



Título:

El principio de no intervención en los gobiernos democráticos - 1983-2003

Autor:

María Dolores Carrasco Quintana

dolocq@hotmail.com

Lucrecia Nava

lnava78@hotmail.com

Octubre de 2003



El presente trabajo analiza cómo se aplicó el principio de no intervención desde el gobierno de Alfonsín (1983) hasta el gobierno de Duhalde (2003). Para la explicación del mismo se tiene en cuenta el concepto de autonomía, la relación que cada administración tenía hacia Estados Unidos, la situación interna en cada período y las principales características de la política exterior implementada por cada gobierno.

Por considerarlos los más relevantes los casos de cada gobierno que se toman son: el conflicto en Nicaragua durante la administración de Alfonsín; la Guerra del Golfo en la de Menem; la intervención en Afganistán tras el atentado a las Torres Gemelas sufrido por Estados Unidos en el gobierno de De la Rúa, y finalmente, la guerra de Irak en el de Duhalde.

Introducción

1. Características de una política exterior de carácter autonomista.

Figari sostiene que de las obligaciones impuestas en las interacciones que se efectúan entre unidades políticas, surge la realización de ciertas actividades que son de carácter obligatorio. Estas obligaciones, según el autor, afloran a distintos niveles y sobre diferentes cuestiones. No obstante, sostiene que las de carácter más gravosas y principales, son aquellas que aparecen en la interacción con la potencia hegemónica. En esta situación interviene, como nos advierte Figari, una de las pocas constantes existentes en todas las épocas de la política universal: la jerarquía existente entre las unidades políticas. En este sentido el autor nos explica que: “esta jerarquía está determinada por el poder que detentan las distintas unidades políticas. Aunque es necesario tener en cuenta, que esta configuración de fuerza siempre ha sido de carácter oligopolista. En este tipo de relaciones se organiza una especie de juego diplomático en donde los participantes que ejercen el oligopolio, pretenden conservar o aumentar su poder, mientras que el resto de las unidades políticas pueden optar entre aceptar el ‘statu quo’ existente, o bien tratar de liberarse de las garras de la potencia dominante”¹.

En este caso existen dos alternativas: una sería la postura denominada por Juan Carlos Puig como autonomía secesionista, que consiste en cortar todo tipo de lazos con el Estado “hegemón”. La otra sería remplazar objetivos por tareas, o sea tratar que las tareas no sean tan gravosas que anulen todo intento de progreso interno y un mayor grado de autonomía externa. Pero se debe tener en cuenta que no todas las tareas tienen el mismo costo y no perjudican necesariamente los intereses esenciales del Estado. Entonces, Figari sostiene que se puede considerar a las tareas en una gradación que van desde “aquellas poco costosas a aquellas muy costosas que afectan intereses y valores vitales de una comunidad”². La propuesta, entonces, sería que si no

¹ FIGARI, Guillermo: “Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista”

² *Ibidem*.



se puede terminar con la dependencia, es decir, cortando todos los lazos con la potencia hegemónica, será necesario realizar dos tipos de actividades, negociar, con el fin de obtener el máximo beneficio posible, y tratar de aumentar la capacidad económica y así lograr el propio desarrollo. Estos dos factores deberán actuar en forma simultánea y complementarse entre sí.

Hay que tener en cuenta, por otro lado, que las grandes decisiones de nuestro país han sido provocadas por situaciones que escapan al control del propio. Esta influencia no sólo debilita la capacidad para decidir por nosotros mismos sino que también nos hace dependientes en todo el quehacer de la Nación.

En este sentido Figari sostiene que lo que Argentina tiene en común con Europa y los Estados Unidos son los valores, ya que se transmitieron a través de la colonización, de los aportes inmigratorios y de las fluidas relaciones recíprocas. Por eso define a la Argentina como un país occidental y cristiano, pero advierte que desde el punto de vista de los intereses, y teniendo en cuenta que la relación entre países desarrollados-subdesarrollados es una relación de mando-obediencia, no es una relación que nos pueda llevar a la práctica de una política autónoma, sino solamente a una relación de dependencia. A esto se le agrega una difícil situación económica coyuntural que agrava las posibilidades de lograr una mayor autonomía.

“El problema argentino es típico de toda América Latina por lo tanto el país y la región no son entonces realidades indiferentes entre sí: por el contrario, interactúan intensamente en distintos planos, y al hacerlo se condicionan recíprocamente. En consecuencia a la Argentina debemos considerarla como un país mediano tercermundista occidental de América Latina”.³

Según el citado autor la receta para la implementación de una política exterior de carácter autonomista, teniendo en cuenta la situación Argentina, tendría que contener dos tipos de actividades fundamentales. Por un lado se tendrá que consolidar el frente interno a través de la realización de un Pacto Social de hecho entre todos los miembros de la comunidad. Por el otro deberá preocuparse por una inserción realista del país en el ámbito internacional. Este tipo de inserción está íntimamente ligada a una correcta elección de los aliados que deberán tener intereses, ideas y recursos similares a los de Argentina.

