

MODELOS DE POLÍTICA EXTERIOR PARA UNA ARGENTINA POSIBLE

*Attara, Jacqueline

**Luchesi, Susana Elsa

Abstract

Los permanentes cambios en los escenarios internacional, regional y doméstico ofrecieron y ofrecen desafíos y oportunidades que invitan al debate para formulación y ejecución de medidas de política exterior.

La Argentina no ha podido sostener una política exterior de carácter público que trascienda las diferentes administraciones nacionales, contribuyendo a la afirmación de ser un históricamente un proceso errático y contradictorio.

Enfrentó y aún enfrenta muchos desafíos a la hora de vincularse con el mundo, sobre todo si tenemos en cuenta dos aspectos ineludibles para pensar la cuestión: su carácter periférico y hecho de ser una potencia intermedia.

SUMARIO: Introducción a los aspectos históricos. I La Tercera Posición. II. Menem y las relaciones especiales con EE.UU. III. Kirchner y el fin de la tensión entre la autonomía y la inserción. IV. Conclusión

Introducción a los aspectos históricos

Pensar históricamente las relaciones internacionales de la Argentina lleva a preguntarnos, e incluso cuestionarnos, si existe realmente una política exterior argentina¹, aun cuando desde los primeros planteos independentistas nuestro país buscó la forma de relacionarse con el mundo.²

Quizás, estas conjeturas se explican esencialmente por la posición periférica de la Argentina en el sistema internacional, donde la tensión entre las pretensiones autonómicas y la forma de inserción en el mundo, despertaron y aún despiertan gran interés en diversos ámbitos académicos.

* Lic. y Prof. en Historia. Auxiliar de Investigación del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales. Facultad de Derecho. UNR. Docente de Historia Constitucional Argentina. Facultad de Derecho UNR attaraj@yahoo.com.ar

**Abogada y Prof. en Ciencias Jurídicas. Auxiliar de Investigación del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales. Facultad de Derecho. UNR. Docente de Historia Constitucional Argentina. Facultad de Derecho. UNR. seluchesi@arnet.com.ar

¹ Las Relaciones Internacionales se encuentran estrechamente vinculada a la política exterior o internacional de un estado. Se define como las decisiones públicas que el gobierno de un Estado toma, en función de los intereses nacionales, y en relación a los demás actores del sistema internacional.

² La primera fue la búsqueda del reconocimiento - aspecto fundamental para los nuevos países en la lógica del siglo XIX -, privilegio al cual accedió nuestro país luego de quince años de intentarlo, sobre todo con Gran Bretaña y Estados Unidos quienes balanceaban la situación del hemisferio con la de Europa.

La finalización del proceso de creación y legitimación del poder estatal (1880), generaron condiciones estables para una transformación política y económica, en la que, la emergencia de un modelo económico agroexportador vinculada al comercio con Gran Bretaña, sostuvo las pautas básicas de la política exterior de la élite gobernante, como modelo de inserción mundial. Previo a ello, no es posible explicar las relaciones internacionales desvinculadas de un contexto histórico-político mayor, el Cono Sur; aunque ciertamente, se reconocen algunas orientaciones que se profundizaron en esta etapa, siendo el aspecto más destacable la creciente importancia de la política inglesa en nuestro país.

La adscripción a la esfera de influencia británica, la oposición a Estados Unidos, una triangulación comercial entre esos dos países, el aislamiento de América Latina, el equilibrio regional y una debatida debilidad territorial,³ fueron las características de un tipo de política externa que racionalizó la subordinación y trazó objetivos propios para lograr el máximo beneficio de la situación dependiente, quizás, con la pretensión de alcanzar márgenes de acción autónoma en el futuro.⁴ En estos casos la profunda asimetría que caracterizó este tipo de relación no fue percibida como tal y, se adoptó una forma de relación que intentó preservar el status quo e indujo al país a un papel defensivo, marginal y pasivo en los asuntos mundiales.⁵

I - Sobre la Tercera Posición

El fin de la Segunda Guerra Mundial determinó el escenario internacional; el desplazamiento de los europeos y el ascenso de la Unión Soviética y los Estados Unidos como potencias hegemónicas impusieron nuevos rumbos en política exterior.

