

**COLECCIÓN DOCUMENTOS DE TRABAJO**

NÚMERO 70  
BUENOS AIRES  
2001

**“Los debates académicos acerca de la  
evolución de las relaciones  
entre Argentina y Estados Unidos”**

FRANCISCO CORIGLIANO  
Profesor de la Universidad de San Andrés  
y de la Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales (FLACSO)

\*\*\*

**“La Política Exterior de los EE.UU.:  
Una perspectiva argentina”**

FELIPE A. M. DE LA BALZE  
Miembro del Comité Ejecutivo del CARI

*19 de octubre de 2000*

Intervenciones en el Ciclo de Conferencias  
“Política Exterior Argentina en Democracia: Balance y Perspectivas”  
Organizado por el Grupo Joven del CARI

**CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

Conferencia a cargo de Francisco Corigliano<sup>1</sup>, Profesor de la Universidad de San Andrés y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sobre el tema "Los debates académicos acerca de la evolución de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante los gobiernos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa".<sup>2</sup>

En primer lugar, deseo agradecer a las autoridades del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y, en especial, a los organizadores del Grupo Joven del Consejo, Licenciados Sonia Aponte Tinao y Sebastián Gil, la invitación a participar de este seminario.

Básicamente, mi exposición tiene por objetivo el de pasar revista a los distintos debates académicos respecto de la evolución de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante los gobiernos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y lo transitado del actual gobierno de Fernando de la Rúa.

Estos debates han girado en torno a tres ejes distintos. El primero de ellos tiene que ver con la identificación de momentos de *cambio, reforma y continuidad*. El segundo eje, el más polémico, el que ha despertado más pasiones, se refiere al grado de confrontacionismo o pragmatismo que han tenido las políticas adoptadas. Finalmente, el último eje de discusión, muy vinculado al anterior, hace referencia a los efectos de dichas políticas en la economía argentina y en las relaciones con Estados Unidos.

Antes de desarrollar el primer eje de discusión sobre los momentos de cambio, reforma y continuidad en las relaciones con EE.UU., creo conveniente aclarar la existencia de tres grupos de factores que inciden en dichos vínculos.

El primer grupo de factores es el que yo llamo *estructurales*, o sea, aquellos factores que operan a largo plazo y cuya incidencia o influencia no puede ser modificada por la buena o mala voluntad de los gobiernos argentino y norteamericano. Entre estos factores identifico el carácter competitivo de las economías de ambos países, en particular en el ámbito de las exportaciones agropecuarias; la ausencia crónica de inversiones productivas en la economía argentina; la vulnerabilidad económica externa de dicha economía, agravada durante estos últimos quince años por el fenómeno de la deuda externa; y, finalmente, la ausencia de elementos políticos o económicos por los cuales las agencias gubernamentales norteamericanas puedan considerar a la Argentina como un país relevante desde el punto de vista estratégico. Respecto de este último punto, existen dos posiciones académicas muy diferenciadas. Por un lado, la posición de Carlos Escudé, quien, sin ahorrar calificativos, define a la Argentina como un país empobrecido, endeudado e irrelevante para los EE.UU. desde el punto de vista estratégico y/o económico.<sup>3</sup> Por otro lado, Roberto Russell intenta matizar estas

<sup>1</sup> Master en Relaciones Internacionales y Profesor en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Profesor de las Universidades de San Andrés, Di Tella y Buenos Aires.

<sup>2</sup> Esta es una versión parcialmente modificada de mi exposición del día 19 de octubre de 2000, que tuvo lugar durante el Ciclo de Conferencias "Política Exterior Argentina en Democracia: Balance y Perspectivas", organizado por el Grupo Joven del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Una versión resumida de dicha exposición fue publicada bajo el título de "Argentina y Estados Unidos: giros, reformas y ajustes" en la revista *Criterio*, N° 2258, febrero 2001, pp. 11-14.

