo adquirió un carácter más desarrollista, otros temas permearon la agenda, como por ejemplo el estado de las inversiones de empresas de capitales norteamericanos en la Argentina. También la negociación por los bonos y el Club de París fueron reconsiderados en la agenda⁸³. En este sentido, buscaron fortalecerse los puntos de cooperación entre ambos países y disminuir o desplazar la retórica confrontativa, cuyo destinatario era el escenario doméstico y no el internacional. Así por ejemplo en noviembre de 2010, el gobierno de Estados Unidos respaldó un proceso de negociación con el Club de París sin intervención del FMI, a la vez que también avaló la presentación de Argentina realizada ante el Juzgado de Thomas Griesa que sostuvo la inembargabilidad de las reservas de libre disponibilidad del Banco Central para el pago de la deuda (Simonoff, 2011).

3.2. Relación con la Unión Europea

La vinculación entre el Modelo de Desarrollo y la Estrategia de Inserción internacional también permearon la relación con la UE. Las redefiniciones de los vínculos externos de la Argentina pusieron al “viejo continente” en un segundo plano, detrás de América Latina. Durante el período dos aspectos claves, vinculados a las variables analizadas en esta investigación, ordenaron la relación: por un lado en el abordaje de la agenda pendiente con el Club de París y con los reclamos ante el CIADI y por otro, con las negociaciones comerciales tanto en el seno de la OMC, como en el marco de la negociación del acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR.

La crisis de 2001 fue percibida con gran preocupación por los países europeos, especialmente por aquellos que tenían capitales invertidos –se destacaron Francia y España– y en los cuales sus ciudadanos eran tenedores

83. Si bien inicialmente el endeudamiento externo no constituía un condicionante fundamental en el diseño e implementación de la política exterior de Cristina Fernández de Kirchner, éste fue uno de los primeros temas que cobraron valor en la agenda (Torres, 2009).

de la deuda argentina –sobresalieron Italia y Alemania–. Otro tema que cobró relevancia luego de la “pesificación” fue el reclamo de las empresas del viejo continente para la renegociación de las tarifas de servicios. Frente a esta situación, durante el primer año de la administración Kirchner se hicieron grandes esfuerzos que respondían a un doble propósito: se buscaba evitar que las relaciones con los países europeos se deterioraran como consecuencia de la crisis por la que atravesaba nuestro país; a la vez que, se pretendía conseguir el apoyo de estos países europeos en la negociación de Argentina con el FMI.

A pesar de ello, la operación de canje de la deuda privada suscitó agudos conflictos y tuvo impactos negativos, específicamente con los tenedores de bonos italianos. El gobierno argentino tampoco cedió a las presiones por la renegociación de las tarifas de los servicios públicos prestados por las empresas de capitales europeos que operaban en nuestro país. Esto provocó la salida “forzada” de la empresa francesa Aguas Argentinas y France Telecom. De hecho, el Grupo Suez presentó un reclamo contra Argentina en el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) (Cabeza, 2006). Ambas cuestiones tensaron los vínculos bilaterales e incrementaron la desconfianza por la falta de cumplimiento de los contratos. Esto generó la percepción de que Argentina era un país de alto riesgo, que ofrecía escasas garantías para atraer capitales extranjeros y presentaba una débil seguridad jurídica.

La decisión del gobierno de Néstor Kirchner de no ceder ante los reclamos de muchos mandatarios europeos en relación a las dificultades de sus empresas multinacionales por el cambio de condiciones económicas producto del *default* de 2001 no solo obedeció a una valoración política en relación a la defensa de la soberanía nacional. Cabe señalar que el nuevo modelo de desarrollo tenía entre sus pilares la convicción de que la IED era una herramienta complementaria para el crecimiento de la economía de pos Convertibilidad, pero no dependía exclusivamente de ello. La prédica del ámbito empresarial que señalaba que los beneficios de resolver rápidamente las controversias suscitadas generaría la posibilidad de nuevos anuncios de inversión por parte del capital europeo, carecía de un atractivo real para el gobierno argentino. Esta misma lógica también puede aplicarse a la reticencia de Argentina de acordar una salida con el Club de París. La firme convicción de no volver a un ciclo de endeudamiento (ya sea con el sistema financiero internacional, con organismos multilaterales o préstamos bilaterales) reducía los incentivos para resolver un tema cuyo impacto en la agenda doméstica era elevado debido a la centralidad del desendeudamiento en el modelo.

En cuanto a la agenda de las negociaciones comerciales debe señalarse que el modelo neodesarrollista adoptado alejaba a la administraciones kirchneristas de una posición que abogara por acuerdos de libre comercio

profundos como el que proponía la UE. Además, en el seno de la OMC, la auto percepción del país como latinoamericano y en desarrollo, sumado a su perfil exportador, llevaba a confrontar abiertamente con la política proteccionista agrícola de la UE. En el marco de las negociaciones MERCOSUR-UE, para 2004, tanto el cambio en el gobierno de la Argentina, como las diferencias sustantivas entre las partes en cuanto al procedimiento de negociaciones, llevaron a que éstas entrara en un impasse que se extendió hasta finales de la década del 2000 (Makuc et al., 2015). En 2007 y en 2009 se buscó relanzar las negociaciones –en este segundo caso, como iniciativa de Cristina Fernández de Kirchner– aunque los avances quedaron acotados al plano de la retórica. Para los gobiernos kirchneristas este acuerdo resultaba difícil de compatibilizar con el desarrollo industrial que se buscaba alcanzar. En tal sentido el modelo de desarrollo condicionaba a la política exterior.

3.3. Relación con China

La República Popular China es un actor que ha tenido una presencia creciente en América Latina desde la década de los noventa. Progresivamente se transformó en un actor protagónico en la región en virtud de su ascendente rol en la política y la economía internacional. En la primera década del siglo XXI la relación bilateral entre Argentina y China creció exponencialmente motorizada por la profundización de las interacciones económicas. Este caso constituye un ejemplo de cómo la dimensión económica del vínculo potencia e intensifica los contactos políticos diplomáticos. La firma del Memorandum de Entendimiento en materia de Comercio e Inversiones en 2004, en el cual se reconoció a China el estatus de Economía de Mercado fue un pilar de esta nueva etapa en la relación bilateral.

China se convirtió en uno de los principales socios comerciales de Argentina en detrimento de Estados Unidos y la UE, los socios más tradicionales. Las ventas de Argentina a China pasaron de US\$ 1.092 millones en 2002 a US\$ 6.232 millones en 2011. Las importaciones crecieron de manera exponencial, pasando de US\$ 354 millones en 2002 a US\$ 10.572 en 2011 (COMTRADE, 2016). En 2003, China compró la mitad de la cosecha de porotos de soja de Argentina (Wise & Quiliconi, 2007) y su resultado fue un superávit histórico para nuestro país que de esa manera logró revertir el patrón predominante durante la década previa. Por este motivo, la tendencia del intercambio comercial bilateral estuvo signada, inicialmente, por un superávit a favor de la Argentina entre 2003 y 2008, luego se produjo un marcado crecimiento de las importaciones industriales originarias de China que revirtieron fuertemente el signo de la balanza comercial desde el 2008 en adelante. Bolinaga (2015) afirma que el déficit comercial sino-argentino se transformó en un rasgo estructural de la relación y que será difícil de revertir

en tanto Argentina no pueda colocar productos con mayor valor agregado en el mercado del gigante asiático.

La visita del presidente Hu Jintao en 2004 como el viaje en 2010 de la presidenta argentina a Beijing, dejaron en evidencia dos aspectos centrales. El primero, la Argentina visualizaba a China como una variable clave para el desarrollo nacional. Tanto en el discurso de Néstor Kirchner⁸⁴ como en el de Cristina Fernández de Kirchner⁸⁵ en ocasión de dichos encuentros, el tema económico ocupó la totalidad del mensaje.

Hasta el 2011, China era vista como un *global trader* y no como un *global player*, siendo esta última característica más visible promediando la segunda década del siglo. El segundo aspecto era la confianza en que la profundización de los lazos políticos, con un actor defensor del neomercantilismo y del *state capitalism*, lograrían revertir el esquema inter-industrial (exportación de materias primas por bienes industriales) del vínculo.

Dentro del diseño de la estrategia de inserción, el lugar asignado a China, ha ido modificándose en función de una variable central: la comercial, cuya ponderación positiva o negativa se hizo acorde al modelo de desarrollo. Como se señaló, mientras el discurso oficial incluyó como parte del modelo neodesarrollista el vínculo con China dentro de la exitosa inserción en la globalización comercial, otras voces (Gudinas, 2008) comenzaron a advertir que el relacionamiento con el gigante asiático cercenaba las opciones de desarrollado al reproducir las bases de un “modelo neoextractivista” que poca relación mantiene con los fundamentos de un proceso de industrialización. En general, ante el fenómeno de mayor demanda de *commodities* de la economía mundial producida principalmente por el crecimiento de China y la India, los gobiernos de la región –Argentina no fue la excepción– intentaron usufructuar la mayor cantidad de ingresos provenientes de estos sectores estratégicos de sus economías vinculados a los recursos naturales, con la aplicación, por un lado, de mayores niveles de gravámenes sobre las rentas extraordinarias obtenidas por el sector privado para garantizar altos ingresos fiscales y financiar así sus políticas industrialistas y/o de transferencias a los sectores sociales menos favorecidos. Sin embargo se acuerda con Putero, Rodríguez y Miceli (2016) que este auge de los

84. Véase: Discurso del presidente Néstor Kirchner en el acto de firma de acuerdos con el presidente de la República Popular China, Hu Jintao, 16 de noviembre de 2004. Disponible en <http://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/24382-blank-94117820>.

85. Véase: Palabras de la presidenta de la Nación, Cristina Fernández en el almuerzo sobre oportunidades de negocios, comercio e inversión entre Argentina y China, en Beijing, República Popular China. Disponible en <http://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/22401-blank-54841838>

términos de intercambio favorables fue usufructuado de distinta manera por los gobiernos de América del Sur: no todos aplicaron estos recursos extraordinarios provenientes del sector primario para impulsar la industrialización de sus economías. Es dable argumentar que en el caso Argentino, a pesar de algunos esfuerzos gubernamentales, la relación con China no coadyuvó para lograr la tan ansiada transformación productiva, pilar del neodesarrollismo.

En suma, la relación comercial con China resultó beneficiosa para la Argentina hasta 2008 cuando comenzó a revertirse el saldo de la balanza comercial. Así, en el período 2003-2008 la intensificación del comercio bilateral fue funcional al modelo de desarrollo y se ajustó al principio de diversificación de las exportaciones y de los destinos, propio de la estrategia de inserción. Entre 2008 y 2011, a la par del surgimiento de un déficit bilateral, comenzaron a aparecer alarmas en relación a los costos y beneficios de este vínculo dentro de la estrategia de inserción y el desarrollo económico y social del país. Mientras que la mirada más cauta señaló los riesgos de una reprimarización económica y de una dependencia política (Miranda, 2014b; Oviedo, 2015; Bolinaga, 2015) Carlos Escudé (2014) viene afirmando que para la Argentina China, como potencia mundial, es más benévola que lo que ha sido Estados Unidos históricamente. Además de tener economías complementarias, no representa una amenaza para la seguridad –concepción restringida al ámbito militar– del país. No obstante, coincide con sus colegas en que esta relación es compleja y asimétrica.

