



Instituto de
Relaciones
Internacionales



Universidad
Nacional
de La Plata

Reflexiones sobre Política Exterior

Leandro E. Sanchez- Federico Martín Gomez- Victoria Zapata- Laura Monacci- María Florencia Soibelzon- Agustina González Ceuninck- Cristen S. Bjerg- María Delicia Zurita- Mariela Cuadro- Alejandro Simonoff- Ezequiel E. Parma

Serie: Documentos de Trabajo
Nº 6 – Octubre 2013

Publicación de Actualización Continua, del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Calle 48, Nº 582, piso 5º. La Plata, Provincia de Buenos Aires.

iri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar



Licencia creative commons

Esta publicación se realiza bajo una licencia Creative Commons

CC BY-NC-ND 3.0

Indice

Reflexión: punto de partida para la “anti naturalización” Por Leandro E. Sanchez	4
Cinco presidentes, tres dimensiones, quince años de Política exterior hacia la Cuestión Malvinas Por Federico Martín Gomez	14
Análisis de la política exterior argentina en clave regional 6 gestiones + 9 claves: 15 Por Victoria Zapata	24
Paradojas del nacionalismo argentino: 1930-1945 Por Laura Monacci	34
La deuda externa argentina: ¿Problema sistémico o acción irracional? Por María Florencia Soibelzon.....	42
La irrupción de las provincias argentinas en el escenario internacional a partir de la Reforma Constitucional de 1994 Por Agustina González Ceuninck	51
La Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista desde los organismos internacionales: 1983 a 1999. Por Cristen S. Bjerg	60
Los 15 puentes diplomáticos de Alfonsín Por María Delicia Zurita	68
De identidades y Relaciones Internacionales: Crítica al constructivismo, relaciones de poder y el lugar de los intereses nacionales Por Mariela Cuadro.....	77
Dilemas históricos y presentes de nuestro Relacionamento Externo Por Alejandro Simonoff.....	87
Aggiornamiento y reforma en la política nuclear, de seguridad y defensa, en Alfonsín y Menem. Por Ezequiel E. Parma	95

Reflexión: punto de partida para la “anti naturalización”

Por **Leandro E. Sanchez**¹

INTRODUCCIÓN

El término reflexión puede tener distintos significados según la disciplina en la cual se haga pie, esto es, la física, la acústica y también la geometría poseen un fenómeno de reflexión. En este caso, reflexión se refiere al proceso, aplicado a la filosofía, de meditar. A la capacidad del ser humano, con sustento en la racionalidad o razonabilidad a decir de Bourdieu (2000), de pensar detenidamente en algo con el propósito de obtener conclusiones. Es decir, una vigilancia epistemológica capaz de inspirar y controlar los actos concretos de una práctica.

A su vez, el término reflexión, en este caso contrae lazos con el conocimiento de la Filosofía de la Ciencia. Se refiere, en primera instancia, a la reflexión epistemológica que versa sobre el conocimiento científico, pero también a la reflexión, más amplia, sobre el sentido existencial y el papel político de la actividad científica. O sea, el objeto es indagar filosóficamente las condiciones de validez del saber científico, y si la ciencia colabora o no con un determinado ideal de existencia humana. Por otra parte, los dos significados de Filosofía de la Ciencia no implican asuntos aislados: se pasa de las cuestiones epistemológicas a las ético-políticas, y viceversa, casi sin solución de continuidad.

Por qué se requiere de una reflexión epistemológica, pues, básicamente porque la investigación científica, como otras actividades humanas, cabalga entre dos extremos: la caída en la rutina y la alienación.

La rutina, aunque indispensable para producir de manera sistemática y continua, entraña siempre la posibilidad de estancamiento y ceguera para mejores alternativas de trabajo y, por consiguiente, para un mejor conocimiento de la realidad. Al margen de la inexistencia de recetas, técnicas o modos de actuar que sean infalibles, la propia práctica, y el ejemplo de maestros y científicos destacados, son antídotos contra los peligros de la rutina. La Filosofía de la Ciencia, en su aspecto epistemológico, debería funcionar como una ayuda similar, esto es, como estímulo

para comprender mejor y perfeccionar el sentido de la investigación y de su producto (el conocimiento).

El otro riesgo de la investigación es su alienación con relación a los demás aspectos de la vida humana, tanto personal cuanto colectiva, considerando obvio el valor de la ciencia y completa su autonomía con relación a otras actividades, creencias y objetos de interés humano. Sin embargo, cabe preguntarse por qué existe la ciencia, qué tipo de ciencia se practica, qué compromisos morales la ciencia supone o acarrea, y cómo se relaciona la ciencia con la red social de poder.

Por lo tanto, la Filosofía de la Ciencia puede alimentar en el científico, de modo sistemático, la conciencia de las presuposiciones existenciales, sociales, culturales e históricas que dan sentido a su tarea, permitiéndole así percibir si, y en qué medida, ser un buen científico es compatible con ser un buen ser humano.

Para eso, las cuestiones y doctrinas científicas estudiadas deben servir de instrumentos para el análisis y la reflexión, nunca constituir fines en sí mismos, ni doctrinas de salvación (no se adhiere a una teoría como a una religión). La lectura de Morgenthau o Aron, Rosencrance o Kaplan, Keohane o Kratochwill por citar algunos, debe permitir “ver” mejor, ya sea aspectos de la práctica científica, ya sean sus dimensiones éticas o políticas.

REFLEXIÓN PRIMERA

Uno de los desafíos en el estudio de las Relaciones Internacionales (y por supuesto de las Ciencias Sociales) como también en su enseñanza es comprender que la ciencia es constitutivamente metódica, esto es, sólo es posible conocer científicamente a través de algún método.

Ahora bien, el método, en cada investigación, es el resultado de un diseño específico que fue construido a partir de dos elementos en principio: los conceptos que proveen el andamiaje conceptual y las particularidades de los datos que se dispone. Como la adecuación entre el andamiaje conceptual y los datos construidos por el investigador constituye un fenómeno único, en cada investigación tiene lugar una recreación metodológica, resultado de los criterios aplicados para la conciliación de los objetivos de investigación y la información recolectada (Marradi, Archenti y Piovani, 207: 65).

Rickert entendía que todo conocimiento humano es selectivo e incluye abstracción de acuerdo con intereses particulares. El método es un proceso cognitivo y a la vez, es sobre todo una elección.

En Relaciones Internacionales el debate entre tradicionalismo y científicismo de mediados del siglo XX supuso que la controversia que ocupaba el centro del debate giraba en torno al modo de análisis más que a otras cuestiones. El enfoque científico implicaba que los fenómenos observados deben serlo en forma sistemática y comprensivamente, que únicamente es posible formular generalizaciones dentro de los parámetros muestrales de evidencia empírica y que éstas deben ser probadas de acuerdo a un método científico. Sin embargo dicho avance encerró una serie de cuestiones que requieren de una reflexión constante.

En primer lugar, no reducir el enfoque científico a un conservadurismo positivista equiparable a la metodología cuantitativa propia de los primeros análisis “cientifistas” como a los argumentos esgrimidos por la crítica tradicionalista utilizados, por ejemplo, por Carr en su obra *The Twewnty Yera’s Crisis*.

En segundo lugar, que el llamamiento a la relevancia y acción que lanza el posbehaviorismo, en el sentido de otorgarle mayor importancia a la relevancia de los problemas de análisis más que a la sofisticación metodológica de la investigación, debe ser interpretado como una crítica a los excesos de abstracción y no, a si las investigaciones deben ser científicas o relevantes.

En tercer lugar, reflexionar sobre los parámetros de generalización y el hallazgo de regularidades históricas ante la necesidad de evidencia empírica que ello supone. ¿Cuántos casos de bipolaridad nuclear han existido, de forma que se pueda afirmar razonablemente que ha causado uno u otro patrón en los regímenes internacionales? ¿De hecho, cuántos casos de bipolaridad, sin más? por poner un ejemplo. Estos problemas sugieren que el ideal nomológico-deductivo tiene serios problemas explicativos.

A estos puntos se le pueden agregar otros como cuál es la técnica procedimental más apta para dar cuenta del objetivo cognitivo que se persigue cuando en las Relaciones Internacionales, debido a la amplitud del campo, existen distintos niveles de análisis que suponen distintas unidades de estudio .

En definitiva, los problemas metodológicos en el estudio de las relaciones internacionales no son muy diferentes de los existentes en otras disciplinas sociales, como tampoco lo es el hecho de que teoría y método conforman una unidad constitutiva del quehacer científico, donde la primera establece el marco conceptual dentro del que se desenvuelve el segundo, y éste precisa el campo de aplicación de la primera.

Feyerabend, filósofo de las ciencias, sostenía que no existe un “método científico” que esté en uso general entre los científicos y que sea la piedra de toque del conocimiento. Por su parte Cicourel (1982) consideraba que la justificación y la eficacia de un método de investigación dependen del tipo de “presuposiciones instrumentales” antes esbozadas. Por lo que, cada concepción o cosmovisión para pensar la relación entre la ciencia y la verdad parte de supuestos ontológicos y epistemológicos diversos.

REFLEXIÓN SEGUNDA

Como se señalo el método siempre deriva o está en correspondencia con la teoría y esta con los supuestos que la conforman, de allí la necesidad de una vigilancia epistemológica. Etimológicamente significa “estudio del conocimiento”, o “estudio de la ciencia”, y puede entenderse como la rama de la filosofía que estudia los problemas del conocimiento. Si bien, este término, en su significado tradicional y clásico, se refiere al estudio crítico de las condiciones de posibilidad del conocimiento en general, aquí se le atribuye la función de ocuparse de la ciencia y del conocimiento científico, como objeto propio de estudio, por lo que se identifica con lo que, sobre todo en países de influencia anglosajona, se llama más adecuadamente filosofía de la ciencia.

Especialmente, como sostiene Bourdieu (1986) resulta necesaria

... una reflexión epistemológica justa sobre las técnicas y un esfuerzo por transmitir principios que no pueden presentarse como simple verdades de principio porque son el principio de las investigaciones de verdades. (Bourdieu, 1986:14)

Puesto que dicha reflexión epistemológica puede permitir una distinción preliminar entre paradigmas o escuelas dominantes o para vincular autores cuyas oposiciones doctrinarias ocultan el acuerdo epistemológico.

Las diferentes aproximaciones construyen el mundo social de formas diferentes. Lo que sí se puede hacer, sostiene Ruggie (1998) es tratar de ser más conscientes sobre qué aproximaciones epistemológicas son más apropiadas para el análisis de qué aspectos de las relaciones internacionales.

En principio, no existe un punto de Arquímedes externo desde el cual las relaciones internacionales puedan ser observadas “tal y como estas son en realidad”. Y ello porque son creaciones conceptuales y no entidades concretas. Así como toda construcción analítica en Ciencias Sociales, ciertos conceptos reflejan percepciones del sentido común, preferencias de actores, y los propósitos particulares para los cuales los distintos análisis son realizados. En definitiva, por ello, conceptos como regímenes internacionales, interés nacional o conflicto, serán siempre “conceptos discutibles”.

El problema es que la práctica del análisis de las relaciones internacionales refleja anomalías epistemológicas que derivan de las bastantes irreflexivas premisas lógico-positivistas en la Teoría de Relaciones Internacionales; independientemente de si son apropiadas o no ante un particular contexto epistemológico dado. Dichas anomalías debilitan seriamente los esfuerzos para alcanzar claridad y precisión conceptual. De manera que, al menos, es posible distinguir dos obstáculos epistemológicos a analizar.

Por un lado, según Searle (1997), en el deseo de emular las Ciencias Naturales, muchas de las concepciones de la Ciencia Sociales (entre ellas las Relaciones Internacionales) a menudo niegan o malinterpretan la eficacia de los fenómenos subjetivos e intersubjetivos.

La tendencia de la ciencia moderna y del pensamiento estructural ha apuntado a subordinar la práctica a la teoría, la historia a un modelo, que define y delimita un determinado sector de la realidad. Por eso la teoría social moderna se niega a ejercer una función hermenéutica, pareciera ser simplemente problem solving, es decir, contribuye a plantear, analizar y resolver un número de problemas relevantes a la luz de un modelo previo, más que ha identificar los nuevos problemas planteados por la realidad social; ergo, no habría nada que descifrar.

El neorrealismo es el arquetipo de la Ciencia Social física y las instituciones, así como las ideas y las normas, son factores que no comprende completamente. Por lo tanto, minimiza o distorsiona los roles que éstas juegan. Pero las premisas atomísticas del neoliberalismo institucional tampoco están mucho mejor preparadas para el análisis de los fenómenos intersubjetivos.

El postempirismo, como contrapartida, permite apreciar la historicidad de las relaciones internacionales, en su esencial pluralismo, como texto inconcluso, integrado por múltiples relatos y escrito por diversos autores, como le *texte générale* que abarca todas esas historias (Barthes, 1973).

Es sumamente complejo y difícil mostrar los comunes denominadores y las direcciones centrales del pensamiento postempírico. Sintetizarlo, más que heroico, sería temerario, pero dada la extensión de este trabajo es la única opción viable e indispensable a la vez. Los postulados se podrían aglutinar en tres grandes categorías referentes respectivamente, a la crítica a los grandes relatos que procuraron explicar la historia durante la época moderna: esto es, a la negación del sujeto como autor de esos relatos o la liberación de la condición de mero producto de los mismos, al énfasis de la historicidad sobre la hegemonía de la razón, en la diferenciación sobre a uniformidad, y en la deconstrucción como el método a través del cual es posible desarticular el discurso logo céntrico de la modernidad en su etapa madura, y abrirlo al pluralismo.

Para concluir este temerario, fugaz y muy personal resumen de los postulados epistemológicos del postempirismo, y contribuir a aclararlo más que a oscurecerlo, se debería decir que la epistemología de la postmodernidad privilegia la práctica como fuente de configuraciones sociales y de conductas individuales, y por lo tanto, como el principal motor histórico, por sobre la pretensión uniformadora y abstracta de los modelos generales y las prescripciones normativas.

En síntesis, el paradigma interpretativo lleva como supuesto fundacional la necesaria comprensión de sentido de la acción social en el contexto del mundo de la vida y desde la perspectiva de los participantes. Los supuestos que comprende este paradigma pueden ser sintéticamente enumerados de la siguiente manera: la resistencia a la naturalización del mundo social, es decir, partiendo de la diferencia sustancial entre la sociedad y la naturaleza por la cual la esta última no es producción humana y la primera si lo es, ergo, la principal diferencia en el análisis del mundo social y natural para esta concepción radica en que en el primero se analizan los motivos de la acción social y en el segundo se estudian las causas. En segundo lugar, se destaca, de acuerdo al aporte fundamental de Habermas (1999, 153-196), la importancia del concepto mundo de vida. Tercero, la comprensión de un significado como experiencia comunicativa, esto es, la comprensión de una manifestación simbólica exige la participación en un proceso de entendimiento, de allí que se hable del pasaje de la observación a la comprensión. Finalmente, como Schutz (1977) establece, la estructura del mundo social es significativa no sólo para quienes viven en ese mundo sino también para sus interpretes científicos. Sus datos son los significados ya constituidos de los participantes activos en ese mundo social, y a esos datos ya significativos deben referirse, en última instancia, sus conceptos científicos. Definición esta que lleva a la doble hermenéutica (Giddens, 1990).

En el plano internacional esta tendencia ha llevado a la insatisfacción con los esquemas convencionales, de alcances pretendidamente estructuralistas o sistémicos, al cuestionamiento del rol del Estado como actor monopólico de las relaciones internacionales, a la crítica al concepto que hacía de este –en su papel de formulador de políticas– un actor racional y unitario, al cuestionamiento del poder entendido fundamentalmente como la acumulación de capacidades

militares y la incorporación de otros factores en este concepto, al paulatino destronamiento de seguridad como el interés dominante en las relaciones internacionales y a la extraordinaria ampliación de la agenda, así como también, la proliferación de nuevos actores internacionales, gubernamentales o no gubernamentales.

Un segundo problema epistemológico omnipresente en este campo de estudio es el de la “explicación” (Ruggie, 1998.) Aunque la concepción dominante de explicación no logra cumplir los criterios formales del modelo nomológico-deductivo la mayor parte de las teorizaciones en Relaciones Internacionales bordean a veces, inconscientemente, este ideal hempeliano, según el cual un evento es explicado cuando puede ser formalmente deducido de una ley general y un conjunto de condiciones iniciales.

Incluso, algunos teóricos entienden que por ahora el ideal hempeliano no se cumple, y que quizá nunca se alcanzará, pero continúan sin embargo adhiriéndose a él como una aspiración sobre la base de que no hay “alternativas científicas”. Pero está todavía menos claro qué tipo de ciencia se está practicando en ese caso.

Nagel (1981) concedió hace ya tiempo que el modelo de ley de cobertura es inapropiado para explicar “eventos agregativos”; hay muy pocos, son altamente complejos, y con toda certidumbre guardan demasiadas diferencias unos de los otros. Todo lo cual hace problemática la condición necesaria de que éstas representen casos de “tipos” recurrentes. Nagel sugiere que los eventos agregativos y las estructuras sociales de gran escala sean “analizados”; esto es, despedazados en sus partes o en sus diferentes aspectos, una práctica que Waltz (1970) y sus seguidores, curiosamente, han rechazado sobre la base de ser reduccionista. Estas partes, cree Nagel, pueden ser susceptibles de explicaciones científicas aún cuando el conjunto no lo es.

Ello nos conduce a considerar qué es lo que se puede conocer y qué no.

REFLEXIÓN TERCERA

Si los supuestos epistemológicos, expresan la relación entre el sujeto cognoscente y el objeto conocido; ya sea como una relación de independencia que sustenta la objetividad o como una relación que se construye en la interacción sujeto-objeto y que da lugar a los resultados (Guba y Lincoln, 1994). Los supuestos ontológicos se refieren a la forma de concebir la naturaleza de la realidad: como un mundo autónomo cuya verdad es alcanzable, como un mundo que solamente puede ser aprehendido a través de aproximaciones o como una realidad múltiple construida socialmente.

Es Quine, quien define la ontología como el estudio de “lo que hay”, hace referencia al compromiso ontológico que implica que toda teoría, y todo lenguaje, debe decidir qué tipo de entidades o cosas constituyen sus referentes; en palabras suyas, “lo que una teoría dice que existe”.

Entonces, el mundo que envuelve a los hombres no tiene una morfología que pueda considerarse como inmutable e independiente de quienes forman parte de él, interviniendo en el proceso de su variación. El mundo es el resultado de la “organización” que algunas de sus partes (por ejemplo,

los hombres) establecen sobre todo aquello que incide sobre ellas, y está en función, por lo tanto, del radio de acción que tales partes alcanzan en cada momento. El mundo no es algo previo, por tanto, al “estado del mundo” que se refleja en el mapamundi. El mundo no es, en resumen, la “totalidad de las cosas”; sólo es la totalidad de las cosas que nos son accesibles en función del radio de acción de nuestro poder de conformación de las mismas. Escorzos diría Husserl (2001), la parte objetiva de una determinada perspectiva.

Holsti (1985) al plantearse la idea de paradigma científico de las Relaciones Internacionales señala

... no es meramente una cuestión de cuál representación o modelo del mundo es más consistente con las realidades. Cuestiones más fundamentales están implicadas; cuestiones relativas a cuáles son las unidades de análisis apropiadas o cruciales, cuál es el centro y cuáles las periferias en el campo de estudio y, lo más importante, cuál es la propia materia de estudio. (Holsti, 1985: 4)

Desde el siglo XVII hasta hace relativamente poco un único paradigma domino este campo de estudio, el paradigma tradicional (realista estatocentrico). Desde mediados de los años setenta han aparecido nuevas concepciones, críticas del paradigma tradicional, que se podría resumir en el paradigma de la sociedad global o interdependencia y el paradigma de la dependencia.

Sin entrar en detalle sobre sus supuestos, si resulta relevante reflexionar sobre dos aspectos.

Por un lado, el hecho de que las concepciones críticas si bien surgieron para dar repuesta a los vacíos cognitivos del primero y a los cambios ocurridos en la sociedad internacional, lo hicieron sobre la base de las preguntas planteadas por el paradigma tradicional. Es decir, problemas subsidiarios del problema fundamental planteado por el paradigma tradicional, la “naturaleza del poder”.

Por otro lado, las distintas concepciones (incluso intra paradigmáticas) se han visto atravesadas por un enfrentamiento ideológico-axiológico que es el debate idealismo versus realismo respecto de la imagen que se forma en relación al hombre, a la estructura del Estado y del sistema internacional.

Lo cual conduce a considerar que la ontología de las relaciones internacionales tiene un elemento central de intersubjetividad. Pero la postura epistemológica dominante en el análisis ha tenido, y en algunos casos sigue teniendo una orientación típicamente positivista. Aquí, entonces, tenemos la mayor debilidad del análisis de las Relaciones Internacionales; la epistemología contradice a la ontología. La contradicción entre ontología y epistemología ha suscitado, sorprendentemente, poca preocupación en la literatura.

Una vez que tomamos consciencia de la misma, ¿qué opciones hay disponibles para afrontarla? Una posibilidad sería tratar de negarla. La respuesta del neopositivismo de, por ejemplo, Abel (1948) al desafío señalado por el concepto weberiano de Verstehen ilustra ese camino; el concepto ayuda en el “contexto del descubrimiento”, sostiene Abel, pero en última instancia no es relevante para el “contexto de validación”. De esta forma no hay ningún desafío.

Una segunda opción sería tratar de formular una interpretación de la ontología intersubjetiva que sea compatible con la epistemología positivista. Si nuestra epistemología no nos permite desvelar los significados, aplicando el razonamiento análogo, busquemos, entonces, “el significado revelado”; es decir, algún sustituto “objetivo”. Debería bastar con señalar que esta solución es una huida hacia delante; desplaza el problema al ámbito de la asunción de que los sustitutos “objetivos” pueden captar la realidad intersubjetiva.

Finalmente, se podría optar por variantes de las epistemologías interpretativas, más afines a las realidades de las relaciones internacionales. La experimentación en esa línea ha comenzado hace tiempo en el campo de las Relaciones Internacionales. Haas (1983) ha venido aproximándose desde su noción de epistemología evolutiva, Cox (1986) ha desarrollado una epistemología histórico-materialista poco convencional que concede un lugar destacado al cambio de los marcos intersubjetivos del discurso humano y su práctica. Algunos han encontrado fructífera una posición epistemológica derivada de la pragmática universal de Habermas (1999), y otras posibilidades han sido también probadas.