Teniendo en cuenta que Figari define a la Argentina como un país mediano tercermundista occidental de la América Latina, sostiene que los posibles aliados preferenciales de la Argentina deberán tener características similares a ese perfil. Y explica: “cuando la cooperación entre unidades políticas se efectúa por cuestiones vitales, resulta obvio, que quienes participan de esa cooperación tienen los mismos intereses y necesidades. Los intereses y necesidades de la Argentina, en materia de política exterior es alcanzar la autonomía. Esa es su cuestión prioritaria, y quienes sean sus

³ Ibídem.

aliados, deberán perseguir el mismo objetivo común. Por lo tanto, se deberá excluir como aliados preferenciales a las super y grandes potencias que sólo buscarán obtener ventajas en beneficio propio, y muy probablemente, para conseguir esos beneficios, no dudarán en neutralizar los objetivos autonómicos de las naciones del tercer mundo, ya sean pequeñas o medianas” 4. También, otra cuestión que es fundamental, está la cierta homogeneidad en las capacidades o potencial de los posibles aliados y la promoción de los mismos valores.

En este sentido la alianza que más se acerca al “tipo ideal” de acuerdo a las características de la Argentina, Figari retoma la propuesta por Pérez Llana, quien considera que existe un cuadrilátero latinoamericano, constituido por cuatro países medianos de la región, ellos son: México, Brasil, Venezuela y la Argentina. Según estos autores, en la medida que pueda concretarse este cuadrilátero, cumple con los requisitos de intereses, valores y aún capacidades similares entre sus probables futuros miembros. Según Pérez Llana, los países del cuadrilátero tienen en común características dramáticas y singulares. La dramaticidad se vincula con la gravedad de los problemas que deben enfrentar y la singularidad consiste en que estos países de la región en función de la dotación de recursos reúnen los requisitos nacionales de viabilidad.

En este sentido Figari sostiene que de juntarse estas cuatro voluntades, podría ser el núcleo alrededor del cual giraría toda la política exterior argentina, en sus aspectos fundamentales, desde las negociaciones con el país “hegemón”, la promoción del desarrollo interno, la elaboración de una política latinoamericana y también mundial.

2. El sistema internacional.

Figari distingue los períodos de la comunidad internacional como hobbesianos o lockeanos. En este sentido señala que, “desde una perspectiva que se inscribe dentro de la lógica del sistema interestatal, la comunidad internacional se ha distinguido por tener períodos hobbesianos, donde prevalece el instrumento militar, y períodos lockeanos donde se busca la ‘paz’ militar para beneficiar un juego de competencias –que de alguna manera encierra una especie de guerra comercial -, y paralelamente la existencia de una cooperación económica, por lo menos entre los países desarrollados. Pues los países periféricos, ya sea en los períodos hobbesianos o en los períodos lockeanos, no participan en las decisiones que se toman a nivel mundial, sólo son receptores de las reglas del juego que obviamente los perjudican” 5. El autor considera que hacia la década de los setenta comenzó un cambio en el sistema que de hobbesiano se ha ido convirtiendo en lockeano.

⁴ *Ibíd.*

⁵ FIGARI, Guillermo: “De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización”. Memphis. Buenos Aires. 1997.



La realidad internacional puede sintetizarse en las siguientes características: 1) la aparición de nuevos actores internacionales que desde un plano diferente le discuten al Estado su autonomía, su soberanía y su independencia política, es por ello que las principales medidas relacionadas con las reglas del juego político, económico, social y cultural ya no se toman a nivel nacional, sino a nivel transnacional; 2) el desarrollo de la tecnología en el área de las comunicaciones ha hecho que este sea un mundo interconectado.

Pero junto con la globalización existe una regionalización, que es convergente con la primera. Los países han comenzado a integrarse para adaptarse a este mundo global, y así facilitar las movilizaciones de esos nuevos actores internacionales.

Con respecto a América Latina, a nivel gubernamental, los países de la región se han alineado en la globalización. La hegemonía de los Estados Unidos, las asimetrías existentes, los problemas de la deuda externa, la falta de una tecnología eficiente para el desarrollo son algunas de las causas de esta determinación.

Desde una perspectiva socioeconómica, se ha aceptado lo que se ha denominado el “consenso de Washington”, que son políticas auspiciadas por un grupo de países desarrollados y foros internacionales, bajo la presión de las corporaciones multinacionales. El ajuste, la racionalización del Estado, la búsqueda de las inversiones o el capital extranjero, la apertura de la economía son algunas de las medidas que se deben aceptar o adoptar.

Pero, bien como dice Figari, hay formas y formas de aplicar estas políticas, porque seguramente no hay otra alternativa. En este sentido agrega que: “las diferencias entre Brasil y la Argentina, e incluso con Chile, son una muestra de cómo difieren en la utilización de esa pequeña libertad de acción que este sistema imperialista les deja. Brasil no ha dejado de proteger su industria, de buscar inversiones dirigidas a acrecentar lo que ya tenía, en fin, proyectarse en el ámbito internacional siendo su plataforma de partida las organizaciones internacionales. Chile, en forma contraria a la política exterior argentina, que se ufano durante el gobierno de Menem de practicar un alineamiento a ultranza, no deja de buscar distintos puntos de apoyo para atraer inversiones y promover exportaciones”⁶.

