

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA LUEGO DE LA CRISIS DEL 2001

Por Miguel Agustín Torres

RESUMEN

El colapso social, económico e institucional de diciembre de 2001 implicó el abandono del modelo menemista. Hasta entonces la política exterior argentina había seguido las orientaciones impresas desde la década del noventa por la administración Menem y que habían presentado continuidad durante la presidencia 'aliancista'. A partir de la crisis de 2001 se asiste a una revisión del rumbo de la política internacional del país y del sentido asignado a determinados vínculos. En el presente aporte se propone como objetivo el análisis de los lineamientos que observó la política exterior argentina con posterioridad a la crisis del 2001. Los parámetros temporales considerados comprenden el período que transcurre desde el colapso de diciembre del 2001 hasta los primeros meses del gobierno de Cristina Fernández.

PALABRAS CLAVES

Argentina - Política Exterior - Crisis del 2001 – Lineamientos.

GUIDELINES OF THE ARGENTINA'S FOREIGN POLICY AFTER THE 2001 CRISIS

By Miguel Agustín Torres

ABSTRACT

The social, economic and institutional collapse of december 2001 involved the abandonment of the Menem model. Until then, Argentina's foreign policy had followed the directions printed from the nineties by the Menem administration and had continuity during the presidency of the "Alianza". Since the 2001 crisis occurs a review of the directions of the international policy and an exam of the sense assigned to some links. The objective of this contribution is the analysis of the guidelines of the Argentina's foreign policy after the 2001 crisis. The temporal parameters of this paper include the period elapsed since the collapse of December 2001 until the early months of the government of Cristina Fernandez.

KEYWORDS

Argentina - Foreign Policy - Crisis of 2001 – Guidelines.

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA LUEGO DE LA CRISIS DEL 2001

Por Miguel Agustín Torres*

I.- Introducción

Luego de la crisis socioeconómica e institucional del 2001 las definiciones de la política exterior recogieron orientaciones y criterios que guardaron distancia del patrón de vinculación externa vigente desde la presidencia de Menem. Estas nuevas posiciones respondieron a la convergencia entre los impactos y diagnósticos de la difícil situación que atravesaba el país y la identidad y pertenencia ideológico-política de las administraciones que transitaron por la presidencia. De esta manera el cuestionamiento al modelo de desarrollo, imperante hasta entonces, trajo aparejada la revisión del paradigma de inserción que lo complementó y, en consecuencia, la apertura de una nueva instancia en el modo de relacionarse con el mundo.

En el presente aporte se propone como objetivo el análisis de los lineamientos que observó la política exterior argentina con posterioridad a la crisis del 2001. Los parámetros temporales considerados comprenden el período que transcurre desde el colapso de diciembre del 2001 hasta los primeros meses del gobierno de Cristina Fernández.

El trabajo no pretende agotar el examen de los distintos temas que integraron la abundante agenda externa de los años del periodo de crisis o post-crisis. Se analizan tres áreas de las relaciones exteriores que, debido a la relevancia de los acontecimientos englobados y los actores involucrados en las mismas, constituyen tópicos de ineludible estudio en toda indagación sobre la política exterior argentina contemporánea. De esta manera se indaga en los lazos con los países de la región principalmente el entorno sudamericano y dentro del mismo el vínculo con Brasil, la política adoptada en materia de endeudamiento externo y la relación con los Estados Unidos.

Teniendo en cuenta lo expresado se plantea el siguiente interrogante ¿Cuáles fueron las orientaciones y definiciones principales que observó la política exterior de Argentina en sus relaciones con la región, los EEUU y el problema del endeudamiento externo, luego de la crisis del 2001?

Como argumento central de este aporte y respuesta al interrogante expuesto, se sostiene que luego de la crisis del 2001 la política exterior argentina dirigida a las áreas temáticas consideradas, se caracterizó por: i) un re-posicionamiento hacia la región sobre la base de una ponderación de los lazos con los actores del entorno, especialmente Brasil; ii) el abandono de la estrategia de adhesión irrestricta y, en consecuencia, el despliegue de enfoques más moderados y equilibrados en la relación bilateral con los EEUU; iii) la adopción de una postura revisionista frente a las políticas neoliberales y el vínculo con los organismos multilaterales de crédito y en especial el FMI; y la ejecución, a partir del gobierno de Néstor Kirchner, de relevantes medidas de cancelación y reestructuración de deuda externa.