<sup>3</sup> Escudé, Carlos, "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", en revista *América Latina / Internacional*, Volumen 8, N° 27, Buenos Aires, enero-marzo 1991, pp. 396 y 406. Ver asimismo Escudé, Carlos, "La historia, la cultura política, los errores y las lecciones en las relaciones argentino-norteamericanas", en de la Balze, Felipe A.M., y Roca, Eduardo, (compiladores), *Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una nueva alianza*, CARI y ABRA, Buenos Aires, 1997, pp. 214-215.

categorías afirmaciones de Escudé, y define a la Argentina como un "irrelevante relativo".<sup>4</sup> Es decir, Argentina es irrelevante en momentos de normalidad porque no es un país que tenga una alta ponderación estratégica o donde se pueden afectar intereses estratégicos vitales de EE.UU. Sin embargo, puede tornarse relevante para Washington en determinadas coyunturas de crisis (como la de la guerra de las Malvinas o la del primer momento de la crisis de la deuda externa en la década del '80).

Respecto del segundo tipo de factores, los llamados *contextuales* por Roberto Russell<sup>5</sup>, son aquellos que operan a corto y mediano plazo. A diferencia de los estructurales, los contextuales son factores que pueden modificarse con el paso del tiempo. Para ejemplificar esta distinción conceptual, voy a citar a continuación qué factores contextuales internos y externos operaron durante los gobiernos de Alfonsín y Menem y cuáles estarían operando durante el de Fernando de la Rúa.

Durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989) se registró la siguiente serie de factores contextuales. Entre los factores contextuales externos más importantes en el ámbito global vale destacar la reanudación del contexto de la guerra fría durante la primera administración de Ronald Reagan (1981-1984). Otro factor contextual relevante a nivel regional fue la forzada convivencia del recuperado régimen democrático de la Argentina con dictaduras militares en los países vecinos durante buena parte de la década del '80 (hasta 1985 en los casos de Brasil y Uruguay y hasta fines de la década en los de Paraguay y Chile). En cuanto a los factores contextuales internos, uno que considero particularmente importante porque condicionó de manera muy clara el margen de maniobra del gobierno de Alfonsín fue la persistencia de un sentimiento de fuerte reticencia hacia el acercamiento con EE.UU. Un sentimiento generalizado en buena parte de la clase política, de la opinión pública y de los sectores militares. La existencia de heridas derivadas de la guerra de Malvinas y de la posición que Washington adoptó en ella, aún no cicatrizadas, es la que creo explica, por ejemplo, la tardanza del gobierno argentino por incorporarse a los ejercicios navales conjuntos UNITAS, protagonizados por distintos países de la región y liderados por EE.UU. Por cierto, un dato ilustrativo al respecto fue la indignada reacción de las fuerzas vivas y de los miembros del Congreso de Puerto Madryn y del Parlamento nacional frente al permiso otorgado por Alfonsín en septiembre de 1984 para que la tripulación de los barcos norteamericanos que participaban en el UNITAS pudiera desembarcar y abastecerse en esa localidad patagónica. El ejemplo, citado en el trabajo colectivo sobre historia de la política exterior argentina dirigido por Carlos Escudé y Andrés Cisneros en el que participé<sup>6</sup>, muestra expresiones que hoy por hoy nos parecerían más que curiosas, expresiones que denostaban la presencia de los *marines* en Puerto Madryn en tanto representantes del "imperialismo" norteamericano y de una nación que había "traicionado" a la Argentina durante la guerra de las Malvinas. Estas expresiones de tono nacionalista eran muy comunes allá por septiembre de 1984. Finalmente, otros tres factores contextuales internos que me parecen muy relevantes fueron: a) la existencia de un

<sup>4</sup> Russell, Roberto, "Argentina-Estados Unidos: reflexiones sobre la experiencia reciente", en Bouzas, Roberto y Russell, Roberto (ed.), Estados Unidos y la transición democrática argentina, Buenos Aires, Editorial Legasa, 1989, pp. 342-344.

<sup>5</sup> Russell, Roberto, "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate", Buenos Aires, FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 158, Junio 1994, Introducción, pp. 1-2.

<sup>6</sup> Ver este ejemplo en Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (directores), con la colaboración específica de Machinandiarena de Devoto, Leonor; Corigliano, Francisco; Tedesco, Laura; y Manóvil, Lara, Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina, Parte III, Tomo XIV, Buenos Aires, Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE) en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Grupo Editor Latinoamericano, 2000, pp. 473-474.

sindicalismo especialmente combativo –cabe recordar que el ámbito sindical constituyó el *bunker* desde donde el peronismo se reconstruyó de su derrota electoral de diciembre de 1983-; b) el predominio de un comportamiento especulativo en el gran empresariado, sector poco dispuesto a arriesgar su capital a largo plazo; y c) la existencia de un pequeño y mediano empresariado más cercano al ideal schumpeteriano pero excesivamente dependiente del estímulo estatal.