3.4. Relación con Brasil

En la relación bilateral con Brasil, el paso de un modelo de desarrollo neoliberal a otro signado por las premisas del neodesarrollismo tuvo un impacto significativo. Las alteraciones producidas en el binomio “estado-mercado” constriñeron una de las relaciones neurálgicas de la política exterior argentina. Asimismo, las mutaciones que sufrió el propio neodesarrollismo en el período estudiado también fueron generando ajustes en el vínculo.

Cabe recordar que la subordinación por parte del menemismo de la “globalización comercial” a la “globalización financiera” trajo como consecuencia el desplazamiento de Brasil a un lugar prioritario pero no central para la política exterior argentina, lugar que sí había alcanzado bajo la administración Alfonsín (Caputo, 2015). En otras palabras, la aplicación de un modelo de desarrollo cuya llave para su buen funcionamiento era garantizar el arribo de financiamiento externo inexorablemente necesitaba del estrecho vínculo con Washington. Esta situación conllevó, en parte, a que si bien la relación con Brasil tuvo una alta prioridad no se constituyó como eje estructurante de la política exterior argentina durante el menemismo.

La situación descrita se trastoca a comienzos del siglo XXI. Desde 2002, incluyendo el gobierno de Eduardo Duhalde hasta el año 2011, Brasil se convirtió en la relación bilateral estructurante de la política exterior argentina. Entre las variables explicativas, debemos destacar la alteración en la estrategia de desarrollo. Si bien los modelos neodesarrollista en Argentina y Brasil tuvieron importantes divergencias, principalmente en las políticas macroeconómicas, compartieron una serie de premisas en torno al desarrollo en la globalización⁸⁶, principalmente en relación al rol del Estado. En el marco del objetivo de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner de consolidar un proyecto económico a partir de la intervención del Estado en la creación de ventajas competitivas para el desarrollo productivo e industrial, Brasil cumplía un rol primordial. Un ejemplo de esto fue la propuesta que llevó en 2005 el ministro de Economía de la administración Kirchner, Roberto Lavagna, al gobierno brasileño para lograr una coordinación estratégica de los entramados industriales (Miranda, 2009:172).

En ese esquema la relación con Brasil adquirió una mayor intensidad relativa dado que el gigante sudamericano además de ser un socio comercial de tipo intra-industrial⁸⁷ proveyó, durante todo el período, inversiones productivas en infraestructura como así también financiamiento vía su banca de desarrollo (BNDES) (Actis, 2015).

En materia de IED se observa con mayor nitidez cómo el nuevo modelo económico fue funcional para fortalecer las interacciones económicas con Brasil. A partir de 2002 se observó un “cambio de patrón” de la IED recibida en la Argentina producto de una distribución sectorial diferente a la que rigió durante la década del noventa. La IED tuvo una importante tendencia hacia los sectores transables y exportables (industria manufacturera, recursos naturales, extractiva, etc.) perdiendo preeminencia las inversiones en sectores no transables (servicios). El importante arribo de inversiones brasileñas a la economía argentina se transformó en una constante del modelo de pos Convertibilidad, que oxigenó la actividad productiva.

Así pues, se coincide con Bianco, Moldovani y Porta cuando señalan que “Los cambios en la orientación de las inversiones de los últimos años fueron

86. Si bien las estrategias neodesarrollista de Argentina y Brasil tuvieron importantes diferencias, principalmente en torno al manejo de las cuestiones macroeconómicas (tipo de cambio, tasa de interés, política fiscal, etc.) ambas compartieron las premisas fundamentales: la desconfianza de las ventajas comparativas y por ende la convicción de que la transformación productiva no se alcanza con el libre juego de la oferta y la demanda del mercado, sino que es necesario el rol del Estado para alcanzar un desarrollo productivo integral.

87. De acuerdo a los datos del Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de Brasil, entre 2003 y 2011, casi un 80% de las exportaciones argentinas a Brasil fueron bienes manufacturados.

acompañados por el surgimiento de nuevos socios y por la pérdida de relevancia de los principales inversores de la década anterior” (Bianco et al., 2008:32). Con el nuevo modelo de desarrollo se produjo una reorientación de los vínculos externos en materia de inversión productiva: socios tradicionales de Europa y de Norteamérica perdieron relevancia en razón del creciente flujo de IED proveniente de América Latina, especialmente Brasil.

Este cambio, trajo un alto grado de conflictividad con las empresas multinacionales (principalmente de EEUU y Europa) que habían encabezado el auge de las inversiones en los años noventa. Algunos casos emblemáticos (Cabezas, 2010) fueron el de Suez-Gobierno de Francia (2005), el de Marsans-gobierno de España (2006) y el de Telecom-gobierno de Italia (2009). Por el contrario, el arribo de inversiones provenientes de empresas brasileñas potenció las interacciones, signadas por la sintonía ideológica, entre los gobiernos kirchneristas y la administración de Lula Da Silva. Es menester indicar que la existencia de un importante lazo entre el gobierno brasileño con algunas empresas internacionalizadas⁸⁸ posibilitó una intermediación política con las empresas y el gobierno argentino⁸⁹.

A modo de ejemplo, antes de dejar el gobierno (primer semestre de 2003) el entonces presidente Eduardo Duhalde manifestó su preocupación por la transferencia de la empresa transportadora de energía Transener a manos de capital extranjero por tratarse de un “activo estratégico” (*La Nación*, 4/4/2003). Cabe recordar que dicha empresa era parte del grupo PeCom, el cual fue adquirido por Petrobras. Ante dicha situación el gobierno de Lula se comprometió a que Petrobras vendiera dicho activo nuevamente a la Argentina: “(...) el propio presidente Lula fue quien asumió ese compromiso ante Eduardo Duhalde” sostuvo al diario argentino *La Nación* el presidente de Petrobras José Eduardo De Barros Dutra. El caso de Transener evidenció cómo –desde el comienzo del gobierno de Lula– la presencia de capitales brasileños en Argentina ya tenía

88. En los últimos años en Brasil se ha discutido mucho sobre lo acertado o errado de la política de “campeones nacionales”, es decir fomentar la proyección internacional de grandes compañías nacionales. Sin entrar en ningún juicio de valor, nos interesa resaltar la estrecha relación institucional –y muchas veces personal– entre el gobierno de Lula y muchas de las empresas internacionalizadas de Brasil como Vale, Odebrecht, JBS, Camargo Correa, OAS, Votorantim, Andrade Gutierrez, Marcopolo, entre otras.

89. La tesis imperante en el gobierno brasileño era que las inversiones de su empresariado representaban un mecanismo esencial para revertir los desequilibrios “ocasionales” en el área comercial. Desde esa lógica, la mejor forma de equilibrar las relaciones comerciales era fomentar e impulsar las inversiones de empresas brasileñas (sea vía adquisiciones o por nuevas unidades productivas) aprovechando el sesgo exportador que muchos de esos proyectos tenían. Una vez realizada la inversión, Brasil importaría parte de lo producido equilibrando la balanza comercial. Según el propio Lula, las inversiones del capital brasileño eran producto de un trabajo gubernamental para alcanzar relaciones “equilibradas”.

un impacto directo a nivel político/gubernamental y no se trataba de simples relaciones entre privados. Al ser Petrobras una firma donde la voz del ejecutivo tiene peso, el hecho mostró el interés del gobierno de Lula por ponderar aspectos políticos en cuestiones sensibles para la Argentina.

De la misma manera, en 2008, el presidente Lula realizó una visita oficial a la Argentina en un marco de malestar por parte de Buenos Aires ante los desacuerdos en las negociaciones comerciales en el contexto de la Ronda de Doha. Con una comitiva de 264 empresarios, en un encuentro denominado “Argentina-Brasil: Una alianza productiva clave”, el presidente Lula logró absorber una dinámica empresarial y dirigirla hacia un ámbito político gubernamental. En ese encuentro sostuvo:

El nivel intenso de las inversiones brasileñas en la Argentina y de los argentinos en Brasil es garantía de que nuestra asociación para el desarrollo es sólida y duradera. Más importante que la cantidad es la calidad de esas inversiones: gran cantidad de los capitales que entran no son apenas para comprar firmas ya existentes. Han servido para ampliar y mejorar la capacidad productiva. Brasil ya es el tercer mayor inversor en la Argentina. Muchas empresas brasileñas apuestan a la Argentina (Lula Da Silva, 2008).

Como se podrá visualizar, puede apreciarse cómo existía una valoración política de un vínculo que otrora era concebido sólo como económico. Ahora bien, los ajustes que se produjeron al interior del modelo de desarrollo tuvieron un impacto en la relación con el vecino. La etapa signada por la salida a las crisis (2002-2003) como la que denominamos “políticas macroeconómicas en clave neodesarrollista” (2003-2007) estuvieron signadas por los efectos de una nueva política cambiaria cuya principal característica fue la devaluación asimétrica. El tipo de cambio fue la clave para la llegada de inversiones brasileñas bajo la modalidad de fusiones y adquisiciones (Porta, 2008). Por aquellos años, las empresas brasileñas adquirieron un importante conjunto de firmas de capital argentino que habían sobrevivido a la extranjerización de los años noventa. “Los flujos de inversiones de Brasil hacia Argentina crecieron, entre 2003 y 2008, llevando la participación brasileña en el ingreso total de IED en aquel país de un 4% en el primer año al 11% en el último. Esta participación fue aún mayor entre 2005 y 2007, alcanzando entre un 15% y 17%, cuando las adquisiciones y fusiones fueron por lejos la principal modalidad de entrada de las empresas brasileñas en el mercado argentino” (Motta Veiga & Polónia Rios, 2011: 218).

La preeminencia de las compras de activos por parte del capital brasileño también queda reflejada en el detalle sobre cuáles han sido las principales

operaciones bajo esa modalidad. Importantes firmas argentinas como Pérez Companc (PeCom), Acindar, Quilmes, Loma Negra, Alpargata y Swift Armour S.A, entre otras, fueron compradas en los primeros años del siglo XXI por empresas brasileñas.

Otro aspecto central del nuevo modelo neodesarrollista fue la implementación de una “política de demanda” sostenida con la finalidad de robustecer el consumo de los sectores populares y de renta media. Esta orientación constituía un atractivo para la IED. Según un estudio publicado por la Confederación Nacional de Industria (CNI) –de Brasil– en el 2007, los empresarios brasileños colocaban a la Argentina como el principal país para nuevas inversiones dadas las potencialidades de incremento del producto. Además, en el informe se señalaban dos factores atractivos del mercado argentino. El primero era la recuperación de un segmento significativo de consumidores de renta media y, el segundo, refería al importante grado de desarrollo tecnológico local propicio para sus bienes y productos (CNI, 2007).