CONCLUSIÓN

Si se observa con detenimiento la evolución del debate teórico, se encontrará que ha transitado y que posiblemente lo siga haciendo, bajo distintas formas, entre dos estelas, la idealista y realista. Como sostiene Dalla negra Pedraza los enfoques “sistémicos estructurales”, son realistas en su cosmovisión, puesto que la estructura del sistema internacional, ahora vista como una totalidad y no en forma fragmentada, considera nuevamente la configuración de poder; mientras que los “sistémicos-funcionales” o los “institucionalistas” son idealistas, ya que están sólo interesados por el marco jurídico institucional y su perfeccionamiento, independientemente de las características de la realidad y de la estructura de poder.

No obstante, el debate teórico alrededor de esta disciplina en ningún caso se centró en la posibilidad de considerar cómo debería explicarse la realidad (perspectiva realista) y a la vez intentar modificar (perspectiva normativo-idealista) la situación de aquéllos que carecen de poder. En ese sentido, resulta importante establecer cómo una teoría de las relaciones internacionales explica los fenómenos, los procesos y cuál es la conformación del mundo, pero también, cómo muestra una capacidad de modificación de esa realidad.

La tarea de nuestra reflexión no es entonces, abogar por alguna alternativa en concreto sino demandar que éstas sean tomadas en cuenta vigilando celosamente sus supuestos. Insistir en que, del mismo modo que la epistemología tiene que concordar con la ontología, también el modelo explicativo tiene que ser compatible con la naturaleza básica de la empresa científica que nos ocupa. Pero sobre todo, como sostiene Arendt (1997) al considerar la tarea de la teoría social, es necesario tender puentes entre pensamiento y acción. Enseñarnos cómo pensar, no qué pensar o qué verdades sostener, para que sepamos cómo actuar. La comprensión (reflexión) deviene de esta manera en la otra cara de la acción.

BIBLIOGRAFÍA

- Abel, T. (1948) “The operation called Verstehen” en *American Journal of Sociology*, vol. 54, nº 1, pp. 211-218.
- Arendt, H. (1997) *¿Qué es la política?*, Buenos Aires, Ediciones Paidós.
- Baranger, D. (2004) Epistemología y metodología en la obra de Pierre Bourdieu, Buenos Aires, Prometeo.
- Bourdieu, P. ([1980^a] 1991) *El sentido práctico*. Madrid, Taurus.
 - i) (2000) *Los usos sociales de la ciencia*. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Bourdieu, P. et al (1986) *El oficio de sociólogo*. México, Siglo XXI.
- Bunge, M. ([1999] 2000) La relación entre la sociología y la filosofía. Madrid, EDAF.
- Cicourel, A. (1982) *El método y la medición en sociología*. Madrid, Ed. Nacional.
- Cox, R. (1986) “Social forces, states and world order: beyond international relations theory” en *Neorealism and its critics*, Columbia University Press, Nueva York.
- Chalmers, A. (1988) *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?* Buenos Aires, Siglo XXI.
- Del Arenal, C. (1994) (3^o edición) *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Deutsch, K. (1970) *El análisis de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, editorial Paidós.
- Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. L. (1994), *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*. Bs. As., Argentina, Grupo Editor Latinoamericano.
- Duroselle J.B. (1992). Todo imperio perecerá: Teoría sobre las relaciones internacionales. México, Fondo de Cultura Económica.
- Figari, G. (1987) Teoría, epistemología y metodología de las relaciones internacionales. Rosario: CERIR, Serie 2 N ° 2.
- Giddens, A. (1987) *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Guba, E y Lincoln, Y (1994) “Competing Paradigms in Qualitative Research”, en Denzin, N. y Lincoln, S. (comps) *Handbook of Qualitative Research*, London, Sage Publication.
- Habermas, J. ([1970] 1988) *La lógica de las ciencias sociales* Madrid, Tecnos.
 - ii) (1999) Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social. Buenos Aires, Taurus.
- Haas, E. (1983), “Words can hurt you: or, who said what to whom about regimes” en *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca NY.
- Hempel, C. (1965) *Aspects of Scientific Explanation*, cap. 5, Free Press, Nueva York.
- Hoffmann, S. (1987). Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz. Buenos Aires, GEL.
- Hollis, M. ([1994] 1998) *La filosofía de las ciencias sociales*. Barcelona, Ariel.
- Holsti, K (1985) *The dividing Discipline. Hegemony and Diversity in International Theory*, Boston, Sage Publications.
- Husserl, E. (2001) *Invitación a la Fenomenología*. México, Ediciones Paidós.
- Keohane, R. (1993). Instituciones internacionales y poder estatal. Buenos Aires, GEL.
- Nagel, E. (1981) *La estructura de la ciencia*, Buenos Aires, Paidós.

- Marradi, A.; Achenti, N.; Piovani, J. I. (2007) *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Emecé.
- Ricoeur, P. (2003) *El conflicto de las interpretaciones. Ensayos de hermenéutica*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ruggie, J. y Kratochwill, F. (1986) “International Organization: a state of the art on an art of the state” en *International Organization*, vol. 40, nº 4, pp. 753-775.
- Ruggie, J. (1998) “Epistemología, ontología y el estudio de los regímenes internacionales” en *Relaciones Internacionales*, núm. 12, octubre de 2009 GERI-UAM.
- Searle, J. ([1995] 1997) *La construcción de la realidad social*. Barcelona, Paidós.
- Schütz, A. (1974) *El problema de la realidad social*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Schütz, A. y Luckmann, T. (1977) *Las estructuras del mundo de la vida*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Wilhelmy, M. (1988) *Política Internacional: Enfoques y Realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Waltz, K. (1970) *El hombre, el Estado y la Guerra*, Buenos Aires, Lafuente.

ⁱ Leandro Enrique Sanchez

Doctor en Ciencias Sociales (UNLP)

Magister en Metodología de la Investigación Social (Università di Bologna)

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP)

Profesor Ayudante Diplomado Ordinario de Metodología de la Investigación Social I y Taller de Tesinas en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP)

Cinco presidentes, tres dimensiones, quince años de Política exterior hacia la Cuestión Malvinas

Por **Federico Martín Gomez**ⁱⁱ

INTRODUCCIÓN

El diseño de una política exterior de Estado hacia la Cuestión Malvinas, ha sido y es eje de un debate continuo, tanto en la esfera política como en la académica, sobre su forma de elaboración y abordaje. Desde el regreso al sistema democrático en diciembre de 1983 y advirtiendo las consecuencias directas del conflicto del Atlántico Sur de 1982, los diversos gobiernos que se han sucedido desde entonces, han posicionado como supraobjetivo de su política exterior hacia las islas, la materialización de un proceso de diálogo con el Reino Unido (en diversa graduación), conducente a la negociación por la soberanía de las islas. Advirtiendo las variaciones en el éxito en la consecución de este objetivo, los diversos gobiernos han elaborado instancias físico-temporales de negociación intermedias, como son las referidas a los *recursos energéticos-alimenticios*, a una *dimensión político-diplomático* y una *variable humanitaria*.

El presente abordaje a estos procesos e instancias de elaboración de las diversas políticas exteriores hacia la Cuestión Malvinas, se iniciará desde el año 1995. Desde el mismo, realizaremos un análisis de las tres instancias de negociación hacia la cuestión, en las cuales los gobiernos de Carlos Menem, Fernando De La Rúa, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández¹, articularían el objetivo supra, negociación de la soberanía, con dichos objetivos en instancias de corto y mediano plazo.

La identificación y adopción de estas instancias/dimensiones, se vincula con estructuras teóricas de mediación internacional, como las planteadas por Jacob Bercovitch², quién plantea que ante la imposibilidad de acceder a los objetivos macros en una mediación (o en este acaso una negociación), la posibilidad de identificar instancias y espacios intermedios entre las partes en

¹ En la presente investigación obviamos el abordaje a las gestiones presidenciales de Ramón Puerta y Rodríguez Saá, como consecuencia directa del espacio temporal que los mismos abracan y la ausencia de una política hacia esta cuestión.

² Jacob Vercovitch, International Mediation. Journal of Peace Reserch. Vol 28. N° 1. Special Issue on International Mediation Febrero 1991. Pág 3-6.

conflicto, permitirá estructurar y fortalecer el diálogo, fomentando en instancias posteriores, la conducción del diálogo en torno al objetivo macro.

La elección de este año en particular no es fortuita, sino que responde a la necesidad de contener el presente acercamiento o abordaje. Es en este año, en el cual la nueva Constitución Nacional de la República Argentina, reformada en 1994, comenzaría a tener vigencia, conteniendo en su corpus la disposición transitoria, que hace referencia explícita como objetivo constitucional, la plena recuperación de la soberanía nacional sobre las Islas Malvinas, Islas Georgias y Sándwich del Sur y sus aguas circundantes, posicionándola como un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.

En ese mismo año, inició su segundo mandato, luego de los comicios realizados consiguiendo la reelección el Presidente Carlos Menem, quién no solo continuaría con su política exterior en general, bajo los designios del alineamiento a los Estados Unidos, sino que profundizaría la política de seducción a los kelpers, con las consecuencias que la misma originará al finalizar su gestión, hacia los gobiernos posteriores.

Como última referencia temporal, en dicho año se crea el Centro de Reflexión en Política Internacional, en la estructura de investigación del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP, reflejando también el por qué de la elección de este preciso año.

Advirtiendo estos marcos temporales, mediante los cuales podremos reflexionar las consecuencias y grados de éxitos parciales en las dimensiones planteadas anteriormente, para cada uno de los gobiernos que se han sucedido desde el año 1995 hasta la actualidad, podremos advertir la siguiente ecuación: cinco gestiones presidenciales, cada una de ellas con las tres dimensiones de negociación, derivarán en el planteamiento de quince instancias de negociación, originando el objetivo de la presente investigación, la identificación de dichas instancias y advertir la efectividad de las mismas, en la dirección al objetivo constitucional argentino, la soberanía nacional sobre las Islas Malvinas, Islas Georgias y Sandwich del Sur y sus aguas circundantes.

SEGUNDO MANDATO DE MENEM: SEDUCCIÓN Y BILATERALIDAD

El inicio de la segunda gestión presidencial de Carlos Menem, caracterizado por la vinculación profunda con los Estados Unidos, mediante las relaciones carnales y la consecución del restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino Unido lograda con la concreción de los acuerdos de Madrid I (octubre de 1989) y Madrid II (febrero de 1990), plantearon las bases de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas, enmarcada claramente en la ingeniería del “paraguas de soberanía”, consistente en *la protección de los derechos referidos a la soberanía, de cada parte en lo que respecta a los archipiélagos y espacios marítimos circundantes pero a su permitió la reanudación de las relaciones diplomáticas, consulares y económicas*³.

La dimensión político-diplomática fue planteada en virtud de la mejora de las relaciones con el Reino Unido, hacía la búsqueda de acuerdos y cooperación, dando lugar a la instancia

³ Entrevista al Dr. Alejandro Simonoff. EN: Guerra de Malvinas. Veinticinco años después. Cuadernos Argentinareciente. N°4/ Julio-Agosto 2007. Pág. 142-147.

temporoespacial de concreción de los acuerdos en materia de hidrocarburos, teniendo como basamento los conseguidos en materia pesquera. Promediando la segunda gestión de Menem, la política de seducción a los isleños, claramente había comenzado a demostrar sus características paupérrimas de abordaje a dicha cuestión; motivados por estas consecuencias el gobierno inicio dos caminos, el reposicionamiento mínimamente simbólico, de la cuestión en los foros internacionales y la posibilidad potencial de iniciar la promoción del tema mediante dos vías totalmente desconectadas: acciones judiciales y la indemnización de los kelpers. El diseño de una política propia dirigida hacia los isleños, más conocida como política de “seducción a los Kelpers”, debe ser reinterpretada claramente como peligrosa, debido al grado de valorización que le era reconocida a los isleños en la posibilidad de interactuar con el gobierno argentino, más allá de lo simpático e irrisorio que la misma representará mediante el envío de ositos Winnie The Pooh, para los niños en las islas y otros regalos como tarjetas de saluciones para fin de año, de parte del Canciller Guido Di Tella.

La concreción para julio de 1999, al finalizar la gestión, del acuerdo de Vuelos Aéreos, que conectaran y comunicaran al continente con las islas y viceversa, no fue el producto de las gestiones nacionales, sino la consecuencia de un acontecimiento internacional, el arresto de Augusto Pinochet por parte del gobierno británico, lo que causo el cese de los vuelos a las islas desde Chile, como represalia de este último.

De esta manera los ciudadanos argentinos podrían volar nuevamente a las islas, cumplimentando ciertos requisitos, entre ellos uno muy importante, la utilización del pasaporte internacional.

La dimensión energética-alimenticia, demostró un aspecto evolutivo mediante la Declaración Conjunta sobre Cooperación en actividades petroleras en el Atlántico Sud Occidental de 1995, la cual tuvo gran repercusión a nivel nacional; duramente atacada desde la oposición política, refiriéndose a los escasos beneficios que la misma tendría y los perjuicios que acarrearía, demostraría su valoración en la presidencia de Néstor Kirchner. La cuestión pesquera fue abordada, desde la cimentación de una comisión científica, la cual velaría por la protección y el estudio de esa riqueza, para su aprovechamiento sustentable, mediante misiones conjuntas y la administración responsable en el otorgamiento de licencias para su explotación.

Finalmente la última instancia en la agenda de la Cuestión Malvinas, durante el segundo mandato de Menem, fue la dimensión humanitaria, donde la autorización de los primeros viajes de los familiares de caídos en el conflicto del Atlántico Sur, fue otorgada por el Reino Unido y concretada mediante la gestión de la Cruz Roja Internacional.

EL GOBIERNO DE LA ALIANZA

La construcción del andamiaje diplomático de la Alianza, fue llevada adelante, previamente a la asunción de Fernando De La Rúa, el 10 de diciembre de 1999. El IPA (Instituto Programático de la Alianza), se constituyó como el think tank, desde el cual se generarían las pulsiones necesarias

para la construcción de un abordaje hacia la Cuestión Malvinas. El mismo estuvo constituido por grandes diplomáticos, políticos, académicos y especialistas en la cuestión⁴

De esta manera la decisión de restablecer en la agenda internacional, tanto en los foros como ámbitos donde la cuestión sería tratada, se contraponía al proceso anterior, abandonando la seducción y reimpulsando la histórica resolución 2065 de las Naciones Unidas, todo ello aspirando

“a dar continuidad a la acción y fortalecer la capacidad negociadora regional. Una política de Estado sobre Malvinas, no debe reducirse a un ejercicio en el que el Gobierno propone y la oposición acepta, retoca o rechaza las ideas. Se trata en cambio, de la construcción conjunta de una estrategia sobre los problemas que abarca la cuestión. Hay que avanzar en el diálogo con el Reino Unido, con el objeto de lograr acuerdos que contengan los procedimientos, los tiempos y etapas para construir y fortalecer las medidas de confianza recíproca entre las partes. Se debe actuar en dos planos, mutuamente condicionados: el de las comunicaciones, el económico y el de la circulación de personas entre las islas y el territorio continental, por un lado y el político que debe conducir a diálogos amplios que incorporen la cuestión de la soberanía. La continuidad de las negociaciones dependerá del acuerdo de las partes. La Alianza está abierta a la consideración de diversas formulas que puedan facilitar estos objetivos. La construcción de la confianza es un proceso que requiere tiempo y una profundización paulatina”⁵.

En la *dimensión político-diplomática* múltiples reuniones y encuentros bilaterales entre funcionarios de ambos países se produjeron durante la gestión de la Alianza; el primero de ellos, días antes de la asunción de De La Rúa, en la conferencia de los partidos socialdemócratas, realizada en París, donde los mandatarios también se encontraron y dialogaron en torno a la Cuestión. Asimismo el encuentro producido en Iguazú, donde además de tratarse el tema de la soberanía sobre Malvinas, se trató cuestiones de índole claramente económicos. La construcción de la relación bilateral hacia la Cuestión, el plano de ámbitos de confianza entre ambos gobierno fue acrecentado, por varios gestos y acciones simbólicas; el retiro de la guarnición militar británica en las Islas Georgias fue aplaudido por el gobierno nacional, como así también luego de duras negociaciones y diálogos, el retiro del veto para que la Ciudad de Buenos Aires se convirtiese en la Sede del Tratado Antártico.

En el plano diplomático-burocrático nacional, la constitución en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, de la Secretaría de Asuntos del Atlántico Sur a cargo de la ex Canciller y actual funcionaria de la cancillería, la Dra. Susana Ruiz Cerruti, con el objetivo puntual de la búsqueda, recopilación y análisis de información sensible para una posible presentación de la Argentina ante la Corte Internacional de Justicia, demostró y puso de manifiesto la búsqueda de opciones de abordaje alternativos del tema, ante lo monolítico de la anterior gestión. Dicha instancia quedo en potencial, ante la suspensión de la misma, debido a la coyuntura tanto nacional como internacional al promediar el año 2001.

⁴ Algunos de los miembros de este núcleo epistémico de la Alianza eran: Raúl Alfonsín, Graciela Fernández Meijide, Carlos Álvarez, Rodolfo Terragno, Fernando De La Rúa, Horacio Jaunarena, José Luis Machinea, Lucio García del Solar, Oscar Shuberoff, Nilda Garré y Dante Caputo.

⁵ “Malvinas: la Alianza quiere un rol activo en la política de Estado”. Clarín, 6 de febrero 1999. Pág. 5.

La dimensión referida a los *recursos energéticos-alimenticios* fue la que sufrió el mayor detrimento en la agenda bilateral, ante la continuidad de las acciones unilaterales isleñas en desmedro de generar un diálogo que condujese a nuevas instancias de cooperación, enfocándose en la conservación de los recursos. La cuestión petrolera, sufrió un endurecimiento en su fluidez, ante las licitaciones ofrecidas por los isleños entre febrero y abril del año 2000, en las cuales se negociaron zonas de exploración y potencial explotación de este recurso, lo cual motivo el pleno rechazo argentino; así mismo, la cuestión ictícola, ante los incidentes con buques argentinos en las aguas circundantes o próximas a las islas, sufrió las mismas consecuencias, sumado a la venta de licencias de pesca sin regulación o control ante la depredación del recurso.

La *dimensión humanitaria* estaría sujeta al desarrollo de las otras dos dimensiones. Asimismo la negociación tendiente a construir un ámbito de cooperación para la realización de un Estudio de Factibilidad de Desminado de las islas, inaugurado al inicio del gobierno de la Alianza ante los compromisos de ambos gobiernos con sus obligaciones ante la Convención de Ottawa, quedaría en estado latente como consecuencia de la convulsión interna que sufriría el gobierno nacional, y con su posterior caída la crisis y eclosión nacional en diciembre de 2001.

POLÍTICA DE ESTADO SIN ESTADO HACIA LA CUESTIÓN MALVINAS

La grave eclosión estatal que atravesó nuestro país desde los últimos días del año 2001, derivó en la renuncia del Presidente Fernando De La Rúa y en una seguidilla de asunciones y renunciaciones presidenciales, en el transcurso de diez días.

Ante la ausencia de estos márgenes, la urgencia del diseño de una política exterior de Estado, en una instancia nacional de eclosión estatal, y en una coyuntura internacional, en la cual predominaba una agenda de securitización internacional post 11 de septiembre, sería prioritario. Es allí donde surge el cuestionamiento del autor del presente ¿qué capacidad de ingeniería puede desplegar un gobierno en esa situación de eclosión y de tales características hacia la Cuestión Malvinas, en el marco del vigésimo año del final del conflicto de 1982?

El interinato del presidente Duhalde, como así también la gestión del Canciller Carlos Ruckauf, tendrían su inicio dos días antes a conmemorarse el 169° aniversario de la ocupación de las Islas Malvinas, por parte del Reino Unido y del retiro por la fuerza de los habitantes y de las autoridades argentina en ellas. Con motivo de ello, se emitió el comunicado oficial de la Cancillería reiterando los objetivos nacionales de la recuperación plena de la soberanía de las Islas, por medio del diálogo y el derecho internacional.

En la *dimensión político-diplomático* de la cuestión, la continuación de las negociaciones bilaterales mantendría un paralelo al posicionamiento que la misma tendría en los foros internacionales. La urgente situación económica nacional y de aislamiento internacional, condicionó la posibilidad de un planteo fuerte desde el gobierno argentino hacia Londres, en el marco del vigésimo aniversario del conflicto y del reclamo de soberanía sobre las islas, generado por la ecuación economía-deuda-inserción-créditos internacionales, en la cual el Reino Unido, era una de las piezas claves del engranaje internacional.

La *dimensión recursos energéticos-alimenticios* en relación al petróleo y a la pesca, claramente tendrá un declive, en función del accionar unilateral isleño en negativa a la posición argentina de denunciar la misma en un efecto de retroalimentación, que se plasmará en la disminución de las reuniones de los comités especializados y de los grupos de trabajos binacionales.

En la *dimensión humanitaria*, el posicionamiento de una agenda humanitaria que inició su estructuración con el reinicio de los vuelos con pasajeros argentinos en 1999, claramente vería acrecentada su potencialidad significativamente, la agenda de la cuestión humanitaria, el vigésimo aniversario era el componente necesario para ello. De esta agenda y para la gestión en análisis, resaltamos la consecución de la aprobación de la construcción del cenotafio argentino en el cementerio de Darwin, el cual sería concluido en 2005 e inaugurado a finales del año 2009.

Es factible observar, que la realización de la gestión Duhalde, claramente se vio estructurada (de manera negativa) y vulnerada en su política exterior hacia la Cuestión Malvinas, por la situación de eclosión estatal que nuestro país sufría, pero asimismo, dicha gestión se constituyo de cierta manera en el basamental de las próximas gestiones presidenciales hacia la Cuestión Malvinas.

EL GOBIERNO DE N. KIRCHNER Y MALVINAS, CUANDO LOS VIENTOS DEL SUR SOPLAN FRÍOS

La asunción como presidente de la Nación por parte de Néstor Kirchner, se develó como todo un símbolo de la política que se desarrollaría hacia Malvinas; desde su discurso de asunción, se presentó a sí mismo como un hombre del sur, de la Patagonia, de espíritu malvinero.

En la *dimensión político-diplomática*, el reclamo de soberanía nacional tendría como vocero inicial, al Canciller Rafael Bielsa, desarrollando sus funciones desde la XXIII Reunión de la Comisión de pesca del Atlántico Sur (2003), como así también en el ámbito de foros internacionales, el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, o en el marco de la OEA y el Mercosur.