* Abogado. Doctorando en Derecho (UBA). Becario CONICET

II.- Los vínculos regionales

A partir de la crisis de Diciembre de 2001 y en particular desde el interinato "duhaldista" comenzó a cultivarse una perspectiva sobre la región diferente a la visión que predominó desde los años noventa. La nueva percepción significó un cambio de orientación motivado en parte por las propias circunstancias imperantes en el contexto de crisis y en parte también por la propia convicción de las administraciones que se sucederán luego del colapso. Sin duda la suerte que observó la relación con Brasil sirve como criterio a la hora de analizar el proceso que siguieron los nexos del país con los actores regionales, debido a la relevancia que presenta la vinculación con el Estado vecino.

A pesar del proclamado relanzamiento de la política hacia MERCOSUR, durante la presidencia aliancista, a través del cual se proyectaba impulsar el proceso integrador, el estado de cosas no distó en demasía de lo alcanzado en el período menemista. Más allá de algunos matices, la dirección impresa a la política exterior supuso una continuidad de la diplomacia menemista. De esta manera "entre 1999 y 2001 Argentina no vivió un viraje ideológico y material notable" (Tokatlián, 2002: 19 y 20)

En esta etapa la política hacia la región presentaría una fase de tensión. Así, el desencuentro y la tirantez definieron la relación bilateral con Brasil en el último tramo del gobierno de la alianza. Las dificultades se enraizaron en las críticas sobre la política cambiaria brasilera que efectuó un sector de la dirigencia argentina de ese momento. Se esgrimió un discurso combativo respecto de la devaluación del real que había realizado Brasil y se pretendió asociar a la misma buena parte de las dificultades, que atravesaba por entonces Argentina y que culminarían en el desenlace dramático del verano de 2001.

Los cuestionamientos a la política monetaria brasilera provenían mayoritariamente del ministerio de economía argentino. En ese ambiente de rispidez se distinguió una fragmentación de opiniones en el oficialismo argentino, en la cual la cartera de economía lideraba la retórica de choque con Brasil. Pero a la vez este episodio reflejó la concurrencia de visiones disímiles, en el seno de la administración aliancista, sobre el significado de la relación bilateral con el Estado brasilero.

Correspondió al gobierno provisional de Eduardo Duhalde la tarea de reactivar la política hacia el entorno y dentro de ella la labor de recomponer la relación con Brasil, comprendida dentro de los esfuerzos de reinserción y reconexión con el mundo en el periplo de la crisis. Se asignó un valor relevante a los lazos con los actores latinoamericanos y en especial a la relación con Brasil. Además de las propias convicciones y orientaciones ideológicas de la administración duhaldista, la ponderación de la región obedeció a una interpretación de la situación del país, en la cual se estimaba como conveniente la consolidación de los nexos con la región y el perfeccionamiento de los lazos con Brasil¹.

¹ En la última parte del mandato provisorio, en concordancia con su posición sobre la región, la administración Duhalde expresó su reconocimiento al respaldo brindado por los países vecinos en los meses en los cuales el país enfrentaba los impactos de la crisis. Manifestó Duhalde por entonces: "Ustedes saben que Argentina se caía del mundo, algunas voces hirientes se alzaban pregonando nuestra insignificancia y preanunciando nuestra desaparición, por supuesto que esas voces no surgían de los ámbitos de integración latinoamericana, sí venían del norte y de Europa pero por suerte no de todos los países de allí. Hubo voces que nos reconfortaron, y aquí precisamente se encuentran representados quienes más nos apoyaron: nuestros hermanos latinoamericanos. Actuaron en forma generosa y tenaz, nos apuntalaron en momentos realmente muy difíciles y por eso he querido venir a darles las gracias a ustedes, que han venido en nombre de los presidentes latinoamericanos. Quiero agradecer todos los gestos de

El propio Duhalde reconocería, con posterioridad, la presencia en aquel periodo del propósito de restauración de la relación con Brasil y de encauzamiento de la política regional. También describiría el estado que evidenciaban los vínculos con la región y lo atribuye a las orientaciones vigentes en los años precedentes:

“La primera decisión que tomé fue comenzar a trabajar la relación con Brasil y recomponer los lazos con nuestros socios y vecinos (...) Debemos recordar que no pasábamos por un buen momento con nuestros vecinos del Mercosur, en virtud de una política exterior que miraba con más atención hacia los Estados Unidos que hacia nuestro socios del mercado común. En aquel momento la estupidez intelectual de algunos analistas quería hacernos creer que no debíamos “juntarnos” con los pobres del barrio, sino con los ricos del norte. Por lo demás, se había incentivado una desconfianza inexplicable hacia Brasil y, como si eso fuera poco, las cuestiones macroeconómicas dificultaban el comercio y mantenían al Mercosur estancado” (Duhalde, 2007: 297).