De manera relacionada, el pasaje del modelo neoliberal al neodesarrollista también generó incentivos para avanzar en un objetivo central de la integración regional: la integración productiva. Para muchas de las empresas brasileñas, la Argentina comenzaba a formar parte de una estrategia de integración productiva regional (Botto, 2013) cuya característica se relaciona con la deslocalización del proceso productivo⁹⁰. Motivo por el cual, una de las principales ventajas del mercado argentino (como en menor medida el uruguayo y el paraguayo) para la llegada de inversiones brasileñas durante el siglo XXI fue la existencia de una zona de libre comercio institucionalizada bajo el MERCOSUR (Bianco, et al., 2008).

Sin embargo, los ajustes experimentados en la estrategia neodesarrollista a partir de 2007, cuyas mayores manifestaciones se dan al finalizar nuestro recorte temporal, repercutieron en la relación bilateral con Brasil. Como se explicó previamente, el conjunto de medidas implementadas se alejó sustancialmente de las recomendaciones neodesarrollistas (apertura gradual, énfasis en las exportaciones, cadenas globales de valor) cercanas a la política comercial estratégica volviéndose, en cambio, cada vez más proteccionistas, en un giro más bien cercano al modelo de sustitución de importaciones. Esta

90. Al reducir o eliminar los costos de la transacción y favorecer un aumento en el intercambio de bienes o servicios finales de un mismo complejo productivo, es probable que los productores de un país incluyan entre sus proveedores a fabricantes de insumos o componentes de los países socios, que la cooperación intrarregional incentive el desarrollo conjunto de nuevos productos, la adaptación de los procesos a las nuevas condiciones de competencia en los mercados internacionales y la utilización común de infraestructura productiva o comercial (Botto, 2013:15).

situación impactó indefectiblemente en la relación con el principal socio comercial, tanto en el sector privado como a nivel gubernamental.

Según los datos de la Secretaria de Comercio Exterior de Brasil, entre 2004 y 2012, el gigante sudamericano acumuló más de 30.000 millones de dólares de superávit comercial en su relación con la Argentina. La consolidación del desequilibrio comercial a favor de Brasil representó un importante punto de discrepancia en la relación bilateral. De esta manera, en los comienzos del gobierno de Néstor Kirchner renació cierta ambigüedad con respecto al país vecino, el cual era percibido “(...) como un actor clave pero volvía a despertar recelos y dudas a lo largo de todo el espectro político. Su condición de poder emergente producía inquietudes del lado de la asimetría” (Russell & Tokatlian, 2011:300). Para 2011, el comercio bilateral mostraba cada vez más intervenciones por parte de los gobierno, afectando los flujos de comercio e inversión⁹¹.

En noviembre de 2009, producto de la crisis económica internacional en ambos lados de la frontera se recrudecieron las medidas restrictivas al ingreso de las importaciones. En este marco, se realizó un encuentro oficial entre Lula y Cristina Fernández Kirchner en Brasilia. Al reclamo de los empresarios brasileños por la extensión del plazo de las licencias no automáticas a las importaciones aplicadas por el gobierno argentino se sumó la queja argentina por el freno en la frontera brasileña de camionetas y automóviles. En dicha reunión, además de intentar canalizar los contrapuntos comerciales, la presidenta argentina consiguió el anuncio de la empresa brasileña Vale de la realización de una mega inversión en Mendoza para la explotación de potasio a partir de 2010 estimada en 4.500 millones de dólares. El resultado final de dicha inversión debía ser la exportación de potasio (mineral utilizado como fertilizante) hacia Brasil. Ante tal situación, Marco Aurelio García aprovechó la oportunidad para exponer a las inversiones de la compañía como un ejemplo del interés de Brasil en estimular la integración productiva entre los dos países “(...) que fue apuntada por Lula como la única forma de superar los recurrentes conflictos comerciales entre ambos” (Portal MERCOSUR/ABC, 19/11/2009).

Por último, otro caso que ilustra cómo la paulatina pérdida de uno de los pilares del neodesarrollismo en relación a la política comercial estratégica afectó el vínculo entre Argentina y Brasil, fue lo sucedido con el entramado

91. La mayor administración del comercio no ha sido un monopolio argentino, también desde Brasilia se profundizaron las trabas al ingreso de productos de Argentina pero con un ingeniería más sofisticada. Según Javier Madanes Quintanilla, dueño de la empresa Fate: “En materia de restricciones a las importaciones, la Argentina lo hace a lo bruto, sin la *expertise* que tiene Brasil, ellos son especialistas en ese ámbito”.

empresarial tras la intensificación de las medidas de administración del comercio, las cuales actuaban en detrimento de la integración productiva que la Argentina buscaba en la región. Frente a los reclamos que expresaba Itamaraty y la Federación Industrial de São Paulo (FIESP) se produjeron reuniones bilaterales en febrero, marzo, noviembre de 2009, mayo y octubre de 2010 y enero y febrero 2011. En las mismas se incluyó dentro de la agenda reclamos por parte de Brasil respecto de las licencias no automáticas impuestas por la Argentina. Ello conllevó a que la Cancillería tuviera que redoblar sus esfuerzos para mantener el equilibrio entre las medidas aplicadas por el ministerio de producción y la prioridad otorgada a la relación con Brasil. Un ejemplo es el de la empresa Dass, afectada por estas medidas a finales del 2011. Dass comenzó a fabricar calzados en El dorado (Misiones) desde el año 2007 cuando estableció su primera planta fuera de Brasil. En el proceso productivo de la empresa, la fábrica de Misiones tiene el objetivo de realizar el ensamblado final, motivo por el cual, gran parte de los insumos son importados como es el caso de las plantillas de las zapatillas. Debido a las nuevas trabas comerciales, Dass anunció una parálisis de la planta si no se solucionaba el problema. Luego de varios meses, a través de gestiones del propio Gobernador de Misiones con el Secretario de Comercio Interior, se pudieron abrir las importaciones de dichos insumos y nuevamente la empresa volvió a producir (Portal Misiones *Online*, 14 de abril 2012).

En definitiva, en la relación con Brasil se percibe con claridad, específicamente en la temática de las inversiones, como las mutaciones en la estrategia neodesarrollista constriñeron el vínculo bilateral entre 2002 y 2011.

3.5. Relación con Chile

En el marco de la estrategia de inserción del período kirchnerista fueron jerarquizadas las relaciones con América Latina. En el relacionamiento con Chile, Néstor Kirchner se propuso continuar y/o renovar el lado cooperativo de la relación (Colacrai; Lorenzini, 2006). Entre otros, esto permitió la firma de varios acuerdos en materia de cooperación en el año 2003 (Declaración Conjunta, 28 de agosto de 2003).

La implementación del modelo neodesarrollista también tuvo impactos negativos (indirectos) en la relación. La reactivación económica, sumado a una desatención de la problemática energética en la Argentina, llevaron a que para el año 2004 se produjera un incremento en la demanda nacional, el cual fue suplido con recursos que debían destinarse al mercado chileno.

Tras la pesificación y el congelamiento de los precios internos regulados del gas natural durante 2002 en Argentina, ese mercado presentó un creciente desequilibrio entre oferta y demanda. La distorsionada señal de

precios produjo un fuerte aumento del consumo, al mismo tiempo que desincentivó la realización de inversiones en mayor capacidad de producción y transporte de combustible. Para manejar el problema de desabastecimiento interno, el gobierno argentino intervino el mercado de gas natural en marzo de 2004. Mediante la Resolución N° 265 y la Disposición N° 27, se suspendió indefinidamente la entrega de nuevos permisos de exportación y se establecieron programas de corte en la producción y transporte de gas natural destinado a exportación, limitando a cada cliente a no sobrepasar la demanda del año anterior. Esto creó incertidumbre en la continuidad de los envíos de gas natural hacia Chile (Rudnick et al., 2007).

La denominada ‘Crisis del gas’ implicó un fuerte cimbronazo en la relación porque de manera unilateral y sin aviso previo, el gobierno kirchnerista en pleno contexto de crisis energética nacional decidió interrumpir e incluso, suspender las exportaciones de gas a Chile, vigentes desde la década del noventa y que desde esa época sustentaban la matriz energética trasandina. El episodio fue superado gracias a la puesta en funcionamiento de las instancias institucionales construidas para resolver, a través del diálogo y la negociación, los problemas y las diferencias (Colacrai, 2010). No obstante, afectó los cimientos del vínculo porque redujo la confianza y potenció la incertidumbre (Lorenzini, 2013: 45).

Frente a esa situación, el gobierno de Cristina Fernández tenía el gran desafío de llevar adelante una política activa con miras a restaurar la excepcionalidad positiva propia de los años anteriores. Así, en la primera visita de la mandataria argentina a Chile en diciembre de 2008 –en ocasión de la celebración del 30º aniversario del inicio de la mediación de Juan Pablo II– se anunció el inicio de las negociaciones de un nuevo acuerdo complementario al Tratado de Paz y Amistad –para dinamizar la integración y la cooperación entre ambos Estados–. El resultado fue la firma del Tratado de Maipú en 2009. Paralelamente, ambas presidentas –Fernández y Bachelet– expresaron la voluntad de continuar cooperando en las actividades antárticas y consulares y se evaluó con beneplácito la coordinación de posturas sobre cuestiones relativas a los derechos humanos en instancias internacionales (Colacrai, 2010; Lorenzini, 2013).

En el plano de la seguridad, se presentó la Fuerza de Paz Conjunta y Combinada Cruz del Sur –creada en 2006– que participará en las OMP’s bajo el mando de Naciones Unidas y que se erige como una muestra elocuente de los intentos de encauzarse en medidas de cooperación e integración militar tal como se lo reconoce en el Tratado de Maipú. La creación de Cruz del Sur, las Medidas de Confianza Mutua de Cuarta Generación en la dimensión estratégica

92. Fue creada en diciembre de 2008 y se espera que proporcione, a través del trabajo conjunto, las herramientas para una integración económica bilateral más profunda.

y, de la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas⁹² son acciones representativas de la voluntad de las partes por fortalecer la confianza y la cooperación. Asimismo, se encuentran en consonancia con los ejes de la estrategia de inserción impulsada por el kirchnerismo desde 2003.

Ahora bien, este clima de armonía entre los gobiernos de Fernández y Bachelet encontró un *impasse* frente a la resolución del caso Sergio Aplabaza y a la modificación por parte de Argentina de algunas reglas del comercio bilateral junto con los inconvenientes experimentados por la compañía aérea LAN Chile para operar en el Aeropuerto Jorge Newbery. Ambos muestran otros casos en los que el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción internacional argentina afectaron el vínculo con Chile.