Este sistema internacional está caracterizado por la existencia de una heterogeneidad de actores, en el cual el Estado sigue siendo su actor principal; pero ya no es el único. También están las compañías multinacionales, el capital financiero y las organizaciones internacionales, entre otras, que comienzan a socavar las reglas del juego del sistema basado en el equilibrio de poder, ya sea multilateral o bilateral, entre los estados.

En este marco se fue creando una situación de interdependencia creciente donde existen para los actores costos recíprocos, aunque no necesariamente son simétricos, cuando no existen esos costos recíprocos hay

⁶ *Ibidem*.



simplemente interconexión 7. En este sentido para que haya interdependencia es necesario que exista entre los actores sensibilidad, es decir que la política llevada a cabo por un estado pueda ser neutralizada por el otro estado con otra política, logrando de esta manera una nueva posición de equilibrio. Cuando esa política no pueda ser neutralizada con ninguna otra se produce una vulnerabilidad.

3. La Argentina de 1983 hasta 2003. La cuestión de la democracia y el deterioro social.

Figari sostiene que desde una perspectiva política, en la Argentina no ha habido un debate sobre el concepto de democracia, "la mayoría lo acepta como si la democracia que practicamos fuera una democracia real, más que formal" 8 . En este sentido sostiene que existen causas exógenas, provenientes del exterior, y causas endógenas, que tienen que ver con la propia tradición argentina, que ponen en duda si vivimos en una democracia real o formal.

Desde la perspectiva exógena se pregunta si el globalismo facilita la autonomía, ya que ésta significa, para el autor, dirigir la vida interna y externa de la nación por sí misma, y en este sistema de "aldea global" las recetas son importadas de los grandes centros financieros. "En este sentido cabe preguntarse si puede existir democracia sin autonomía. En qué medida las cuestiones esenciales para el país son adoptadas como parte de la tarea del orden transnacional y en qué medida por decisión propia; es decir, de sus dirigentes con el respaldo del pueblo" 9 .

Desde una perspectiva endógena, está la cuestión de la orientación antiinstitucional de algunos gobiernos democráticos, esto se refiere tanto a la hostilidad hacia el funcionamiento autónomo de algunas instituciones públicas como al descuido que algunos funcionarios exhiben en el cumplimiento de sus obligaciones.

La situación de deterioro social ha sido provocada, según Figari, por la instauración de un plan económico conocido como el "consenso de Washington". Las propuestas se basan en la convicción de que la virtud victoriana en política económica está relacionada con mercados libres y moneda estable, que serían la clave para alcanzar el desarrollo económico. Liberalizar el comercio, privatizar empresas estatales, balancear el tipo de

⁷ KEOHANE, Robert y NYE, Joseph: "Poder e Interdependencia". Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1998. Citado en FIGARI, Guillermo: "De Alfonsín a Menem..."

⁸ FIGARI, Guillermo: "De Alfonsín a Menem..."

⁹ *Ibidem*



cambio, serían los fundamentos para un despegue económico, que traería aparejado altos retornos sobre sus inversiones 10 .

4. La política exterior de los gobiernos democráticos.

En la política exterior del período desde 1983 hasta la actualidad hay dos cuestiones fundamentales.

En primer lugar, no hay duda de que el país está atravesando por una dependencia de hecho, que por el momento, según varios autores, se presenta como irreversible.

Los liberales, tal el caso de Escudé 11, no dudan de que un país periférico, con las características de la Argentina, no debe confrontar con las grandes potencias. Más aún, si se tiene que confrontar, esa confrontación sólo debe llevarse a cabo por razones económicas y no por cuestiones simbólicas. En otras palabras, proponen una alineación a ultranza.

Si embargo, Figari sostiene que “vivimos en una época lockeana donde la cuestión vital para las grandes potencias, las corporaciones multinacionales y la banca financiera son, justamente, los asuntos económicos. En las épocas actuales probablemente exista poco margen como se ha demostrado en todos estos años que vamos a analizar, fundamentalmente en las relaciones de la Argentina y los Estados Unidos, para obtener alguna ganancia en las cuestiones económicas. Lo que no quiere decir que no confrontemos, que no negociemos: hay que negociar, hay que confrontar. Pero también están las cuestiones que se han denominado como simbólicas, que pueden ser factores secundarios o coyunturales para las grandes potencias, o sea, cuestiones de poca importancia. Por lo tanto en estas cuestiones simbólicas, de poca importancia para el centro pero quizá de suma importancia para los objetivos nacionales se puede negociar, confrontar o decididamente no aplicar las normas que nos llegan de quienes toman las decisiones internacionales, simplemente por el hecho de que puede ser irreversible el costo o el beneficio para los decisores”. 12

En este sentido, se pregunta si la confrontación constituye realmente un factor vital de la política exterior o es meramente un instrumento que se puede utilizar. Al respecto sostiene que existen caminos laterales que pueden esquivar la confrontación y beneficiar al país. Como por ejemplo las relaciones horizontales con otros países de la región, para crear un núcleo de poder para negociar con mayor fuerza con el centro. En este sentido, la Argentina es miembro del MERCOSUR, cuya eficacia depende de equilibrar las asimetrías.

¹⁰ KRUGMAN, Paul: “Tulipanes holandeses y mercados emergentes”, Archivos del presente, Foro del Sur, Buenos Aires, primavera austral 95. Citado en FIGARI; Guillermo: De Alfonsín a Menem...