De este modo en el enfoque y en las iniciativas ejecutadas por la gestión Duhalde pueden rastrearse esbozos de cambios respecto de la lectura que había dominado, desde la década del noventa y hasta el fin del ciclo aliancista, la posición del país frente a los acontecimientos latinoamericanos. Igualmente estas acciones y posturas insinuaron remisiones al sentido y a la finalidad almacenada en los pactos argentino-brasileros, en tiempos de los presidentes Alfonsín y Sarney, que describieron un rol generador del proceso integrador. Así el duhaldismo significó en cierta forma, y desde luego dentro de un contexto diferente, una suerte de primer e incipiente retorno a aquel espíritu, de mediados de la década del 80, impulsor de la integración.

El gobierno de Néstor Kirchner continuó y profundizó muchos de los criterios inscriptos en esta tendencia. La región receptó una mirada alentadora y se la erigió desde la retórica oficial en destinataria de un mensaje esperanzador, que apeló a las alternativas y a las respuestas que la integración podía ofrecer frente a las contingencias que marcaban el panorama de los países latinoamericanos.

La relación con Brasil fue abordada con el ánimo de vislumbrar en ella un recurso político y atribuirle un valor estratégico. El escenario del momento revelaba la proximidad ideológica y política entre los líderes argentino y brasilero; así también como la concurrencia, en las agendas de ambos gobiernos, de cuestiones que con diferentes niveles de injerencia, constituían desafíos para sendos Estados. Estas coincidencias configuraban elementos favorables que, a priori, sugerían la posibilidad de conformar posturas comunes y efectuar acciones cooperativas.

En la agenda latinoamericana del kirchnerismo ocuparon también un lugar relevante otros vínculos que terminaron por conformar definiciones distintivas de la política internacional del período. Dentro de esta enunciación se ubican los lazos con Cuba y con Venezuela. La relación con la “isla” revistió, sobretudo al comienzo del mandato kirchnerista, un componente ideológico al cual el oficialismo recurrió en el proceso de delineamiento de su perfil y de construcción de su imagen dirigida a la sociedad argentina. La prohibición para viajar a la Argentina que el régimen de Castro impuso a la médica cubana Hilda Molina Morejón suscitó una situación conflictiva².

comprensión y solidaridad que en épocas tremendas tuvimos prácticamente al unísono. Gracias por el fraterno acompañamiento que fue sustancial para arribar al punto en que hoy nos encontramos” (Duhalde, 2003).

² Recién durante la presidencia de Cristina Fernández, Hilda Molina pudo viajar a Argentina.

Por su parte, la relevancia que se confirió al vínculo con Venezuela constituyó uno de los aspectos que caracterizaron la política exterior del kirchnerismo. La relación con el Estado Venezolano atravesó por distintas dimensiones. Se situó en el espacio de las referencias y afinidades ideológico-políticas del gobierno; se insertó en el marco de las iniciativas regionales y principalmente desempeñó un rol destacado en el terreno económico y financiero. Además de una serie de emprendimientos comerciales bilaterales, el gobierno de Hugo Chávez representó una fuente de financiación para el Estado argentino. En particular, este aspecto de la relación se apreció en la cancelación que el Estado argentino efectuó de su deuda con el FMI; oportunidad en la cual Venezuela suministró un respaldo crediticio para su concreción.

Durante el primer año y medio de la presidencia de Cristina Fernández se pudo advertir una confirmación de los términos en los cuales se desarrolló la política regional del kirchnerismo. La consolidación del vínculo con Venezuela significó un reflejo de la continuidad y profundización del proyecto del kirchnerismo.