Al igual que en el caso brasileño las restricciones comerciales a bienes chilenos generaron tensiones en el vínculo bilateral. Frente a esa situación el gobierno de Piñera presentó una protesta formal con el objetivo de discutir caso por caso las restricciones impuestas en los sectores de plástico, textiles, insumos mineros y agroindustriales. Los empresarios chilenos sostenían que las demoras para el ingreso de productos le implican costos de hasta 50.000 dólares por el pago de sobrestadía en las aduanas argentinas (Di Natale, 15 de marzo 2012; De Santis, 14 de marzo 2012; La Tercera, 15 de marzo 2012). La preocupación chilena puede sintetizarse en la frase del presidente Sebastián Piñera cuando señaló que “mucho más importante que los túneles que nos unen es importante destacar que nuestras aduanas no nos distancien” (Di Natale, 16 de marzo 2012). Esta situación ilustra de qué manera a partir de la tercera sub-etapa que identificamos en el modelo de desarrollo se produce una cierta incompatibilidad con la estrategia de inserción que busca la diversificación de exportaciones y mercados con una praxis que la obstaculiza. Esta inconsistencia se agudiza más en el caso chileno que en el brasileño debido a que con el par andino no existió durante el gobierno de Piñera la misma sintonía política que con Lula da Silva en Brasil.

3.6. Relación con Venezuela

Entre 2003 y 2011, la relación bilateral entre Argentina y Venezuela ocupó un lugar privilegiado en la agenda externa. El punto de inflexión para el acercamiento fue la Reunión de Cancilleres realizada el 31 de julio de 2003 en Buenos Aires. Rafael Bielsa y Roy Chaderton Matos expresaron la voluntad de ampliar la relación bilateral en los planos políticos, económicos, industrial, comercial y de cooperación técnica, científico-tecnológica con especial énfasis en los programas sociales y de lucha contra la pobreza y la exclusión. A ello se sumó, la necesidad de profundizar el vínculo con el objetivo de consolidar el desarrollo endógeno de ambos países, fortalecer la capacidad negociadora de los Estados tanto en el plano regional como

internacional e impulsar proyectos en sectores de mutuo interés –energía, agricultura y alimentos, aeronáutica y satelital, medicina de alta complejidad, metalúrgica y metalmecánica, turismo, medio ambiente e infraestructura– (Declaración de Cancilleres, 31 de julio 2003).

El vínculo entre ambos países, entre 2003-2007 se caracterizó por un alto perfil, hubo una trayectoria ascendente que se observó en la realización de múltiples esfuerzos para establecer canales de comunicación permanentes entre los actores públicos y privados, la puesta en marcha de numerosos proyectos de cooperación sur-sur y el crecimiento del comercio bilateral. De esta forma el vínculo bilateral resultaba consistente con los lineamientos y orientaciones de la estrategia de inserción y el modelo de desarrollo. Además de la sintonía política entre los gobiernos kirchnerista y la Venezuela de Hugo Chávez, la intensificación relativa del vínculo se explica por las necesidades mutuas en materia de desarrollo. Para la Argentina, Venezuela implicaba un acceso a financiamiento⁹³ y un potencial abastecimiento energético. Para Venezuela, la Argentina era un mercado para sus exportaciones y una posibilidad de lograr dinamizar su sector agrícola-alimenticio.

Desde 2007, debido al “valija gate”, la nacionalización de Sidor, las sospechas de pago de coimas, los interrogantes que despertó la singularidad del mecanismo que regulaba el comercio bilateral y las compras de energía, el gobierno argentino tomó la decisión política de bajarle el perfil público y suavizar la visibilidad de los encuentros entre los funcionarios⁹⁴ y al mismo tiempo continuar profundizando la relación con Venezuela.

En términos comerciales convencionales, Venezuela se consolidó como uno de los mercados de mayor crecimiento para las exportaciones

93. Ante la dificultad de Argentina de lograr financiamiento en los mercados de capitales, Venezuela se presentaba como una oportunidad, debido a la liquidez con la que este país contaba en un contexto de alza de los precios del petróleo. Según datos del Ministerio de Economía se estima que el gobierno de Chávez compró bonos por al menos u\$s5.600 millones desde el 2005 hasta el 2008 (Gavin, 5 de marzo 2013).

94. Algunos ejemplos son la visita del Ministro De Vido a Caracas el 18 de enero de 2013 que sólo fue cubierta por Télam. Se reunió con el canciller Elías Jaua, con el presidente de PDVSA y con el entonces vice-presidente a cargo. El Ministro de Planificación fue acompañado por una delegación de 25 empresarios para afianzar los vínculos comerciales en los sectores avícola, frigorífico, aceitero, servicios petroleros, metalmecánico e insumos para el sector eléctrico (Télam, 2013). De Vido volvió a Caracas el 20 de febrero de 2013 con motivo de la puesta en funcionamiento del sistema de Televisión Digital Abierta y la inauguración de trece estaciones de transmisión de tecnología argentina, que darán cobertura a más del 50% de la población (Télam, 2013). La venta de las antenas y los kits de TV Digital fueron denunciadas en la red social twitter por William Peña y Nelson Bocaranda del Diario El Universal. La denuncia sostenía que Venezuela había pagado sobrepuestos

argentinas, las cuales se cuadruplicaron entre 1999-2007. El salto en los envíos al país caribeño fue impulsado por la firma de diversos acuerdos comerciales y por la facilitación de negocios promovida por ambos gobiernos. En el período 2002-2010, las exportaciones argentinas crecieron a una tasa del 32,7% acumulativa anual mientras que las importaciones lo hicieron a una tasa del 14,4% anual. En principio, el saldo de la balanza comercial –sin incluir el rubro energético– es ampliamente favorable para Argentina y alcanzó en 2010 los 1.402 millones de dólares (MECON, 2011).

3.7. Temas de agenda: la integración regional

La crisis del modelo neoliberal no fue un aspecto exclusivo de la experiencia Argentina. En muchos países de la región emergió un cuestionamiento a múltiples de sus políticas debido a los problemas económicos y sociales que derivaron de su aplicación (Moreira et al, 2008). Este aspecto coadyuvó en los años 2000 a una relectura por parte de las elites sudamericanas⁹⁵ sobre el tipo de integración regional que había predominado en los años noventa, la cual se erigió bajo el concepto de regionalismo abierto⁹⁶, categoría que sirvió de sustento teórico para la conformación del Tratado de Asunción. Dicha visión resaltaba la centralidad de la integración/liberalización comercial como instrumento para lograr el crecimiento y el desarrollo de cada país, la cual comenzaba a nivel regional y debía ser extensiva a la esfera multilateral en un contexto de profundización de la globalización.

Para la primera década del siglo XXI, si bien la noción de regionalismo abierto no fue abandonada –sino resignificada– emergió un nuevo paradigma en torno a la integración que ponderaba la variable política/identitaria como eje central. Los nuevos procesos como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

que triplicaban el valor de mercado por la adquisición de los decodificadores argentinos (William Peña@williampm, 20/02/2013 y 21/02/2013 y Nelson Bocaranda S. @NelsonBocaranda, 20/02/2013 y 21/02/2013).

95. La nueva percepción de las elites sudamericanas en torno a la necesidad de avanzar hacia otro tipo de integración no obedeció exclusivamente a la crisis del paradigma liberal en la región. Por ejemplo, en el caso de Chile la motivación en formar parte del nuevo regionalismo estaba vinculado a su relativo aislamiento político en relación a sus vecinos y no tanto por una necesidad de alterar o combatir políticas e iniciativas de corte liberal.
96. La noción de regionalismo abierto fue impulsada desde la CEPAL en los años noventa con la intención de redefinir los esquemas de integración. Se pensaban proyectos regionales que no fuesen antagonicos con la liberalización que se comenzaba a dar en el plano multilateral. El nuevo contexto de la posguerra fría hacía imposible repetir los modelos proteccionistas de los años sesenta y setenta. Para un resumen véase: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>

(ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), fueron interpretados bajo la conceptualización del “regionalismo posliberal” (Sanahuja, 2008) y “post hegemónico” (Tussie y Riggazzini, 2012). A diferencia de los años noventa, el mapa regional mostraba una heterogeneidad en relación a las concepciones del desarrollo, aspecto que hacía inviable una profundización de la integración sudamericana en clave estrictamente comercial. La ponderación que hicieron los gobiernos sudamericanos de los aspectos políticos, sociales y culturales fue central para avanzar en una mayor interacción relativa en el plano regional.

De acuerdo a las características que adquirió la estrategia de inserción internacional de los gobiernos kirchneristas, nuestro país reforzó su percepción sobre la importancia de la integración regional con importantes cambios en relación a la década de los noventa. Al igual que en otros casos empíricos la variable del modelo de desarrollo explica parcialmente el nuevo esquema de la integración adoptado por la Argentina. Este esquema tuvo dos pilares yuxtapuestos, uno anclado en un regionalismo administrado (MERCOSUR) y otro sustentado en el regionalismo posliberal (UNASUR), el cual fue funcional, entre otros aspectos, al modelo de desarrollo neodesarrollista y a la estrategia de inserción, con perfil latinoamericanista.

En primer lugar, tanto desde Brasilia como desde Buenos Aires hubo una intensión de “relanzar” el proceso de integración del Cono Sur luego de una etapa signada por la crisis de las dos principales economías del bloque, pero desde un proyecto más acorde a nuevo modelo de desarrollo (Marques da Silva, 2013). En ese marco, el MERCOSUR debía dejar de ser un eslabón regional de un orden económico liberal para pasar a conformar un bloque económico y político de poder que abogase por una mayor democratización del desarrollo a nivel mundial. En 2004, el entonces presidente Néstor Kirchner remarcaba la necesidad de que el MERCOSUR se transformase en un verdadero “proyecto político regional” (Kirchner, 2004). En ese sentido, la propuesta del gobierno argentino en relación a la incorporación de Venezuela al bloque tenía no solo un componente económico (cuestión energética y la ampliación del mercado) sino también la idea de una construcción de poder regional.

A su vez, la percepción imperante era que el libre comercio había sido una etapa importante pero inicial y que para avanzar en el desarrollo económico de la región los Estados debían tener un rol central en el proceso para lograr la transformación productiva. En palabras del ex presidente Kirchner:

(...) estemos preparados para actuar conforme a las dificultades que cada etapa del desarrollo del MERCOSUR presenta. En el

punto es necesario distinguir la etapa inicial, más valiosa y a la vez más simple, signada por la rebaja automática de aranceles, de la etapa actual en la que muchos advierten un cierto letargo y que evidentemente enfrenta muchas más dificultades. Es como si se hubiera dejado librada sólo al mercado la posible integración, relegando la labor proactiva que los Estados deben asumir para producir efectos económicos concretos... ahora tenemos que avanzar en políticas productivas e industriales comunes, que aseguren el compromiso inicial del proyecto, que era el desarrollo intraindustrial (Kirchner, 2004)

En ese esquema se explica el rechazo de la Argentina a la concreción del ALCA, el *impasse* dentro de las negociaciones del acuerdo de libre comercio con la UE y un rediseño de la estrategia negociadora en el plano multilateral, a partir de la participación de Argentina en la agenda de bienes industriales y no solo agrícolas (Ronda Doha, OMC). Así, la nueva *lexis* sobre la integración dejaba de lado la idea de libre comercio para afianzar más la noción de comercio administrado y desarrollo. Para la visión Argentina, el comercio administrado no solo debía profundizarse en aquellos sectores exceptuados (como el automotriz) sino que también a nivel intrabloque era necesaria la aplicación de medidas para-arancelarias cuando se afectara a sectores sensibles. Asimismo en el comercio extrabloque debía darse una actualización periódica del Arancel Externo Común. Si bien es cierto que en la etapa bajo estudio se profundizaron los vínculos comerciales y de inversiones entre los miembros del MERCOSUR (principalmente entre Argentina y Brasil), la dificultad de avanzar hacia una unión aduanera efectiva, la complejidad que tuvo el ingreso de Venezuela, las críticas a la poca efectividad del Fondo de Convergencia estructural (FOCEM) y la escasa capacidad de Brasil de asumir el rol (y los costos) del liderazgo del bloque, conllevó a que para finales de la primera década del siglo XXI se hablase de un “ocaso” del proyecto de unión aduanera (Bouzas et al., 2008).