Por su parte, en el transcurso de la gestión Menem (1989-1999) operaron factores contextuales de signo totalmente diferente a los vigentes durante su antecesor. En el ámbito global, el fin de la Guerra Fría. En el marco regional, una generalizada transición hacia los regímenes democráticos –que en algunos países, como el caso de Argentina, ya completaba su segunda fase y que en otros, como el de Chile o el de Paraguay, daba sus primeros pasos-. Sumado a estos factores, la mayoría de los países de la región adoptó políticas neoliberales, marcando un cambio importante respecto de la resistencia que dichas políticas provocaban en muchas de estas naciones en la década de los '80. Finalmente, y en plena coincidencia con mi compañero de exposición el Dr. Felipe de la Balze, la existencia de un consenso en distintos sectores de la opinión pública argentina respecto de la necesidad de salir de la hiperinflación, de estabilizar y de modernizar la economía argentina a través de políticas de reforma estructural del Estado.<sup>7</sup>

Respecto del gobierno de Fernando de la Rúa, los factores contextuales a tener en cuenta son la necesidad de –según las palabras del propio canciller Adalberto Rodríguez Giavarini– “relanzar estratégicamente” el proceso del MERCOSUR, que sufrió un serio estancamiento durante el último tramo de Menem; y la de mantener esta relación preferencial con EE.UU. cuyos cimientos fueron instalados durante las dos gestiones anteriores. Por cierto, este último factor contextual está íntimamente ligado a uno de carácter estructural: el de la deuda externa y la vulnerabilidad económica de un país como la Argentina, que necesita el auxilio financiero de Estados Unidos.

Analizado el respectivo peso de los factores estructurales y contextuales en las relaciones con Estados Unidos, paso a destacar un tercer tipo de factores que está presente en los debates sobre este tema. Este tipo es el vinculado a los que muchos académicos llaman las imágenes, percepciones, sistemas de creencias e ideologías de la clase gobernante. Por ejemplo, no se pueden entender en forma cabal las relaciones con Estados Unidos durante el gobierno de Alfonsín si uno no hace referencia al idealismo *krausista* que es un componente ideológico muy propio de la tradición radical, o a la percepción inicial del ex presidente y de sus colaboradores más cercanos respecto del papel de “abogado” que las socialdemocracias europeas podían jugar a favor de la Argentina en sus negociaciones sobre el problema de la deuda externa. De manera similar, en el caso del gobierno de Menem no se puede entender la búsqueda de una relación preferencial con EE.UU. sin hacer referencia a la percibida necesidad de revertir el “error” cometido por el peronismo durante su gobierno de los primeros años de la posguerra. Error que en los respectivos análisis de Escudé y de la Balze había llevado a la declinación argentina.<sup>8</sup> Error consistente en no haber sido cambiar a tiempo la adscripción a la esfera de influencia británica por un acercamiento más decidido a la esfera de influencia norteamericana.

<sup>7</sup> De la Balze, Felipe, “La política exterior de “reincorporación al primer mundo”, en Cisneros, Andrés, (compilador), *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE) en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Grupo Editor Latinoamericano, 1998, pp. 107-173

<sup>8</sup> Escudé, Carlos, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1983, 1984 y 1988; y De la Balze, *op.cit.*

Efectuado el análisis de los distintos tipos de factores y su incidencia en las relaciones argentino-norteamericanas, paso a definir la distinción entre casos de cambio, de reformas y de continuidades y/o ajustes. Distinción que tomo de un sugestivo artículo publicado por el académico argentino Juan Tokatlian.<sup>9</sup> Los cambios son giros estructurales en los lineamientos básicos de la política exterior. Por su parte, las reformas, cambios importantes pero que sólo operan en aspectos determinados o parciales de la política exterior. Finalmente, la situación de continuidad y/o ajuste define o bien el mantenimiento de ciertas líneas conceptuales o bien, cambios imperceptibles y tan a largo plazo que parecería que no cambiara nada.