III.- La relación con los Estados Unidos

El agotamiento del modelo expresado en los acontecimientos de diciembre de 2001, estuvo acompañado por la adopción de una nueva posición frente a los EEUU. Desde entonces las administraciones presidenciales sucesivas se alejaron de los actos y gestos inscriptos en posturas reducidas a una identificación o conformidad absoluta con la política internacional de los EEUU. De esta manera fueron abandonados, en diversa medida, muchas de las prácticas y criterios comprendidos en el denominado "alineamiento automático" que estigmatizó la diplomacia del país desde los años noventa.

Sin duda las contingencias y los desafíos que definían el panorama político y económico externo del país, espacialmente en los períodos Duhalde y Kirchner, ocuparon un lugar de consideración en su relación con la principal potencia. En efecto, las dos presidencias pretendieron insertar en sus respectivas agendas con los EEUU las cuestiones prioritarias que debieron enfrentar. En este sentido las tratativas para encaminar el endeudamiento con el FMI, el problema del default y en su órbita las negociaciones con los bonistas concentraron la política hacia la potencia en los años siguientes al colapso del 2001.

Este cambio de visión sobre el vínculo con los EEUU encontraba respaldo en una opinión de rechazo, sobre todo en determinados sectores sociales, a las políticas neoliberales de los noventa y, en consecuencia, también a su proyecto de inserción. A su vez, esta tendencia convergió con dirigencias que además de situarse en líneas de pensamiento y reconocer pertenencias ideológicas distantes de las recetas neoliberales, supieron leer la sintomatología social. No obstante, esta perspectiva no derivó en la adopción, por parte de las administraciones sucesivas, de actitudes de confrontación en el desarrollo del vínculo con los EEUU. Al respecto Russell señala que:

"Las percepciones predominantemente negativas sobre las políticas económicas y exterior implementadas en los noventa no derivarán, sin embargo, en la preponderancia de actitudes y políticas antiglobalistas y antiestadounidenses, pero tampoco dejan espacio para una adhesión a libro cerrado al así llamado "modelo económico neoliberal" ni para una nueva estrategia de plegamiento a Washington. En este último caso, se trata de construir un vínculo positivo con EE.UU. orientado al logro de objetivos específicos" (Russell., 2004: 72 y 73)

El gobierno provisional de Duhalde introdujo los primeros atisbos en el viraje de la política exterior hacia los EEUU. Se procuró re-definir el patrón de "relacionamiento" con la gran potencia occidental sobre la conveniencia

que significaba el establecimiento de una "relación seria", que persiguiera el equilibrio antes que los excesos o las actitudes absolutas. La imagen que se atribuyó a la relación respondió a una estrategia de inserción con pluralidad de puntos de apoyo en los nexos con los países desarrollados. De este modo, se intentó encuadrar la relación con los EEUU en una política dirigida a una vinculación diversificada, dentro de la cual los lazos con los Estados europeos conformaban también un objetivo destacado.

Justamente esta orientación del gobierno duhaldista frente a los EEUU fue sintetizada con la metáfora de la "poligamia", que se pretendió contraponer a la expresión "relaciones carnales", con la cual se simplificó la definición de la relación con los EEUU en tiempos del menemismo. De esta manera el canciller Ruckauf manifestó:

"No veo por qué no podemos ser polígamos, al menos en política exterior y política económica (...) el camino desde el Mercosur al ALCA, la relación con Europa, Asia y África son todos caminos que se pueden transitar en forma simultánea (...) Ningún país del mundo puede encerrarse en una sola relación"³. En concordancia con esta perspectiva ponderó de "central" los lazos con la Unión Europea por sobre el vínculo bilateral con los Estados Unidos"⁴.

El problema del endeudamiento ocupó un espacio preferente en la política duhaldista hacia los EEUU. No obstante, las apelaciones en búsqueda de cooperación y respaldo en las negociaciones con el FMI y el tratamiento de la deuda en default, para evitar el naufragio del proyecto de reparación institucional y recuperación económica, se enfrentó con una actitud distante de la gran potencia del Norte. En esta tesitura del gobierno estadounidense influyó tanto su posición sobre el comportamiento de Argentina en el marco del colapso como así también su estrategia hacia Latinoamérica. Recién en el último tramo del 2002 la gestión Duhalde recibió el apoyo de la administración Bush, en una decisión que, probablemente, ponderó las eventuales repercusiones e impactos regionales que podía acarrear la situación de crisis del país.