La posición intransigente del gobierno británico ante la renuencia isleña de no permitir vuelos de bandera argentina a las islas, derivó en la decisión argentina de decretar el cese de los vuelos chárter permitidos hasta ese momento por la Argentina hacia las islas, solo permitiendo los vuelos que se constituyeron en el acuerdo de julio de 1999.

La dimensión referida a los *recursos energéticos-alimenticios* se plasmó en un claro deterioro. La sobreexplotación del recurso ictícola y las excesivas ventas de licencias pesqueras de manera unilateral por parte del gobierno de las islas, produjo consecuentes roces, perjudicando las negociaciones en esa materia.

El cese de las reuniones del comité de pesca del Atlántico Sur, como así también el subcomité científico para la preservación del recurso, sería el resultado de estas acciones, desde el 2005.

En la instancia de negociación de humanitaria, la finalización a mediados del año, 2005 de la construcción del cenotafio en el cementerio, como fue analizado anteriormente, abrió una nueva instancia de negociación; dentro de esta misma dimensión, el diálogo para la concreción de un

Estudio de Factibilidad de desminado de las islas, tendría grandes avances, en función de las fechas límites impuestas a los estados partes del Tratado de Ottawa.

Con el cambio de Canciller y la asunción de Jorge Taiana, la continuidad de la política exterior hacia Malvinas, con sus características y variables, sería acrecentada.

En el año 2007, año de la conmemoración del vigésimo quinto aniversario de la finalización del conflicto del Atlántico Sur, la decisión de dar por finalizada la Declaración Conjunta sobre Cooperación en actividades petroleras en el Atlántico Sud Occidental de 1995, fue el reflejo de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas, durante la gestión de Néstor Kirchner, momento en el cual el Canciller Taiana declaró que *“el Reino Unido ya no podrá pretender justificar, desde la letra y espíritu del acuerdo, su ilegítimo accionar unilateral en nuestra plataforma continental que llevara a la parálisis, hace ya siete años, a la comisión bilateral creada por el entendimiento...”*⁶.

Esta decisión fue motiva por el constante accionar unilateral isleño, pero con el apoyo británico, de desarrollar políticas tendientes a la exploración y explotación de los potenciales recursos petroleros en las aguas circundantes a las islas, determinando efectos negativos en los intereses argentinos, por la existencia de la disputa de soberanía, sobre las islas y sus aguas circundantes, por lo tanto sobre sus recursos.

La búsqueda de nuevas variables y esferas de negociación, como la humanitaria, fueron abiertas y estimuladas en su desarrollo por el kirchnerismo, como así otras sufrieron el agotamiento hasta el cese de las mismas. El aporte de nuevos abordajes hacia la cuestión, desde el plano político-diplomático-burocrático nacional, fue impulsado por la gestión en sí, como la creación en el ámbito de la Cámara de Diputados de la Nación, pero con potencialidad e influencia en todo el Parlamento de la Nación del Observatorio Parlamentario Cuestión Malvinas, creado por iniciativa del Diputado Nacional Jorge Argüello, actual embajador argentino ante las Naciones Unidas.

EL GOBIERNO DE CRISTINA ¿LA PROFUNDIZACIÓN DE UN MODELO HEREDADO?

La asunción de Cristina Fernández como Primer Mandatario de la Nación, determinó claramente el devenir de la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas en un *continuum* de su predecesor; esto se vería plasmado en la continuidad del Canciller de la Nación y de la Ministro de Defensa en sus cargos, ambos ministerios de intima relación con los intereses argentinos en el Atlántico Sur.

La continuidad de esta política hacia la Cuestión Malvinas, tendrá sus variaciones mínimas, pero necesarias, para poder enfrentar y responder a las acciones británicas.

En la *dimensión político-diplomático*, una serie de desencuentros con el gobierno de Blair, como consecuencia de la agenda nacional, no permitió a la Presidente viajar en el 2008 a Londres. Si pudo realizar el viaje y encontrarse con el Primer Ministro británico en el año 2009, a inicios del

⁶ Taiana, J. *“El diálogo como único camino posible”*. En: Clarín, 1 de abril de 2007. Pág 35.

mes de abril. En la ocasión rindió homenajes a los caídos en combate, el día 2 de abril desde la Plaza San Martín frente a la Embajada argentina en Londres, junto a un grupo de ex combatientes.

El cumplimiento de los plazos estipulados para la realización de la presentación de la extensión de la línea de la plataforma marina y por lo tanto de la extensión de soberanía nacional, derivó en la decisión del gobierno de presentar en la misma, el sector referido a las aguas circundantes a las Islas Malvinas, Islas Georgias y Sandwich del Sur, como así también al sector antártico argentino. El Reino Unido hizo lo mismo según sus pretensiones. El organismo de las Naciones Unidas no realizará ninguna determinación, ni tomará una decisión final sobre aquellos sectores donde existiese una disputa de soberanía.

A raíz de diversas iniciativas, en relación a la incorporación del territorio de las islas como territorios de ultramar de la Unión Europea, a través del Tratado de Lisboa, conllevó la presentación de quejas formales ante diversos gobiernos europeos, por parte de la Argentina ante dicha decisión.

En la dimensión de los *recursos energéticos-alimenticios*, la decisión del gobierno británico de habilitar los permisos, con la solicitud del gobierno de las islas del envío de una plataforma de exploración y explotación petrolífera hacia las aguas de las islas, generó una escalada diplomática de proporciones preocupantes, donde las amenazas y reenvío de fuerzas militares (terrestres y navales) hacia las islas, solo ha producido el endurecimiento del ya tenso diálogo entre las partes.

La dimensión humanitaria, en la cual la concreción de los viajes de los familiares de caídos en el conflicto para realizar la inauguración del Cenotafio en el Cementerio Argentino en las islas, en el mes de octubre de 2009, ha permitido observar un incremento de esta agenda mediante la retroalimentación que se sucede por la participación de actores de la sociedad civil, como potencial variable en los futuros procesos de acercamiento/negociación/abordaje de la cuestión desde el gobierno nacional.

CONCLUSIONES

Mediante el abordaje aproximativo realizado, varias son las conclusiones a las cuales podemos arribar, pero aún son más los interrogantes que nos surgen y que debieran ser planteados. El diseño de una política de Estado hacia la Cuestión Malvinas, claramente ha comprendido diversos patrones de desarrollo y estructuración.

El inicio de la segunda presidencia de Menem, materializó una política hacia la cuestión, con la implementación del diseño de una doble ingeniería diplomática, por medio de la continuidad del *"paraguas de soberanía"* (a través del cual se condujo al restablecimiento de las relaciones con el Reino Unido) y de *"la seducción a los kelpers"*, instrumentos que produjeron consecuencias, las cuales aún perduran, y se trabaja en función de las mismas. En la *dimensión político-diplomática*, como consecuencia del restablecimiento de relaciones produjo la posibilidad de que la Argentina hallase nuevamente la posibilidad de diálogo y negociación, pero la misma seducción a los isleños, determinó que los mismos se posicionasen como un tercer actor en el conflicto, no siendo así por ser los mismos ciudadanos británicos desde la sanción del Acta de Ciudadanía en 1983. La dimensión de los *recursos energético-alimenticios* permitió el posicionamiento de empresas

petroleras en la zona en conflicto, pudiendo realizar tareas de prospección marítima. En la dimensión ictícola, la necesidad de preservación de los recursos fue potencialmente favorecida, pero en la instrumentación se observó un déficit y agotamiento con el correr de las administraciones.

La *dimensión humanitaria* se construyó mediante la posibilidad del regreso de ciudadanos argentinos a las islas, la cual se obtuvo con los acuerdos de 1999, pero con la ambigüedad de los resultados por la necesidad de presentar el pasaporte para poder realizar el viaje y poder ingresar a las islas.

Ya en el transcurso de la gestión de la Alianza, en el marco de la *dimensión político-diplomático*, el encuentro bilateral y la seducción, fue suspendido y reemplazado por el diálogo bilateral y el planteamiento multilateral del tema, necesario para poder reposicionar la cuestión; la colisión y fracaso de la dimensión de los recursos energéticos-alimenticios y su potenciada debacle se produjo en el desarrollo paralelo de la *dimensión humanitaria* de la diplomacia, mediante el diálogo sobre desminado y la construcción del cenotafio en el Cementerio Argentino. La caída del gobierno de la Alianza, derivaría en un escenario posterior de la cuestión, donde se debería reconstruir dichas dimensiones.

Duhalde presentó *un continuum* en la política del gobierno anterior, en el marco del vigésimo aniversario, en la *dimensión político-diplomático*, desde la cual se irán basamentando de manera particular las políticas kirchneristas hacia la cuestión, especialmente las multilaterales y de caracteres humanitarios.

La política exterior de Néstor Kirchner hacia Malvinas, puede ser identificada como agresiva, en función de las medidas adoptadas por el mismo, pero el estratégico posicionamiento de la diplomacia hacia la defensa de los intereses nacionales en el Atlántico Sur fue reactivo al accionar unilateral británico y del gobierno de las islas. Se observa con claridad ante la denuncia del acuerdo petrolero de 1995, debido a la imposibilidad de obtener beneficios del mismo, se lo denuncia sobre finales de la presidencia, en el mes de marzo de 2007, sumado a la suspensión de vuelos chárters hacia las islas realizados por empresas de bandera chilena.

La dimensión energética-alimenticia demostró como hemos visto un gran retroceso por la posición británica intransigente ante la política isleña y la impotencia de las políticas generadas desde el continente.

La dimensión humanitaria de la cuestión, fue la que claramente ha demostrado un desarrollo; la materialización del desarrollo del estudio de factibilidad de desminado, la finalización del Cenotafio, los vuelos de ex combatientes y familiares a las islas, como otros puntos de esta dimensión demuestra la evolución de la misma en la agenda nacional y bilateral.

La actual gestión presidencial de Cristina Fernández, y su gestión hacia la Cuestión Malvinas, claramente encuentra su devenir en el gobierno predecesor. La dimensión política-diplomática aunque poder de reacción ante los actos unilaterales británicos, ha estructurado apoyos y basamentos tanto bilaterales como así también multilaterales en la consecución de mantener el tema en la agenda internacional. La dimensión energético-alimenticia, claramente ha demostrado

su desgaste; así lo demuestra la actual situación de conflictividad ante la presencia de la plataforma petrolera *Ocean Guardian*. La continuidad en el otorgamiento de licencias de pesca por parte del gobierno de las islas, colisiona con una alarmante situación de depredación de los recursos vivos marinos.

La dimensión humanitaria es la que mayores progresos ha presentado y se posiciona, como la arista de este triángulo dimensional de diálogo/negociación entre las partes en conflicto.

El poder abordar a manera de aproximación en su estado y comprender las políticas exteriores hacia Malvinas en estos quince años de formulación nos permite conocer, analizar y reflexionar en torno a las mismas; las potencialidades en su continuidad o la necesidad de introducir nuevos elementos, variables o escenarios, para la consecución de la defensa de los intereses nacionales, del diálogo, la cooperación y negociación por la soberanía Islas Malvinas, Islas Georgias y Sandwich del Sur como así también sobre sus aguas circundantes, se posiciona como un desafío en el corto plazo, no solo para la actual gestión nacional, sino también la oposición política, para el mundo académico y la sociedad civil en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Simonoff, Alejandro. EN: "Guerra de Malvinas. Veinticinco años después". Cuadernos Argentínareciente. Entrevista. N°4/ Julio-Agosto 2007. Pág. 142-147.
- "Malvinas: la Alianza quiere un rol activo en la política de Estado". Clarín, 6 de febrero 1999. Pág. 5.
- Vercovitch, Jacob. International Mediation. Journal of Peace Reserch. Vol 28. N° 1. Special Issue on International Mediation Febrero 1991. Pág 3-6.
- Taiana, J. "El diálogo como único camino posible". Clarín, 1 de abril de 2007. Pág 35.

ⁱⁱ **Federico Martín Gomez**

Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP)
Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP)
Profesor Adjunto de Política Exterior Argentina (UCALP)
Profesor del seminario "Malvinas, comunicación y nación" (UNLP)

Análisis de la política exterior argentina en clave regional 6 gestiones + 9 claves: 15

Por Victoria Zapataⁱⁱⁱ

INTRODUCCIÓN

Para elaborar un estudio respecto de la política exterior y más aún, de un aspecto de la misma, se debe tener en cuenta como primera medida la *formación de un concepto*. En base a ello, se puede seguir la línea elaborada por Parsons que tomara Deutsch (1968). Para que se de la aceptabilidad de un concepto en las Ciencias Sociales, éste debe cumplir ciertos requisitos previos que lo coloquen en una situación de prueba en la práctica cotidiana. Por lo tanto, tiene que completar las características de *mantenimiento de pautas, adaptación, logro de fines e integración*. Se remarca que estas pautas también son características de cualquier grupo social. Sin embargo, para que un concepto tenga uso en cualquier sistema social y tenga la cuota de durabilidad necesaria, deberá también cumplir con otros dos requisitos: *el establecimiento de fines y la función de autotransformación*.

La importancia de dicha referencia radica en la utilización y sentido del concepto de *política exterior*. Como se entiende de lo antedicho, tiene necesariamente que existir una adecuación de los conceptos a la realidad, pero también una suerte de especificidad en la construcción de los fines y una capacidad de aprendizaje del sistema en el cual se elabora el mismo. Según el autor, estas son las características que permitirán al sistema mantener sus pautas, preservando su identidad y teniendo mayores posibilidades de supervivencia y desarrollo.

Para la gran mayoría de los autores referidos a la disciplina, la política exterior es una política pública que debe ser elaborada por el Estado con miras a la consecución del interés nacional. Para Lasagna (1995) dicha política es concebida como un área de la actividad gubernamental que alude principalmente a las relaciones entre el Estado y otros actores (principalmente pero no exclusivamente, otros Estados) en el sistema internacional. En este sentido, el trabajo de Lasagna resalta de dicha política gubernamental, los aspectos que derivan del entramado político doméstico que la elabora, pero siempre rescatando el valor de que la misma tenga una coherencia y una correlación en su implementación a nivel internacional. Y por sobre todas estas premisas,

que la necesidad de incorporar la idea del *cambio* al estudio de la política exterior, enriquecería el debate entre los analistas.

Respecto a este punto Diamint (2003) introduce una crítica a la necesidad de los estudiosos de encontrar un eje continuidad/cambio para analizar la política exterior, sobre todo desde el retorno a la democracia. Para Diamint, la estabilidad de la política exterior y su principal logro más allá de esta dialéctica, responde al establecimiento y fortalecimiento de la democracia en el país, situación invariable entre los diversos tonos que han caracterizado a las administraciones desde aquel entonces.

Sin embargo, existe un punto a resaltar más allá de la variedad o continuidad de políticas a través del tiempo. Y esto es, que el escenario internacional se ha transformado al punto de volverse más complejo, fluido, y dinámico, pero fragmentado e incierto. De esta manera los Estados deben aceptar y afrontar que las actividades, los objetivos, los recursos y las temáticas se han ido diversificando, logrando una suerte de especificidad en ciertas áreas donde puede existir mayor vinculación entre los países. Lo internacional condiciona lo doméstico y viceversa, otorgándole al fenómeno la característica de *interméstico*.

Según Tomassini (1991), esta situación ha producido para las políticas exteriores latinoamericanas, ciertos desafíos que se deberán tener en cuenta a la hora de enfrentar el ámbito internacional. Entre ellos, se destacan: 1) que se debe comprender la necesidad de cambio como un estado normal de las relaciones internacionales, “en este contexto, la adaptación bien informada, inteligente y oportuna al cambio pasa a constituir la esencia misma de la política exterior de los países”; 2) reconocer la complejidad del mundo contemporáneo y lo que ésta ha producido en cuanto a la multiplicidad de temas que se encuentran dentro de las agendas internacionales de los países; 3) la aparición y multiplicidad de nuevos actores que influyen en los asuntos internacionales; 4) el dilema de la incertidumbre y la necesidad de previsión que deben sopesar las políticas exteriores latinoamericanas, lo que hace que deban resolver los problemas en el corto y mediano plazo, sin poder articularlos con políticas de largo plazo; 5) la creciente influencia de los intereses internos que se ponen en juego a la hora de elaborar una política exterior; 6) la importancia que generan en los asuntos internos de un país, las circunstancias internas de otros; la creciente vinculación de temáticas entrecruza lo interno con lo externo, y problemas referidos a cuestiones políticas, económicas, tecnológicas y culturales se hacen menos independientes unos de otros.

Ergo, los países latinoamericanos no escapan a una realidad: están más fuertemente influenciados por los factores externos que por lo internos. Para muchos autores, el carácter dependiente y subdesarrollado de los mismos genera esta situación, combinándose con la progresiva integración internacional y la complejidad del sistema. La influencia que ello genera para las políticas exteriores y las economías nacionales es claramente visible. (Tomassini; 1991: 244-248).

El aporte de Velázquez Flores (2007) en base a esta línea de acción es de gran importancia, en cuanto especifica el marco teórico en base al cual debe entenderse la política exterior, logrando una definición más acabada y cercana a la realidad que hoy enfrentan los países de nuestra región. Según el autor

“...la política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y en objetivos concretos. Dicha política se sustenta en un *proyecto* de nación específico y depende de la capacidad de *negociación internacional* del Estado. A su vez, la política exterior esta determinada por los *factores de situación* tanto internos como externos”. (Velázquez Flores; 2007: 20)

Finalmente, los trabajos de Russell y Tokatlián (2003) y los de Calle (2008) demuestran que con el quiebre del modelo globalista en el primer caso y el advenimiento de la redemocratización en el segundo, la política exterior argentina ha intentado generar un ‘nuevo tipo de inserción’ o relacionamiento, sin atender a pautas concretas que obtuvieran una política de tipo estructural, largoplacista; en definitiva, una política de Estado, más que de gobierno. En el caso de los primeros autores, lo ejemplifican en la relación con Brasil, en el caso del segundo, con los condicionamientos internos y externos que ha tenido la política exterior argentina en el siglo XXI.

Siguiendo estos análisis se entiende que la política exterior ha tenido características erráticas, reactivas, confrontativas en la mayoría de los casos, lo que ha dado como resultado una imagen negativa, de poca confiabilidad y confianza externas. Y para el caso, el ámbito regional no ha escapado a esta lógica. Ahora bien ¿es realmente cierto o existen regularidades que pueden encontrarse para considerar a dicha política exterior más constante que errática, más armónica que confrontativa?

LOS EJES EXTERIORES DEL PERÍODO

Naturalmente un escenario posterior a los gobiernos de facto de la dictadura de 1976, trae aparejados ciertos elementos que constituyen el punto de partida desde el cual se supone debería considerarse la política exterior de un gobierno democrático. La asunción de Raúl Alfonsín a la presidencia, puso en evidencia que las principales aristas que llevarían adelante su estrategia doméstica e internacional, devenían de la necesidad tanto como de la urgencia, de colocar nuevamente a nuestro país en un lugar favorable; es decir, llevar a cabo una política de reinserción en el escenario internacional.⁷ El modo mediante el cual se llevaría a cabo esta política debía considerar dos aspectos: uno “defensivo” de carácter interno y principalmente referido a crear un orden institucional claro, manteniendo criterios de consenso y otro “ofensivo” de carácter externo, para lograr reposicionar a la Argentina luego de la guerra de Malvinas. (Paradiso; 1993: 186). Todo ello en un contexto general de recrudescimiento de la lógica bipolar con el advenimiento de lo que Halliday denominó la Segunda Guerra Fría.⁸

En consonancia con lo anterior, los lineamientos de la administración Alfonsín fueron tres: resolución de los problemas de la paz, el desarme y la vigencia de los Derechos Humanos; una política exterior independiente; y el reclamo por un orden internacional más justo.

⁷ Véase, Caputo, D. (1989) “Entrevista efectuada por América Latina/Internacional al ex Canciller Dante Caputo”, en *América Latina/ Internacional*, Buenos Aires, Nº 21, julio- septiembre 1989, 260-268.

⁸ El autor diferencia cuatro etapas dentro de la contienda bipolar: 1) “Primera Guerra Fría”, 1946- 1953; 2) “Antagonismo oscilatorio”, 1953-1969; 3) “Distensión”, 1969- 1979; y 4) “Segunda Guerra Fría”, 1979 en adelante. (Halliday, 1989: 23)

Estos elementos se desarrollaron en mayor o en menor medida durante su gestión, pero lo que se produjo en 1989 con la caída del régimen soviético, condicionó el escenario internacional de tal manera que la presidencia de Carlos S. Menem se vio favorecida por las estrategias de Bretton Woods, los cambios en la estructura administrativa del Estado de Bienestar y su correlato con políticas neoliberales en toda la región. Además, la visión de Argentina en el mundo, no era tan marcadamente desfavorable como en 1983. La respuesta a este contexto desde la política exterior se basó en una relación bilateral estructurante con Estados Unidos, una adscripción auto impuesta a dicha potencia como elemento para abandonar las asimetrías existentes en el anterior gobierno, la visión económica de las vinculaciones externas que se debían llevar adelante (internamente evidenciadas con la política de convertibilidad) y una *sobreactuación*⁹ de la política exterior.

Sin embargo, la etapa de diez años de gestión menemista no puede ser analizada como un continuum; mucho menos como algo homogéneo, ya que existe una diferencia entre el primer y el segundo mandato. Lo que puede decirse por el momento y con claridad es que las fundamentaciones de dicha política, tuvieron su expresión más acabada en la elaboración de la teoría del realismo periférico desarrollada por Carlos Escudé (1992).

La relación entre convertibilidad y alineamiento a Estados Unidos no fue prerrogativa del gobierno de Menem; de hecho fue sostenida y desarrollada, aunque con mayores dificultades, por el gobierno de la Alianza en 1999. Si bien las opciones consideradas respondían a una crítica del neoconservadurismo, privilegiar el MERCOSUR y avanzar desde las “relaciones carnales” a las “relaciones intensas” con un grado mayor de autonomía, quedó claro que dichas opciones no se ajustaron al contexto general, tanto interno como externo. Sin embargo se consolidaron las políticas referentes a las misiones de paz, los Derechos Humanos y el sistema de consolidación regional de la etapa anterior.

La particularidad que el escenario global traería en este período, colocaba a la temática de la globalización como una de las principales problemáticas a las que debía enfrentarse el mundo en desarrollo. La evidencia de las dificultades tanto en la división internacional del trabajo, como en el tratamiento de las cuestiones económicas en el ámbito del Fondo Monetario Internacional, rebatían las posibles estrategias autonomistas. Por ello no pudo diferenciarse claramente la política exterior de la Alianza de su predecesora, salvo en la consideración de la Cuestión Malvinas que dejó de lado la política de seducción y apostó por el fortalecimiento de la estrategia bilateral en foros multilaterales.