¹¹ ESCUDE, Carlos: “Realismo Periférico”. Planeta, Buenos Aires, 1992. Citado en FIGARI, Guillermo: “De Alfonsín a Menem...”

¹² FIGARI, Guillermo: “De Alfonsín a Menem...”



Sin embargo, Figari observa una “regularidad de comportamiento, si comparamos quiénes toman y tomaron las decisiones fundamentales en nuestra vida política: los que detentan el poder mundial” 13. Además sostiene que no hubo demasiados cuestionamientos con respecto a esta situación, agregándole a la dependencia de hecho una mentalidad dependiente.

Desde la restauración de la democracia las políticas exteriores se construyen a partir de un juego de equilibrios entre las tendencias autonomistas y de inserción con la potencia hegemónica “con los distintos objetos privilegiados que se tensan, se compensan y se rompen para entrar en otros nuevos”. 14

Para Figari la continuidad está en la elección de los estados o regiones con quienes la Argentina debe relacionarse desde 1983 hasta el presente. Ellos son, Estados Unidos, América Latina y Europa Occidental. Pero la relación con el país del Norte es la que marca las divergencias. Para Figari la relación con ese estado se basa en la reactualización del principio de no intervención a través de negociaciones maduras y moderadas.

Las políticas hacia ese país no fueron iguales y tampoco lo son las interpretaciones que los analistas de política exterior hacen de ellas. Por un lado, los liberales, tal el caso de Escudé, no dudan en que la política iniciada en 1989 representa un quiebre. En este sentido el autor argumenta que: “la política de Menem representa un giro brusco respecto de la política del gobierno de Alfonsín y un viraje de 180 grados de la política altamente confrontacionista de la dictadura militar” 15. Las diferencias que encuentra están en que las políticas de Alfonsín y su equipo “condujeron siempre a la confrontación con los poderosos” y generaron costos. Las de Menem y sus colaboradores parten de “la aceptación realista del liderazgo de los Estados Unidos y por lo tanto no tienen costos y pueden eventualmente generar beneficios significativos”. 16

Pero existe un tercer tipo de interpretación, como la que hace Roberto Russell, quien sostiene que “quienes hoy cuestionan con cierta vehemencia algunos aspectos de la política exterior, si dejaran la silla de la oposición y pasaran a ocupar la silla gobierno harían lo que se está haciendo en materia de política exterior” 17.

Para sintetizar las diferentes interpretaciones, Figari dice que la continuidad está en la elección de los mismos objetos, y dentro de ellos la prioridad es la relación con Estados Unidos y que está sujeta a la

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ SIMONOFF, Alejandro: “Las relaciones Argentina- Estados Unidos tras el atentado, ¿una nueva prueba de amor?”.

¹⁵ ESCUDE, Carlos: “Realismo Periférico”. Planeta, Buenos Aires, 1992. Citado en SIMONOFF, Alejandro: “Las Relaciones Argentina-Estados Unidos...”

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ RUSSELL, Roberto: “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina”. Citado en SIMONOFF, Alejandro: “Las relaciones Argentina- Estados Unidos...”



reactualización del principio de no intervención. Pero los problemas económicos que enfrenta la Argentina hacen que se acerque más al país del norte para conseguir apoyo financiero. Russell va más allá de esta cuestión, y afirma que ya no importa quien gobierne, el camino a seguir con respecto a Estados Unidos será el mismo.

El principio de no intervención de 1983 hasta 2003.

Contrariamente al diseño de la política exterior proyectada por la “Generación del ‘80”, que insertaba al país con la potencia hegemónica de entonces, el Reino Unido, la nueva política exterior del presidente Alfonsín tenía un fuerte contenido universalista.

Uno de los objetivos básicos en política exterior planteados desde el inicio de la administración fue ampliar el número y espectro de interlocutores, para el logro de una política más independiente.

A partir del gobierno de Alfonsín comienza a delinearse un nuevo modelo de inserción. En su primer mensaje a la Asamblea Legislativa el presidente manifestó “la realización de una política exterior independiente, que otorga prioridad a la inserción en América Latina tiene su proyección en el movimiento de no alineados”.

El futuro canciller Caputo, durante la campaña electoral manifestó su opinión desfavorable con relación a la política norteamericana con relación al conflicto centroamericano, en ese sentido expresó que “nosotros hemos condenado y seguiremos condenando toda intervención en los asuntos internos de cualquier estado, el proceso centroamericano es un proceso particularmente grave que puede agravarse todavía más y convertirse en una de las zonas calientes del planeta, aún más de lo que es, y ahí nuestra posición será inflexible en términos de la condena de toda intervención de los Estados Unidos en la política interna de los países de centroamérica, se tenderá a la neutralidad en el terreno de los disensos entre las superpotencias, pero que no será una neutralidad ambigua” 18.