La aplicación de estas definiciones al campo de las relaciones de la Argentina con EE.UU. por parte de Tokatlian está inserta en el contexto de un fuerte debate académico respecto de en qué momento hubo cortes, reformas o continuidades-ajustes en los vínculos con Washington. En ese debate es nuevamente Escudé quien precisamente pone el acento de mayor contundencia. Para Escudé, la llegada al gobierno de Menem en 1989 marcó el momento de corte, o, usando sus propias palabras, de "salto cualitativo" en la política exterior argentina.<sup>10</sup>

Frente a esta posición de Escudé hay una más matizada que plantea un momento de corte o ruptura previo, en el año 1983. En esta segunda posición identifiqué a autores como mi compañero de exposición Felipe de la Balze y Roberto Russell. Cabe reconocer que Escudé no desconoce la importancia de 1983 como momento de corte en *algunos* de los temas de la agenda de política exterior, pero no en todos. En el caso de las relaciones con Brasil y Chile Escudé, de la Balze y Russell coinciden en que se registró un corte respecto de las hipótesis de conflicto vigentes en el período anterior. Pero en el ámbito de las relaciones con Estados Unidos las opiniones aparecen claramente divididas. Para Escudé, el saludable efecto que la recuperación democrática argentina pudo tener en las relaciones con Estados Unidos fue neutralizado por lo que el autor llama las actitudes "confrontacionistas" del gobierno de Alfonsín.<sup>11</sup> Mi posición personal en este debate es que hubo en realidad un corte en las relaciones con Estados Unidos a partir de 1983. Pero éste fue menos pronunciado que el que tuvo lugar a partir de la asunción de Menem en 1989. ¿Por qué? Porque, entre otras posibles explicaciones, los factores contextuales ya mencionados otorgaron a la gestión de Alfonsín un margen de maniobra mucho menor que el que tendría su sucesor. No obstante, Escudé, de la Balze, Russell y la mayoría de los autores reconocen que en tema de los derechos humanos el gobierno de Alfonsín sí adoptó un giro muy importante respecto de las violaciones a los mismos vigentes durante la década del '70. Más allá del juicio que uno pueda hacer sobre la política interna y exterior del gobierno de Alfonsín, lo que resulta innegable es que las medidas adoptadas por su gestión en materia de derechos humanos tuvieron un impacto importante y positivo en las relaciones con EE.UU. Hoy por hoy, Alfonsín goza de una muy bien ganada imagen externa por la adopción de medidas tales como el juicio a las Juntas Militares.

De acuerdo con la tipología de casos de cambio anteriormente citada, en lo que respecta a las relaciones con EE.UU. el gobierno de Fernando de la Rúa representaría un caso de ajuste y/o

<sup>9</sup> Tokatlian, Juan Gabriel, "Política exterior argentina. De Menem a De la Rúa: la diplomacia del ajuste", en revista Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, Invierno 2000.

<sup>10</sup> Escudé, Carlos, "Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (o breve introducción al realismo periférico)", en Russell, Roberto, (editor), La política exterior argentina en el nuevo orden mundial, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, pp. 169-197.

<sup>11</sup> Ver al respecto Escudé, Carlos, "Pasado y presente de las relaciones argentinas con los hegemones occidentales", en Cisneros, Andrés, (compilador), op.cit., especialmente pp. 199-202. Ver asimismo Escudé, Carlos, "La sobredosis crónica de confrontaciones de la política exterior argentina", en Escudé, Carlos, Patología del nacionalismo. El caso argentino, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, Editorial Tesis, 1987, Ensayo 1, pp. 21-82.

continuidad. Noto que la administración aliancista tiene una clara intención de mantener los lineamientos básicos de las relaciones con Washington vigentes durante la gestión menemista, especialmente en los temas ligados a las agendas económica –muy especialmente el de la deuda externa- y estratégico-militar. Por cierto, la condena argentina a la situación de los derechos humanos en Cuba durante la reunión de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en abril de 2000, el acuerdo militar firmado por los ministros de Defensa argentino y norteamericano en la reunión ministerial de Manaus en octubre del mismo año, y los gestos de cooperación con Estados Unidos en el contexto de los atentados terroristas ocurridos en el Pentágono y en las Torres Gemelas en septiembre de 2001, son algunos de los ejemplos que demuestran la voluntad del gobierno de Fernando de la Rúa de continuar y profundizar el camino transitado por la administración Menem. Para agregar un matiz más a este tema, sostengo que no es necesariamente mala esta continuidad. Muy por el contrario, creo que esto tiene que ver con el debate respecto de la necesidad de construir una política de Estado que sobreviva a los cambios de gobierno y de partido y que otorgue al país un mayor grado de credibilidad externa. Una política de Estado que, como señala mi compañero de exposición Felipe de la Balze, sea más pragmática y más adecuada a las nuevas realidades del contexto internacional.