La imposibilidad de continuar en el poder luego del quiebre interno entre los sectores de consenso y el descrédito del gobierno ante la mala gestión de los asuntos económicos –que llevan a la imperiosa necesidad de mantener la convertibilidad-, demostró que la debilidad institucional era el elemento condicionante de cualquier opción válida en política exterior. Por eso al asumir, luego de una concatenación de numerosos presidentes en el lapso de una semana, Eduardo Duhalde debía transformar dos aspectos: la tensión interna por el fin de la convertibilidad y la posición externa posterior a la declaración del default. Por ello, su discurso tuvo más que ver con la crisis

⁹ Se entiende este concepto de acuerdo a la utilización de B. Bologna. Véase Bologna, A. B., (1994) *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, CERIR-UNR Editora.

interna que con una estrategia de política exterior; siendo su principal desafío encontrar una coherencia y una respuesta entre la crisis argentina y los márgenes de maniobra externos, su relación con la visión interna y externa del lugar que ocupa en el escenario internacional y sobre todo, hacer efectiva la diversificación de mercados para no caer nuevamente en una relación bilateral excluyente.

Sin embargo, el desafío más grande al cual debía enfrentarse dicho gobierno aludía al carácter transitorio del mismo. Era claro que no podía extenderse más de lo que permitía esa condición condicionando todo su accionar a la necesidad de mantener intactos los canales constitucionales de continuidad institucional. La sesión del poder por vía electoral permitió que se contribuyera a la estabilidad de un mecanismo democrático para paliar la crisis argentina. De allí en más, las diversificaciones y diferenciaciones entre las administraciones post menemistas han intentado distinguirse más del neoliberalismo y la profundidad de las relaciones con Estados Unidos, que de las políticas elaboradas por ellos mismos. Tienen por lo tanto más de común entre ellas de lo que se intentó demostrar.

Para el año 2003 la propuesta kirchnerista basaba sus pilares en la profundización de la relación del MERCOSUR, tanto al interior y al exterior del mismo; la multilateralización de la política exterior y la diversificación de mercados. La impronta que marcaría a nivel regional este gobierno continuaba la dificultad de la Alianza: decidir una solución favorable a la dicotomía ALCA-MERCOSUR. Además la búsqueda de un reconocimiento de Argentina como potencia intermedia, colocaba a los principales actores regionales en una suerte de desconfianza ante el nuevo rol que se quería ejercer.

Esto se evidenció en las contradicciones cada vez más evidentes en el seno del MERCOSUR, ya que si bien Lula Da Silva y Néstor Kirchner compartían visiones respecto del sistema internacional y su coyuntura, no se lograba aunar criterios en cuanto a las asimetrías entre el modelo industrial brasileño y el agrícola argentino. La protección de la economía de Brasil contra la liberación de las barreras Argentinas, sumado al fin de la convertibilidad permitió aumentar la competitividad de nuestro país. Sin embargo, la potencialidad del lugar de Brasil en el escenario internacional era más favorable que las ventajas argentinas: la cuestión del asiento en el Consejo de Seguridad y la creciente vinculación con potencias regionales como India, Sudáfrica, China, etc. sirven como ejemplos de ello.

Finalmente el contexto interno de Argentina se vio mejorado por la coyuntura internacional permitiendo a nivel económico, recuperar el crecimiento constante del PBI y el pago de la deuda al FMI, descontracturando la presión de dicho lobby y recuperando la confianza de los bonistas externos.

En este escenario, la política de Cristina Fernández de Kirchner, se preocupó por mantener lo que se consideraba un "cambio" tanto a nivel interno como externo, con la particularidad de intentar profundizarlo. Bajo estos ejes, la política exterior no sufre modificaciones sustanciales o de fondo, sino que se preocupó por aumentar la impronta de la nueva gestión, por ejemplo, no desatendiendo los compromisos bilaterales y multilaterales internacionales como conferencias, rondas de negocios y visitas entre altos mandatarios. Pero no se tardaría en cortar esta

continuidad por dos situaciones: una de carácter doméstico signada por la crisis con el sector agrícola o “crisis con el campo” y una segunda, de carácter internacional, devenida de la crisis económica global -para muchos analistas, crisis con consecuencias semejantes a las que dejara el shock de 1930-. Estas dos variables convirtieron a la “continuidad del cambio” en una necesaria revisión de la política macroeconómica del Estado y de la estructura productiva interna. Se podría decir que tanto la política interna como externa del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se volvía más permeable a los asuntos económicos que antes.

CONTINUIDADES DE UNA POLÍTICA REGIONAL

Manteniendo la línea de análisis planteada, es importante resaltar que desde 1983, han habido ciertos elementos y ejes -más allá de la condición democrática que se ha mantenido y que resaltara Diamint-, que marcan un rumbo claro destacando la impronta regional que ha tenido la política exterior argentina.

Uno de los primeros elementos a considerar es la conformación de las alianzas elegidas como relevantes y que conllevaron procesos de cooperación e integración cada vez más sólidos, al margen de las deficiencias que aún se deben resolver en el plano regional común. Desde los Acuerdos Alfonsín-Sarney de 1985 en adelante, la elección de la relación con Brasil como socio principal ha mantenido líneas más claras y continuas que en períodos anteriores donde la rivalidad por el lugar regional, visto desde una perspectiva geopolítica, confrontaba a los dos países en una lógica poco comprobada en la realidad.

La creación del MERCOSUR en la gestión de Carlos Menem, condujo a este proceso de combinación de políticas e intereses comunes, por los canales institucionales de cualquier organismo internacional de carácter regional. Si bien el foco de atención se dio justamente en los aspectos económicos, se dio inicio a una estrategia comercial conjunta que con el tiempo fue generando adeptos en el Cono Sur, principalmente las anexiones de Bolivia y Chile (éste último, bajo la fórmula 4+1).

Desde el gobierno de la Alianza hasta la actualidad la idea de reformar, reforzar o redefinir el bloque, ha teñido en varias oportunidades a dicho proceso de integración, de las rivalidades intra bloque, no sólo por cuestiones comerciales básicas entendibles de acuerdo a la corta vida del propio proceso, sino como corolario de situaciones internas de los países miembros: la diferencia entre los socios mayores y menores, la necesidad de conformar el FOCEM para mejorar la infraestructura de estos últimos, la necesidad de crear Mecanismos de Adaptación Competitivos (MAC) que no perjudicaran a los exportadores cuando uno de los socios tiene una devaluación de su moneda, etc. Las diversas crisis económicas domésticas e internacionales marcaron el rumbo del bloque, que se vio desestabilizado en varias oportunidades: el efecto de la crisis del llamado “efecto Tequila” en 1994, la crisis por el “efecto caipirinha” en 1999, la grave situación interna argentina en el 2001, la declaración del default y el fin de la convertibilidad, y los recientes efectos de la crisis económica global de 2008-2009.

Sin embargo, los caminos de diálogo y solución de controversias dentro del proceso de integración han sido, al menos declamativamente, encaminados hacia el fortalecimiento del mismo.

Otro punto característico de la política exterior durante este período fue, salvo en uno de los casos, el mantenimiento de los principios básicos que se enunciaran en 1983: la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias, la integridad territorial, la multilateralidad y la no intervención. La región entendida como el lugar mediante el cual Argentina debe insertarse y posicionarse en el escenario internacional sólo fue revertida en la etapa menemista, la cual respondió lógicamente a un privilegio del relacionamiento con Estados Unidos, y la política exterior se construyó en clave económica. El principio de no intervención se corta por primera vez en la historia argentina con el apoyo a Ecuador en la disputa con Perú y los foros multilaterales como mecanismos de diálogo válido para la posición argentina fueron desprestigiados; por ejemplo, con la salida del Movimiento de No Alineados.

Para el resto de las administraciones consideradas, se evidencia una apuesta más enérgica hacia la región. Desde la conformación del Grupo de Apoyo a Contadora para la crisis centroamericana en los '80; los esfuerzos de responder sin intervenir en la cuestión colombiana, con la determinación de la Doctrina De la Rúa de "no intervención, no indiferencia"; el cambio de voto hacia Cuba desde Duhalde en adelante que pasa de la condena a la abstención –sumándose a la postura adoptada por Brasil-, la mediación argentina en cuestiones de crisis político institucionales en el caso de Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, Honduras, etc. en las gestiones recientes; y la profundización de las Misiones de Paz en el caso de Haití, es una clara muestra del papel que se busca lograr en la región. El carácter común de estas iniciativas ha sido el de la multilateralidad.

Sin embargo, para algunos autores el ejercicio de este papel para nuestro país no ha estado exento de rivalidades con quien se fuera erigiendo como potencia intermedia a nivel global, y una potencia regional en América Latina: Brasil. Por la apuesta que ambos países hicieron respecto de la Comunidad Americana de Naciones o de la Unión de Naciones Sudamericanas, se consideró que "este tema, junto con el debate por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, marca claramente el cambio de estrategia brasileña desde "un esquema de cooperación por consenso hacia otro de cooperación con hegemonía"', (Miranda, 2004: 87).

Más allá de las apreciaciones del caso, se entiende junto con Helio Jaguaribe que la estructuración de la posición regional de ambos países parte de la profundidad que tome la vinculación bilateral; sólo desde allí se puede fortalecer el MERCOSUR y luego, la CAN o la UNASUR. Y en este último ejemplo, la elección de Néstor Kirchner como Secretario General de la Unión es una apuesta que los países de la región le han permitido tener a la Argentina, ya sea por interés o consonancia política con el ex mandatario, y que refuerza su papel como interlocutor válido.

Finalmente el eje económico-financiero robustece la apuesta que Argentina ha decidido tener en el contexto de América Latina. Si bien en varias oportunidades la mayor actividad ha sido en el Cono Sur, la elección de México en un momento, permitió pensar que el criterio era más abarcativo, -sobre todo si se piensa en el posicionamiento que se mencionara de Brasil-.

Las fluctuaciones económicas desde el proceso hiperinflacionario, las políticas neoliberales de no interferencia del Estado en las cuestiones del mercado, el fin de la convertibilidad, el auge de los precios de los *comodities* y el *shock* global de 2008, sumadas a la crisis del agro en el último período, refuerzan la idea de regionalizar nuestros mercados, ya que son en la mayoría de los

casos, los países vecinos los que le permiten proyectarse o reinsertarse a Argentina luego de estas situaciones. El refugio entonces en los mercados regionales, el MERCOSUR y principalmente en Brasil, condujo a paliar las consecuencias de las crisis con mayor fortaleza.

Y la elección de introducir a Venezuela en el MERCOSUR marca la impronta que se pretende dar a los asuntos económico-comerciales de la zona. Esto se remarcó en la administración de Cristina Fernández de Kirchner: “El aprovechamiento sustentable de estos recursos (energéticos) podrá hacer que la región en su conjunto consiga la seguridad en el abastecimiento energético e inclusive pueda exportar parte de esos recursos a otras regiones del mundo altamente demandantes de energía en sus diversas formas”. (Fernández de Kirchner: 2009)

CONCLUSIÓN

Para poder arribar a algunas apreciaciones finales, se puede tomar como argumentación teórica la diferenciación elaborada por Bologna (1994) sobre lo que se considera como cambio, ajuste o continuidad de la política exterior. El cambio representa en principio un desprendimiento de los objetivos que hasta ese entonces marcaban el devenir de la política; por ajuste, las variaciones de la intensidad en el esfuerzo y las adecuaciones de los objetivos a las vinculaciones externas; finalmente la continuidad alude a la no variabilidad de determinados criterios básicos para su diseño y ejecución.

Dentro del período considerado y atendiendo a los ejemplos desarrollados –entendiendo que no constituyen la totalidad de los mismos- se puede analizar la política exterior argentina desde 1983, como una política de características marcadamente regionales, en base a criterios básicos que la determinan a seguir un camino u otro, de acuerdo a la coyuntura. Pero no se puede decir que se encuentran en ella criterios de cambios tan profundos de una administración a otra como para hablar de dos o más políticas gubernamentales.

Es cierto que en la década menemista se constituyeron los principales quiebres a los cuales debió enfrentarse la política exterior y en base a la cual puede hablarse sí de un cambio en la misma, pero sin embargo, los ajustes que devinieron con las posteriores administraciones dejaron en claro que la oportunidad estaba dada en lo conocido, lo cercano territorialmente, lo regional. Y hacia allí se encaminó la política exterior argentina, con sus dificultades lógicas y sus diferencias entendibles, pero con una evidente decisión de no salirse de esos parámetros.

Recordando lo expuesto por Tomassini, la política exterior argentina en un contexto latinoamericano no puede escindirse de las características propias que condicionan el accionar de todas las políticas exteriores regionales. La incidencia de factores exógenos y de la coyuntura global, es un elemento para el cual todavía no existen soluciones individuales; sólo una política en clave regional puede ayudar a sobrellevar los embates a los cuales naturalmente debe enfrentarse América Latina.

Por último, las claves consideradas son:

Política exterior de carácter regional: el contexto regional puede ser el punto de apoyo y el basamento de una estrategia global más abarcativa, ya que una opción de política exterior que

no contemple la inserción argentina en América Latina o el Cono Sur puede llevar a un mayor desprendimiento del papel internacional que se pretende lograr;

Privilegio de socios mayores: el aspecto referido a políticas bilaterales entre los socios mayores del MERCOSUR, debe colocarse en un plano de primacía respecto de otros temas en la agenda regional;

Mantenimiento de la continuidad: la evidente continuidad de políticas regionales refuerza la idea de poder consolidar los ejes en base a los cuales se desarrollen las opciones multilaterales futuras;

Lógica económica adaptable: las consideraciones en el orden económico interno deben contemplar el escenario global y regional, haciendo de la misma una iniciativa ajustable a la coyuntura y los condicionamientos externos;

Cooperación: la adaptabilidad de la política exterior se encuentra mediante la concreción de políticas y proyectos cooperativos basados, no en afinidades ideológico-políticas sino en una elección consensuada de las posibilidades y limitantes del país;

No conflictividad: para el mantenimiento de la política exterior en clave regional, se deberá tener en cuenta el cálculo costo-beneficio de las relaciones confrontativas con países vecinos y que pueden influir en los ámbitos comunes, tanto a nivel bilateral como multilateral;

Multilateralismo reforzado: la utilización de mecanismos de carácter plural para el ejercicio de la política exterior, permitirá rechazar las opciones del tipo de “socio único”, lo cual abre las posibilidades de corte o quiebre de los ejes regionales, que sustentaron la relación con los vecinos;

Adaptabilidad al cambio: el lugar de América Latina en un escenario internacional interestatal, asimétrico, globalizado e interconectado implica la ejecución de una política exterior que adopte criterios de adaptabilidad a los embates generados por dicho contexto;

Política exterior principista: sin entenderla como una política exterior no pragmática, es importante mantener los principios de no intervención, autodeterminación de los pueblos, multilateralidad, Derechos Humanos, soberanía del Estado, etc. para la acción argentina en el plano latinoamericano, ya que conforman el esquema y los límites que deben considerarse para dicha participación.

BIBLIOGRAFÍA

- Bologna, A. B., (1994) La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato, Rosario, CERIR-UNR Editora.
- Calle, F., (2008) “Algunas reflexiones sobre los condicionamientos internos y externos de la política exterior argentina a comienzos del siglo XXI”, en: *Temas de política exterior, comercio internacional y relaciones internacionales*, Buenos Aires, N° 1.

- Caputo, D. (1989) “Entrevista efectuada por América Latina/Internacional al ex Canciller Dante Caputo”, en *América Latina/ Internacional*, Buenos Aires, Nº 21, julio- septiembre 1989, 260-268.
- Deutsch K. M., (1968) *El Análisis de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Paidós.
- Diamint, R., (2003) “Diez años de Política Exterior Argentina: de Menem a Kirchner”, en: *Revista Colombia Internacional*, Universidad de los Andes, Facultad de Cs. Sociales, Dpto. de Cs. Políticas, Nº 56-57.
- Escudé, C., (1992) *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- Fernández de Kirchner, C. (2009) “América Latina como potencia energética”, en: González, F. (Ed.) *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis*, Madrid, Fundación Carolina, Siglo XXI.
- Halliday, F. (1989) *Génesis de la Segunda Guerra Fría*, México, FCE, 21- 51
- Lasagna, M., (1995) “De los elementos internos de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”, en: *Estudios Internacionales*, Año XXVIII, Nº 111, Santiago de Chile, Publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, julio-septiembre de 1995, 387-409.
- Miranda, R., (2004) “Hegemonía y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina”, en: *Politkós. Estudios políticos e internacionales*, Santa Fe, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Santa Fe, Nº 3, 77-95.
- Paradiso, J., (1993) *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, GEL, Colección Estudios Internacionales.
- Rapoport, M., (2009) “Argentina: economía y política internacional”, en: *Diplomacia, Estrategia y Política*, Nº 10, octubre-diciembre 2009, Brasilia, Proyecto Raúl Prebisch.
- Rapoport, M. y Spiguel, C., (2003) “Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina”, en: Sombra Saraiva, J. F. (ed.), *Foreign Policy and political regime*, Brasilia, Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, 169-235.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G., (2003) *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, FCE.
- Tomassini, L. (1991) *La política internacional en un mundo posmoderno*, Buenos Aires., GEL.
- Velázquez Flores, R., (2007) *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Janés.

ⁱⁱⁱ **Victoria Zapata**

Maestranda en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP)

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP)

Profesora Adjunta de Política Exterior Argentina (UCALP)

Paradojas del nacionalismo argentino: 1930-1945

Por **Laura Monacci** ^{iv}

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la década de 1930 proliferaron en nuestro país agrupaciones nacionalistas de distinto tono y características. Algunas de ellas se habían conformado a fines de la década de 1920, pero con el golpe de Estado llevado a cabo por las FFAA el 6 de septiembre de 1930, y hasta el desenlace de la Segunda Guerra Mundial, se multiplicaron por doquier.

Ya desde el siglo XIX los intelectuales argentinos habían tratado de definir los términos de “lo nacional”; pero fue durante los albores del centenario -en el intento de observar el siglo transcurrido desde la revolución de mayo- que se comenzaron a elaborar esquemas especialmente en relación con el “Otro”. Se intentó definir a la Nación mediante el ideario campero; la extensísima Pampa; el gaucho y todo el inventario de tradiciones y pureza criolla del cual se hizo voz la oligarquía agrícola-ganadera, diferenciándose de los inmigrantes (que desde la década de 1880 habían comenzado a multiplicarse hasta llegar a ser en la ciudad de Buenos Aires el 51% de la población), pero también de los pueblos originarios al excluirlos del proyecto de Nación que idealizaban. Con estos últimos no hubo demasiadas dificultades ya que se llevó a cabo un plan de exterminio sin más que dejó libre el territorio para que fuera destinado al crecimiento de la economía agro-exportadora. Pero a la creciente masa de inmigrantes, que no dudaba en manifestar su descontento mediante huelgas y revueltas, disconformes ante las penurias económicas por las que atravesaron en un país donde la tierra seguía concentrada en las mismas manos, se sumaron dos acontecimientos que –la clase conservadora en el poder consideró– ponían en riesgo la construcción de este ideal: la ley electoral de 1912, conocida como “Ley Sáenz Peña”, que proclamaba el voto universal y secreto dando participación electoral a las masas anteriormente excluidas; y la Revolución Rusa que llevó en 1917 intempestivamente al poder por primera vez a un gobierno comunista.

La ley electoral permitió el ascenso del primer gobierno radical consagrando presidente a Hipólito Yrigoyen, que se presentaba a ojos vista de la clase conservadora como una figura que podía abrir las puertas a la revolución social por tanto tiempo controlada y tan temida. Por otro lado la Revolución Rusa vino a generar un doble riesgo: en cuanto a la consagración en el poder de una

ideología que privilegiaba a los trabajadores y que pretendía acabar con la sociedad de clases y en cuanto a la posibilidad de su difusión por medio de los -cada vez más radicalizados- inmigrantes que importaban nuevas ideas desde el viejo mundo. Esto no significaba que los conflictos fueran nuevos o que no existieran con anterioridad, las leyes de Residencia de 1902 y de Defensa Social de 1910 dan testimonio de ello. Pero con la elección de Yrigoyen primero y con la Revolución Bolchevique después la simple idea fue tomando forma y se temió que los reclamos devinieran finalmente en la obtención del poder político de hecho -por no decir de facto- por parte de las masas.

El ascenso de Mussolini y del fascismo italiano en 1922 -aunque por derecha a diferencia de la URSS, pero incentivando a gran parte de la inmigración italiana local resonaba en las mentes de la oligarquía nacional como un ejemplo más del acceso de las masas al poder.

Con la reelección de Yrigoyen en 1928 y la posterior crisis mundial de 1930 el escenario ya estaba creado para que el Ejército, baluarte y guardián de “lo nacional”, apoyado por la oligarquía liberal-conservadora, tomara el poder sin demasiada oposición iniciando así una década signada por el fraude, la vuelta a las viejas políticas y la proliferación y radicalización de diversas agrupaciones que se alzaban como garantes de lo que cada una de ellas entendía que debía ser preservado como resguardo de la patria.

Estas agrupaciones, según Daniel Lvovich, fundaban su discurso respaldándose en el temor hacia un enemigo (usualmente extranjero) cuya imagen construían sobre la teoría del complot y la decadencia, por la cual consideraban que los valores nacionales a los que nos referíamos corrían el riesgo de ser contaminados -sino destruidos- mediante una mano oculta que desde las sombras intentaba infiltrarse dentro de una sociedad que, a esas alturas, se encontraba altamente permeable a los cambios como consecuencia de haber permitido una mayor participación de las masas en la política.

AGRUPACIONES NACIONALISTAS

A lo largo de nuestro periodo a analizar, que abarca los quince años transcurridos entre 1930 y la culminación de la Segunda Guerra Mundial en 1945, se produjo una expansión del nacionalismo generando la transformación “de un pequeño grupo de intelectuales convertidos en conspiradores en un movimiento militante de protesta” (Lvovich, 2003: 295).

Los principales referentes ideológicos fueron los escritores europeos de lo que se conoció como la “Revolución Conservadora”: Ramiro de Maetzu, Charles Maurras, Oswald Spengler, entre otros. Según la orientación de cada grupo, a estos autores se sumaban los textos canónicos de tradición tomista, o los clásicos del fascismo de Mussolini y Hitler.