La irrupción de este nuevo orden coincidió con el ascenso del Justicialismo al poder (1946) y al evolucionar aquél en una creciente bipolaridad ideológica-estratégica, favoreció el desenvolvimiento y difusión de la Tercera Posición como un modelo de inserción internacional,

³ Juan Carlos Puig (1975) identificó "tendencias profundas y significativas" hasta 1946, que permitieron delimitar una caracterización de la misma de acuerdo a evidencias empíricas: la afiliación a la esfera de influencia británica, la oposición a Estados Unidos, el aislamiento respecto de América Latina y la debilidad de la política territorial. En PUIG, Juan Carlos "La política exterior argentina y sus tendencias profundas". *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, N° 1, Enero-abril de 1975. De igual manera, Gustavo Ferrari (1981) señaló ciertas constantes que habían regido por décadas, esto es, el pacifismo, el aislacionismo, la evasión por medio del derecho, el moralismo, el enfrentamiento con Estados Unidos, el europeísmo y desmembramiento territorial. FERRARI, Gustavo "Esquema de la política exterior argentina" EUDEBA, Buenos Aires, (1981), Pág. 21

⁴ La política exterior del país era *funcional* al modelo o tipo de inserción en el ámbito que se perseguía; se enmarcó en un modelo de desarrollo local en base a la exportación de materias primas. Esta economía dependiente del mercado inglés, explica asimismo, la oposición a los Estados Unidos, como característica de la época; puesto que Argentina competía con el país del norte en la colocación de sus productos en el continente europeo. PUIG, Juan Carlos, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*; Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980 p. 150-152

⁵ PARADISO, José, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 1983, Epílogo, p. 201

alternativo al capitalismo y al comunismo, sustentado desde la perspectiva teórica del autonomismo.

La doctrina autonómica de la Tercera Posición se sustentaba en un desarrollo económico diferenciador respecto de sus antecesores, la industrialización, con un fuerte papel del Estado como empresario e impulsor, acompañado de una política de nacionalizaciones, compra o exportación de servicios públicos, industrias básicas o creación de estas. La muerte del esquema de complementación económica con Gran Bretaña, había dejado una lección, la imperiosa necesidad de diversificar nuestra economía, ampliar nuestra producción, su comercio y sus destinos, comenzando por el entorno latinoamericano.

En el enfoque realista de la Tercera Posición se rechazaba la visión maniquea de un mundo con la división en dos esferas de influencia, de allí que, sin desdeñar la hegemonía mundial y continental de los EE.UU.⁶, se mantuvo una posición cordial y equilibrada frente a la Unión Soviética, aunque se renegara abiertamente del comunismo.⁷ Esto era posible, puesto que no era una simple actitud diplomática, sino ideológica y, como tal se proyectaba tanto hacia lo interno de la Nación, como en el área de las relaciones internacionales.⁸

En este sentido, no se ocultaba el alineamiento estratégico al bloque occidental liderado indiscutiblemente por los Estados Unidos pero se estableció una diferencia entre los intereses nacionales de la potencia y los intereses globales del bloque occidental.⁹

Así lo expresaba Perón, *"El centro de gravedad internacional (...) ¿Dónde está el centro de gravedad en todo el inmenso panorama internacional? Algunos dicen que es una lucha de dos imperialismos, unos dicen ¿Por qué no nos arreglamos con éstos? (...) Otros dicen: no los exacerbemos a los otros. Todo eso es secundario. Hay que establecer un objetivo que sea principal para nosotros (...) Nuestro centro de gravedad está en el frente occidental. Por razones políticas, ideológicas, geográficas y estratégicas nosotros no podemos estar a favor del comunismo. De modo que descartado eso, nosotros ya determinamos donde está nuestro centro de gravedad de la acción: en el frente occidental. (...) lo que se avecina va a ser una lucha entre el frente occidental y el oriental. Como nosotros estamos en uno de ellos,*

⁶ EE.UU. constituía no solo una potencia hegemónica, sino lo que era más significativo para nosotros, una potencia continental, con una larga historia sobre Latinoamérica. Era el centro de las finanzas mundiales, emisor de la moneda usada en las transacciones económicas internacionales, con una economía que para el año 1950 le correspondió el 71% del PBM, que producía el 82% de los autos y 62% del acero. FERRER Aldo. *"La Economía argentina"*, FCE, Bs. As, 1969, p.170-171

⁷ Perón pensaba que la convergencia de dos sistemas sociales tan contrapuestos como capitalismo y socialismo, no podría sostenerse mucho tiempo en el seno de la NU, y creía en la inevitabilidad de una tercera guerra mundial, por las diferencias crecientes entre URSS y EE.UU. En la medida en que el distanciamiento entre las superpotencias se produjera, EE.UU. buscaría el acercamiento y recomposición de relaciones con países como Argentina

⁸ LANÚS, Juan A. *"De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina 1945-1980."* Ed. EMECÉ, 1984. p.78-79
⁹ Como ejemplos puede citarse la ratificación de las Actas de Chapultepec y San Francisco, la posición argentina sobre el derecho a veto en el denominado caso español, la ampliación comercial con los países del bloque oriental, la actuación en el Consejo de Seguridad o la resistencia al sistema multilateral de comercio, con el dólar como patrón monetario.