Voy a pasar al segundo eje de debate entre los académicos respecto del carácter confrontativo o pragmático de los gobiernos de Alfonsín, Menem y de la Rúa en lo referente a las relaciones con EE.UU. Nuevamente quien lleva la voz más contundente en este punto del debate es Escudé. Para este autor, los logros del gobierno radical en materia de derechos humanos fueron neutralizados por la firma del acuerdo secreto de enero de 1984 que permitió el desarrollo del misil Cóndor II, decisión que, sumada a la negativa de firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y ratificar el de Tlatelolco, tuvo un negativo impacto en la agenda con Washington.

Por su parte, Felipe de la Balze, si bien coincide con Escudé en señalar la presencia de estos y otros gestos confrontativos, destaca por otra parte la presencia de avances importantes en las relaciones con Estados Unidos durante la gestión alfonsinista: los progresos registrados en la práctica diplomática en el Derecho Internacional, en la consolidación del estado de derecho en el ámbito interno, los primeros pasos tendientes a una "relación madura" con Estados Unidos y la adopción de algunos ensayos en materia de apertura económica no demasiado exitosos.

A su vez, Roberto Russell identifica a los vínculos con Estados Unidos durante la gestión de Alfonsín como un caso de "relación madura", equidistante entre los extremos del alineamiento y la confrontación con Washington. En un esquema de este tipo, hay temas de disenso y de convergencia con las autoridades norteamericanas, y la existencia de los primeros no afecta la de los segundos. Los temas de convergencia entre los gobiernos de Alfonsín y Reagan se dieron primordialmente en torno a principios básicos tales como derechos humanos o defensa de la democracia. Más tarde, la estabilización de la economía también formó parte de la lista de convergencias. Russell también identifica temas de disenso, como, por ejemplo, los vinculados a la resolución de la crisis centroamericana, la deuda externa y la cuestión Cóndor. Respecto de esta última –neurálgica en la explicación de Escudé-, Russell sostiene que está ubicada en el límite del esquema disenso fundamental/consenso metodológico o que resulta difícil identificar hasta qué punto tuvo o no un impacto negativo en las relaciones con Estados Unidos.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Russell, Roberto, "Las relaciones argentino-norteamericanas: ¿el fin del desencuentro?", en de la Balze, Felipe A. M.; y Roca, Eduardo, (compiladores), *op.cit.*, pp. 167-168.

Otro tema de la agenda de política exterior de Alfonsín en el que Russell y Escudé han tenido posiciones encontradas es el de los votos argentinos respecto de la situación de los derechos humanos en Cuba en ocasión de las reuniones de la Comisión de la Derechos Humanos de las Naciones Unidas que tuvieron lugar en Ginebra en marzo de 1987 y marzo de 1988. Según Escudé, no cabe duda que la oposición argentina a la moción norteamericana de condena al régimen de La Habana repercutió negativamente en distintos funcionarios del gobierno norteamericano. El entonces embajador norteamericano en la Argentina, Theodore Gildred, sostuvo que el voto argentino en Ginebra "nos dolió". Por su parte, el secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams, se encargó de comunicar a las autoridades argentinas el "enfado" de la Casa Blanca por el voto argentino y sostuvo que el mismo "no podrá dejar de tener efectos en las relaciones bilaterales". Finalmente, la ex embajadora norteamericana en la ONU, Jeanne Kirkpatrick, denunció que Fidel Castro "telefoneó personalmente a los dirigentes de Colombia, Venezuela y la Argentina" para que votaran en contra de la moción norteamericana.<sup>13</sup>