En la Asamblea Legislativa en 1983 Alfonsín criticó abiertamente la política de Estados Unidos en centroamérica y expresó su apoyo al Grupo Contadora expresando que: “en cuanto a nuestras relaciones internacionales, corresponde reconocer que las mantenidas con Estados Unidos han sido difíciles y asimétricas. La principal preocupación que tenemos con esa relación es la manera en que los intereses nacionales de los Estados Unidos han gravitado en la situación interna de los países latinoamericanos. En este sentido nos parece imprescindible que Estados Unidos modifique su conducta en América Central. En este sentido seguiremos fieles a los principios sobre

¹⁸ En BOLOGNA, Alfredo Bruno: “Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem”.

los cuales se debe apoyar la convivencia interamericana en particular: el principio de no intervención” 19.

El clima de mayor tensión entre los dos países con relación al conflicto se produjo en la visita de Alfonsín a los Estados Unidos en marzo de 1985.

En esa ocasión el presidente Reagan manifestó el peligro que representaba para la región la situación del Frente Sandinista en el poder en Nicaragua. En ese sentido expresó que, “el pueblo libre de este hemisferio no puede permanecer pasivo y mirar como una tiranía comunista impuesta en Nicaragua se expande en las tierras libres de América”. Alfonsín contestó que “vamos a tocar, sin duda, los temas bilaterales y también los que hacen a nuestro continente en su conjunto y no estará ajeno a nuestro diálogo el tema de Centroamérica y de Nicaragua. Estoy convencido de que a través del diálogo se podrán encontrar fórmulas de paz que sobre la base del respeto al principio que hace al derecho consuetudinario americano de no intervención, nos den la posibilidad de lograr el triunfo de las ideas de la democracia”. 20

Hay que tener en cuenta que Alfonsín adhería a la tesis de Brandt, que dividía al mundo en un conflicto Norte-Sur, en lugar de Este-Oeste, entonces las lecturas del conflicto diferían, ya que para los Estados Unidos era un conflicto que se inscribía dentro de la lógica Este-Oeste, en cambio la Argentina lo veía dentro de la problemática Norte-Sur.

Durante la campaña electoral y los primeros meses de gobierno, la política que predominó era de carácter principista a favor de la libre determinación de los pueblos y en contra de la intervención en los asuntos internos de otros países con críticas muy duras con respecto a la política de Estados Unidos en la región.

Según Frohman a lo largo de 1984 este discurso se fue matizando y moderando, en la medida que el gobierno radical iba tomando conciencia de las limitaciones y los estreñimientos externos a sus políticas, puestas de manifiesto en las negociaciones por el pago de la deuda. Curiosamente coincidió con el logro de una nueva respetabilidad financiera externa de Argentina luego del lanzamiento del Plan Austral. En este sentido se produce, según el autor, una “suavización” de la retórica contra la interferencia norteamericana en América Central. La misma se basó en la necesidad de asegurarse el apoyo político del país del Norte para alcanzar dos objetivos: la negociación de la deuda en mejores condiciones y la consolidación del sistema democrático. 21

A fin de comprender de manera adecuada la evolución de la posición del gobierno de Alfonsín y sus implicancias en las relaciones argentino-norteamericanas, es preciso agregar la profundización durante 1987 de un

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ BOLOGNA, Alfredo Bruno: *op.cit*.

²¹ FROHMAN, Alicia: “Actores privados y estatales en la relación Argentina-Estados Unidos”, en Cuadernos de Política Exterior Argentina. CERIR, Rosario, 1989. Citado en BOLOGNA, Alfredo Bruno: *op.cit*

tendencia que se perfiló a comienzos de 1985 que fue el aumento de las críticas argentinas hacia la situación interna en Nicaragua. Según Frohman el cambio argentino se produce por cuestiones referentes a la negociación de la deuda externa, en cambio Russell lo interpreta de manera opuesta, expresando que no existe linkage político entre ambas cuestiones.

Bologna sostiene que una vez que pareció estar bajo control el tema del pago de la deuda externa, el gobierno radical expresó su disenso respecto a la política de Estados Unidos en Centroamérica. El autor recuerda que Alfonsín personalmente criticó y condenó el apoyo a los Contras, el embargo comercial a Nicaragua y el minado de sus puertos, y aunque también criticó algunos aspectos del régimen sandinista, junto a la mayoría de los Jefes de Estado de la región se comprometió en la búsqueda de una solución pacífica y negociada. 22

En este mismo sentido en 1985 la Argentina, junto con Brasil, Perú y Uruguay, el Grupo de Apoyo a Contadora. Así fue que a través de la actuación de estos grupos se pretendía latinoamericanizar las cuestiones regionales y sobre todo los conflictos que se suscitaban como el de Centroamérica, reemplazando en esa función a la OEA.

En lo que respecta a Contadora y su Grupo de Apoyo, la propuesta argentina en la Reunión de Caraballeda, que pretendía neutralizar las intervenciones unilaterales en la América Central, no tuvo el suficiente peso político, que permitiera lograr realizaciones prácticas. Después de la citada reunión los miembros de ambos grupos en una visita a Estados Unidos le pidieron al gobierno de ese país que suspendiera toda ayuda a los contras y que se reiniciaran las discusiones bilaterales entre el país del Norte y Nicaragua. Ignorando dicho requerimiento la administración Reagan anunció que buscaría nuevos financiamientos para los contras. 23

De ahí que el principal objetivo de Contadora y su Grupo de Apoyo no tuvo el éxito esperado, y sus miembros decidieron readaptar los objetivos del entendimiento, transformándolo en diciembre de 1986 en el Grupo de los Ocho.