*tenemos determinado allí el gran espacio en donde vamos a actuar pero nosotros debemos actuar con una gran prudencia*¹⁰

De estos conceptos se desprende que la Tercera Posición no era neutral o abstencionista, o no alineado –en la conceptualización de esas políticas en los años cincuenta o sesenta–; no significaba tampoco, equidistancia en los conflictos este-oeste; sino que se adoptaban actitudes definidas y propias.

El aislacionismo internacional que caracterizó al país en los años anteriores se cambió por un fuerte activismo en los organismos internacionales que se acrecentaba a medida que lograba su reinsertión; y al tradicional europeísmo se adicionaba una fuerte opción por Latinoamérica y en particular por el Cono Sur, a través de un bloque de unidad continental liderado por la Argentina.

Lo que se intentó en esos años fue que la Argentina fuera menos vulnerable en el mundo de posguerra, mediante una política exterior autónoma, principista y orientada hacia la búsqueda de prestigio.

La Tercera Posición era el corolario de una plataforma de gobierno que estaba desarrollando; coherente, al menos en el plano de los conceptos, con las percepciones de la época, con la tradición nacionalista y con los valores de soberanía política e independencia económica.

II - Carlos Saúl Menem y las relaciones especiales con USA

Al igual que durante el primer peronismo, la asunción de Carlos Menem a la primera magistratura del país (1989), coincidió con un nuevo orden internacional en el que los Estados Unidos emergió como único imperio planetario, tras la desintegración del mundo ruso y la caída del muro de Berlín. Este acontecimiento histórico, puso término a la bipolaridad este-oeste iniciada allá por 1947 dando lugar a lo que se denominó la unipolaridad.

Este cambio en las estructuras de poder hegemónico mundial impactaron de manera significativa en la región, alterando su potencialidad autonómica, cuyos efectos se percibieron sustancialmente en la agenda económica de los países y en especial la de nuestro país, a causa de la desvalorización estratégica de Latinoamérica como proveedora de recursos primarios para los países más industrializados.

La agenda de la política exterior argentina de estos años, subordinó los intereses económicos nacionales a las oportunidades que le brindaría el alineamiento estratégico con la potencia del Norte.¹¹, justificada en la creencia que la adopción integral de los "valores

¹⁰ PERÓN, J.D. "Conducción Política". Ed. Serie Política de la Presidencia de la Nación, Bs. As. 1974. p. 200-201

¹¹ Conviene aquí hacer algunas reflexiones que permiten hallar ciertas similitudes y diferencias con referencia a lo acontecido en la región y, particularmente, la situación visualizada en el entorno más próximo o contiguo, tal como lo

hegemónicos universalmente aceptados", resultaba el prestigio, la credibilidad y la confiabilidad externas.

De ello deriva la aceptación sin reticencias de nuestro país, de la adecuación y reformulación de la praxis de su gestión interna y externa –políticas públicas, comercio exterior y regulaciones financieras- a las pautas establecidas en el "Consenso de Washington" (1989), y la "Iniciativa para las Américas" (1990) de la que derivaría el proyecto ALCA.

Las definiciones acerca de la orientación que habría de tener la política exterior de la Argentina fueron puestas de manifiesto por el canciller Guido Di Tella (1991) al sostener, que su gobierno había privilegiado cuatro grandes relaciones: con Estados Unidos, con América Latina (haciendo énfasis en los países limítrofes), Europa y Japón.¹² El rol asignado a la relación con Estados Unidos, significó que ella se constituía en especial y privilegiadísima en el cuadro de las prioridades argentinas.

La estrechez de las relaciones con la potencia del norte demostraron un alineamiento diplomático- estratégico, que terminaron con el neutralismo y la política de no intervención como tendencias de nuestra política exterior. Esto se ve en el envío de tropas a la Guerra del Golfo, las votaciones llevadas a cabo en los organismos internacionales, donde se abandona el abstencionismo y apoya firmemente las democracias¹³. En este sentido también, fue el desmantelamiento del proyecto misilístico Cóndor II, que estaba siendo llevado adelante a iniciativa de la Fuerza Aérea con la tecnología y financiamiento de empresas extranjeras.