A diferencia de Escudé, Russell destaca que la posición adoptada por la diplomacia argentina respecto de Cuba había tenido un efecto "imperceptible" en la relación con los bancos acreedores norteamericanos, según le informaron a Alfonsín los negociadores de la deuda. Asimismo, Russell reconoce que si bien la posición argentina en Ginebra pudo haber causado malestar en algunos funcionarios de la administración Reagan (caso del citado secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams) no fue así en otros (caso del subsecretario de Estado Adjunto para América del Sur, Robert Gelbard). Para demostrar que las relaciones bilaterales no se habían deteriorado luego del voto argentino en Ginebra, Gelbard destacó el apoyo del Ejecutivo norteamericano al gobierno de Alfonsín durante el levantamiento militar de Semana Santa en abril de 1987.<sup>14</sup>

En todo caso, lo que queda claro de esta discusión es la necesidad de no considerar a EE.UU. como si fuera un actor monolítico. Existen diferentes sectores, agencias e intereses dentro del gobierno norteamericano. Por ende, el cálculo de costos y beneficios respecto de las decisiones a adoptar en las relaciones con Washington resulta bastante difícil de medir en muchos casos.

Una posición que personalmente considero muy sugerente por estar ubicada "entre" las posiciones de Escudé y Russell, es la de Mark Falcoff, un académico norteamericano que perteneció al riñón neoconservador de la administración Reagan, ya que fue asesor de dicho gobierno. A diferencia de Escudé, Falcoff sostiene que el gobierno de Reagan no consideró "confrontacionista" a ninguna de las medidas adoptadas durante el gobierno de Alfonsín. La administración republicana le vendió agua pesada a Argentina en el año 1985. Asimismo, para Reagan y muchos de sus asesores, el gobierno radical no representaba una amenaza para la Casa Blanca, en especial si se lo comparaba con otros de la época ideológicamente ubicados más cerca de la extrema izquierda y con una actitud más abiertamente antinorteamericana o antiimperialista, como los casos de Fidel Castro en Cuba o de Alan García en Perú.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Escudé, Carlos, "De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el desarrollo de un realismo periférico", en Bouzas, Roberto y Russell, Roberto, (compiladores), Estados Unidos y la transición argentina, Buenos Aires, Legasa, 1989, p. 258. Ver asimismo Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (directores), op.cit., Tomo XIV, pp. 479-481.

<sup>14</sup> Russell, Roberto, "Las relaciones argentino-norteamericanas: reflexiones sobre la experiencia reciente", en Bouzas, Roberto y Russell, Roberto (compiladores), op.cit., pp. 351-352.

<sup>15</sup> Comentarios de Mark Falcoff a la posición de Carlos Escudé en Russell, Roberto (editor), op.cit., pp. 204-205.

Respecto de la discusión sobre si 1989 fue o no un momento de corte en las relaciones con Estados Unidos, frente a la contundente afirmación de Escudé respecto del "salto cualitativo" a partir de esa fecha, Juan Tokatlian coloca varios momentos de corte. Basándose en el comportamiento de la Argentina en términos del grado de convergencia de los votos argentinos con los norteamericanos votos en Naciones Unidas, Tokatlian llega a la conclusión de que hubo tres fases distintas en las relaciones con Estados Unidos durante la gestión de Menem. En la primera, de 1989 a 1991, el gobierno de Menem, lejos de constituir una ruptura con el de Alfonsín, adopta una posición semejante al último tramo de la administración radical. En este período inicial del menemismo, existe un alto porcentaje de coincidencias de los votos argentinos con los de los países del Tercer Mundo y latinoamericanos –y bajo respecto de los votos de Estados Unidos-, tendencia similar a la que se puede observar en el último tramo de la administración de Alfonsín. El segundo tramo de la gestión Menem, que se extiende desde 1991 a 1995, es la de búsqueda de un patrón de relaciones preferenciales con Estados Unidos. En este punto Tokatlian dice algo oportuno de señalar y es que entre 1991 y 1995 muchos países latinoamericanos e incluso extra-regionales (como Bielorrusia o Ucrania) también optaron por el esquema de relaciones preferenciales. Por cierto, los años 1991 y 1992 son los de la Guerra del Golfo Pérsico y de emergencia de un "momento unipolar". En ese contexto, muchos países, aún los tradicionalmente reacios a un compromiso con Estados Unidos, como la China comunista y Siria, optaron por sumarse a la alianza construida por el presidente norteamericano George Bush contra el régimen iraquí de Saddam Hussein. En este particular contexto de emergencia de una crisis internacional, resulta difícil imaginar que cualquier gobierno argentino, más allá de su color partidario o ideológico, no hubiera tratado de aumentar su margen de coincidencias con EE.UU. en Naciones Unidas. Finalmente, entre los años 1995 y 1999, Tokatlian sostiene que los votos argentinos volvieron a tener un perfil más tercermundista y de menor coincidencia con los norteamericanos, aunque no llegaron a los porcentajes que caracterizaron el primer período del gobierno de Menem.