En esta dirección entiende Tussie que:

"Más allá de los gestos y promesas iniciales de la administración Bush hacia la región, tras el 11 de septiembre, EE.UU. literalmente se olvidó de la región (salvo las puntuales y obvias excepciones de Colombia, México y Cuba, que por razones de distinto orden permanecieron siempre dentro la agenda). Este olvido por parte de EE.UU. fue claramente perceptible en el caso argentino, sobre todo en el período entre septiembre de 2001 y fines de 2002. La percepción por parte de algunas agencias norteamericanas que dejar a la Argentina librada a su suerte podía ser disfuncional en muchos aspectos a EE.UU., en conjunción con las mayores perspectivas de normalización institucional y económica que en ese momento mostraba al país, llevaron a que finalmente la administración Bush sacara al país del ostracismo al cual estaba condenado" (Tussie, 2004: 83)

En la misma sintonía, Russell considera que:

"Recién a partir de fines de 2002, EE.UU. ejerció su poder para facilitar las negociaciones de la Argentina con el Fondo Monetario Internacional. Como es fácil de comprender, este apoyo no fue una recompensa tardía por más de diez años de plegamiento sino el producto de su interés estratégico de preservar la estabilidad de

³ "Ruckauf propone una 'poligamia' en política exterior", diario La Nación, edición del 03-01-2002. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=363842 Consultado en fecha 20-05-2009

⁴ Ibidem.

América Latina, evitando otra caída de la Argentina y su efecto derrame sobre Brasil y otros países de la región”.

En una decisión que no estuvo desprovista de polémica en el ámbito de la opinión pública argentina, el gobierno duhaldista impulsó el otorgamiento de un status jurídico preferencial, casi diplomático, al ejército estadounidense para la realización de ejercicios militares en suelo argentino. En el mismo rumbo puede mencionarse la propuesta efectuada a EEUU en el marco del conflicto colombiano, consistente en el entrenamiento en bases argentinas de pilotos colombianos. Como puntos de divergencia pueden resaltarse el rechazo y los cuestionamientos a la intervención militar en Irak y la abstención⁵ de votar la moción de condena a Cuba en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En referencia a ello sostiene Diamint

“Tanto en el respaldo al combate al terrorismo, como en promover ante el Congreso la obtención de un status jurídico especial para las fuerzas armadas norteamericanas que ingresaran al territorio nacional, con el fin de realizar diversas operaciones de entrenamiento, el presidente intentó mostrarse colaborador y paciente. Así, el poder Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto 145-PE-02, el 5 de diciembre de 2002, para agilizar la aprobación de ingreso y egreso de tropas. A un paso de dejar la presidencia, Eduardo Duhalde se dio el gusto personal de mostrar nuevamente distancias con Estados Unidos, con cierta lógica en el caso de no otorgar apoyo a la invasión norteamericana en Irak, concordante con una activa militancia política en contra de la guerra, pero mucho menos lógica en el cambio, después de 13 años, en la condena a los derechos humanos en Cuba, en el marco de las Naciones Unidas” (Diamint, 2003: 21).

Durante la gestión Kirchner la relación con los EEUU también se asentó sobre el propósito de encontrar un equilibrio. La estrategia de la dirigencia argentina, que apuntó al establecimiento de una “relación madura”, adoptó referencias provenientes de una lectura del sistema internacional y sus relaciones de poder próxima al sentido común. Así, el canciller Bielsa reconoció “vamos a hacernos cargo de que la Argentina es un país poco interesante para Estados Unidos. Es lo primero que tenemos que tener en claro, porque a partir de ahí terminamos con esta manía que tenemos los argentinos de llamar a los funcionarios norteamericanos ‘Jim’ o George W. La actitud es tener una relación madura”⁶.

La cuestión del endeudamiento constituyó un tema que la dirigencia Kirchner intentó introducir en la bilateralidad. En este aspecto se buscó el respaldo político de Washington a las operaciones del Estado argentino dirigidas a resolver el problema del default y cancelar la deuda con el FMI. La consolidación del vínculo con el gobierno chavista, al igual que la posición argentina en la conformación del ALCA configuraron puntos de tirantez en la relación con la administración Bush.

La dirección impresa durante el kirchnerismo a las relaciones con los EEUU evidenció continuidad y vigencia en los primeros dieciocho meses del mandato de Fernández. En las relaciones con la principal potencia occidental se mantuvieron las mismas tonalidades y los mismos criterios. El vínculo del país con Venezuela, a la vez que se reiteraron las diferencias con motivo del “affaire de la valija”, continuó alimentando percepciones desfavorables en el seno de la dirigencia republicana sobre la incertidumbre del accionar internacional argentino. Todo ello dentro de un

⁵ El gobierno de Duhalde cambió su posición del año 2002, oportunidad en la cual había expresado, en materia de derechos humanos, un voto de condena contra el régimen de la Isla.