Sin embargo las agrupaciones surgidas en este contexto distaban de presentarse homogéneas: algunas contaban con programas más definidos que contenían propuestas específicas, otras se basaban en críticas sin proyectar cambios concretos. Entre las más renombradas se encontraban: Legión Cívica Argentina (LCA), Acción Nacionalista Argentina, que posteriormente se transformará en Afirmación de una Nueva Argentina (ADUNA) (15.000 miembros); Alianza de la Juventud Nacionalista (AJN) (entre 30.000 y 50.000 miembros); Unión Nacional de Estudiantes Secundarios;

Acción Antisemita Argentina; Comité de la Juventud Argentina; Federación Juvenil Social Argentina; Defensa Nacional Argentina; Federación Obrera Argentina; etc.

Entre las publicaciones más importantes estaban *La Nueva República* (que se publicó entre 1927 y 1931); *Crisol* (1932-1944) y *El Pampero* (1939-1944), ambas dirigidas por el ultra antisemita Enrique Osés, quien ya había dirigido anteriormente (entre 1929-1932) a la más reconocida de las publicaciones católicas: la revista *Criterio* período en que la revista adoptó los principios de la Acción Católica dejando a un lado los temas de la actualidad política para dar lugar al combate contra los preceptos del nacionalismo en nombre de la doctrina cristiana, promoviendo la primacía de la teología por sobre el Estado, ya que por causa de la “herejía nacionalista” se había puesto al Estado en el lugar de Dios (ib.: 273) . A Osés también se lo vinculó con las 3ª o Alianza Antijudía Argentina que fue creada en 1938.

Bandera Argentina es otra publicación nacionalista, fundada en 1932 por Juan Carulla y, como las anteriores, financiada por el ProMi (*Propagandaministerium* o Ministerio de Cultura y Propaganda del Tercer Reich, dirigido por Joseph Goebbels, que mantenía una estrecha relación con la embajada alemana en Buenos Aires), era uno de los diarios que mayor propaganda al régimen nazi ofrecía. Otros diarios subsidiados por el Tercer Reich eran *Cabildo* (fundado en 1941) y *La Fronda*, ambos periódicos dirigidos por Manuel Fresco que aglutinaba a los tradicionales grupos conservadores con la más extrema derecha.

Más allá de sus diferencias -que podían radicar en: una mayor o menor orientación religiosa (que caracterizaba a *Criterio*); estar dirigidos hacia un público más popular (como eran *Crisol*, *Cabildo* y *El Pampero*, este último incluso contaba con una sección de deportes); ser anglófilos (como *La Fronda*); o considerar a los ingleses como “una plutocracia extranjera que gobierna el país a través de sus abogados” (ib: 263)¹⁰ (como se podía observar desde *La Nueva República* y la revista *La Maroma*)- existían visibles similitudes en torno a todos los grupos nacionalistas. Según Mario Amadeo:

En el plano religioso, el nacionalismo argentino tomó la bandera de la vuelta a la religión y, más concretamente, al catolicismo, que había caracterizado la reacción antiliberal en la Europa de la anterior postguerra. En materia política postuló el principio de los gobiernos fuertes y concentró sus ataques en las instituciones más representativas de la democracia liberal, especialmente en el Parlamento. En materia cultural preconizó la vuelta a las tradiciones anteriores a la era liberal y expresó una elevada dosis de escepticismo ante los dogmas del progreso indefinido y del mejoramiento moral por la difusión de los conocimientos científicos. En materia social fue fuertemente estatista y corporativista. Finalmente, en el campo de las ‘soluciones nacionales’ afirmó la necesidad de fortalecer la conciencia nacional frente al espíritu –que juzgó extranjerizante- de la etapa precedente, pronunciándose decididamente contra la influencia de las naciones llamadas imperialistas. En cambio exhibió marcadas simpatías por España y proclamó el ideal de la unidad hispanoamericana bajo el signo de los valores culturales que tuvieron en la madre patria su más alta expresión. (ib.: 301)

¹⁰ Da cuenta del rechazo hacia Inglaterra que manifestaban los hermanos Rodolfo y Julio Irazusta su obra antiimperialista *La Argentina y el Imperio Británico*, publicada en 1934.

Sin embargo esta amplia y acertada descripción no menciona el punto que -a medida que va avanzando la década de 1930 y paralelamente el escenario internacional se va recrudeciendo ante la inminencia de la futura guerra- dará unidad y será característico de todas estas agrupaciones de derecha estrechando los lazos con el nazismo: el antisemitismo. Las únicas diferencias entre estos grupos serán de grado y estarán relacionadas con las soluciones a tomar respecto a esta cuestión. Para Enrique Osés y el grupo en torno a *Crisol*, por ejemplo, el problema judío era un problema urgente de Estado, y el antisemitismo pasó a ser el tema central de la publicación. Se proponía la expropiación de sus bienes y la expulsión del país en pro de la defensa nacional, apelando a la tradición católica e hispánica. Otras posturas más radicales como la del grupo vinculado al periódico *Frente Argentino* sostenían sin bemoles que “las razas inferiores, como la judía, no tienen el derecho de perpetuidad”, que “ya no interesa al mundo su conversión por ser una raza inútil” (ib: 327) con lo cual su exterminio se presentaba como la única salida viable.

La publicación, en períodos previos o durante la guerra, de *Clarínada* (1937); *La Maroma* y *El Pampero* (1939) y *Cabildo* (1941), en un momento en el que Alemania aún se presentaba como posible, si no indiscutida ganadora, de la contienda, insufló a estos periódicos de un agudo antisemitismo. Dentro de la creciente radicalización la LCA, la Liga Republicana y ANA/ ADUNA -en ocasiones conjuntamente con elementos nazis- fueron las agrupaciones que se alzaron con la mayor cantidad de acciones violentas: irrumpiendo en funciones teatrales; en reiterados enfrentamientos urbanos; atacando a personas por presentar rasgos físicos semitas; atacando y pintando sinagogas; realizando actos que incitaban el ataque contra la comunidad judía; publicando carteles y panfletos y realizando pintadas con los mismos fines. Mediante esta acción de violencia explícita y propaganda el antisemitismo logró, según Newton, acceder a sectores sociales fuera de la elite en donde antes era desconocido, sin embargo -aquí Newton coincide con Lvovich- el discurso antisemita resultó “un discurso autoconfirmatorio que podía ser compartido por los previamente convencidos de su veracidad, pero con escasa capacidad de persuasión.” (ib.: 352)

CONTRADICCIONES Y PARADOJAS

Sea cual fuere la imagen que el enemigo adoptara -comunismo; imperialismo anglo-norteamericano; judaísmo apátrida- los grupos nacionalistas se las vieron más de una vez en figurillas al intentar cuadrar su ideología con los vaivenes por los que fluctuaban las relaciones de los países protagonistas de la política mundial durante este período, especialmente con temas como la persecución de Hitler a los Católicos (que hería las susceptibilidades de los grupos nacionalistas más relacionados con la doctrina religiosa) y el pacto Molotov-Ribentrop (que ponía en jaque al mismísimo discurso del *Führer*) con lo cual en más de una circunstancia se vieron obligados a readaptar (o al menos matizar) su discurso. Por ejemplo: ante el ataque del Papa a las persecuciones de Hitler hacia los católicos y el paganismo del nacionalsocialismo alemán algunos grupos encontraron la salida a esta encrucijada negando la responsabilidad del líder

...considerando ‘que el canciller Hitler no ha sido ni es culpable de ciertos extremos del nuevo germanismo y del nuevo paganismo’ y confiando en que el *Führer* lograría imponer a estos sectores el respeto al cristianismo. (ib., 2003: 343-344)

Con respecto al pacto firmado entre Molotov y Ribentrop algunos, como Enrique Osés, lo silenciaron en sus páginas acentuando sin embargo el discurso antiimperialista contra las “plutocracias occidentales”. Otros, como el antisemita Ramón Doll lo explicaron desligando a la URSS de toda relación con el judaísmo. Una vez que ésta había logrado liberarse del dominio judío no existían impedimentos para firmar una alianza. *Clarínada*, en cambio, lo explicó -de manera un tanto forzada- haciendo lo posible para no salirse de los márgenes de su anticomunismo. El pacto resultaba ser entonces una maniobra brillante ideada por Hitler “que le permitía establecer un compás de espera antes de reiniciar la lucha ‘contra el comunismo judío que (...) ha de desaparecer.” [ib.: 347] Otros como *La Fronda* y *Bandera Argentina* simplemente abandonaron su apoyo a Alemania para simpatizar con los Aliados.

Ante este tipo de cuestiones es que observamos ciertas paradojas en la formación del discurso nacionalista argentino. ¿Se puede hablar de *nacionalismo* cuando 1) la propia doctrina debe ser forzada en pro de ajustarse a un supra-discurso; 2) se toman como modelo las construcciones del nacionalismo foráneo¹¹; 3) gran parte de las publicaciones nacionalistas estaban financiadas por agencias del Tercer Reich; 4) el contexto mundial da cuenta de una creciente radicalización de la violencia basada en la persecución política y social de lo que se consideraba que podía poner en juego a la Nación?

En cuanto a los dos primeros interrogantes ya hemos visto algunas de las reformulaciones que sufrieron los discursos. Esto nos da cuenta de que si bien las diferentes orientaciones que daban forma al nacionalismo local contaban con una base propia que las caracterizaba y diferenciaba de otras tendencias, la dependencia hacia ciertas teorías surgidas y moldeadas en contextos históricos particulares, diferentes del argentino, generaba contradicciones difíciles de sostener que dejaban en evidencia, de tanto en tanto, la incapacidad a la hora de formular un discurso nacionalista sobre necesidades propias en el marco de un análisis histórico también propio.

Y es que ¿no puede formularse acaso un modelo nacionalista que tome elementos de otros países para ayudar a definir y fortalecer el propio proyecto nacional? Inicialmente suena contradictorio que el movimiento nacionalista base sus premisas en modelos de otros países, pero no negamos que en ciertos casos un *corpus* teórico foráneo determinado, que dé forma a los programas locales, resulte genuinamente útil. Así como tampoco creemos que los programas socio-políticos surjan de la nada resguardados dentro de un estado de asepsia ideológica. Sin embargo lo que observamos en el caso de varias de las diversas agrupaciones nacionalistas es que su *corpus* ideológico aparece en ciertos momentos más teñido del producto de las ideas surgidas en contextos históricos particulares muy distintos del argentino (en su gran mayoría de la Europa de pos- primera-guerra) que de un análisis de caso propio que, aunque motivado por la proliferación de la inmigración, la Ley Sáenz Peña, la elección de Yrigoyen y la crisis mundial, carece de historicidad, y que incluso en los casos en donde se evoca un “pasado ideal” en referencia a la historia nacional se lo suele hacer vinculándolo a los valores de la hispanidad y la cristiandad pre Revolución de Mayo.

¹¹Manuel Fresco, se consideraba a sí mismo como jefe del nacionalismo, elogiaba en sus discursos públicos “la mano recia y firme de dos conductores de pueblos: Hitler y Mussolini” [Lvovich, 2003: 298] . Por otro lado, Juan Carulla, refiriéndose al triunfo de Hitler sostuvo “nos suministra un modelo de lo que debe ser la acción nacionalista” [ib.: 342]

Es interesante para el caso ver cómo Hitler, basándose en ciertas premisas ensayadas por la Italia fascista relacionadas con el corporativismo y el manejo de masas, construyó un programa propio para su partido orientado a “la reconstrucción de Alemania” (y nadie dudaría en afirmar que estaba basado en lo que él consideraba que eran necesidades nacionales, independientemente de la ideología de otros países, como evidenciaron el avance por la conquista del *Lebensraum* y el exterminio de poblaciones enteras). Y para el caso es interesante ver también cómo en relación con otros países (particularmente aquellos como el nuestro que se hicieron eco del nacional-socialismo) las propias directivas de Hitler a su embajada en Argentina versaban sobre la idea de que

...el nacionalsocialismo no [es] para exportación: la misión diplomática no debía comprometerse ella misma en la propagación de la ideología nazi entre los argentinos en general. (Newton, 1995: 144)

Por otro lado esta frase se contradecía de plano con políticas llevadas a cabo desde el seno mismo del partido, desde el cual a partir de mayo de 1933 cuando Hitler firmó un decreto en que daba primacía a la División de Asuntos Externos del ProMi se financiaron cuantiosas sumas destinadas a la propaganda nacionalsocialista en ultramar a través de este organismo dirigido por Joseph Goebbels, uno de los jefes nazis más adictos al líder. Pero aquí entran en juego las contradicciones dentro del propio nazismo que se daban en torno al manejo del partido y al manejo del Estado, constantes que han provocado más de un dolor de cabeza a los historiadores.

Este punto trae luz sobre nuestro tercer interrogante acerca de qué grado de independencia ideológica puede llegar a constituir un discurso nacionalista bajo financiamiento externo. Es sabido que entre la prensa pro-fascista, que seguía las líneas del ProMi y era subsidiada por éste, se encontraban el *Deutsche La Plata Zeitung*; *Der Tommler*; *Der Russlandsdeutsche*; *Der Deutsche in Argentinien*; *Clarínada*; *La Fronda*; *ADUNA, Reconquista*; *América Alerta*; *La Tribuna*; *Cabildo*; *El Federal*; *La Voz Nacionalista*; *Pampero*; *Criterio*; *Bandera Argentina*; *El Crisol*; *El Pueblo*; *Caras y Caretas*; *La Razón* y *El Mundo*. Si bien es cierto que más allá del subsidio económico muchos de quienes escribían o dirigían estas publicaciones eran fervientes seguidores del Tercer Reich, y no hubiera hecho falta el respaldo patrocinador para manifestar su admiración por la Alemania nazi, el hecho de ser el Ministerio de Cultura y Propaganda de Hitler el que mantuviera en pie la tirada de estas publicaciones no parecería ser el mejor punto de partida para la construcción de una ideología nacionalista, entendida literalmente.

Por último es importante tener en cuenta el contexto internacional en el cual se enmarcó la proliferación de agrupaciones nacionalistas de nuestro país. El período que transcurre entre la finalización de la primera guerra mundial y el inicio de la segunda está signado en Europa por la entrada abrumadora de las masas en la arena política. Uno de estos casos lo vimos anteriormente con el ejemplo de la revolución bolchevique, que catapultó al comunismo al poder alentando las esperanzas de quienes con este antecedente vieron la posibilidad de extender la revolución a escala mundial. Por otro lado surgieron otro tipo de movimientos sociales de derecha basados en la defensa de la Nación, que se caracterizaron por un creciente uso de la violencia contra todo aquello que no fuera parte del proyecto nacional. Hay autores como Ernst Nolte que explican el

surgimiento de estos grupos como una respuesta al avance de la izquierda tras la Revolución Rusa. Así el partido nazi sería una consecuencia inevitable -como reacción defensiva- de aquellos grupos que vieron, en la propuesta de internacionalización socialista, un riesgo para los valores e intereses nacionales. Considero más acordes, sin embargo, teorías como las que presenta Peter Fritzche que rastrea el origen de la participación política de las masas (particularmente en Alemania) en un período tan temprano como 1914 hacia el comienzo de la Gran Guerra, en donde la participación social en el ámbito político ya se daba espontánea y activamente causada por el fervor del enfrentamiento bélico generando el espacio para la formación de las futuras bases del nazismo y no, como planteaba Nolte, producto de un desencanto por los resultados adversos de la contienda agravados por el temor rojo.

Pero tuviera el origen que tuviera –discusión que no atañe a los fines de este trabajo- lo cierto es que fue *in crescendo* un enfrentamiento cada vez más violento entre lo que Eric Hobsbawm percibió como una guerra de ideologías que tenía por contendientes a: aquellas que pertenecían a la familia de ideas heredadas del Iluminismo y las grandes revoluciones, entre ellas la francesa y la rusa (lo cual explicaría el porqué de la alianza estratégica de Estado Unidos y la URSS durante la Segunda Guerra), enfrentada a otra familia de ideas que pretendía deponer los cambios introducidos por estas revoluciones y retomar valores previos a dichos sucesos. Y esto se habría dado, según este autor, a escala global afectando a todas las sociedades occidentales que sufrieron en el seno de sus propias fronteras una “guerra civil” entre quienes formaban parte del *corpus* de cada una de estas “familias ideológicas”. Con lo cual nuestro país no se habría encontrado ajeno a este proceso general más amplio tomando como referentes, para dar forma a las recientes agrupaciones de la nueva derecha, a aquellos quienes fueron punta de lanza de los casos europeos.

Sin embargo debemos evitar el riesgo a la deshistorización al analizar el desarrollo del caso argentino teniendo en cuenta las particularidades de las derechas locales previas al *boom* de las agrupaciones nacionalistas, observando cuáles eran los intereses que a la larga venían a servir. Puede resultarnos útil al respecto la afirmación de Newton cuando sostiene que en la Argentina de la década de 1930 “...el fascismo de derecha que luchaba en la calle sirvió, queriéndolo o no, como el brazo terrorista de la restauración conservadora.” [ib.: 169]

Quizás habría que hacer foco precisamente en las características del conservadurismo anterior a 1930 para encontrar la punta del ovillo que nos ayude a aproximarnos a una definición más acertada del proyecto de Nación que la derecha local intentaba proyectar.

Las agrupaciones nacionalistas del período que nos ocupa se fueron desarticulando. En Argentina no lograron nunca formar un partido político capaz de presentar una opción electoral, en parte porque no existió un líder que las aglutinara más allá de sus diferencias particulares¹²; en parte porque dichas diferencias fueron motivo suficiente para impedir la formación de un bloque conjunto; y en parte, también, porque iba desapareciendo el contexto internacional que les había servido de marco y de sostén ideológico a medida que los países del Eje comenzaron su debacle

¹² Hay quienes sostenían que Uriburu, de no haber muerto, podría haber encarnado la figura del líder aglutinante. Pero hacer suposiciones al respecto es algo que sólo tiene lugar en el campo de las especulaciones, no de la Historia.

bélica y que la familia de ideas heredera de las grandes revoluciones político-sociales fue afirmando su supremacía.

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV. (2008) Argentina-Alemania. Un recorrido a lo largo de 150 años de relaciones bilaterales, ed. en la Embajada Alemana en Buenos Aires.
- Buchrucker, C. (2008) El fascismo en el siglo XXI. Una historia comparada, Buenos Aires, Emecé.
- (2003) "Identidades nacionales y cultura política antidemocrática. Trayectorias históricas del Cono Sur en el siglo XX", ponencia presentada en el Congreso "La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico", Valencia, 2003.
- Fritzche, P. (2006) *De alemanes a nazis 1914-1933*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Hobsbawn, E. (2003) *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica.
- Ighina, D. (2003) "Nación, territorio y construcción de identidades: el relato de la nacionalidad argentina de Ricardo Rojas" ponencia presentada en el Congreso "La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico", Valencia, 2003.
- Kershaw, I. (2004) *La dictadura nazi*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Lvovich, D. (2003) *Nacionalismo y antisemitismo en la Argentina*, Buenos Aires, ediciones B Argentina S.A.
- Newton, R. (1995) El cuarto lado del triángulo. La "amenaza nazi" en la Argentina (1931-1947), Buenos Aires, Ed. Sudamericana.
- Potash, R. (1971) El ejército y la política en la Argentina: 1928-1945, Buenos Aires, Ed. Sudamericana.
- Revista *TODO ES HISTORIA*, nº 322, Buenos Aires, Mayo 1994.
- Traverso, E. (2003) *La violencia nazi*, México, FCE.

^{iv} **Laura Monacci**

Maestranda de la Maestría en Historia y Memoria (UNLP)

Profesora de Historia (UNLP)

Profesora Ordinaria de Historia Social General (Fac. Bellas Artes - UNLP); Profesora Ayudante Diplomada de

Introducción a la Problemática Contemporánea (FaHCE - UNLP)

La deuda externa argentina: ¿Problema sistémico o acción irracional?

Por **María Florencia Soibelzon**^v

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo tiene por objeto realizar un análisis de sección transversal¹³ de la negociación del pago de la deuda externa llevada a cabo por los gobiernos del Dr. Ricardo Raúl Alfonsín, y Dr. Saúl Menem.

Consideramos que el desarrollo de toda negociación estratégica y racional que resulte en el establecimiento de una política pública, involucra el análisis ex ante de las siguientes dimensiones componentes: los diversos actores involucrados y por tanto el posible conflicto de intereses emergente; el estudio de instrumentos adecuados a la finalidad buscada; la modelización de escenarios junto con un análisis de probabilidad de éxito y de fracaso; y mecanismos de transición lo suficientemente flexibles frente a coyunturas adversas. Por su parte, el grado de éxito de la política sienta las bases de la credibilidad del gobierno robusteciendo su legitimidad y por tanto, condicionando las expectativas de los agentes económicos.

En este sentido, sostenemos que el comportamiento conjunto de todas estas dimensiones es lo que va a caracterizar a una política de gobierno o de Estado.

Esta relación causal se presenta asimismo en la definición del concepto de deuda externa, siendo la misma “la relación que se establece entre los acreedores (bancos comerciales, organismos internacionales, tenedores de bonos y títulos) y deudores locales (sector público y privado)”. Basualdo (2006, p. 42).

Por su parte, cabe la distinción entre los estilos de negociación existentes y dentro de estos describir aquel adoptado por nuestro país en los mandatos bajo análisis así como las alternativas de acción factibles dada la coyuntura económica.

En este sentido, Thomas y Kilmann (1974) establecieron que ciertos estilos de manejar los conflictos podían ser adecuados, dependiendo de las circunstancias y del resultado deseado.

¹³ entendemos por análisis de sección transversal aquel que tiene por objeto el estudio de una misma variable a lo largo del tiempo.

Realizaron una diferenciación entre un enfoque de confrontación y no confrontación, por un lado, y uno cooperativo y no cooperativo, por el otro.

De acuerdo al modelo de Blake y Morton y la descripción dada por Fisher y Ury (1998), existen distintas actitudes que los individuos pueden adoptar en un proceso de negociación. Se presentan escenarios de *competición o negociación posicional dura*, en donde los estilos de negociación son de confrontación y no cooperación, buscando imponer intereses sobre la otra parte; *ceder o negociación posicional suave* colaborando con la otra parte a satisfacer sus objetivos; de *colaboración, integrativa o principista*, en donde se trabaja en forma conjunta para maximizar las ganancias de ambas partes; de *compromiso* donde resulta en escenarios de suma fija, ninguna parte gana ni pierde; y finalmente de *evasión*, siendo cooperativo y no confrontacionista, retirándose de la situación conflictiva o postergándola.