Figari sostiene que la traumática transmisión del mando presidencial como también el grado de dependencia externa llevaron al presidente Menem a dar “una nueva vuelta de tuerca en la política interna y en la política externa” 24. En lo interno se profundizó el ajuste, y en lo externo, se incrementó el alineamiento con los Estados Unidos de una manera tal, que se intentó, por lo menos en una primera etapa, cualquier tipo de enfrentamiento con ese país. “No obstante esta corrida hacia el centro, no ocurrió como en otras oportunidades, que la Argentina se ‘desenganchaba’ de América Latina. Por el contrario, la Argentina bajo la presidencia de Menem siguió teniendo en la

²² BOLOGNA, Alfredo Bruno, op.cit.

²³ FIGARI, Guillermo: “De Alfonsín a Menem...”

²⁴ *Ibidem*.

Agenda a la América Latina, aunque muchas veces difiriera en su posición con casi la totalidad del resto de los países de la región” 25.

Las causas de ese mayor acercamiento hacia los Estados Unidos, Figari las encuentra en: 1) el derrumbe del sistema soviético que le otorgaba un grado mayor de libertad de acción a ese país, cuyos efectos sobre la autonomía de los países latinoamericanos iba a ser muy significativa; 2) el lanzamiento por parte del presidente George Bush de la “Iniciativa para las Américas” en 1990, que en definitiva pretendía profundizar la hegemonía estadounidense sobre la región.

El objetivo principal era coincidir en la mayor cantidad de cuestiones con los Estados Unidos y no producir situaciones de enfrentamiento. Así, puede observarse el envío de tropas al Golfo, la condena al régimen castrista de Cuba, ser parte integrante de la intervención a Haití, el desmantelamiento del Misil Cóndor II e incluso el retiro del Movimiento de No Alineados.

En el área de defensa, muchas fueron las acciones llevadas a cabo por la Argentina, en algunos casos renunciando a políticas tradicionales para satisfacer la presión de los Estados Unidos, y en otros, eran políticas tendientes a “quedar bien” con esa nación, sin que ésta se lo haya solicitado. Dentro del primer grupo de acciones encontramos la destrucción del Misil Cóndor II, en el segundo la participación en el conflicto del Golfo.

Ante la invasión de Irak a Kuwait las Naciones Unidas dispuso la creación de una fuerza multinacional para que interviniese para detener la invasión y restablecer el statu quo anterior a la acción bélica. No obstante, Figari dice que cabían pocas dudas ante la opinión pública internacional que la acción ante Irak era liderada y comandada por los Estados Unidos que pretendía disciplinar a un Estado que desafiaba el orden internacional. 26

En relación a este hecho y en una clara política de alineación con los Estados Unidos el presidente Menem anunció el envío de una fuerza naval destinada a participar en el bloqueo contra Irak. En esta decisión el Poder Ejecutivo cambió la actitud tradicional de la política exterior argentina de no intervención armada en los conflictos internacionales. Además se debe considerar que la decisión se tomó sin consultar al Congreso, concitando duras críticas por parte de la oposición y de algunos sectores del partido del gobierno. Por otro lado, la posición argentina, en una forma generalizada, no contó con el beneplácito latinoamericano, ya que se apartó de las decisiones tomadas por los demás países de la región. En este sentido, conviene recordar que en el mismo momento que el país anunciaba el envío de las naves al escenario del conflicto, el Brasil, el principal socio latinoamericano, negociaba el retiro de 400 técnicos de territorio Iraquí. 27

²⁵ Ibídem

²⁶ FIGARI, Guillermo: “De Alfonsín a Menem...”

²⁷ BUSSO, Anabella y BOLOGNA, Alfredo Bruno: “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación”. CERIR, Rosario, 1993. Citado en FIGARI, Guillermo: “De Alfonsín a Menem...”



Figari sostiene que “la política de alineación a ultranza con los Estados Unidos ha sido la que ha provocado las mayores divergencias con la América Latina. Estos desencuentros, entre los países dependientes y alineados como son los estados latinoamericanos, nos muestra los gestos exagerados de la Argentina para ganarse la confianza y la amistad de los Estados Unidos” 28. Hay que tener en cuenta que existen alianzas permanentes y alianzas transitorias. Las primeras se llevan a cabo con aquellos países que tiene capacidades, recursos y valores similares. Las segundas es posible que se den entre países de diferentes jerarquía. Es decir, las alianzas transitorias se llevan a cabo en tanto y en cuanto se obtenga el máximo beneficio posible como consecuencia de esa relación.

“Este desconocimiento de la realidad lleva a la Argentina a abandonar el tradicional principio de no intervención, una de las constantes de las políticas latinoamericanas, quedando muchas veces descolocada ante la región, y fundamentalmente en lo que hace a su principal socio: el Brasil”. 29

El triunfo de Fernando De la Rúa marcó una nueva etapa en la continuidad institucional de la Argentina. La Alianza fue moderando su postura hacia los Estados Unidos producto de un análisis exclusivamente económico de la realidad internacional 30.