⁶ “Somos poco interesantes para EEUU”, diario La Nación, edición del 16-11-2003. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=545478. Consultado en fecha 12-07-2009.

cuadro definido por la ausencia de puntos en común entre ambas administraciones y la escasa mención que mereció el país en los objetivos considerados relevantes por el gobierno estadounidense. Como sostiene Russell:

“Por su desarrollo relativo y el bajo nivel de amenazas a la seguridad estadounidense, Washington no incluye a Argentina entre los principales países de América Latina que demandan o requieren asistencia económica de Estados Unidos (...) Argentina es, a los ojos de Washington, un país ambiguo, en estado de observación. Su modelo político y económico no encaja en la categoría de los “populismos radicales” latinoamericanos, pero deja lugar a dudas, incertidumbres y confusión. Por lo tanto, se le asigna un papel cada vez menor en la estabilización en América del Sur y en la contención de los aspectos más irritantes para Estados Unidos del “socialismo del siglo XXI” que promueve el presidente Hugo Chávez (Russell, 2008: 94).

IV.- La posición frente al endeudamiento externo

El período que se inicia con el estallido de la crisis de 2001 se encuentra definido por el profundo endeudamiento externo del país. Por su propia dimensión este problema se impuso como uno de los tópicos principales de la agenda externa de los años posteriores al colapso político y socioeconómico.

El gobierno de Duhalde procuró que el problema de la deuda externa no perjudicara la recuperación de niveles suficientes de estabilidad para encaminar la transición presidencial. Por ello la búsqueda de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional se convirtió a la vez en un objetivo y en una estrategia para la dirigencia provisoria. Sobre un escenario turbulento e incierto, en el cual las consecuencias del default afectaban los vínculos con diversos actores, la dirigencia duhaldista instaló la cuestión del endeudamiento en el temario de las relaciones con los Estados desarrollados. En particular, se buscó el respaldo de EEUU y de los países europeos en las negociaciones con el FMI⁷.

La posición del duhaldismo frente al tema de la deuda pública estuvo imbuida de un reconocimiento de los errores de las políticas económicas aplicadas con anterioridad y que habían conducido al panorama de aquellos días. Sin embargo y a pesar de la complejidad y las dificultades que experimentó el trato con el FMI, la gestión Duhalde evitó que la relación con el organismo de crédito se embarcara en alternativas que pudieran derivar en el resquebrajamiento del diálogo o afectar el curso de las negociaciones.

En parte como resultado a las gestiones del ministerio de economía en el ámbito del G7, la administración duhaldista celebró con el FMI, a comienzo de 2003 el denominado “acuerdo transitorio” que contribuyó a despejar la tensión durante el período electoral y los primeros meses del gobierno entrante. Empero, la oportunidad para resolver el problema del default se postergaría al período presidencial siguiente.

El salto de diferencia que abrió un nuevo capítulo en materia de tratamiento del endeudamiento público y en la relación con el FMI tuvo lugar durante la presidencia Kirchner. La dirigencia que accedió al poder en mayo 2003 adhirió a una actitud crítica con relación a las políticas de corte neoliberal implementadas desde el advenimiento del menemismo. Desde la voz oficial se asoció causalmente el desacierto de las medidas económicas aplicadas a partir de

⁷ La cesación de pagos y las negociaciones con el FMI determinaron buena parte del contenido de las relaciones con las potencias europeas. El tema ofreció una doble dimensión. Por un lado los Estados europeos confirieron su apoyo al proyecto del duhaldismo para restablecer la estabilidad y contener los efectos perjudiciales del colapso. Pero por otra parte los intereses de algunos países, que resultaron seriamente afectados por los efectos de la crisis, en particular por la devaluación monetaria, suministraron simultáneamente otra tonalidad al diálogo. A su vez los reclamos de la masa de tenedores europeos de deuda argentina comprendida en el default, movilizaban a algunos gobiernos del viejo continente, a ejercer presión y peticionar una solución en representación de sus ciudadanos.

la década citada con el endeudamiento público del país y se ubicó, también en dicha instancia, el origen del proceso de deterioro societario que desembocaría en el cuadro de desigualdad, marginalidad y exclusión social. Estos argumentos se inscribieron en la tentativa kirchnerista de plantear la construcción de la propia imagen del oficialismo a través de la diferenciación con las orientaciones y programas de las presidencias anteriores, en especial de las gestiones menemista y aliancista.