Por su parte, en las administraciones gubernamentales bajo estudio, las decisiones en política económica y en particular en la cuestión de la deuda externa argentina giraban en torno a: alineación hacia Europa, en donde se tuvo una concepción equivocada de ser más complacientes en el pago de la deuda; hacia Estados Unidos, más reticentes a una solución consensuada con los deudores; actuar en forma coordinada con los países vecinos, en primera instancia y luego en forma conjunta como política integral dentro del MERCOSUR.

En función de dicha estructura de análisis, se plantea cómo desde la acción racional y el comportamiento estratégico de los gobiernos en estudio, se generan instancias de diálogo y medidas plausibles a la solución de la cuestión.

ALFONSÍN: VISIÓN INTEGRACIONISTA, GRADUALIDAD EN LA ESTRATEGIA DE NEGOCIACIÓN

En lo concerniente a los actores involucrados en la negociación de la deuda externa, se pueden determinar tres aspectos principales de la estructura de la misma, a saber: la composición de las obligaciones según principales categorías de acreedores; su distribución institucional entre deudores públicos y privados y la agrupación de los contratos de préstamos por plazo de vencimiento. (BID, 1984:16).

Por su parte en la relación causal antes enunciada, Basualdo (1999) explica que el endeudamiento involucra un conflicto de intereses entre los países de América Latina como países deudores y los países centrales como acreedores y esa relación junto al pago de intereses y el capital condiciona el crecimiento por un lado y la reducción de recursos internos por el otro.

Esa reducción de recursos se expresa en un círculo perverso de acotamiento de los márgenes de acción gubernamental, adopción de medidas cortoplacistas o transitorias con saldo positivo mientras se encuentre en vigencia la medida aunque de resultado negativo si realizamos una lectura profunda de largo plazo o prospectiva. Dicho análisis se plantea en términos de una gradualidad, que en el mejor de los escenarios se expresa en atrasos en el pago de los intereses de la deuda (moratorias), pudiendo lograr, según el caso, la condonación de la misma por parte de los acreedores; escenarios de declaración de default en el margen del agotamiento de las reservas, y

en el peor de ellos frente a la imposibilidad de adoptar medidas (aunque de descontento social) como incrementos tributarios; incapacidad de emitir títulos de deuda pública (dada la falta de credibilidad del gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones); acotamiento del señoriaje, incertidumbre creciente, pecado original, paro y explosión social.

Durante el mandato del Dr. Raúl Alfonsín, y producto de su visión krausista, socialdemócrata y progresista, como expresión del Movimiento de Renovación y Cambio, lo llevaron junto con el Ministro de Economía, Bernardo Grispun, y el Canciller Dante Caputo, a tomar una actitud opuesta a los requerimientos del Fondo Monetario Internacional, de carácter confrontativo, en su búsqueda de auditar la deuda externa y declarar la misma como ilegítima mediante la intervención del Congreso. Sin embargo, la participación del Secretario de Finanzas del Ministerio de Economía, Daniel Marx así como del reemplazante de Grispun a cargo del Ministerio de Economía, Juan Sourouille, cambió la estrategia hacia una actitud de colaboración, más mediadora.

En este sentido, el proceso de toma de decisiones en materia de deuda externa, no se explica mediante los círculos concéntricos de concentración de poder sino en una acción racional que descansa en los tres actores mencionados: el presidente Dr. Alfonsín, el Ministro de Economía, Bernardo Grispun (confrontativo o negociador duro), y el Canciller, Dante Caputo. Cabe aclarar que el peso relativo de los ministros se encuentra balanceado y por tanto, las atribuciones que les competen a sus cargos no se encuentran diezgadas o desdibujadas frente a la preeminencia de uno de ellos sobre el otro.

Por su parte, siguiendo a Rodolfo Terragno¹⁴, se pueden visualizar dos posiciones desde el punto de vista de los acreedores:

- *Posición colaboracionista, integrativa o principista*: plantean que ni el gobierno de Estados Unidos ni los organismos internacionales asuman las consecuencias del accionar privado (vrg.: la colocación de los petrodólares en la región de América Latina no realizando un análisis previo de la capacidad de pago de los países así como el establecimiento de intereses acordes a esa realidad). Con lo cual sostienen el desarrollo de: “una renegociación de la deuda, que incluyera grandes quitas y esperas” (Terragno; 2010, 1). Entre los adherentes a esta idea se encontraban: el asesor nacional de Seguridad, general Brent Scowcroft; el secretario del Tesoro, y presidente del Consejo de Política Económica, James Baker III; el presidente del Banco Mundial, Barber Conable y el ex titular de la Reserva Federal, Paul Volcker.
- *Posición de competición o negociación posicional dura*: consideran que la deuda no se puede afrontar desde lo político y que por ello los países deben afronten sus obligaciones, no pudiendo eximir a ninguno de las mismas. En esa posición estaban: el subsecretario del Tesoro, David Mulford; el director general del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus; y la banca privada, liderada por Citicorp, cuyo vicepresidente, William Rhodes, era titular del “comité de seguimiento” de la deuda argentina. Ejemplifican su posición de la siguiente manera:

¹⁴ Terragno, R. “Claves para descifrar la década de los ‘90”, revista mercado, junio 2010.

Estados Unidos no podía ejercer su responsabilidad política obligando a la banca privada a aceptar que se la defraudara. Si los deudores no podían pagar con divisas, debían hacerlo de otra forma; por ejemplo, privatizando sus empresas públicas y aceptando que los acreedores compensaran el precio, o parte de él, con sus créditos incobrados. (Terragno; 2010: 1).

No hace falta mencionar que el gobierno argentino se inclinó hacia una negociación con el primer grupo.

Por su parte, en clave regional, aunque con impacto multilateral, el gobierno tuvo una actitud de colaboración e integracionista, dada su actuación en los diversos organismos multinacionales.

Tal es el caso de su actuación en la Conferencia Económica Latinoamericana (CELA) celebrada en Quito los días 12 y 13 de enero de 1984, concluyendo en la Declaración de Quito y en un Plan de Acción. La importancia de esta Conferencia, radica en ser una pieza de la compleja estrategia desarrollada en forma conjunta por los países de la región frente a los problemas económico-financieros que los aquejaban y en sus posiciones relativas en la configuración de poder mundial, estando la misma dimensionada en tres niveles: *unilateral o nacional*, de la política exterior y política económica externa (financiera y comercial) de cada país; el *bilateral*, tanto con respecto a los países de la región cuanto a los de fuera de ella, y el *multilateral, internacional, interamericano y latinoamericano*. (PEÑA, 1984:4).

Asimismo, durante ese año, se realizaron diversas propuestas en las exposiciones efectuadas en el Consejo de las Américas en Nueva York, en la Asamblea del BID en Punta del Este y en el Comité Interino del FMI en Washington. De ello se traslucen las intenciones del gobierno de no negociar bilateralmente con el FMI, sino hacerlo en forma multilateral mediante la inclusión del Banco Mundial, el Club de París y aún la banca privada.

En este sentido, en el Encuentro de la CEPAL de febrero del año 1984 se establecieron distintas propuestas alternativas para flexibilizar el pago de la deuda externa. Con las mismas intenciones se encuadran la Propuesta de Santiago en el mes de abril y la declaración conjunta de la República Argentina, Brasil, Méjico y Colombia en el mes de mayo.

Por su parte, la cancillería pretendía estrechar la relación con Europa y generar una alianza de deudores, frente a la presión de los acreedores, mayormente organismos financieros bajo la órbita estadounidense así como bancos de dicha nacionalidad. Sin embargo, aquella acción no resultó conducente por lo visto más arriba acerca de la reticencia de los deudores a relacionarse y la actuación de Europa resultando afín a las imposiciones de Estados Unidos en las exigencias del pago y de la disciplina fiscal. (Sevares, 2002:43).

Sin embargo, como destaca Peña (1984) la idea de formar un club de deudores con el Grupo de Cartagena, no tuvo aceptación en los diversos ámbitos de opinión académica, política y periodística, dado que se la veía como una moratoria colectiva forzada, no viable en la práctica incluso atentatoria contra una iniciativa de renegociación.

La falta de éxito en el corto plazo de estas medidas o instrumentos “político-diplomáticos”, aunque sentaron un precedente en materia de procesos de integración regional y formación de

coaliciones multilaterales en materia de cooperación internacional como el Grupo de Apoyo a Contadora, acotaron las alternativas de solución al uso de instrumentos meramente económicos.

Cabe aclarar que dichos esfuerzos se encontraban acotados asimismo por la fragilidad del tejido social, luego de la dictadura militar conjugado a nivel externo con la bipolaridad existente.

Teniendo en cuenta las dos posturas existentes entre los acreedores, antes descripta, se desarrollaron de acuerdo a Deblin y French- Davis (1995, 13) a partir de la declaración del default o suspensión de pago mejicano de 1982 y mediando la instrumentación de un prestamista de última instancia cuyo fin era estabilizar el sistema financiero, una sucesión de etapas en la negociación de la deuda.

Desde agosto de 1982 hasta septiembre de 1985 se produce una etapa de negociación con la aplicación de políticas de ajuste clásico contemplando la reestructuración de la deuda y pago de intereses. La misma involucra la coordinación de acciones por parte de los acreedores a través de la creación de un comité de negociación, el establecimiento de medidas de ajuste en el país deudor dado que entienden que los países deudores no poseen un problema de liquidez sino de solvencia no pudiendo resolverse el mismo en el corto plazo. En este sentido, se encuentra la negociación posicional dura de Mulford, Camdessus y Volker. Además, las instituciones multilaterales y las agencias oficiales del sector público tuvieron un rol activo, sirviendo el FMI como un puente entre los bancos y los países deudores.

Desde septiembre de 1985 hasta septiembre de 1987 que involucra el Plan Baker, enunciado por el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Baker durante la Reunión Anual del FMI y del Banco Mundial celebrada en Corea del Sur, frente a los problemas recesivos que se presentaron durante la primera etapa, se generó un “ajuste estructural con crecimiento”, asignando un amplio rol al Banco Mundial, aunque luego resultó meramente pasivo. Entre las rondas de reprogramación de la deuda, el gobierno del Dr. Alfonsín, estando el Ministerio de Economía bajo el mando de Juan Vital Sourrouille, concretó un acuerdo de re-escalonamiento en el año 1985 del pago de la deuda externa con el FMI, así como la obtención de préstamos bancarios.

A partir de allí, el gobierno argentino tomó diversas acciones en pos de estabilizar la economía, generando credibilidad en las políticas que sostenía y como estrategias adoptó fortalecer la relación deteriorada con los empresarios locales, los bancos y los sindicatos producto entre otras cuestiones del aumento sostenido del nivel general de precios. Para ello se lanzó el Plan Austral, cambiando la moneda, un control de precios y una desindexación. Esta última estrategia consistía en la no obligación de pago de los intereses de la deuda en períodos de alta inflación, así como el no uso del señoriaje para hacer frente a los problemas de déficit fiscal (Sevares, 2002:44).

Sin embargo, estas medidas no pudieron sostenerse en el tiempo, no se respetaron los acuerdos con el sector industrial ni agrícola, sumado a un shock exógeno producto de la reducción de los precios internacionales de granos generando un creciente déficit, haciendo fracasar el Plan Austral.

Desde septiembre de 1987 hasta marzo de 1989, en el que se conoce como el Plan B de Baker, con un “enfoque de menú basado en el mercado”, dado que además de los esquemas de

renegociación con nuevos préstamos, se agregan mecanismos de reducción de deuda, bonos a una menor tasa de interés de mercado, swaps de deuda y conversiones.

Sin embargo, la reducción de los márgenes de maniobra por parte del gobierno ante el fracaso de Plan Austral, sumado a un déficit de cuenta corriente con la consiguiente reducción de reservas, se plantea una moratoria en el pago de los intereses de la deuda externa en el mes de mayo del año 1988.

Durante ese mismo año, se lanza como segundo instrumento para contener la inflación, el Plan Primavera consistente en un sistema cambiario múltiple, lo que generó la enemistad del sector agrario recurriendo a la devaluación. Y frente al problema del déficit fiscal se valió del endeudamiento, con la emisión de títulos públicos ante el acotamiento de la reducción del gasto público.

La creciente incertidumbre generó corridas bancarias, interviniendo el Banco Central mediante las operaciones de mercado abierto valiéndose de las reservas externas, presiones del FMI pretendiendo medidas más duras, se generó un agotamiento de las reservas precipitando la caída del gobierno del Dr. Alfonsín.

EL GOBIERNO DEL DR. MENEM: EL PECADO ORIGINAL, EL PLAN BRADY

El mandato del Dr. Carlos Saúl Menem se centró en privilegiar la estabilidad económica por sobre lo social. Ello se evidencia a partir del rol clave en el proceso de toma de decisiones que ocupa quien esté a cargo del Ministerio de Economía, signadas por el neoliberalismo, privilegiando a la empresa, desde el Dr. Roig, reemplazado por el Dr. Néstor Rapanelli y ante su dificultad de controlar los precios y los problemas salariales, su cargo es ocupado por el Dr. Erman González a fines del año 1989, instrumentando el Plan Bonex, Plan Erman III y demás medidas restrictivas, rumores de corrupción y a comienzos del año 1991 asume el rol estratégico el otrora canciller y luego Ministro de Economía Domingo Felipe Cavallo.

Resulta interesante en este sentido valernos del modelo elaborado por Paul Krugman llamado “El Triángulo Eterno” en donde se destaca en cada vértice del triángulo lo que se anhela concretar esto es: confianza; ajuste o liquidez. De esta forma, si se busca confianza en la moneda, utiliza paridad fija o flotante, pero si además busca liquidez, permitiendo el ingreso irrestricto de capitales, se dará paso a la especulación. Es así que o bien el país debe garantizar la no variación del tipo de cambio mediante una caja de conversión (como se expresó a grandes rasgos el Plan de Convertibilidad), o bien restringir el movimiento de capitales.

Por otra parte, de perseguir el ajuste, la capacidad del gobierno para responder a las recesiones de la economía mediante la flexibilidad y combinado con libre circulación de capitales, esto es, liquidez, hace a la economía vulnerable frente a capitales especulativos. De esta forma, de privilegiar el ajuste, se debe dejar de lado la confianza y por tanto sostener un tipo de cambio flotante; o bien controlar los capitales.

Finalmente, sostener la liquidez, es decir liberar la circulación de capitales porque no se la puede controlar, requiere establecer un tipo de cambio fijo o bien de libre flotación.

Frente a la falta de credibilidad en la moneda que derivó en la hiperinflación, el Plan de Convertibilidad del mes de abril de 1991 aportó esa confianza al menos en el corto plazo, y resuelto ello, se instrumentó el Plan Brady al que Argentina adhirió en el año 1992 y liderada la negociación por Daniel Marx, que luego comentaremos, y que tuvo una pre-crisis en el '95 cuando se produce la Crisis mejicana del Tequila. Además, se mantuvo durante los dos mandatos, una actitud colaboracionista, principista desde el gobierno argentino, enmarcados en los lineamientos del Consenso de Washington, desregulación y privatización.

En este sentido, durante el gobierno del Dr. Menem ante los shocks negativos de las crisis mejicana y brasileña, lo sobresaliente es tanto el peso como las características de la deuda argentina. Siguiendo a Carrera

... se potenció y generó un típico círculo vicioso o estrangulamiento que conduce a la quiebra del deudor, mientras que el tipo de endeudamiento es el que no permite una salida fácil del shock y complica cualquier solución. Este último problema es conocido como el pecado original¹⁵ que sufren algunas economías emergentes. (Carrera ,2001:1)

En el año 1989 el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady lanzó una iniciativa que incluía las siguientes alternativas: recompra de deuda por parte de los deudores; utilizando fondos propios o aportes de organismos internacionales; canje de deuda con reducción de intereses o de capital; canje de deuda por activos, esto es, utilización de títulos de deuda para realizar inversiones directas en el país deudor. De esta manera, en el año 1992 la República Argentina acordó con el FMI y un comité de bancos acreedores la conversión de la deuda. De acuerdo al Plan Brady, los acreedores podían elegir entre la conversión de sus créditos en bonos que tenían una quita de capital o bonos que mantenían el capital pero reducían los intereses. En el mes de abril de 1993, se concretó un acuerdo para el canje de deuda que incluyó parte del capital y los intereses atrasados. (Sevares, 2002: 73-74).

Con el mencionado plan se logró reducir tanto el monto de la deuda pública externa como los intereses pagados, generando confianza en los inversores, sin embargo, la deuda volvió a aumentar por los préstamos tomados en años posteriores para financiar el incremento en el déficit público y por el aumento de la deuda externa privada.

En este sentido, el aumento del PBI en dólares estuvo técnicamente inflado por la sobrevaluación cambiaria; hubo mayor desempleo, reducción en el salario real y aumento en la inequidad distributiva; los picos de inversión externa directa se produjeron por la aplicación de capitales en empresas privatizadas; hubo un aumento del componente importado en la Inversión Bruta Interna y descenso de la actividad industrial en el conjunto productivo. (Broder, 2005: 55-57).

Todo ello generó un aumento en la pobreza y desigual distribución del ingreso, producto de la concentración económica, fortaleciendo a los monopolios extranjeros como producto perverso del avance en la globalización. Asimismo, cabe destacar que los determinantes internos del

¹⁵ Se dice que una moneda sufre del pecado original cuando no se puede tomar crédito externo en dicha denominación y muchas veces ni siquiera en términos domésticos. El pecado original está asociado con el descalce en los plazos o en las divisas. Si quiere crédito a largo plazo, lo debe hacer en dólares y si desea hacerlo en pesos lo debe hacer a muy corto plazo y a tasas de interés más elevadas (Hausmann, R., Panizza, U. y Stein, E. (1999)).

endeudamiento externo se expresaron a partir de la falta de estímulos apropiados al ahorro; deficiencias en el manejo de la política cambiaria (régimen de patrón dólar a paridad fija sostenida con Deuda Pública) y ausencia de una política rigurosa (de Estado) en materia de endeudamiento externo.

CONCLUSIÓN

Para concluir el presente ensayo quisiera destacar que más allá de las diferentes circunstancias a las que debieron adaptarse ambos gobiernos producto de las vicisitudes externas y la importancia que gradualmente fue teniendo la economía por sobre lo socio-cultural condicionándolo gravemente, se destacan diferencias significativas en los instrumentos utilizados para hacer frente al problema de la no credibilidad en la moneda. Esa situación restringe los instrumentos posibles frente al déficit fiscal reduciendo los recursos económicos a la problemática de la deuda externa. Esto conlleva dificultades de gestión para el gobierno, condicionando su credibilidad, restándole poder al momento de la negociación de la deuda externa.

Sin embargo, y más allá de esas diferencias, desde el gobierno del Dr. Alfonsín, se crearon instrumentos como es la integración que concluyó en el gobierno del Dr. Menem con la concreción del MERCOSUR y mecanismos de resolución de conflictos en forma conjunta con los demás países de la región latinoamericana.

BIBLIOGRAFÍA

- Basualdo, E. M. (2003) “Las reformas estructurales y el plan de convertibilidad durante la década de los noventa: el auge y la crisis de la valorización financiera”, en *Las reformas estructurales y el plan de convertibilidad durante la década de los noventa: el auge y la crisis de la valorización financiera*. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. 2003.
- Broder, P. (2005) *Dos Años en la era K*, Grupo Editor Planeta, Buenos Aires, 2005.
- Carrera, J. (2001) “Estrangulamiento de la deuda y pecado original. Algunas opciones”, en *Informe IEFE N° 117*, año 2001.
- Deblin, R. y French Davis, R. (1995) “La gran crisis de la deuda latinoamericana: una década de ajuste asimétrico”, en *Revista de Economía Política*, vol. 15, n° 3 (59), julio-septiembre de 1995.
- Fisher, R., Ury, W. y Patton, B. (1996): *Sí... ¡De acuerdo!-. Como negociar sin ceder*, Grupo Editorial Norma, 5ta reimpresión. Colombia.
- Krugman, P. (1998), “The Eternal Triangle”, Internet, PK Home Page.
- Peña, F. (1984): “¿Y después de Quito?: La Conferencia Económica Latinoamericana y sus resultados prácticos, Banco Interamericano de Desarrollo, Integración Latinoamericana”, en *Estudios Económicos* _1, marzo.
- Sevares, J. (2002) *Por qué cayó la Argentina. Imposición, crisis y reciclaje del Orden Neoliberal*, Ed. Norma.

^v María Florencia Soibelzon

Maestranda en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP)

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP)

Estudiante de quinto año de la Licenciatura en Economía (UNLP)

La irrupción de las provincias argentinas en el escenario internacional a partir de la Reforma Constitucional de 1994

Por **Agustina González Ceuninck**^{vi}

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

El artículo 124 de la Constitución Nacional, incorporado en la Reforma Constitucional de 1994, establece que

“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”

Como puede observarse, del artículo se desprende una cuestión de cabal importancia para las provincias argentinas y es que por primera vez la Constitución Nacional, les reconoce la facultad de celebrar convenios internacionales, ampliando de manera significativa sus facultades y atribuciones.

De esta forma, surge de su análisis un extenso debate doctrinario respecto al alcance de la norma que los autores Carabajales y Gasol han reflejado a partir de un estudio detallado de cada una de las partes que componen el artículo. Tomándonos el atrevimiento de sintetizar el análisis, a grandes rasgos lo que los autores señalan es que la no incompatibilidad con la política exterior de la Nación plantea una limitación basada en el hecho de que la conducción de la política exterior es competencia exclusiva del Gobierno Federal; que la no afectación de las facultades delegadas al Gobierno Federal es redundante del punto anterior y que la no afectación del crédito público de la Nación tiene que ver con no comprometer la responsabilidad de la misma. Ahora bien, la cuestión

más engorrosa que surge del estudio del texto constitucional, es la que refiere a la celebración de convenios internacionales con conocimiento del Congreso Nacional. Tal como lo señalan los autores, esta cuestión en particular ha despertado un intenso cruce doctrinario que en líneas generales se debate entre aquellos que sostienen que el conocimiento implica un control y que se justifica ya que puede estar en juego la responsabilidad internacional del Estado (esto implicaría que si el Congreso manifiesta su oposición, el tratado no tendría validez por lo cual no puede interpretarse que sólo cumple la función de tomar nota); y aquellos que creen que conocimiento no quiere decir aprobación, sino que el Congreso debe ser notificado de los tratados internacionales acordados por las provincias para tener simple conocimiento, lo que no implica aprobación pero si autoriza su análisis (Carabajales y Gasol, 2008: 51 a 57).