Tras la elección, los principales diarios norteamericanos sostuvieron que no habría modificaciones significativas en la relación bilateral aunque si creían que existiría un cambio de estilo. Así fue, ya que como señala Anabella Busso la Alianza había hecho duras críticas a la política de alineamiento proponiendo redefinirla fundamentalmente en lo que se refiere al estilo diplomático que caracterizó el canciller Di Tella. Una muestra de este cambio de estilo fue la denominación de la política hacia los Estados Unidos que el canciller denominó como “intensas” a cambio de las desprejuiciadas “carnales” del menemismo 31.

Otra cuestión a tener en cuenta es que, como sus predecesores, Rodríguez Giavarini era economista, pero se diferenciaba de los anteriores ya que tenía una interpretación del mundo fuertemente jurisdicista.

En el discurso de asunción De la Rúa señaló seis objetivos para su política exterior: 1) reafirmó que el MERCOSUR era un proyecto estratégico de política de crecimiento regional; 2) comprometió al país en la lucha por la paz, los derechos humanos, la igualdad de las naciones, la defensa del medio ambiente, el combate al narcotráfico y al terrorismo; 3) proseguiría la misión de defender la soberanía de las islas Malvinas; 4) continuaría con la política de Menem de envío de tropas en la ONU en el mantenimiento de la paz; 5) consolidaría un sistema de defensa regional para enfrentar los desafíos

²⁸ FIGARI, Guillermo: “De Alfonsín a Menem...”

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ SIMONOFF, Alejandro, op. cit

³¹ *Ibidem*.



comunes, 6) planteó que la globalización debía ser una oportunidad para el crecimiento, previniendo sus riesgos.

El mismo 11 de septiembre, cuando se produjeron los atentados Rodríguez Giavarini se reunió con Colin Powell en el marco de la reunión de la OEA que se desarrollaba en Lima, a quien presentó las condolencias por el atentado y le transmitió "la absoluta colaboración".

El canciller prometió consultar al Congreso en cualquier decisión sobre la participación argentina y adelantó nuestra "absoluta colaboración" con Estados Unidos e incluso señaló que el gobierno apoyaría la respuesta militar entendiendo que con esta los norteamericanos buscarían la "justicia y no venganza que es un principio universal". Pero esta "colaboración absoluta" estaba sujeta a dos tipos de consensos: uno externo, en los organismos multilaterales pero especialmente con los países de la región, y otro interno, ya que la medida adoptada sería decidida por el Congreso.

En una primera lectura podemos concluir que al gobierno le fue más fácil operar como un "constructor de consenso continental" de acuerdo a los lineamientos de Washington que lograr los apoyos internos para sus políticas 32.

Esta postura se diferencia de la del menemismo ya que es una estrategia "de ni un paso atrás ni un paso adelante" como lo definió el canciller, donde el gobierno planteó por un lado "no quedar como más belicistas que los propios Estados Unidos y por otro que el gobierno no retaceará la colaboración que Washington pide". 33

En síntesis la fórmula de seguimiento que se planteó fue que se debía acompañar pero en forma multilateral, y en realidad esto era contrario a como lo estaban llevando a cabo los norteamericanos ya que actuaban solos con una coalición muy restringida. Pero esta forma de multilateralismo no adoptó una forma de oposición a los Estados Unidos.

También se debe tener en cuenta que la Argentina actuó en el marco regional a través de diferentes movimiento de coordinación con los otros gobiernos de la región.

La asunción de Duhalde a la presidencia se desarrolló en una grave crisis interna e internacional. Internamente, el país atravesaba una crisis institucional luego de la renuncia de De la Rúa, externamente se debía enfrentar el problema de la declaración de default efectuada por Rodríguez Saá en su esporádico paso por la presidencia.

Si bien en un principio se definió a la política exterior como de "poligamia" y se definieron varios escenarios estratégicos, el imprescindible apoyo con que debía contar la Argentina de parte de Estados Unidos frente a los organismos internacionales de crédito, hicieron que poco a poco el país se

³² Ibidem.

³³ Ibidem.



acercara más hacia el país del Norte. No obstante este acercamiento, se privilegiaron los lazos con la región, especialmente con Brasil, el principal socio del MERCOSUR.

Luego de la declaración de guerra de Estados Unidos a Irak, la Argentina se pronunció en contra de esa decisión.

El gobierno del Presidente Duhalde reafirmó el viraje de la política exterior Argentina que evita involucrarse en las acciones bélicas de los Estados Unidos, al rechazar una guerra contra Irak que fuera aprobada por la ONU. “La Argentina no participará de una guerra unilateral ni de una dispuesta por el Consejo de Seguridad. Argentina no va a mandar tropas a Irak, cualquiera fuera el fundamento jurídico del conflicto”, dijo el Canciller Ruckauf. ³⁴

La postura de Duhalde representa una nueva vuelta de tuerca en la dirección contraria al alineamiento automático con Estados Unidos que había impuesto Carlos Menem cuando gobernó al país durante una década en los 90'. “Repudiamos al dictador iraquí por genocida, pero no estamos de acuerdo con que esto se solucione con un bombardeo a la población civil, y si de todas maneras hay guerra, vamos a prestar ayuda humanitaria” dijo el Canciller. ³⁵

Buenos Aires alcanzó en 1991 el clímax en su objetivo de formar obediente fila detrás de Washington cuando Menem despachó tropas en dos buques de la Marina para participar de la Guerra del Golfo, también contra Irak. Ruckauf, quien fue vicepresidente de Menem en su segundo mandato, entre 1995 y 1999, argumentó ahora que “hay otras maneras de castigar la dictadura genocida de Saddam Hussein, como por ejemplo que nadie más le compre el petróleo”. “Repudiamos al dictador, pero el pueblo iraquí ya ha sufrido bastante con su dictadura como para que encima tenga que soportar una guerra”, afirmó. En este sentido Duhalde adoptó una conducta más a fin con las de sus vecinos de Latinoamérica.