Debido al acuerdo celebrado por la administración Duhalde, el contacto con el FMI transcurrió sin rispidez durante los primeros meses de mandato kirchnerista. Pero a partir de la aproximación de su fecha de vencimiento en septiembre de 2003, la relación empezó a adquirir progresivamente una cuota de fricción, que en definitiva terminó definiendo el vínculo entre el gobierno y el organismo de crédito. Los cuestionamientos giraron en torno a los reclamos al Fondo por su corresponsabilidad en la debacle argentina del 2001.

De este modo en el plano discursivo el vínculo con el organismo estuvo dominado por la confrontación. En directa imputación al FMI de las causas del colapso, expresaba Kirchner en el último año de su gestión: "Nos encontrábamos ante un Estado vaciado por la aplicación rígida de las recetas del Fondo Monetario Internacional y, como corolario, se veía violencia en las calles y se vivía una crisis institucional en la que los presidentes duraban días. La Argentina, por primera vez, expulsaba a sus propios hijos a un exilio económico inédito" (Kirchner, 2007).

Las cuestiones implicadas en la cesación de pagos dificultaron la vinculación con algunos miembros de la Unión Europea. En su condición de heredero del default, el gobierno de Kirchner se convirtió en destinatario de las reclamaciones efectuadas por los gobiernos europeos, que perseguían, al igual que en la etapa provisional, el mantenimiento de los niveles de rentabilidad de sus inversiones y el cumplimiento de los contratos. A ello se agregaban las peticiones, realizadas en nombre de sus ciudadanos, en búsqueda de una respuesta para la situación de default⁸.

El primer paso rutilante en materia de desendeudamiento lo constituyó la superación del default, que al tiempo de asumir Néstor Kirchner se había convertido en una consigna ineludible. Cualquier tentativa de recuperación y reinserción internacional debía enfrentarse al desprestigio de la imagen externa del país que la cesación de pagos había ocasionado. Además, el desarrollo de los vínculos con algunos actores resultaba entorpecido como consecuencia del default. Luego del fracaso de la primera proposición a los bonistas, conocida como "oferta de Dubai", el gobierno concretó el canje de deuda a través de la "propuesta de Buenos Aires", la cual significó una quita del 60 % del capital total de la deuda *defaulteada*. Sin la participación del FMI la administración superó uno de los tópicos fundamentales en su panorama de acción.

En enero de 2006 la administración Kirchner canceló la deuda con el FMI. La medida implicó el pago total y se concretó mediante el empleo de reservas del Banco Central de la República Argentina. La oportunidad y el modo de cancelación generaron cuestionamientos por parte de los sectores políticos opositores. Vinculada a la visión crítica sobre el rol del FMI, la medida se convirtió en un componente frecuente en el discurso de balance de gestión del kirchnerismo:

"Nuestra capacidad de recuperación posibilitó que, aún sin recibir fondos, comenzáramos a cancelar deuda neta con los organismos internacionales hasta llegar

⁸ Además algunas medidas adoptadas por la gestión Kirchner incorporaron mayores elementos de fricción. En particular la renegociación, en algunos supuestos, de los convenios celebrados con empresas europeas prestatarias de servicios públicos en el país; o la rescisión de los contratos, en otros, arrimaron diferencias y desencuentros con las administraciones europeas.

a pagar, aún por anticipado, toda la deuda con Fondo Monetario Internacional, un Fondo Monetario Internacional que apoyó y promovió los gobiernos que se sostenían ajustando y emparchando las cuentas públicas al costo de aumentar la pobreza de la gente provocando la desindustrialización y endeudando irresponsablemente al país"⁹.

En los primeros meses del mandato Fernández se observó una posición frente al endeudamiento público semejante a la desarrollada en el período presidencial precedente. Dentro del primer año de mandato y en un clima de tensiones internas, que conformaron el momento más difícil desde el comienzo de su gestión, se anunció la cancelación de la deuda que el país mantenía con el "Club de Paris". Para la concreción de la medida se proyectó una estrategia y una metodología similar a la utilizada en la operación con el FMI. Sin embargo la incertidumbre sobre la dimensión que podía alcanzar la crisis financiera mundial determinó que el oficialismo argentino replanteara sus proyecciones en este tema. En la etapa se concretó la refinanciación de los préstamos garantizados y se ofreció el pago anticipado de los Bodem 2012.