En segundo lugar, coincidimos con Felder (2015) en señalar la relación, en el caso argentino, entre la denominada “estrategia de desarrollo posneoliberal” y la nueva ola de “regionalismo posliberal”. Si bien dicho tipo de regionalismo, materializado en el caso de la UNASUR, ha tenido un componente mayormente político, los aspectos vinculados al desarrollo estuvieron presentes. Para los gobiernos kirchneristas la UNASUR mantenía en su espíritu un elemento central en la visión particular de desarrollo y de la estrategia de inserción. Como bien puntualiza Legler (2013) el regionalismo pos-hegemónico volvió a poner en el centro la noción de soberanía asociada a la idea de poder y autoridad.

Ello se tradujo tanto en la coordinación de políticas de seguridad y resolución de conflictos institucionales (Kerssfield, 2013), como en materia de infraestructura. En el marco del pensamiento de la integración posneoliberal se priorizó a la región como el espacio donde resolver las necesidades de financiamiento e inversión para dicha cuestión. La cooperación interestatal debía suplir las fallas del mercado.

A modo de cierre

En el período analizado primaron las situaciones de sincronía entre el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción internacional. El corte autonomista de la estrategia de inserción externa permitía un creciente margen de maniobra para las decisiones vinculadas a la política macroeconómica, la salida del *default*, la política comercial y de integración y las cuestiones energéticas, entre otras. En este sentido, la política externa se convirtió en un instrumento que facilitó el alcance de los objetivos planteado por la administración. El perfil latinoamericanista fue funcional al modelo de desarrollo dado que se conjugaban una serie de elementos, a saber: el “giro a la izquierda” permitía un universo de visiones compartidas en materia de desarrollo con los países vecinos; esta consonancia a su vez daba impulso a la modificación de los ejes de los procesos de integración ya existentes y el surgimiento de otros nuevos; además, la priorización de la región colaboraba para la diversificación de destinos en los intercambios comerciales y financieros, permitiendo así al objetivo superavitario que buscaba el modelo de desarrollo. Por último, la definición del interés en términos de desarrollo establecía un orden de prioridades para la toma de decisiones ante situaciones de tensión y de conflicto en la política exterior.

La doble crisis de 2008 –internacional y doméstica– tuvo un fuerte impacto en esta triada, provocando una serie de cambios en la política exterior que se comprenden, en parte, a partir de los ajustes que tal coyuntura disparó en el modelo de desarrollo. Como se analizó en este capítulo, tales cambios se aprecian con claridad en el vínculo con Brasil, en la relación con China, así como con Venezuela y en las definiciones en materia de integración. En el caso de los vínculos con Estados Unidos y Europa el cambio más abrupto se da en el traspaso del neoliberalismo al neodesarrollismo. En estas relaciones la doble crisis de 2008 acentúa tendencias que se habían iniciado a comienzos del kirchnerismo, teniendo entonces un impacto relativo menor. Aun así, en todos los casos queda evidenciado que, como se propone en la hipótesis de esta investigación, el modelo de desarrollo es una variable con suficiente entidad explicativa sobre los cambios de la política exterior argentina reciente.

Referencias bibliográficas

Artículos, libros, capítulos de libro y ponencias

- Actis Esteban (2015). "Los condicionamientos domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización del capital brasileño y su impacto en la política exterior de Brasil (2003-2013). Implicancias en la relación bilateral con la Argentina". Tesis Doctoral, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Actis Esteban y Zelicovich Julieta (2012). "Crisis de los modelos neodesarrollistas del MERCOSUR: Argentina y Brasil", ponencia presentada en *X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia*, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- Agis Emmanuel (2011). "Desacople en Argentina: la crisis internacional y las reacciones de política económica" en Fraschina, Juan y Vázquez Blanco, Juan Manuel (comps.). *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Albrieu Ramiro y Fanelli José María (2008). "¿Stop-and-go o Go-and-fail? Sobre aceleraciones, crisis e instituciones en la Argentina" en *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N°190/191, pp. 235-268.
- Banguero Harold (2004). "Nuevas Corrientes en la Teoría y la Política Económica entre el Neoliberalismo y el Neoestructuralismo", en *Revista de Economía y Administración*, Vol. 1, N° 1, pp. 93-110.
- Bernal Federico (2011). "El sector público nacional en la inversión total de la República Argentina" en Fraschina, Juan y Vázquez Blanco, Juan Manuel (comp.). *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Bianco Carlos; Moldovan Pablo; Porta Fernando (2008). *La internacionalización de las empresas brasileñas en la Argentina*, Colección de documentos de proyectos, Santiago de Chile, CEPAL.
- Bielsa Rafael (2005). "La política exterior argentina", en Bielsa Rafael; Rosatti Horacio; Lavagna Roberto. *Estado y Globalización. El caso argentino*, Buenos Aires, Ed. Rubinzal Culzon.
- Bogado Laura y Bono Laura (2010). "Argentina y su participación en los procesos de integración regional", en revista electrónica *Tempo Presente* [en línea]: http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5780:argentina-y-su-participacion-en-los-procesos-de-integracion-regional&catid=78:edicao-do-mes-de-junho&Itemid=190.
- Bolinaga Luciano (2015). "Política china en el Río de la Plata. ¿Asociación Estratégica o Nueva Dependencia?", en *Nueva Sociedad*, N° 259; pp. 69-80.
- Botto Mercedes (2013). "Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del MERCOSUR en perspectiva comparada", en *Revista Perspectivas Internacionales*, Vol. 9 N° 1, pp. 9.46.
- Bresser Pereira Luiz (2007). "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo", en *Nueva Sociedad*, N° 210, pp. 110-125.
- Busso Anabella (2010). "Política exterior y relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: tensiones entre los objetivos de la campaña

- electoral y el renacer de los condicionantes internos”, en Bologna, Alfredo Bruno (dir.). *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, CERIR - UNR Editora.
- Busso Anabella (2006). “La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas”, en Bologna, Alfredo Bruno (comp.). *La Política Exterior en el gobierno de Kirchner*, Rosario, CERIR - UNR Editora.
- Cabeza Marta (2010). “La inversión externa directa (IED) de Europa en Argentina: Características, Actores y cuestiones intermésticas”, en Bologna, Alfredo Bruno (dir.). *La Política Exterior de Cristina Fernández: Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, CERIR - UNR Editora.
- Calvo Facundo (2012). “La política exterior de la Argentina hacia los Estados Unidos (2003-2011)” en IANA - IVLP Alumni Network of the Americas [en línea]: <http://www.ianamericas.org/?p=1057>.
- Caputo Dante (2015). *El péndulo austral*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Cisneros Andrés (2006). “Políticas Exteriores de Estado. Apostillas al Artículo de Rafael Bielsa en Archivos del Presente número 37”, en *Archivos del Presente*, año 10, N°39. pp. 59-71.
- Clemente Aldana (2014). “UNASUR y la reconceptualización de la autonomía. Una visión desde Argentina”, trabajo presentado en FLACSO-ISA Joint International Conference, Buenos Aires [en línea]: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/82988fe4-d652-4b99-a514-40d35664a4fc.pdf>.
- Colacrai Miryam (2010). “Argentina-Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional”, en Bologna, Alfredo Bruno (dir.). *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, CERIR - UNR Editora.
- Colacrai Miryam y Lorenzini María Elena (2006). “La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales”, en Bologna, Alfredo Bruno. *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Vol. I, Tomo IV, Rosario, CERIR - UNR Editora.
- Curia Eduardo (2011). *El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Creus Nicolás (2015). “El peso de las imágenes waltzianas en la relación de Argentina con el Sistema Financiero Internacional”, en *Revista Análisis Político*, N° 84, pp. 155-166.
- Damill, Mario y Frenkel, Roberto (2014). “La economía bajo los Kirchner: una historia dedos lustros”, en Gervasoni, Carlos y Perusotti, Enrique (eds.). *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate (Grupo Random House Mondadori).
- Dussel Peters Enrique (2015). “China y América Latina: ¿una relación más allá de las modas?” en *NUSO Opinión* [en línea]: <http://nuso.org/articulo/china-y-america-latina-una-relacion-mas-alla-de-las-modas/#footnote-1>
- Escudé Carlos (2014). “China y Estados Unidos frente a América Latina”, en *Horizontes Latinoamericanos*, Vol. 1, N°1, pp. 65-78.

- Fernández Alonso José (2006). "La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post-*default*", en Bologna, Alfredo Bruno (Comp.). *La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner*, CERIR - UNR Editora.
- Frechero Ignacio (2010). "La Argentina frente a un 'nuevo' actor. Un análisis de la postura y las contribuciones del gobierno argentino en el G-20 (2008-2010)", trabajo presentado en el V Congreso de Relaciones Internacionales, del Instituto de Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, noviembre 2010.
- Frenkel Roberto (2009). "La apreciación del tipo de cambio real desde 2007", *Iniciativa para la Transparencia Financiera*, Lectura 46 [en línea]: http://www.itf.org.ar/lectura_detalle.asp?id=46.
- Gadano Nicolás (2014). "La lógica político-institucional de la política energética" en Acuña, Carlos (comp.). *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI editores - Fundación Osde.
- Goldstein Judith & Keohane Robert (1999). "Ideas and Foreign Policy", en Viotti Paul y Kauppi Mark. *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*, Boston, Allyn and Bacon.
- Gudynas Eduardo (2012). "Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano", en *Nueva Sociedad*, N°237, Caracas, enero-febrero.
- Haass Richard (2008). "La era de la no polaridad", en *Foreign Affairs en español*, Vol. 87, N°3, pp. 66-77.
- Kirchner Néstor y Di Tella Torcuato (2003). *Después del derrumbe*, Buenos Aires, Editorial Galerna.
- Krauthammer Charles (1990/1991). "The Unipolar Moment", en *Foreign Affairs*, Vol. 70, N°1, pp. 23-33.
- Lafer Celso (2002). *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lanteri Luis (2015). "Términos del intercambio y desequilibrios gemelos: evidencia para Argentina", en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, N°23, pp. 9-26.
- Layne Christopher (2012). "This Time is Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana", en *International Studies Quarterly*, N°56, pp. 203-213.
- Llenderozas Elsa (2011). "La política exterior de los gobiernos kirchnerista", en Malamud Andrés y De Luca Miguel. *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Llenderozas Elsa (2006). "La política exterior de Kirchner 2003-2006", ponencia presentada en el VIII Congreso Chileno de Ciencia Política "Democracia e igualdad: desafíos políticos, institucionales e internacionales", Santiago, PUC.
- López Andrea y Zeller Norberto (2012). "El gasto público como herramienta política: continuidades y rupturas en las políticas estatales bajo la etapa kirchnerista (2003-2010)". Instituto Nacional de Administración Pública [en línea]: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/articulos_y_documentos/El_gasto_Publico__como_herramienta_politica.pdf.