Voy a cerrar mi exposición con algunas observaciones personales. La primera de ellas consiste en que la posibilidad de que haya cambios o giros, reformas, continuidades y/o ajustes en las relaciones con los EE.UU. no sólo depende de los factores contextuales internos y externos ya desarrollados durante mi exposición. Como sostiene Escudé, también depende del peso del factor individual. Durante el gobierno de Alfonsín, tanto los factores contextuales internos como los externos (a nivel global y regional) operaron en contra de un cambio radical en las relaciones con Estados Unidos. Pero además el ex presidente radical decidió emprender los cambios solamente en aquellos temas de la agenda donde el aval interno y externo permitía adoptarlos (ejemplo: las medidas adoptadas en materia de derechos humanos, que repercutieron favorablemente en las relaciones con Washington). En cambio, durante el gobierno de Menem, los factores contextuales internos y externos favorecían notoriamente la adopción de políticas de cambio. A diferencia de Alfonsín, Menem contó con el aval interno necesario para adoptar políticas de ajuste y apertura económica más audaces que las de su antecesor. Asimismo, contó con un contexto regional más favorable, marcado por la democratización y la convergencia de políticas de sesgo neoliberal tras la "década perdida" de los años 80. Finalmente, en lo que hace al contexto global, mientras Alfonsín tuvo que lidiar con los condicionantes de la "Segunda Guerra Fría", Menem se encontró con un nuevo panorama, marcado por el fin de la Guerra Fría y el estallido de la Guerra del Golfo, que ofrecía a la Argentina y a muchos otros países una oportunidad para redefinir sus relaciones con EE.UU. Pero además Menem tuvo la decidida voluntad de aprovechar en su favor todos estos factores contextuales de signo favorable.

La segunda observación personal señala que el gobierno de Fernando de la Rúa representa un caso de continuidad y a la vez de ajuste. Continuidad respecto de la voluntad de mantener

la relación preferencial con Estados Unidos vigente durante los años de gobierno de su antecesor. Continuidad que a la vez no excluye ciertas medidas de ajuste en el tono de las políticas adoptadas. Por ejemplo, la exclusión de gestos de sobreactuación. En este sentido, el respaldo de la diplomacia argentina a la política antiterrorista impulsada por Washington, efectuado en forma conjunta y coordinada con otros países de la región, busca marcar diferencias de tono con los gestos unilaterales de acercamiento a la Casa Blanca que prevalecieron durante la administración de Menem.

Otro tema de la agenda con Estados Unidos donde Giavarini busca marcar diferencias de tono respecto de su antecesor Guido Di Tella es el de los efectos que ciertos gestos de acercamiento hacia Washington han tenido en los vínculos con Brasilia. En este sentido, coincido con el diagnóstico del canciller del gobierno de la Alianza respecto de la existencia de ciertos gestos unilaterales del gobierno de Menem que han enturbiado excesivamente las relaciones con Brasil, tales como la oposición argentina a que Brasil ocupara un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la actitud de "aconsejar" al gobierno de Fernando Henrique Cardoso sobre la conveniencia de adoptar el plan de convertibilidad argentino. A pesar de los esfuerzos de Giavarini por revitalizar el MERCOSUR, también durante el gobierno de la Alianza algunos funcionarios estuvieron tentados a recurrir a los gestos confrontativos con Brasil –tal el caso, entre otros, del ministro de Economía Domingo Cavallo-.

Mi preocupación personal hacia este tipo de gestos aislados e innecesariamente irritativos hacia Brasil se deriva de un dato muy concreto: el mercado brasileño representa el 30 % del total de nuestras exportaciones. En conclusión, me parece que habría que buscar una forma de relacionarnos con los EE.UU. que, como dicen Escudé y de la Balze, excluya el extremo de la confrontación con el país del Norte, pero que, al mismo tiempo, no implique caer en otro extremo: el de pelearnos con quien es, hoy por hoy, nuestro socio más importante.

\* \* \*