V.- Consideraciones Finales

Víctima del escaso margen para improvisar drásticos cambios de rumbo, el accionar internacional del gobierno provisorio de Eduardo Duhalde se desplegó dentro de las infranqueables limitaciones del escenario de crisis. Sin embargo iniciativas precisas y cursos de acción lo suficientemente definidos permiten distinguir en la gestión interina rasgos de un estilo propio.

El duhaldismo asumió como punto de partida la insuficiencia de los postulados y bases del modelo de desarrollo, hasta entonces vigente, para ofrecer alternativas de cara al torvo panorama del 2002. De esta manera la dirección que observaron las relaciones exteriores durante los meses que duró el mandato interino reconoció su inicio en una suerte de revisión de los ejes y orientaciones del proyecto imperante desde los años noventa.

Así, se comenzó con los intentos por imprimir una mayor flexibilidad a la relación con los EEUU. En consecuencia se trató de diversificar las vinculaciones con el mundo desarrollado, dentro de las reducidas posibilidades que ofrecía el ambiente de crisis. La región, especialmente los países vecinos, recobraron relevancia en el modo de percibir el mundo y el lugar del país dentro de él. En especial, se buscó reactivar la bilateralidad con Brasil y se efectuó una lectura política funcional de MERCOSUR, como complemento de su rol económico y comercial. El abordaje del endeudamiento público en un clima inestable con pocos recursos al alcance, si bien no presentó grandes diferencias con posturas anteriores, estuvo acompañado por el abandono de algunas medidas características de los años de la convertibilidad.

La dirigencia kirchnerista dispuso de un margen relativamente más cómodo para adoptar posiciones más elaboradas. El período estuvo definido por el abandono de aspectos que caracterizaron el paradigma de inserción internacional ejercitado por el menemismo y que perduró, sin mayores divergencias, durante la presidencia aliancista.

Se incorporaron nuevos rasgos en la relación con el FMI, entre los cuales se destacó la retórica oficial ofensiva y frontal que giró en torno del cuestionamiento a los avales que brindó el organismo financiero a las medidas económicas neoliberales implementadas desde la década del noventa. De este modo las imputaciones al

⁹ Ibidem.

fondo resultaron una constante en el discurso del kirchnerismo. La superación del problema del default y la cancelación del débito con el FMI configuraron los datos sobresalientes de la etapa.

La concepción de los vínculos con los actores regionales, en especial con Brasil, se asentó también en este lapso sobre una visión política. La consolidación progresiva de la relación con Venezuela, hasta adquirir el nivel de una alianza, constituyó un elemento distintivo de los lazos con la región. Por su parte en la relación con los EEUU el gobierno argentino procuró no apartarse de una posición equilibrada.

Durante el primer año y medio de mandato de Cristina Fernández predominaron las continuidades del proyecto del kirchnerismo. Las orientaciones y los criterios a partir de los cuales se afrontaron algunas cuestiones que se suscitaron, reflejaron remisiones directas a las líneas perfiladas en la presidencia precedente.

VI.- Referencias Bibliográficas

DIAMINT, R. (2003). "Diez años de la política exterior Argentina: de Menem a Kirchner". En *Colombia Internacional*, N° 56 -57, Septiembre - Junio 2003, 13-27.

DUHALDE, E. (2003). Discurso del ex - presidente de la Nación, Eduardo Duhalde, en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En fecha 15-05-03

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

KIRCHNER, N. (2007). Discurso del ex presidente Néstor Kirchner ante la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas. En fecha 25-09-2007.

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

RUSSELL, R. (2008). "La relación Argentina-Estados Unidos. Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington". En *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2008, Volumen 8 Número 4.

TOKATLIÁN, J. G. (2002). "Hacia la definición de una política exterior". En *Síntesis*, Fundación Argentina para la Libertad de la Información (FUALI), marzo 2002, año 10 N° 25, 16-21.

TUSSIE, D. (2004). "Argentina y EE.UU. bajo el signo de la era K". En *Relaciones Bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente*, Washington D.C, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004, 81-87