- Lorenzini María Elena (2006). “La política exterior durante la administración Kirchner entre mayo de 2003 y diciembre de 2005 ¿Retórica o práctica autonomista?”, en *Temas y Debates*, N° 11, pp. 93-113.
- Lorenzini María Elena (2007). “La estrategia de inserción internacional de la República de Chile en el hemisferio 1990-2004”, Mimeo, Tesis de Maestría, CERIR-CEI-UNR.
- Lorenzini María Elena (2011). *Política Exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*, Rosario, Homo Sapiens.
- Lorenzini María Elena (2013). “Las Políticas Exteriores de Argentina y Venezuela en el Siglo XXI. Una Primera Aproximación al análisis comparado”, en *Reflexión Política*, N° 30, pp. 38-52.
- Makuc Adrián; Duhalde Gabriela; Rozemberg Ricardo (2015). “La negociación MERCOSUR- Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?”, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Nota técnica N° IDB-TN-841.
- Marques Da Silva Roberta (2013). “Estratégias de Desenvolvimento Nacional ou Estratégias Compartilhadas de Desenvolvimento? As Relações Brasil- Argentina nos Governos Lula e Néstor e Cristina Kirchner (2003-2010)”, en *Revista Política Hoje*, Vol. 22, pp. 151-169.
- Merke Federico (2014). “La OEA en el espejo de la UNASUR y el MERCOSUR”, en *Pensamiento Propio*, Vol. 19, N° 39, pp. 353-382.
- Miranda Roberto (2007). “Brasil, Venezuela y la inserción argentina en Sudamérica”, en *Centro de Estudios Ateneo de Estudios Internacionales*, Río Cuarto.
- Miranda Roberto (2008a). “El retorno de Argentina al mundo”, en *Agenda Internacional*, N° 15, pp. 54-67.
- Miranda Roberto (2008b). “Entre el principismo y el pragmatismo. La visión internacional de Argentina en relación a Brasil y Estados Unidos”, ponencia presentada en el IV Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata [en línea]: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/41009/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Miranda Roberto (2009). “Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional”, en *Revista Relaciones Internacionales*, UNLP, N° 37, pp. 169-186.
- Miranda Roberto (2014). “El rol político de Estados Unidos en el default de Argentina”, en *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, Vol. 3, N° 5, pp. 227-246
- Miranda Roberto (2014b). “Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias”, en *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, N° 59, pp. 41-67.
- Motta Veiga Pedro y Polónia Rios Sandra (2011). “O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites”, en Sorj y Fausto (Org.); *Brasil e América do Sul: Olhares cruzados*, Rio de Janeiro, Plataforma Democrática.
- Nemiña Pablo (2011). “Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el período 2003-2004”, en *Temas y Debates*, N° 22, pp. 87-113.

- Oviedo Eduardo (2015). "El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina", en *Estudios Internacionales*, Nº 180, pp. 67-90.
- Paredes Rodríguez Rubén (2014). "La integración económica regional (IER): el trilema concertación - cooperación - integración para entender el estado de situación de la IER en América Latina", en Fernández Alonso José. *Economía Internacional: claves teórico-prácticas para la inserción de Latinoamérica en el mundo*, LATIn Project.
- Porta Fernando (2008). "La internacionalización de empresas. Distintas modalidades. Factores que la impulsan", en Félix Peña (org.). *La internacionalización de empresas y el comercio exterior argentino*, Buenos Aires, Fundación Standard Bank.
- Putero Lorena; Rodríguez Silvia; Miceli Felisa (2016). "América del Sur: crisis mundial, desarrollo y economía social", en Sañudo, María Fernanda (ed.). *Desarrollo: prácticas y discursos emergentes en América Latina*, Bogotá: Instituto Pensar-CLACSO.
- Repetto Fabián (2011). "Las políticas sociales de transferencias de ingresos: avances hacia una mayor equidad", en Malamud Andrés y De Luca Miguel (comp.). *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Rofman Alejandro y Vázquez Blanco Juan Manuel (2011). "Al cierre del Bicentenario dos modelos de país en disputa", en Fraschina Juan y Vázquez Blanco Juan Manuel (comps). *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Roig Alexandre y Figueiro Pablo (2011). "La forma monetaria en la Argentina de la Post-Convertibilidad: ¿Metamorfosis o transformaciones?", en Fraschina Juan y Vázquez Blanco Juan Manuel (comps.). *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Russell Roberto y Tokatlian Juan Gabriel (2002). "El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro", en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, Nº167, pp. 405-42
- Russell Roberto y Tokatlian Juan Gabriel (2011). "Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas, en Sorj y Fausto (Org.). *Brasil e América do Sul: Olhares cruzados*, Rio de Janeiro, Plataforma Democrática.
- Russell Roberto y Tokatlian Juan Gabriel (2015). "La política exterior del kirchnerismo", en Gervasoni, Carlos y Peruzzotti, Enrique (ed.). *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate.
- Russell Roberto (2008). "La relación Argentina-Estados Unidos: Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington", en *Foreign affairs: Latinoamérica*, Vol. 8, Nº4, pp. 92-98.
- Sevares Julio (2015). *China. Un socio imperial para Argentina y América Latina*. Buenos Aires, Edhasa.
- Simonoff Alejandro (2008). "La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos", en Consani Norberto; Sepulveda Alberto; Zeraoui Zidane (comps.). *Las relaciones internacionales de América Latina. Transitando los inicios del siglo XXI. Argentina, Chile, México*, Santiago de Chile; Ril Editores; Universidad de Viña del Mar-UVM; Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Tecnológico de Monterrey.

- Simonoff Alejandro (2009). "Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner", en *CONfines*, Vol. 5, N°10, pp. 71-86.
- Simonoff Alejandro (2010). *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de mayo*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Simonoff Alejandro (2011). "Décimo quinto informe semestral sobre política exterior del gobierno argentino. Setiembre 2010-marzo 2011", en *Relaciones Internacionales*, N° 40 - Segmento digital [en línea] http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45875/Documento_completo_.pdf?sequence=1
- Simonoff Alejandro (2015). "El impacto de la relación con la República Popular China en la estructura de la política exterior argentina reciente: ¿autonomía o nueva dependencia?", ponencia presentada en VII Encuentro del CERPI y de la V Jornada del CENSUD, La Plata.
- Torres Miguel Agustín (2009). "Política Exterior y Deuda Externa en Argentina. La posición del gobierno de Cristina Fernández", en *Reflexión política*, Vol. 11, N°22.
- Tuner Susan (2009). "Russia, China and a Multipolar World Order: The Danger in the undefined", en *Asian Perspective*, Vol. 33, N°1, pp. 159-184.
- Wise Carol y Quiliconi Cintia (2007). "China's Surge in Latina American Markets: Policy Challenges and Responses", en *Politics & Policy*, Vol. 35, N°3, pp. 410-438.
- Zakaria Fareed (2008). *The Post-American World*. New York-Londres, W. W. Norton.
- Zelicovich Julieta (2011). "El lugar del MERCOSUR en la Política Exterior Argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner", en revista *Relaciones Internacionales*, Vol. 20, N° 41, pp. 179-195.
- Zelicovich Julieta (2013). "Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001 - 2011). Análisis de su participación en el proceso negociador". Tesis Doctoral, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Zubelzú Graciela (2012). "Argentina pos-crisis: inserción y política exterior", trabajo presentado en las jornadas de debate "La Agenda de la Política Exterior Argentina: Inserción Regional y Extra-regional a partir del escenario pos *default*", en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.

Discursos

- Da Silva Luiz Inácio (2008). "Discurso del Presidente durante la ceremonia de apertura del Encuentro Empresarial Brasil-Argentina, con presencia de la Presidenta de Argentina Cristina Fernández de Kirchner", Buenos Aires, 4 de agosto de 2008.
- Fernández de Kirchner Cristina (2010). "Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 128° período de sesiones del Congreso de la Nación", Buenos Aires.
- Fernández de Kirchner (2015b). "Palabras de la Presidenta en el encuentro CEOs de empresas rusas", 22 de abril de 2015 [en línea]: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/28610-palabras-de-la-presidenta-en-el-encuentro-ceos-de-empresas-rusas>.
- Fernández de Kirchner (2007). "Discurso de asunción a la presidencia", Buenos Aires, 10 de diciembre de 2007 [en línea]: <http://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2007/>.

- Fernández de Kirchner (2008). "Discurso ante la 63 Asamblea General de Naciones Unidas" [en línea]: <http://www.cfkargentina.com/mensaje-de-cristina-a-la-asamblea-general-de-la-onu-2008/>.
- Fernández de Kirchner (2009). "Conferencia de prensa de la Presidenta y de su par español, José Luis Rodríguez Zapatero", 9 de febrero de 2009 [en línea]: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias/20511-blank-39251126>.
- Fernández de Kirchner (2010b). "discurso en la IV Cumbre de UNASUR". 26 de noviembre de 2010 [en línea]: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/22850-blank-58565358>.
- Fernández de Kirchner (2010). "Palabras de la Presidenta de la Nación ante la Asamblea Nacional de República Bolivariana de Venezuela", 19 de abril de 2010 [en línea]: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/22127-blank-94476062>.
- Fernández de Kirchner (2010b). "Palabras en el acto de reapertura de las oficinas de Aerolíneas Argentinas en Madrid", 17 de mayo de 2010 [en línea]: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/22193-blank-80555626>.
- Fernández de Kirchner (2011). "Discurso de asunción a la presidencia", Buenos Aires, 10 de diciembre de 2011" [en línea]: <http://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2011/>.
- Fernández de Kirchner (2011b). "Discurso ante la 66° Asamblea General de Naciones Unidas" [en línea]: <http://www.cfkargentina.com/discurso-de-cristina-kirchner-66a-asamblea-general-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas/>.
- Fernández de Kirchner (2012). "Palabras en el acto por el 30 aniversario de la guerra de Malvinas", 2 de abril de 2012 [en línea]: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/25789-acto-por-el-30o-aniversario-de-la-guerra-de-malvinas-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>.
- Fernández de Kirchner (2013). "Palabras en el almuerzo en honor a la visita del Secretario de Naciones Unidas Ban Ki-moon, 6 de agosto de 2013 [en línea]: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/26641-la-globalizacion-es-una-garantia-para-profundizar-la-politica-de-los-derechos-humanos-afirmo-cristina-fernandez>
- Fernández de Kirchner (2014). "Palabras de la presidenta en la primera sesión plenaria de la CELAC", 29 de enero de 2014 [en línea]: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/27136-palabras-de-la-presidenta-en-la-primera-sesion-plenaria-de-la-celac>.
- Fernández de Kirchner (2015) "Palabras de cierre del Congreso Nacional del Radicalismo Popular", 16 de abril de 2015 [en línea]: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/28583-acto-de-cierre-del-congreso-nacional-del-radicalismo-popular-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>.
- Kirchner Néstor (2003). "Discurso de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa", 25 de mayo de 2003 [en línea]: http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso_de_nestor_kirchner_25_de_mayo_de_2003.php.