Roberto Gil, el asesor de Duhalde en cuestiones de política exterior expresó con respecto a un apoyo militar de Argentina que: “no puede ser neutral ante la agresión del terrorismo; no se ha manifestado contrario de forjar cierto tipo de alianzas a nivel internacional, pero el límite está precisamente en que no se lleve adelante una acción militar. Tenemos que ser activos en lo humanitario, en tareas de seguridad pero el límite está en no sobrepasarlo, ni arriesgar vidas argentinas”.³⁶

Conclusión

Podemos sintetizar las pautas para la elaboración de una política exterior Argentina de carácter autonomista en las siguientes:

³⁴ La Nación. 20 de Febrero de 2003.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Página 12. Febrero de 2003



- tratar de reemplazar tareas por objetivos, es decir, intentar que las tareas no sean tan gravosas que anulen todo intento de progreso interno y un mayor grado de autonomía externa.
- elaborar una política global con el fin de disminuir el costo que significa la realización de tareas que afectan los intereses vitales del país y poder invertir el ahorro sobreviniente en el logro de los objetivos propios.
- negociar, con el fin de obtener el máximo beneficio posible.
- consolidar el frente interno mediante la negociación de un Pacto Social de hecho entre todos los miembros de la comunidad.
- buscar una inserción realista de la Argentina en el ámbito internacional, ésta deberá estar íntimamente ligada a una correcta elección de los aliados, que deberán tener intereses, ideas y recursos similares a los nuestros, y como lógica consecuencia, su estrategia para alcanzar la autonomía externa y desarrollo interno, no puede diferir mucho de nuestra propia estrategia.

De ahí que conviene recordar que se definió a la Argentina como un país mediano tercermundista occidental de la América Latina, por esa razón los aliados preferenciales de la Argentina deben ser los países de la región, y de este modo aunar sus políticas y estrategias a fin de conseguir un grado mayor de autonomía externa.

Teniendo en cuenta lo anterior nos preguntamos cómo se relaciona la postura adoptada por cada gobierno frente al principio de no intervención con la búsqueda de una política exterior de carácter más autonomista.

En este sentido se puede decir que la postura adoptada por Alfonsín frente al conflicto en Nicaragua, corresponde con las pautas para la autonomía que definimos anteriormente. En este caso, Alfonsín no sólo criticó el accionar de los Estados Unidos en Centroamérica, sino que además se reunió con los países de la región en un foro común, que fue la creación del Grupo de Apoyo a Contadora. Cabe recordar aquí, que uno de los objetivos principales de la política exterior del gobierno iniciado en 1983, fue la búsqueda de una reinserción del país en el mundo con márgenes de autonomía, y la actitud del gobierno frente al conflicto es un claro ejemplo de esa búsqueda. Vemos también que al crear ese grupo, la Argentina se aliaba con los supuestos “aliados preferenciales” del país. En este sentido el canciller Caputo definió al país como occidental, cristiano, no alineado.

En cambio, la decisión de Menem de enviar naves a la Guerra del Golfo, se aparta totalmente de lo que sería una actitud autonomista. Hay que tener en cuenta que el país no sólo abandonó, de este modo, uno de los principales instrumentos autonómicos, el principio de no intervención, una política tradicional de la Argentina, sino que también privilegió la alianza con los Estados Unidos, apartándose del resto de la región. Cabe destacar aquí que



esta cuestión no era fundamental para el país del norte, existiendo por parte del gobierno argentino una "sobreactuación", ya que fue una política no requerida por los Estados Unidos.

En el caso de De la Rúa se puede observar una postura similar a la anterior pero con matices que la diferencian. En primer lugar, si bien el país se solidarizó con los Estados Unidos, adoptó una postura mucho más moderada en sus declaraciones, como por ejemplo el hecho de que no se tomaría ninguna decisión sin consultarle al Congreso. En segundo lugar, el Canciller señaló que la Argentina sólo acompañaría la acción en los organismos multilaterales, como la ONU. Pero si bien fue una postura más moderada, con la intención de ser cuidadosos en el tema fue evidente su apoyo a los Estados Unidos. Con respecto a la actuación de la Argentina junto con la región, esta no fue muy importante.

Finalmente tenemos la actitud del gobierno de Duhalde frente a la guerra de Irak. En este caso vemos que hay una búsqueda de autonomía, ya que si bien se condenó al régimen de Saddam Hussein, se criticó la acción llevada a cabo por los Estados Unidos, condenando la decisión de resolver el conflicto mediante la intervención militar. Por otro lado, la Argentina actuó junto a su principal socio de la región: Brasil.