Particularmente, concordamos con la idea de que es necesario que el Congreso tenga conocimiento de los tratados internacionales que suscriben las provincias a los efectos de corroborar que los mismos cumplan con los requisitos establecidos por la Constitución Nacional. En muchos casos, las provincias no cumplen con esta condición por el simple hecho de que desconocen la existencia de la limitación. Sería bueno entonces que se logre un mecanismo de coordinación que asuma la tarea de informar a las provincias respecto a la forma de cumplir con esta normativa y permita además una mayor fluidez de información entre el Gobierno Nacional y las provincias.

Sin embargo y más allá de estos debates, lo cierto es que a partir de la Reforma de 1994 se reconoció a las provincias argentinas esta facultad de suscribir convenios internacionales y que en consecuencia, se puede observar que existe una real intención por parte de las mismas de actuar en la esfera internacional, aunque en algunas de forma más dinámica y con mayor intensidad que en otras.

LA REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS PROVINCIAS

Es importante aclarar que en la teoría, a esta acción externa llevada a cabo por las provincias se la denomina *Paradiplomacia*:

Se acuñó este término para designar a las actividades internacionales de las instituciones no centrales de un país: municipios, estados o regiones, empresas privadas, etc. (Zeraoui, 2007)

Sin embargo, esta posibilidad que tienen las provincias de actuar en la esfera internacional, exige de su parte una reorganización institucional, es decir, la creación dentro de sus estructuras de organismos capaces de llevar adelante las gestiones externas y la agenda internacional provincial.

En este sentido, en la Argentina encontraremos que las provincias se han organizado institucionalmente de manera muy diversa dependiendo entre otras cosas, de la jerarquía e importancia estratégica que cada gobierno provincial le ha dado a la cuestión de su internacionalización. De esta forma, hallaremos casos en los que no se ha creado ningún área específica dedicada a la temática como el caso de la provincia de Salta, que si bien realiza gran cantidad de actividades tendientes a su relacionamiento externo, sobre todo en el campo de la promoción de exportaciones, no cuenta con un área específica dedicada a la materia (las acciones son desarrolladas principalmente por el organismo Prosalta y los Ministerios de Medio Ambiente y

Producción) y otros en los que se han creado grandes estructuras destinadas a esta cuestión. En una situación intermedia aquellas provincias en las que sólo una persona tiene a su cargo el armado de la agenda internacional (generalmente asesores que no cuenta con un equipo técnico de trabajo que los respalde), otras que han creado Unidades de Coordinación de Temas Internacionales o que cuentan con una Dirección de línea o Dirección Provincial dedicada a la temática, como el caso de la provincia de Córdoba que cuenta con una Dirección de Cooperación Internacional dependiente de la Secretaría General de la Gobernación; asimismo se han creado Agencias Provinciales y Subsecretarías, como los casos de la provincia de Buenos Aires que cuenta con la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales dependiente del Ministerio de la Producción o la provincia de Santa fe que ha creado la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo dependiente del mismo Ministerio en su provincia. De igual modo, también existen casos de provincias que dentro de sus estructuras han variado entre más de uno de estos modelos.

La autora Graciela Zubelzú enumera los siguientes esquemas posibles: provincias en las que las áreas (Subsecretarías, Direcciones) encargadas de la actividad externa se ubican dentro del Ministerio de la Producción; provincias que cuentan o han contado con algún área específica de relaciones internacionales; Agencias específicas destinadas a promover eventos de promoción de exportaciones y finalmente provincias que no cuentan con ningún área institucional específica destinada a la gestión externa (Zubelzú, 2008: 87 - 89).

LAS ACCIONES INTERNACIONALES DE LAS PROVINCIAS SEGÚN ÁREAS TEMÁTICAS

Otra cuestión interesante de abordar es aquella referida a las acciones que las provincias han venido desarrollando en el escenario internacional. Siguiendo el análisis de Zubelzú, la autora distingue entre *Acciones o reacciones propias*, que surgen como iniciativas generadas por las provincias sin intervención directa del Gobierno Nacional o del sector privado; *Acciones coordinadas* entre las provincias y el Gobierno Nacional donde actúan de modo conjunto y consensuado; *Acciones tipo lobby* donde las provincias no gestionan directamente pero buscan ejercer presión ante el Gobierno Nacional en su gestión internacional; y *Acciones concertadas* enmarcadas en el ámbito de los Comités de Integración coordinados por el Estado Nacional. (Zubelzú, 2008: 38-39).

Ahora bien, más allá del tipo de acciones, deberíamos preguntarnos cuáles son las áreas temáticas en las que principalmente se desarrolla el accionar internacional de las provincias y, aunque el panorama es muy amplio y variado, encontraremos que por lo general en el contexto internacional las provincias actúan en el marco de las siguientes áreas temáticas: inversiones, exportaciones, defensa comercial, acciones en el marco de los Comités de Integración y Cooperación Internacional. En función de estas áreas temáticas se puede observar que desarrollan las actividades detalladas a continuación:

Inversiones: las acciones de las provincias en este área generalmente se concentran en tres campos; *Promoción de Inversiones* (buscan atraer inversiones extranjeras a partir de la difusión de las oportunidades de inversión); *Asistencia Técnica y Fomento de la Reinversión*.

Exportaciones: representa para ciertas provincias la actividad principal de su gestión internacional, dependiendo siempre de su capacidad y tradición exportadora. Las diversas acciones que realizan tienen siempre por objetivo incrementar las exportaciones de sus bienes y servicios y mejorar su competitividad en los mercados extranjeros, para lo cual se destacan dos grandes campos de acción: *Promoción Comercial* (participación en ferias y misiones comerciales en el exterior; organización de misiones inversas, realización de eventos en otros países; entre otras); y *Asistencia al Exportador* (asistencia técnica a empresas, capacitación, organización de cursos y seminarios e información de mercados internacionales, entre otras).

Defensa Comercial: este caso corresponde a aquellas provincias que brindan el servicio de asistir a empresas que se ven perjudicadas por casos de *dumping*¹⁶.

Acciones realizadas en el marco de los Comités de Integración: llevadas adelante por aquellas provincias que comparten alguno de sus límites fronterizos con regiones de otros Estados y bajo esta condición desarrollan instancias de integración, cooperación y asociación.

Cooperación Internacional: entre las acciones que desarrollan las provincias en este campo esta la de identificar las posibilidades de cooperación y asistir técnicamente al resto de los organismos provinciales y a los municipios en la presentación proyectos internacionales. De igual modo se trata del área que por lo general tiene a su cargo la organización de agendas internacionales, asistiendo a las autoridades provinciales en las negociaciones de acuerdos, en la suscripción de convenios de Cooperación Internacional y en la organización de visitas al exterior así como en la recepción de delegaciones extranjeras en su provincia.

Resulta particularmente interesante observar como la Cooperación Internacional que en sus orígenes se articulaba de Estado Nacional a Estado Nacional, ahora es también campo de acción de los gobiernos provinciales. Entendemos por Cooperación Internacional a:

La relación que se establece entre dos o más países, organismos u OSC's, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas. Se trata de un proceso que contempla la inversión pública y privada para la resolución de problemáticas de interés social, a través de la provisión de recursos humanos y/o financieros, y de la transferencia de capacidad técnica, administrativa y tecnológica para la concreción de proyectos de desarrollo. Los principios que rigen la cooperación son la equidad, la solidaridad internacional, el interés mutuo y la sustentabilidad de las iniciativas. (Wainstein, 2007: 170)

Existen diversos tipos de Cooperación Internacional, como la cooperación técnica, financiera, científica, la cooperación triangular o cooperación sur-sur, entre otras, pero a los fines de este trabajo nos interesa particularmente el caso de la cooperación descentralizada;

Aquella que teniendo su origen en donantes territoriales descentralizados fomenta el desarrollo a través de la integración de la diversidad de agentes locales. La finalidad de esta modalidad es crear vínculos simétricos, con base en el interés mutuo en el desarrollo. En este

¹⁶ Refiere a una práctica desleal del comercio internacional que consiste en que un producto sea introducido en el mercado a un precio inferior a su valor en el país de origen.

sentido se observa que la pujanza de la cooperación descentralizada enriquece el sistema de Cooperación Internacional porque penetra directamente en el territorio. Todas las provincias han impulsado esta herramienta, habiendo desniveles en su grado de institucionalización y sostenibilidad en las acciones. (Cafiero, 2007: 154 - 157)

De esta manera, la Cooperación Internacional descentralizada en cuanto a la modalidad de Cooperación Internacional llevada a cabo por las provincias, es una herramienta perfecta para utilizar como refuerzo a las políticas internas desarrolladas por los gobiernos provinciales. En este aspecto, el panorama que se abre a partir de la irrupción de las provincias en el escenario internacional reivindicó el hecho de que las políticas de Cooperación no sean solo a nivel Estado Nacional, sino que ahora también se involucró a los actores territoriales en la concreción y planificación de las mismas, es decir, a aquellos más cercanos a las problemáticas a resolver con la ayuda de la Cooperación. De esta manera, la Cooperación Internacional evolucionó del asistencialismo a la generación de verdaderas redes y asociaciones de actores en situaciones similares.

Son las mismas provincias o regiones las que ponen a disposición sus experiencias exitosas de gestión y su *know how* a otras provincias o regiones de otros lugares del mundo que se encuentran transitando problemáticas similares a las cuales se pueden aplicar estas recetas aggiornadas a su realidad territorial. Cabe señalar que los ámbitos de colaboración e intercambio de experiencias por lo general son: medio ambiente, planificación urbana, formación y capacitación, cultura, seguridad, desarrollo económico local, deporte, salud, promoción comercial y ciencia, tecnología e investigación.

SITUACIONES A RESOLVER EN ESTE CAMPO DE ACCIÓN

Finalmente y aunque creemos que la irrupción de las provincias en el escenario internacional ha transitado un camino de desarrollo y de grandes avances, persisten ciertas situaciones que en este campo las provincias aun deben superar. Nos referimos por ejemplo a la falta de coordinación Nación – provincias, lo que puede afectar los lineamientos de política exterior de la Nación principalmente teniendo en cuenta que en su gran mayoría las acciones exteriores de los gobiernos provinciales no surgen producto de estos lineamientos ni son reflejos de los mismos.

Por esto, tal como lo aconseja Eduardo Iglesias en sus conclusiones de *Las Provincias Argentinas en el escenario internacional* “debiera cuidarse la asimetría en la información, la falta de dialogo interprovincial, las divergencias políticas... debieran ser acompañadas de un estudio sobre su influencia en la política exterior argentina.” (Iglesias, 2008: 260 y 262)

En esta línea, la cuestión de la escasa participación de las provincias en la formulación de la estrategia internacional de la Nación también es un desafío a resolver. Aunque cabe señalar que la Cancillería no exige a las provincias que se le informe respecto a los convenios que ellas suscriben ni del resto de sus gestiones internacionales, por el simple hecho de que estas no se ven obligadas a hacerlo por el artículo 124 de la Constitución Nacional (contrariamente a lo que sucede en el caso del Congreso Nacional). No obstante, trabajar en conjunto con Cancillería impactaría positivamente en las gestiones internacionales de las provincias en función de las facilidades que

obtendrían al beneficiarse de los recursos con los que cuenta Cancillería como son sus contactos en el exterior, su experiencia y posible asistencia técnica en el armado de agendas internacionales. Por parte del Gobierno Nacional, este obtendría los beneficios propios de contar con la información actualizada de las gestiones internacionales que desarrollan las provincias, evitando todos aquellos riesgos que puedan surgir producto de la falta de coordinación.

Otro tema importante es el incumplimiento del artículo 124 de la Constitución Nacional respecto a la cláusula del “conocimiento del Congreso Nacional”. Tal como lo hemos mencionado anteriormente, creemos que debería existir un mecanismo eficiente para que se de cumplimiento a esta normativa.

Otra situación a tener en cuenta es que cuando nos referimos a la gestión internacional de las provincias argentinas, nos referimos a un proceso desigual con provincias cuya experiencia internacional es extensa y otras que registran poca experiencia en este campo de acción, lo que se refleja tanto en la estructura provincial puesta al servicio de estos temas, así como en la profesionalización de sus equipos de trabajo. Entre otras razones, esto tiene que ver con que cuestiones relacionadas a la gestión interna, en la mayoría de los casos demandan una respuesta inmediata. Los temas relacionados con la salud, la educación, la vivienda, la producción, son solo algunos de los temas prioritarios para cualquier gestión provincial y frecuentemente dejan a la gestión internacional entre los últimos niveles de prioridad.

Tal es así, que en los hechos aun existen en la Argentina provincias que incluso no cuentan con un área dedicada específicamente a la cuestión del relacionamiento externo de sus administraciones. Asimismo, el hecho de estar siempre por debajo de la gestión interna en cuanto a las prioridades definidas, repercute directamente en el escaso presupuesto con el que parecen contar aquellas dependencias a cargo del manejo de la agenda internacional de las provincias. Sin embargo, se trata de un área que para funcionar de manera óptima requeriría de recursos propios, sobre todo porque refiere a las relaciones con otros Estados, con todo lo que esto implica: gastos en medios de comunicación, viajes, recepción de delegaciones extranjeras, organización de ferias y misiones, entre otras.

Además, la gestión internacional forma parte del grueso de las políticas provinciales y por lo tanto, al igual que el resto de las políticas, esta suscripta a los constantes cambios políticos propios de toda gestión.

Estos cambios pueden encontrar su origen en múltiples factores, tanto en los resultados de contiendas electorales como dentro de una misma gestión, debido a que, como señalábamos, el tema internacional no es prioritario y funciona como lugar de negociación permanente. Asimismo, puede suceder que no este muy claro el lugar estratégico que ocupa la gestión internacional, por lo tanto se trata de un área que puede mutar regularmente de un Ministerio a otro. En este sentido, es importante que las provincias puedan contar con un equipo técnico que sea permanente y facilite una continuidad en la gestión internacional, un equipo a cargo de realizar el seguimiento de aquellos programas internacionales en los que se ha involucrado la provincia, así como de las negociaciones internacionales y de la realización de memorias de gestión y demás información relevante.

Es importante destacar que la formación profesional de los recursos humanos es uno de los grandes desafíos que deben enfrentar las provincias a la hora de relacionarse institucionalmente con regiones extranjeras u organismos internacionales. Esta situación se observa especialmente en lo referido al cumplimiento y seguimiento de proyectos internacionales con los que se han comprometido las administraciones provinciales. Esto sumado a los cambios políticos constantes a los que están suscriptas las áreas internacionales dentro de las gestiones provinciales, impacta negativamente en la imagen que las provincias proyectan ante sus socios internacionales y donantes de Cooperación Internacional.

Otra cuestión relevante es la que refiere a la necesidad de emparejar las políticas provinciales con los objetivos que persiguen los programas y proyectos de la Cooperación Internacional. En este sentido las provincias cuentan con una gran ventaja que viene dada por su proximidad a la realidad territorial, sin embargo es necesario dar pasos concretos para que cada vez más los proyectos internacionales tengan correlato con las problemáticas reales que ostentan las provincias. Se requiere entonces un rol más activo de las provincias en cuanto a, por ejemplo, informar a sus socios internacionales sobre dichas problemáticas.

Particularmente, en materia de Cooperación Internacional la Argentina tiene un problema aun mayor, nos referimos a su condición de país de renta media. Se ha establecido como parámetro para la donación de Cooperación Internacional la concentración de la misma en aquellos países de renta baja, lo que deja afuera de sus beneficios a todo el resto de países que han superado esta categoría. La herramienta que utilizan los donantes de Cooperación Internacional para establecer si un país está dentro de esa categoría o no es la medición de su PBI. La Argentina ha sido calificada como país de renta media, dejando así de ser elegible como receptor de Cooperación Internacional. Esto ha producido la retirada masiva de agencias internacionales y demás fuentes de financiamiento, pero también ha sido fuertemente cuestionado por muchos analistas que creen que el PBI no refleja la situación integral de todo un país:

Tras la recuperación de la crisis del 2003, los donantes han cambiado su percepción respecto a los índices del país, como si el acelerado cambio de los indicadores macroeconómicos implicara una inmediata transformación económica y social.

No se debe perder de vista que existen muchas diferencias respecto de la situación social, política y económica entre las distintas provincias del interior del país. No obstante, a nivel nacional, estas diferencias se desvanecen entre los índices estadísticos, como el PBI. (Correa, 2008: 61)

Finalmente, entre todos estos desafíos que hemos planteado, también creemos que la gestión internacional debería estar centralizada en un área provincial, sea esta una Unidad de Coordinación, Dirección o Agencia, para evitar la situación que se produce en algunas gestiones provinciales donde los temas internacionales están dispersos por toda la estructura provincial (áreas de comercios exterior, asesores privados de los gobernadores, áreas de Cooperación Internacional o simplemente las relaciones internacionales que cada Ministerio tienen con sus pares en el exterior).

CONCLUSIONES

La Reforma Constitucional de 1994 enmarcó jurídicamente el advenimiento internacional de las provincias argentinas, a partir de lo cual estas llevaron adelante políticas y acciones de inserción en la esfera internacional, algunas de manera más dinámica que otras, reorganizando sus estructuras administrativas y creando organismo a cargo de los temas internacionales, los cuales focalizaron su accionar en un grupo determinado de áreas temáticas.

Aunque se puedan enumerar situaciones o desafíos que las provincias argentinas aun deben superar, el camino que han recorrido las ha dotado de experiencia internacional y de amplios beneficios fruto de su relacionamiento externo.

BIBLIOGRAFÍA:

- Aldecoa Luzarraga, Francisco, *Las Relaciones Exteriores de las Regiones en la Sociedad Internacional de la Globalización: La Paradiplomacia*.

(<http://www.pontisweb.com/Articulo%20Francisco%20Aldecoa.pdf>)

- Cafiero, Ana Luisa (2007), “El aporte de la Cooperación Descentralizada al Desarrollo Local en la Argentina” en *Desde la Cooperación hacia el Desarrollo*. Buenos Aires, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
- Cafiero, Ana Luisa (2008), “Escenarios de la Cooperación Internacional en la Argentina” en *Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Carabajal, Juan José y Gasol, Claudia (2008), “La gestión internacional de las provincias argentinas en el marco del sistema federal argentino a la luz de sus propias constituciones” en *Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Constitución Nacional (reformada en 1994), Segunda Parte: Autoridades de la Nación, TÍTULO SEGUNDO: Gobiernos de provincia, Artículo 124, Buenos Aires.
- Correa, Guillermo (2008), *Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional: una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires, Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI).
- Ferrero, Mariano (2005) *La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano*, en VII Congreso de la SAAP, 15, 17 y 18 de noviembre de 2005.
- Iglesias, Eduardo (2008). *Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Rhi-Sausi, José Luis y Conato, Darío (2008), *Cooperación descentralizada Unión Europea – América Latina y desarrollo económico local*. España, Colección de Estudios de Investigación del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, Nº 6.

- Wainstein, Vanesa L. (2007), “Proyecto: La Mesa de la Cooperación al Desarrollo” en *Desde la Cooperación hacia el Desarrollo*. Buenos Aires, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
- Zeraoui, Zidane (2007), “Qué es la paradiplomacia. La dimensión transnacional de lo local y lo regional” en *Foro para una Democracia Segura, Safe Democracy Foundation*.
- Zubelzú, Graciela (2008), “El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas” en *Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Zubelzú, Graciela (2008), “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas” en *Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

^{vi} **Agustina González Ceuninck**

Magister en Estudios Políticos Aplicados (FIIAPP)
Especialista en Comercialización Internacional (USAL)
Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP)
Profesora de Historia Contemporánea de América Latina (UNLP)

La Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista desde los organismos internacionales: 1983 a 1999.

Por **Cristen S. Bjerg**^{vii}

INTRODUCCIÓN

La idea del texto que sigue es historizar de manera breve la inserción de los dos partidos políticos más importantes de nuestro país, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista, en los organismos internacionales a los cuales pertenecen. Se intentará pensar la relación que mantuvieron con dichas instituciones a lo largo de un período determinado de tiempo: entre 1983 y 1999, sí es que dicha relación existió.

En primer lugar, es importante pensar la razón por la que hemos elegido dichos partidos. El Partido Justicialista (PJ), por un lado, es aquel que ha logrado contar con la mayor cantidad de adherentes a lo largo del tiempo. La figura del adherente es diferente de aquel que simplemente simpatiza con un partido, el adherente produce lealtad, lo cual independiza el apoyo de dicha persona de aquellos resultados que el partido ofrezca en el corto plazo. Se genera así un lazo de identidad, un proceso de legitimación. El caudal de votos que recibe el peronismo puede haber descendido con el correr de los años, pero el peso relativo del partido a nivel electoral, sigue manteniéndose muy fuerte.

La Unión Cívica Radical (UCR) es tomada en este trabajo como el segundo partido importante a tener en cuenta para el análisis. Esto, porque es aquel que se ha mostrado como el capaz de enfrentar al PJ, para llegar incluso a derrotarlo. Es el partido más antiguo de la historia argentina y posee una trayectoria que le ha permitido mantenerse vigente a lo largo del tiempo. A pesar de su declive en lo que a cantidad de votos se refiere, es un partido que ha sabido mantenerse en la disputa por el poder gubernamental. Es el único partido que ha podido disputarle el lugar al PJ, por lo menos en lo que al puesto presidencial se refiere.

El período histórico tiene que ver con dos momentos fundamentales de la historia de nuestro país: 1983 como aquel momento en que comienza, después de siete años de dictadura militar, el retorno a la democracia. Siguiendo a Liliana De Riz, es a partir de allí que los partidos toman conciencia de la necesidad de que se dé una internacionalización de los debates políticos. 1999 es considerado otro punto de quiebre, ya que es en ese momento cuando Carlos Saúl Menem

abandona la presidencia, después de 10 años de gobierno, para que su lugar sea ocupado por nuevas fuerzas políticas que se fueron gestando al calor de la posterior crisis, que ya mostraba sus primeros signos.

La pregunta más general, acerca de la relación entre estos partidos políticos con aquellas instituciones de carácter internacional a las que se encuentran inscriptas, surge por un interés personal en indagar acerca de la misma, para de esta manera lograr aportar a la caracterización de este fenómeno tan particular como son los partidos políticos en nuestro país y descifrar de qué manera se vinculan con la política a nivel internacional.