Kirchner Néstor (2005). “Discurso ante la Asamblea Legislativa en el acto de apertura de las 123^º Sesiones del Congreso de la Nación”, Buenos Aires, 1 de marzo de 2005, [en línea]: <http://www.radionacional.com.ar/?p=25412>.

Kirchner Néstor (2004). “Discurso del Presidente en la Cumbre de MERCOSUR”, Ouro Preto, 17 diciembre/2004 [en línea]: <http://www.casarsada.gob.ar/informacion/archivo/24679-blank-59021107>.

Documentos Oficiales

Confederação Nacional da Indústria, de Brasil (CNI) (2007). “Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul. Investimento directo no Brasil”, Confederação Nacional do Industria, Unidade de Negociações Internacionais-NEGINT, Brasília.

Declaración Presidencial Conjunta, Santiago de Chile, 28 de agosto de 2003, [en línea]: <http://www.voltairenet.org/article120405.html>.

MERCOSUR, Declaración de Cancilleres, Buenos Aires, 31 de julio de 2003, [en línea]: http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=3371.

Ministerio de Economía, de la República Argentina (MECON) (2011), “Comercio exterior bilateral Argentina-Venezuela”, Documento elaborado por la Subsecretaría de Programación Económica, [en línea]: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dn-per/documentos/Venezuela_Jun2011.pdf.

Ministerio de Economía, de la República Argentina (MECON) (2004), Lineamientos de la Política Comercial Externa de Argentina, [en línea]: http://www.sice.oas.org/ctyindex/ARG/PolEco_s.pdf.

United Nations Commodity Trade Statistics Database (2016), Base de datos de estadísticas comerciales de la Organización de Naciones Unidas.

Noticias y Artículos periodísticos

Actis Esteban (2015). “De Brasilia a Pekín”, *La Nación*, 10 de febrero.

De Santis Juan Pablo (2012). “Antes de la visita de Cristina, Chile admite que está preocupado por las trabas importar”, *La Nación*, 14 de marzo.

Di Natale Martín (2012). “Que no nos separen las Aduanas”, *La Nación*, 16 de marzo.

Di Natale Martín (2012). “Chile espera a Cristina con una lista de reclamos”, *La Nación*, 15 de marzo.

Gavin Leandro (2013). “Chávez aportó a la Argentina U\$S 5.500 millones”, *Diario Infobae* [en línea]: <http://www.infobae.com/2013/03/05/699524-chavez-aporto-la-argentina-us5500-millones>.

Infonews, (2015). “El recuerdo de Taiana a la gestión de Kirchner en UNASUR” <http://www.infonews.com/nota/198021/el-recuerdo-de-taiana-a-la-gestion-de-kirchner-en-unasur>.

La Nación (2003). “Duhalde pidió frenar la venta de Transener a Petrobras” [en línea]: <http://www.lanacion.com.ar/486035-duhalde-pidio-frenar-la-venta-de-transener-a-petrobras>.

La Tercera (2012). “Agenda pendiente entre Chile y Argentina”, 15 de marzo.

Página 12 (2008). “Es el fin de un modelo económico” [en línea]: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-115141-2008-11-16.html>.

Portal MERCOSUR/ABC (2009). "Lula da Silva y Cristina Fernández acordaron agenda de negociación". <http://www.MERCOSURabc.com.ar/nota.asp?IdNota=2216&IdSeccion=3>.
Telam (2014). "Fondos buitres: la Unasur expresó su respaldo a la posición argentina": <http://www.telam.com.ar/notas/201406/68534-la-unasur-expreso-su-respaldo-a-la-posicion-argentina-en-la-reestructuracion-de-la-deuda.html>. *Página 12* (16/11/2008)

Sitios Electrónicos

Frente Para La Victoria (2003). Plataforma Electoral del Frente Para La Victoria: <http://www.kirchnerpresidente.com.ar>.

CONSIDERACIONES FINALES

El estudio de la influencia de la articulación entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción sobre el accionar externo de la Argentina redemocratizada nos ha permitido abrir un sendero para comprender las variaciones de la política exterior. Las adjetivaciones de errática y pendular, atribuidas a ésta opacan una condición de fondo, cual es la disputa estructural entre dos modelos de país que contienden la articulación entre Estado-Mercado, el imaginario del lugar a ocupar por la Argentina en el mundo y por ende, todo su accionar externo. Reiteradamente, el diseño y la implementación de la política externa se han visto limitados por esa tensión, a la cuál se le adicionaron los constreñimientos externos que se fueron sucediendo en los casi treinta años estudiados.

Así, es dable afirmar que las diferentes concepciones sobre inserción internacional y modelos de desarrollo dan como resultado dos patrones de articulaciones de estas variables que se repiten históricamente, perdurando no sólo a lo largo el período bajo estudio, sino también hasta nuestros días. En consecuencia, se observa la perseverancia de propuestas que plantean la asociación entre un modelo ortodoxo (liberal) con una estrategia de inserción del mismo perfil canalizada en una política exterior de acoplamiento con una gran potencia, preferentemente occidental y; por otra parte, las opciones que defienden un modelo de desarrollo de origen desarrollista, con una estrategia de inserción más autónoma canalizada en una política exterior de vínculos diversificados, que busque —y se ocupe— de un orden internacional más equitativo y que cuide los vínculos con sus vecinos.

Sin embargo, en el período transcurrido entre 1983 y 2011, dichos patrones históricos no siempre perduraron a lo largo de una misma gestión, sino que en ocasiones fueron sufriendo ajustes que reorientaron el rumbo o fortalecieron las tendencias iniciales. Además, como ya se advirtió en otros capítulos de este libro, a través del análisis empírico se pudieron identificar propuestas de inserción articuladas con un modelo de desarrollo que pueden describirse como nuevas o mixtas.

En el caso del período alfonsinista, el escrutinio de las variables estudiadas permitió constatar la correspondencia entre modelo de desarrollo, estrategia de inserción internacional y la política exterior. En lo que respecta al modelo de desarrollo, la administración radical procuró estructurar un esquema de relación Estado-Mercado que asentara las bases del régimen democrático incipiente y marcara un quiebre definitivo con el pasado, tanto el inmediato, como aquel otro de largo plazo cuyos orígenes remitía a tiempos primeros del país. Orientado a posicionar al Estado en el centro de la escena económica-

social tras los malogros de la primera experiencia neoliberal, pero evitando a su vez repetir las contrariedades conocidas durante el apogeo del patrón de industrialización por sustitución de importaciones, el modelo de desarrollo alfonsinista se basó en las premisas del desarrollismo clásico y de las teorizaciones heterodoxas, en general. Por otro lado, identificó a los gobiernos socialdemócratas europeos como sus referentes principales. Este modelo de desarrollo, bien se dijo, tuvo su correlato en la estrategia de inserción y la política exterior. En este sentido, se indica que, apenas asumida, la administración Alfonsín buscó ampliar los márgenes de autonomía nacional atento a las urgencias de consolidar la democracia en el país. En este contexto, se destacaron las iniciativas primarias en torno al Grupo de Apoyo a Contadora, el intento de formar el Consenso de Cartagena o la resolución de la disputa fronteriza con Chile, así como la distinción entre convergencias esenciales y disensos metodológicos en la relación con EEUU. No obstante, y conforme se consideró, ninguna de las dimensiones analizadas se mantuvieron ajenas al cambio durante el mandato alfonsinista. En este sentido, con el transcurrir de los años y la gestación y/o intensificación de los condicionantes intermés-ticos, el modelo de desarrollo, la estrategia de inserción y la política exterior reportaron ajustes a su interior. Así pues, se gestó el proceso que condujo al denominado “giro realista” y a la adopción de medidas económicas tendientes a una liberalización económica. En este contexto, se concibió un cambio de posición hacia Washington y en la estrategia de abordaje de la deuda externa.

Posteriormente, en el período menemista, el escenario hiperinflacionario y los cambios en el orden internacional iniciados en 1989 con la caída del Muro de Berlín trajeron consigo una nueva propuesta para la política exterior argentina. En ese marco, se planteó una estrategia de desarrollo ortodoxa/neoliberal que se acopló con una propuesta de inserción internacional de alineamiento con la potencia hegemónica reivindicando los preceptos políticos, económicos y estratégico/militares procedentes de Washington. En este sentido, esta etapa tuvo dos particularidades en comparación con los otros períodos analizados en esta obra. Por un lado, tanto el modelo de desarrollo como la inserción internacional mantuvieron una homogeneidad significativa a lo largo de toda la década a pesar de que para 1995 el modelo económico comenzó a exteriorizar, claramente, indicadores sociales y económicos que mostraban su desgaste. Sin embargo, dado la penetración en el imaginario colectivo de la garantía de estabilidad que ofrecía la política de Convertibilidad, el gobierno de Menem decidió mantenerla como eje nodal de la política económica. En ese marco, a pesar de la retórica de cambio, la corta experiencia de la “Alianza” decidió continuar con dicho modelo de desarrollo y, consecuentemente, con los principales

lineamientos de la estrategia de inserción internacional. Por el otro, durante los noventa, la administración Menem pensó la inserción en términos globales siguiendo una lógica occidental y por lo tanto argumentó que la misma debía estar basada en la satisfacción de las demandas sistémicas generadas por los principales actores de un orden mundial estructurado bajo la hegemonía neoliberal. Dicho contexto no inhibió una política regional activa pero, a diferencia del alfonsinismo y el kirchnerismo, la misma coincidió con las expectativas de Estados Unidos para el hemisferio americano.