Otras de las claves de la política exterior de esos años, fue el retiro de Argentina de NOAL (1991), al cuál el discurso internacional argentino de los años noventa renegaba y decía no pertenecer.¹⁴

Con referencia a los países de Latinoamérica, éstas se alejarían de la visión continentalista de Perón. A ese respecto, las manifestaciones del Canciller Di Tella habían sido muy claras, *"No nos interesa toda la región por igual. Nos interesan enormemente nuestros países vecinos (...) Cuanto más lejos están de nuestra frontera nos interesan menos porque tenemos menos relaciones"*.¹⁵

definiera anteriormente. Puede decirse que la Argentina y, en gran medida también Brasil, diseñaron su agenda política ajustándola, mediante una pragmática adaptación, a la agenda económica.

¹² DI TELLA, Guido *"La República Argentina en el nuevo contexto internacional"* en Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, año 1, nº1, Buenos Aires, 1992, p.9.

¹³ La Argentina lidera la condena al golpe de Estado en Haití, participa de la primera misión de la OEA que enfrentó a los militares golpistas, la condena a Cuba por las violaciones de Derechos Humanos en la ONU había sido votada en contra en 1987 durante el gobierno de Raúl Alfonsín, para luego ser revertida por Menem en 1991, ganándose la crítica de muchos países latinoamericanos. Menos la Argentina, el resto de los países de Latinoamérica representados en la Comisión de Derechos Humanos de ONU se abstuvieron o votaron en contra

¹⁴ El alegato presentado por la Argentina en Belgrado en la Cumbre de NOAL es que los problemas de los países de la periferia eran resultado de sus propios errores y desórdenes

¹⁵ Discurso pronunciado por el señor canciller Di Tella en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 18 de abril de 1991, p.6

Siguiendo el camino iniciado por sus predecesores, Menem y su par brasileño Fernando Collor de Mello, le dieron una nueva dimensión al proceso de integración, constituyendo el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su objetivo último proyectado era la conformación de un mercado común a través de un programa de liberalización comercial y libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, poniendo fin al aislamiento regional características de otras épocas.

El abandono de la Argentina de cualquier planteo de una política exterior independiente, mediante una fuerte vinculación y subordinación con Washington, se explica quizás, en la búsqueda de una resolución favorable de la puja con el Brasil por el liderazgo sudamericano y de esa manera potenciarse como referente regional.¹⁶

III- Néstor Kirchner, el fin de la tensión entre la autonomía y la inserción

Sin que haya pasado ni siquiera una década de este siglo, estamos en presencia de potencias emergentes que reclaman y cuestionan la supremacía estadounidense. El debilitamiento de superioridad única de los Estados Unidos, hace que la cuestión de la autonomía pase a un segundo plano y el debate se concentre en los mecanismos de inserción en un mundo que se ha adjetivado como multipolar.

Como en nuestros análisis anteriores, el inicio de la gestión de Néstor Kirchner (2003) coincide con el advenimiento de este nuevo mundo y los consiguientes replanteos de paradigmas acerca de la configuración del sistema internacional y de los mecanismos de inclusión.

El presidente argentino, planteó que ante un régimen mundial de multilateralidad, nuestro país debía estar abierto al mundo, que no debían esperarse *"alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales"*, siendo la prioridad *"la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de democracia y de justicia social"*, como una *"relación seria, amplia y madura con los Estados Unidos de América"*.¹⁷

Prueba de esto último, es la independencia en el planteamiento de la agenda de la política internacional respecto de los Estados Unidos, junto a la desvinculación de las directivas del FMI, tras el pago de la deuda que el país mantenía con el organismo internacional.

Por otra parte, se abandonó el activismo llevado a cabo durante la administración de Menem en los conflictos internacionales en alianza con los Estados Unidos y sus socios de la OTAN.

Desde una visión sudamericanista, la Argentina ha estrechado su relación con sus socios del MERCOSUR, con la intención de fortalecer los espacios regionales.

¹⁶ La participación en las fuerzas de paz de Naciones Unidas y incorporar al país como aliado extra OTAN

¹⁷ www.trabajo.gov.ar/prensa/documentos/discursopresidente.doc

En este orden, intensificaron los vínculos con el Brasil, coordinando políticas -a pesar de las diferencias económicas que frecuentemente se expresaban en relación cuestiones comerciales entre ambos estados-, sobre todo en el marco de los organismos internacionales.¹⁸

Contrariamente a la gestión del presidente Menem, la Argentina buscará su inserción internacional, no confrontando con Brasil, sino aceptando el liderazgo regional del país vecino.