Por último, durante el breve período de Duhalde y principalmente en los años del kirchnerismo la definición del interés en términos de desarrollo fue el aspecto central que permitió la articulación de las tres variables de estudio, con relativa consistencia. La adopción de una estrategia neodesarrollista permitió el regreso de una visión del desarrollo estatocéntrica dejando de lado una ciudadano-céntrica, propia del modelo liberal. La percepción neodesarrollista sobre la necesidad de que el Estado tenga un rol activo para cubrir las fallas de los mercados y lograr de esa manera la transformación productiva, también tuvo un correlato en la estrategia de inserción internacional. Evitar el congelamiento de las relaciones de poder fue un objetivo central en los años kirchneristas conllevando demandas e iniciativas reformistas en el orden internacional, siendo el caso de los organismos multilaterales de créditos el ejemplo más acabado. De manera relacionada, en materia de política exterior la Argentina estructuró una relación de oposición limitada hacia Washington, apostó a fortalecer la integración regional y la alianza estratégica con Brasil y decidió avanzar en una diversificación de relaciones con el denominado “sur global”. Sin embargo, como se señaló en el capítulo respectivo, la doble crisis de 2008 –internacional y doméstica– marcó un quiebre en esta tríada, provocando una serie de cambios y ajustes en la política exterior que se comprenden, en parte, a partir de los ajustes que tal coyuntura disparó en el modelo de desarrollo. La estrategia de inserción mantuvo sus mismos lineamientos, pero cada vez más condicionada por las tensiones en la relación Estado-Mercado.

Desde la perspectiva de este equipo de investigación la política exterior como política pública debe trabajar internacionalmente para satisfacer las necesidades e intereses locales y contribuir a la solución de los problemas nacionales teniendo en cuenta el bien común. En consonancia con esta mirada existen un conjunto de relaciones, percepciones y tensiones que se deben tener en cuenta para realizar un abordaje adecuado sobre la política exterior argentina.

Que los gobernantes realicen una lectura inteligente y profunda de la realidad internacional constituye siempre un requisito central para moverse en la arena global. Sin embargo, también es necesario observar con

detenimiento el conjunto de variables internas que impactan sobre la política exterior. Así, el conocimiento sobre la articulación expresa entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción tiene un valor en sí mismo por su impacto en la conformación de la agenda externa pero, además, ambas variables son a su vez expresión de cómo las clases dirigentes perciben las necesidades internas y posibilidades externas de un país.

Ahí radica la principal causalidad de la condición pendular de la política exterior argentina en tanto, como se sostuvo en esta obra, esas percepciones han sido divergentes y no reconocen ningún mérito en las visiones alternativas. Consecuentemente, cada gobierno tiende a asumir una conducta fundacional que no sólo propone acciones económicas y políticas nuevas, sino que desanda y borra lo hecho por el gobierno anterior.

Esta característica ha sido particularmente intensa en el período bajo estudio porque tanto el inicio de las gestiones alfonsinista, menemista como el de los gobierno de Duhalde y Néstor Kirchner se enmarcó en situaciones de crisis, otorgando a los condicionantes domésticos un lugar de peso en el proceso de formación de la política exterior. A este respecto, la literatura especializada establece una vinculación entre las situaciones de crisis y la disposición para innovar en el ámbito de las políticas públicas, entre ellas la política exterior. Precisamente, la crisis facilita los discursos que desacreditan las ideas y decisiones de los gobierno anteriores y anima a la sociedad para que otorgue a las nuevas autoridades una oportunidad para resolverla. Además, durante las reiteradas y profundas crisis socio-económicas por las que transitó Argentina la conflictividad social y los escenarios de protestas cotidianas también contribuyeron a crear un marco institucional más permeable a la ejecución de reformas y a la concentración de la decisión en el Ejecutivo.

Las consecuencias de este devenir generaron que, desde el exterior, la etapa inicial de cada gobierno fuese evaluada como el inicio de un movimiento hacia el otro extremo del péndulo. Los apoyos y rechazos a cada uno de esos movimientos respondieron al perfil ideológico y los intereses de los actores externos que interactuaban con Argentina. Internamente, una parte importante de la sociedad aprobó inicialmente una determinada articulación entre la estrategia de inserción internacional, el modelo de desarrollo y su respectivo impacto sobre la política exterior, pero adoptó una postura crítica sobre el final de las gestiones, tal como lo demuestran los casos de Alfonsín; Menem, De la Rúa y Cristina Kirchner.

A pesar de estas tendencias pendulares, el relevamiento empírico realizado para cada uno de los capítulos de este libro permite identificar que, en el período bajo estudio, existe un conjunto reducido de consensos que parece trascender las tensiones. En el mismo se ubican temas como: la integración regional y la prioridad otorgada hacia América Latina; el reclamo de

soberanía por Malvinas y la defensa de los derechos humanos como principio recurrente de la diplomacia externa. Estas tres cuestiones adoptan diferentes matices y ajustes, pero no sufrieron cambios profundos ligados a las variaciones acontecidas en la articulación entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción desde el inicio de la redemocratización hasta 2011.

Sin embargo, esta última consideración resulta central para la continuidad de esta investigación. Tal como se indicaba en la Presentación de este libro si ponemos la mirada en el presente y el futuro cercano se puede sostener que la cuestión analizada sigue siendo relevante para la República Argentina. Simultáneamente a la finalización de esta obra el país debate nuevamente, en este caso bajo el gobierno de Mauricio Macri, sobre cuál es la estrategia de inserción internacional y el modelo de desarrollo adecuado para Argentina y cómo ambos se reflejan en la política exterior. De esta manera se asiste a un nuevo movimiento pendular que, a diferencia de los anteriores, podría llegar a incluir entre los cambios a los tres temas que se mantuvieron dentro de los parámetros de continuidad y consenso desde el retorno a la democracia. Esta realidad habilita continuar deliberando sobre el discursar accidentado de la acción externa argentina.

Rosario, junio de 2016

Sobre los autores

Esteban Actis. Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becario Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la cátedra “Política Internacional Latinoamérica” de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en el estudio de la política exterior de Brasil y del vínculo bilateral con la Argentina, así como temas vinculados al desarrollo y a los procesos de integración. Correo electrónico: e.actis@conicet.gov.ar

Anabella Busso. Licenciada en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario (UNR); Master en Ciencias Sociales, Facultad latinoamericana en Ciencias Sociales. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Investigadora Categoría I. Profesora Titular de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en Política Exterior Argentina y relaciones bilaterales Argentina-Estados Unidos. Correo electrónico: anabella.busso@fcpolit.unr.edu.ar

Emilse Calderón. Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la cátedra Política Internacional y del Seminario I de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en los asuntos de seguridad internacional de la región latinoamericana. Correo electrónico: emilsecalderon@hotmail.com

Natalia Ceppi. Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular de la Cátedra Derecho Consular y Diplomático de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en el estudio de cuestiones energéticas y las relaciones bilaterales de Argentina con Bolivia.

Ornela Fabani. Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional, Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) de la UNR. Becaria Posdoctoral del

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la cátedra Política Internacional de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en el estudio de la política exterior argentina hacia Medio Oriente.

Correo electrónico: ornela_fabani@hotmail.com

José Fernández Alonso. Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la cátedra Economía Internacional de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en Economía Política Internacional.

María Elena Lorenzini. Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la cátedra Teoría de las Relaciones Internacionales de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en el estudio de la política exterior de Argentina y Chile, las relaciones bilaterales argentino-chilenas y argentino-venezolanas.

Correo electrónico: melorenzini@gmail.com

Gustavo Marini. Licenciado en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Diploma de Posgrado de FLACSO en Ciencias Sociales. Investigador Categoría III de la UNR. Profesor Titular de la materia Economía Internacional de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en temas de Finanzas Internacionales. Correo electrónico: gmarini57@gmail.com

María Rocío Novello. Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente de la cátedra Política Internacional de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Correo electrónico: novelloro@gmail.com

Rubén Paredes Rodríguez. Mg. en Integración y Cooperación Internacional (UKL-UNR). Director Adjunto del Instituto Rosario de Estudios del mundo Árabe e Islámico (IREMAI). Miembro del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) en el área de Medio Oriente y Argentina. Docente de la cátedra de Economía Internacional y del Seminario Religión, Política y Economía en la Relaciones Internacionales de Medio Oriente de la Facultad de Ciencia

Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en las relaciones internacionales de Medio Oriente y su vinculación con la República Argentina.

María Eva Pignatta. Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Profesora adjunta de Política Internacional Latinoamericana en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Se ha desempeñado como docente en maestrías y especializaciones (UNCUYO, UNC, UNR). Su área de estudio se centra a la problemática internacional de América Latina, sus relaciones con EEUU y se ha especializado en el análisis del rol de los organismos multilaterales como la OEA en materia de compromiso con la democracia en nuestra región. Correo electrónico: evapignatta@gmail.com

Alejandro Simonoff, Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Docente-Investigador Categoría 2, en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Humanas y en el Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP, Profesor Titular de la Materia Problema en Historia General del Profesorado de Historia de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP. Ha dictado en cursos de posgrados en Universidades argentinas y extranjeras. Se especializa en el estudio de Política Externa Argentina Reciente. Correo electrónico: asimonoff2010@gmail.com.

Julieta Zelicovich. Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la cátedra Economía Internacional y del Seminario I de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en el estudio de las negociaciones comerciales internacionales y la política exterior argentina. Correo electrónico: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

MODELOS DE DESARROLLO E INSERCIÓN INTERNACIONAL
Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde
la redemocratización (1983-2011)

Procesado gráfico integral
UNR Editora
EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Secretaría de Extensión Universitaria

Urquiza 2050 - S2000AOB - Rosario - Santa Fe
República Argentina
www.unreditora.unr.edu.ar - editora@sede.unr.edu.ar

Edición de 300. ejemplares
2016

Desde el retorno a la democracia en 1983 la política exterior argentina ha atravesado cambios, ajustes y escasas continuidades. Esta particularidad sustentó los argumentos que refieren a la misma como inestable e inconsistente. Estudios destinados a analizar esta problemática en periodos anteriores identificaron a la inestabilidad político-institucional que caracterizó a gran parte de la vida política del país durante el siglo XX como una explicación plausible para dar cuenta de las oscilaciones de la política exterior. Sin embargo, estos argumentos ya no resultan válidos desde 1983 debido a que la continuidad democrática no implicó un declive de aquellas manifestaciones que caracterizan a la política exterior como errática.

En ese marco, un conjunto de docentes-investigadores se plantearon superar los análisis de coyuntura y reorientar el debate hacia las causas de la inestabilidad de la política exterior argentina a partir de la vuelta a la democracia. Para este equipo, la Argentina redemocratizada enfrentó de manera recurrente crisis político-económicas que ponen de manifiesto las tensiones existentes entre los distintos 'modelos de desarrollo y sus respectivas estrategias de inserción internacional', las cuales impactan sobre la política exterior generando inestabilidad e inconsistencia.

A partir de dicha hipótesis, los autores caracterizan conceptualmente los distintos modelos de desarrollo y los debates en torno a las estrategias de inserción internacional. Posteriormente, analizan empíricamente la vinculación entre las variables mencionadas y su impacto en la política exterior en tres periodos particulares: el gobierno de Raúl Alfonsín; los de Carlos Menem y Fernando De la Rúa y, finalmente, las gestiones de Eduardo Duhalde y Néstor y Cristina Kirchner hasta la finalización de su primer mandato.

Anabella Busso


UNR
EDITORA

EDITORIAL DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

ISBN 978-987-702-169-1



9 789877 021691