Esta adhesión a la diplomacia brasileña, marca la carencia de alternativas ante el estado de vulnerabilidad del país en escenario mundial, conjetura que se fortalece al considerar la alianza estratégica que se tejió con otro país del Cono Sur, Venezuela.¹⁹

Además, de coincidencias en el plano ideológico -un discurso anti- estadounidense, la visión conosureña- la nación bolivariana con sus pretensiones hegemónicas. aportaba equilibrio a una región desbalanceada a favor de Brasilia, sin desconocer cuestiones de conveniencia económica.

La política exterior durante la administración de Kichner no ha podido conciliar la agenda interna e internacional del país. En el intento de independizarse de la tutela norteamericana, la Argentina ha aceptado una doble dependencia hacia Brasil y Venezuela.

Asimismo, se puso fin al activismo asumido por la Argentina -contribuciones para el mantenimiento de la paz y de la seguridad, valores altamente considerados por todos las naciones- en los organismo internaciones; siendo este un retroceso en el prestigio obtenido por el país en esa área.

A modo de conclusión

La Argentina no ha podido sostener una política exterior de carácter público que trascienda las diferentes administraciones nacionales. Enfrentó y aún enfrenta muchos desafíos a la hora de vincularse con el mundo, sobre todo si tenemos en cuenta dos aspectos ineludibles para pensar la cuestión; su carácter periférico y el hecho de ser una potencia intermedia.

Estos constantes cambios llevaron al país, no solo, a una pérdida de relevancia en el contexto mundial, sino que además no se aprovecharon las oportunidades que el mundo ofrecía, ya sea en un sistema bipolar, multipolar, unipolar; ni aún de la mano de los sistemas de

¹⁸ En tal sentido, varias fueron las acciones tomadas en concordancia con el vecino país; por ejemplo en el ámbito comercial, sobresale la decisión conjunta con Brasil en la procura de eliminar los subsidios a la agricultura que aplican la Unión Europea y los Estados Unidos, ampliando y fortaleciendo el G-22 y el Grupo Cairns. Esta estrategia produjo algunos avances al respecto en la OMC, luego del fracaso en la reunión ministerial de Cancún (2003), abriendo expectativas positivas para ambos estados. el apoyo argentino a la iniciativa de Brasil para iniciar diálogos con Cuba y estudiar la eventualidad de su posterior incorporación al Grupo Río. Otra acción a rescatar es la posibilidad de acordar con Brasil una política conjunta para obtener un asiento en el Consejo de Seguridad para el MERCOSUR y no para un país en particular.

¹⁹ Además de solicitar y gestionar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, se suscribieron alrededor de 40 tratados entre ambas naciones. Dichos acuerdos van desde meros enunciados políticos hasta la compra de bonos argentinos, la construcción de un gasoducto, la producción de buques o la instalación de módulos de medicina nuclear. FLORIA, C. Y GARCÍA BELSUSNCE, C. "Historia de los Argentinos" Ed. Kapeluz, Buenos Aires, 2008, p. 987

integración implementados. Probablemente, se haya pensado en un sistema de jerarquía multipolar liderado por nuestro país.

La realidad está demostrando que en el Cono Sur existe una notable agrupación de naciones, con distintas denominaciones, que no llegan sin embargo a superar sus perspectivas regionales.

La creación reciente de UNASUR, concebido en principio, como un sistema de unidad sudamericana, podría enfrentarse, en la medida que continúe la actual realidad histórica de la política exterior argentina e una decidida unipolaridad de la potencia brasileña.

Referencias Bibliográficas

- Brieger, Pedro; *De la década perdida a la década del mito neoliberal. En La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina* (AAVV), Ed. CLACSO, Buenos Aires 2002
- 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, Grupo Editor Latinoamericano.
- Ferrari, Gustavo "Esquema de la política exterior argentina" EUDEBA, Buenos Aires (1981)
- Floria, C. y García Belsusnce, C. "Historia de los Argentinos" Ed. Kapeluz, Buenos Aires, 2008
- Lanús, Juan A. "De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina 1945-1980". Ed. EMECÉ, 1984.
- PARADISO, José, "Debates y trayectoria de la política exterior argentina". Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 1983, Epilogo, p. 201
- Puig, Juan Carlos "La política exterior argentina y sus tendencias profundas". Revista Argentina de Relaciones Internacionales. N° 1. Enero-abril de 1975
- Puig, Juan Carlos, "Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana"; Caracas, Instituto de Altos Estudios de América latina, Universidad Simón Bolívar., 1980