DESARROLLO

A lo largo de este ensayo, tendremos en cuenta el análisis realizado por Ángel Panebianco para analizar los partidos políticos y, a partir de ello, su filiación a los organismos internacionales. Dicho autor piensa a los partidos como organizaciones y es interesante, además, tener en cuenta las herramientas que retoma para estudiarlos: son herramientas que logran captar el dinamismo de los partidos como organizaciones, que no se mantienen estáticos en el tiempo y que se ven influenciados de manera importante por su historia, su origen. Piensa además los conflictos y las disputas que se generan al interior de los partidos, la distribución de incentivos tanto colectivos (que generan lealtades) como selectivos (que satisfacen intereses personales), las relaciones de poder que atraviesan el funcionamiento de los mismos, teniendo en cuenta para ello una categoría que resulta muy interesante: coalición dominante. Con ello se refiere a un pequeño grupo de personas que, al interior de un partido, controla las zonas de incertidumbre más importantes para el caso: la competencia, la comunicación, la definición y manipulación de las reglas formales, el reclutamiento, las relaciones con el entorno y la financiación.

En este sentido, Panebianco también tiene en cuenta ciertas herramientas de carácter más “estático” para el análisis de partidos, en el que toma diferentes dimensiones de los mismos: cuáles son las estrategias para con los ambientes dentro de los cuales el partido funciona (de dominio o de adaptación); el equilibrio que logra entre la distribución de incentivos colectivos (que alimentan lealtades) y los selectivos; la contraposición entre los fines oficiales y los reales (que pueden no siempre ser iguales); y, por último, la dinámica interna, que nos acerca a la cuestión de la negociación que se debe realizar para lograr decisiones, al grado de libertad de la coalición dominante.

A partir de esta forma de pensar a los partidos, tendremos en cuenta cual ha sido la inserción de la UCR y el PJ en aquellas instituciones conocidas como “internacionales partidarias”, organizaciones que nuclean a partidos de países diferentes, pero con objetivos similares.

Aquellas organizaciones que nuclean partidos son consideradas de segundo grado, en el sentido de que agrupan organizaciones y no personas en sí mismas. Esto es de importancia en el sentido de que organizaciones de este tipo significan, para un partido, tener que atenerse a determinadas líneas políticas coyunturales, ya que son los puntos en común los que unen la acción colectiva. Es importante también que el partido en cuestión respete determinados presupuestos ideológicos, establecidos como acuerdos básicos entre aquellos que participan de la organización.

De todas maneras, no deja de ser relevante señalar que la afiliación a este tipo de organizaciones es completamente voluntaria, por lo que los requisitos anteriores no deberían presentar un problema para aquellos que deciden unirse a las mismas.

En primer lugar, haremos un breve recorrido los primeros años de cada uno los partidos mencionados, para entender en qué contexto surgen y cómo. Luego analizaremos su evolución, de manera conjunta, durante los años que nos interesan, para mezclar, en este mismo análisis cuáles fueron los contactos que dichos partidos tuvieron en aquella etapa con organismos partidarios internacionales.

LA UCR

En primer lugar, haremos un breve recorrido por el surgimiento de los partidos mencionados.

El radicalismo surge en 1890, como nos recuerda Rock, de una minoría que resulta escindida de la elite gobernante en ese momento, la llamada “oligarquía”. Desde su creación y por seis años más, el partido denominado Unión Cívica sería conducido por Leandro N. Alem, quien intentaría lograr la toma del poder de manera reiterada a través de la rebelión, sin éxito.

Es en 1891 cuando la UC se divide: Mitre logra un acuerdo con Pellegrini, acto denunciado por Alem, quien se proclama defensor de una “democracia radical” y se escinde formulando un nuevo partido, denominado Unión Cívica Radical. Pero el apoyo popular se fue diluyendo y cinco años después, cuando Yrigoyen tomaba el lugar de Alem, nada quedaba de él.

Después del levantamiento de 1905 y una vez aprobada la Ley Saenz Peña en 1912, los radicales entran al juego electivo y desde ese año, hasta 1916, cuando finalmente triunfan, la dedicación estuvo puesta en reforzar la organización partidaria, que se encontraba muy debilitada y sin una forma definida.

Es interesante observar que al igual que como veremos luego en el peronismo, el radicalismo se vio asediado por los problemas que se generaban en su interior, por la rivalidad entre las distintas facciones que tenían como objetivo alcanzar cargos a través de él. La disputa se vio planteada, más que nada, entre los terratenientes y la clase media urbana, que fue acrecentando y afianzando su poder dentro del partido.

Yrigoyen fue inclinándose, sin solución, hacia las clases medias y los caudillos, por lo cual el derrocamiento del grupo de elite llevó hacia el centro de la organización partidaria a la relación entre el líder como fuente de patronazgo y los comités de barrio, que se transformaron en el elemento de base por excelencia del partido.

La revolución de 1930, después del segundo gobierno radical,

... fue una restauración conservadora, pero la política argentina retuvo con posteridad a él mucho de sus nuevos rasgos pluralistas. El golpe destruyó al Yrigoyenismo, (...) pero en ningún momento significó un retorno al siglo XIX. Más exacto es decir que logró que las clases medias retrocedieran y ocuparan el papel subordinado que la generación de Saenz Peña había previsto

para ellas, eliminando su carácter de eje central del sistema electoral que ellas mismas se habían adjudicado. (Rock, 1977: 265)

EL PJ

Siguiendo a Mustapic para adentrarnos en los orígenes del partido justicialista¹⁷, podemos afirmar que el mismo mantuvo, sobre todo en los comienzos, una estrecha relación con el carisma de Perón y de hecho fue creado desde el gobierno peronista. El carisma tuvo una radical influencia en la formación del partido, ya que implicó que el mismo no se institucionalizara, por lo menos mientras Perón estuvo vivo, pero mantuviera una fuerte centralización y una forma de funcionamiento muy vertical.

Es importante destacar desde ahora, como ya lo hicimos con la UCR, que fue un partido atravesado, por grandes tensiones internas, en lo que a su coalición se refiere. La historia del Partido Peronista estará marcada por las disputas entre las dos fracciones que la componen y le brindan su apoyo, por lo menos hasta los años '90: el sindicalismo y los políticos profesionales.

El peronismo en particular y la doctrina partidaria en particular no implicaron una sistematización de su ideología, ya que la misma y cualquier interpretación que pudiera hacerse correspondían a Perón (característica propia también, de los partidos de origen carismática puro). Una serie de principios lo suficientemente generales y vagos, como para tener siempre vigencia, permitieron la atracción de "(...) grupos ideológicamente diversos que encontraron en ella un punto de afinidad, al tiempo que su elasticidad abrió el espacio para el establecimiento de jerarquías en el interior del movimiento." (Mustapic, 2004: 144)

Pero ya desde los primeros años de la década del '70 los conflictos al interior del partido se fueron recrudeciendo, para llegar a dirimirse a través de las armas. Perón no logró, en el poco tiempo que ocupó el sillón presidencial, conciliar entre las partes. Su muerte empeoró aún más las cosas, teniendo en cuenta que fuera Isabel quien ocupara su lugar y que desde allí promovió la ocupación de cargos por los sectores más reaccionarios del peronismo, enfrentándose de manera fuerte y explícita con los sectores más jóvenes y revolucionarios del movimiento (y por último también con los sectores sindicales).

El peronismo debería enfrentarse a la institucionalización del carisma, ya que su portador había fallecido. Pero este proceso no lo llevaría adelante hasta la apertura democrática de 1982, cuando la misma permitió nuevamente la afiliación de miembros a los partidos políticos.

LA VUELTA A LA DEMOCRACIA

El Partido Justicialista encaraba las elecciones de 1983 con un optimismo justificado: con los casi 4 millones de afiliados que declaraba, era el partido de mayor importancia en ese sentido. Pero el revés no se hizo esperar: desorganizados y sin su líder, el PJ perdió las elecciones presidenciales

¹⁷ El Partido Justicialista es una continuación del Partido Peronista, éste sí fundado específicamente por Perón en 1947. El cambio de nombre respondió a la obtención por parte del mismo de su personería jurídica como partido político en 1971 y el hecho de que el artículo 21 de la ley de facto 19.102 impedía que el nombre de los partidos contuviera designaciones personales o derivados de ella.

frente al candidato radical Raúl Alfonsín, por primera vez desde que se presentara en una elección libre y sin proscripciones, lo cual no fue un golpe fácil de digerir.

De hecho, mientras el radicalismo había logrado reordenarse, después de algunos conflictos y disputas internas, el peronismo aún se veía obstaculizado no sólo por las intervenciones de Isabelita, sino también por la disconformidad que planteaba el avance del sindicalismo dentro de la conducción oficial del partido. De esta manera, el PJ se dedicó a resolver estas cuestiones y fue a partir del surgimiento de un sector denominado “renovador” dentro del grupo de políticos que ello se llevó a cabo.

La innovación de fondo que se llevaría a cabo dentro del partido sería su democratización: su fuente de legitimidad pasó a asentarse en la masa de afiliados y la interpretación de las reglas se dejó en manos del criterio de la mayoría. Fue justamente en las internas de 1988 cuando el PJ puso a prueba sus nuevos mecanismos; la aceptación por parte de Cafiero del triunfo de Menem en las mismas, evidenció que el PJ había sobrepasado la “prueba de fuego”: la superación del liderazgo carismático que le había dado origen.

Siguiendo a Liliana De Riz, se puede afirmar que los partidos políticos son, aunque no la única, una de las piezas clave para el funcionamiento estable del régimen democrático, lo cual ya es una buena razón para pensarlos. En los ´80 no solo en la Argentina, sino en toda América Latina, la tendencia fue a la vuelta a las democracias políticas, lo cual implicó, como era de esperarse, transformaciones en la sociedad en general y en los partidos en particular, así como en su funcionamiento.

Entre los muchos cambios que se produjeron, deberían resaltarse aquellos que nos resultan más relevantes para el análisis actualmente en desarrollo. El primer gobierno democrático después de la dictadura que se instalara en el gobierno argentino entre 1976 y 1983, dejó ciertas enseñanzas para los partidos que tuvieron que enfrentar una época complicada de la historia de nuestro país. Entre ellas la incorporación de los expertos a la política, la penetración de la racionalidad económica en el discurso partidario y la internacionalización de los debates políticos.

Es sobre esta última cuestión que nos gustaría centrarnos. De Riz argumenta:

Frente al tradicional aislamiento y el carácter provinciano de los debates, la nueva realidad fue imponiendo la necesidad de internacionalizar la discusión. La incorporación a las grandes organizaciones internacionales que expresan solidaridades entre partidos afines y la participación en las organizaciones de partidos sobre base regional, reconoce un cambio de orientación en la dirigencia partidaria [...] La renuencia a salir al exterior de la clase política argentina fue sucedida por viajes frecuentes. (De Riz, 1993: 84-85)

Ello se dio en el marco del reconocimiento de una nueva realidad: las políticas económicas se hallaban, más que nunca, limitadas por el contexto mundial; la competitividad interna y externa de la economía pasaban a primer plano y se redefinieron las concepciones acerca de las funciones del Estado, desde distintos puntos de vista ideológicos.

Tanto el presidente por la UCR, Alfonsín, como Menem, por el PJ, llevaron adelante gran cantidad de viajes y establecieron una agenda para el tratamiento de la política exterior de nuestro país. El primero de ellos, sobre todo, fijó su mirada en América Latina, sin perder de vista que la reinscripción (o inserción) de nuestro país no podía dejar de lado el relacionamiento con países de Europa Occidental, con Estados Unidos, con la Unión Soviética e, incluso, con Oriente, razón por lo cual llevó adelante diversos viajes que permitieron el establecimiento de algún contacto con cada una de estas zonas de incumbencia. Menem, por otro lado, alineó la política exterior con Estados Unidos y fue durante su gobierno que tuvieron lugar las famosas relaciones carnales con dicho país.

Estos alineamientos tienen que ver con los partidos a los cuales dichos presidente pertenecían, sobre todo con las posiciones que los mismos planteaban a nivel de asociación internacional.

La UCR ya había hecho, para 1983, sus primeros acercamientos a la Internacional Socialista (IS), asociación partidaria internacional a la que aún hoy pertenece. Balbín, anterior presidente del partido, había concurrido a una de las reuniones de la misma en 1976, reconociendo las afinidades ideológicas que su partido y aquella asociación compartían. De todas maneras, no fue sino hasta fines de los años '80 que el canciller Caputo realizó la primera propuesta formal de integrar como miembro pleno de la IS a la UCR. A pesar de que dicha solicitud fuera rechazada, el ingreso fue requerido nuevamente, cuando en 1995 Alfonsín se hallaba al frente de la UCR: en ese momento se solicitó para que dicho partido formara parte de la IS como miembro consultivo. Ello fue tratado en las reuniones de 1999, tanto en Buenos Aires como en París, cuando el partido fue finalmente aceptado como parte de la IS.

Se debe tener en cuenta que la Internacional Socialista había dejado de ser, hace mucho, aquella organización que buscaba implantar el socialismo a partir del desarrollo de las contradicciones entre las fuerzas productivas, a partir de la dictadura del proletariado. Sus principios tienen más que ver con la defensa de la justicia social, la dignidad humana y la democracia, valores e instituciones con los que, ideológicamente al menos, la UCR se ha identificado desde sus comienzos (más allá de las diferencias que se establecieron en un principio con los inmigrantes). Además, se piensa a la internacionalización de la economía y los progresos técnicos como oportunidades para mejorar el nivel de vida de las personas a nivel mundial. Por otro lado, se defiende el fortalecimiento de la sociedad civil como ámbito que ayuda al sostenimiento de la democracia, implicándose de esta manera la defensa de los derechos individuales políticos.

La defensa de la democracia y su sostenimiento como valor fundamental a través de sus instituciones fue el lema principal, no sólo de la campaña de Alfonsín en 1983, sino de las estrategias políticas de la UCR en general. La integración del partido a la Internacional Socialista se condice con los lemas impulsados a nivel interno e implican la ampliación de los mismos a un nivel internacional.

Es durante los '90 que el PJ se integra a la Internacional Demócrata de Centro así como a la Organización Demócrata Cristiana de América. Ambas organizaciones partidarias han sido identificadas, cada vez más, con aquellas políticas neoliberales que el menemismo instaurara al amparo del programa de la Convertibilidad. El vuelco ideológico impulsado por Carlos Saúl Menem

una vez en la presidencia fue a todas luces en contra de lo que el peronismo reivindicara hasta ese momento (justicia social, dignidad obrera, etc.) y el alineamiento con las fuerzas conservadoras y neoliberales se dio no sólo en su política económica, sino también, como podemos ver, en la afiliación internacional dada al partido a partir de ese momento y que se transformarán en cicatrices duraderas.

Es importante no perder de vista el hecho de que la afiliación a las asociaciones internacionales le otorgan legitimidad a las estrategias políticas de los partidos y sus coaliciones dominantes y es por ello que las líneas ideológicas entre ambas organizaciones se corresponden, más allá de que estos se encuentren o no, a cargo del gobierno. El relacionamiento con pares de otros países permite, además, la obtención de incentivos personales y colectivos para aquellos partidos y miembros de partidos que participan de las organizaciones partidarias internacionales. Es claro que a pesar de que la estabilidad económica le otorgó gran legitimidad al PJ durante los '90, la coalición dominante no dejó de buscar, y encontró en los organismos partidarios internacionales, cierta forma de legitimación política de sus políticas internas, así como de su estrategia al nivel de la política exterior llevada adelante.

Es por todo ello que considero que el análisis de los partidos políticos y sus estrategias de sobrevivencia no está completo si no los pensamos de manera íntegra: pensarlos fuera de las organizaciones partidarias de las que forman parte puede ser un grave error, ya que ellas pueden otorgarles más de lo que pensamos. Incentivos personales a aquellos políticos que progresan en el ámbito de las relaciones internacionales del partido; incentivos colectivos al partido en general, por poner objetivos más allá del ámbito interno, encuadrándolos en una acción colectiva aún mayor; legitimidad para las acciones llevadas adelante a nivel nacional (esté el partido a cargo del gobierno o no); un reforzamiento de los valores básicos del partido; etc.

BIBLIOGRAFÍA

- Castro, J. y Albanese, P. (2003) *Globalización y justicia social. El peronismo en el siglo XXI*. Ed. Catálogos, Buenos Aires.
- De Riz, L. "Notas sobre Parlamento y partidos en la Argentina de hoy", en Sábato, H. y Cavarozzi, M. (1984) *Democracia, orden político y parlamento fuerte*, CEAL.
- De Riz, L. (1993) "Los partidos políticos y el gobierno de la crisis en Argentina". En *Revista Sociedad*, Nº 2.
- Delgado, M. S. (2003) "'El otro partido': algunas consideraciones acerca del radicalismo (1983-1989)". Trabajo presentado ante el VI Congreso Nacional de Ciencia Política -Universidad Nacional de Rosario-. En línea: www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/06/delgado.pdf
- Garreton, A. (1998) "Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales" en *Revista Argentina de Ciencia Política* Nº 2, 1998.
- Godio, J. (1986) *La Internacional Socialista en la Argentina*, Centro Editor de América Latina.
- Grossi, M. y Gritti, R. (1989) "Los partidos frente a una democracia difícil: la evolución del sistema partidario en la Argentina", *Crítica y Utopía*, CLACSO.

- Mustapic, A. (2002) “Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático”, en Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M. (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario, Homo Sapiens.
- Panebianco, A., (1990) *Modelos de partidos*, Alianza, caps 1, 4 y 12.
- Pedrosa, F. “Los partidos políticos y sus relaciones internacionales. ¿Internacionalismo o sólo un asunto más de política interna?”
- Pousadela, I. (2004) “Los partidos políticos han muerto. ¡Larga vida a los partidos!”, en Cheresky, I. y Blanquer, J. M. (comp.) *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.
- Rock, D. (1977) *El radicalismo argentino*, Amorrortu, págs. 53-80: 108-130; 264-273.
- Simonoff, A., (2009) “¿El radicalismo y la internacional socialista en la tercera vía?” en Revista *Contrapunto Político*, Otoño 2000, Revista 1.
- Torre, J. C. (2003) LOS HUÉRFANOS DE LA POLÍTICA DE PARTIDOS Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria.

^{vii} **Cristen Bjerg**

Licenciada en Sociología (UNLP)

Los 15 puentes diplomáticos de Alfonsín

Por **María Delicia Zurita**^{viii}

INTRODUCCIÓN

El año 1983 marcó el regreso a la democracia luego de seis años de dictadura. El retorno al orden constitucional no indicó, solamente, la puesta en funcionamiento de los mecanismos republicanos y democráticos del Estado hacia el interior de la Nación, sino también la puesta en funcionamiento de un modo de relación externo que fue sesgado por el gobierno de facto.

Hasta la asunción del radical Raúl Alfonsín como primer presidente constitucional tras la última dictadura, Argentina era un país que se relacionaba con el mundo siguiendo las coordenadas del conflicto Este-Oeste. Las decisiones de Estado, estaban estrictamente vinculadas con el delineamiento de políticas auditadas por Estados Unidos en lo que fue la era de la lucha contra el comunismo. La disputa capitalismo-comunismo, propia de la era bipolar, situó a América Latina en el centro de atención para Estados Unidos, que consideraba débiles a sus sistemas democráticos y en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional propició el respaldo a golpes militares que endurecieran la postura ante el surgimiento de partidos y movimientos contrarios a los intereses estadounidenses y, eventualmente, pro-soviéticos.

En esa clave fue pensada la política exterior argentina hasta 1983: blanco o negro. No había lugar para grises, no había lugar para un pensamiento autónomo, de corte regional. Sin embargo, el gobierno de Alfonsín, en la búsqueda por lograr la inserción en el mundo, avanzó hacia la conformación de una agenda internacional propia que miraba de cerca a América Latina, se relacionó con -en su afán de reposicionarse en el escenario internacional- y también tendió vínculos con Estados Unidos y la Unión Soviética sin resignar autonomía.

LA POLÍTICA EXTERIOR A TRAVÉS DE LA MIRADA NORTE-SUR

Durante el gobierno de Alfonsín se produjeron importantes cambios en relación a la política exterior de antaño. Uno de los aspectos en donde se destacó su labor fue en el giro que tuvo la misma en cuanto al posicionamiento de Argentina ante el conflicto bipolar. Se dio paso a un relacionamiento externo no estrictamente delineado según las coordenadas (Este- Oeste) propias de la Guerra Fría sino bajo las coordenadas Norte- Sur. Esto le permitió tener una vinculación distinta con el mundo a los fines de lograr una mayor inserción en el plano internacional.

Ya durante los meses de campaña electoral Alfonsín había dejado en claro cuáles iban a ser los pasos a seguir en materia de política exterior. Dante Caputo, su Ministro de Relaciones Exteriores, lo afirmó en una entrevista que realizó para la revista América Latina/ Internacional como un balance de su gestión a mediados de 1989, al decir que: "...Una de las prioridades fundamentales de nuestra política exterior fue desconectar a la Argentina de las consecuencias del conflicto Este-Oeste. Esta es probablemente la historia menos pública de nuestra política exterior, pero es la que más valoro personalmente: una historia que corresponde a la parte defensiva de nuestra política..." (Caputo, 1989: 60)

Por ese entonces se estaban transitando los años de la "Segunda Guerra Fría", haciendo alusión al recrudecimiento del conflicto bipolar, desde 1979, luego de los años de la distensión.

Una apuesta que realizó Alfonsín al comenzar su gobierno fue el intento de intensificar las vinculaciones con Europa y así apartarse de la lógica Este- Oeste. Para ello se vinculó principalmente con Yugoslavia, Francia, Alemania Federal, Italia y España, estableciendo durante los seis años de su gobierno estrechos lazos. Como lo indica Gloria Fernández, "...los gobiernos europeo- occidentales (eran) –considerados en el diseño de la política exterior argentina como actores claves para el incremento de la capacidad de maniobra internacional del país...". (Fernández, 1986: 22)

Yugoslavia fue el primer destino en el que recaló Alfonsín en el marco de su gira europea en septiembre de 1985. Allí se reunió con el primer mandatario de ese país, Vljakovic, donde coincidieron en retornar a los planteos originales del NOAL, movimiento al que ambos países pertenecían. En materia económica se firmaron dos acuerdos: uno que contempla el ingreso de carnes argentinas a Yugoslavia y otro para impulsar el comercio bilateral de productos agrícolas. (Fernández, 1986: 22)

El siguiente destino fue Alemania Federal principal acreedor de la Argentina en Europa. Durante su estadía, Alfonsín y su ministro de economía argentino Juan Sourroille, renegociaron el pago de la deuda.

En Francia se firmó un convenio de cooperación económica, financiera e industrial bilateral. Ya en Buenos Aires se celebró la segunda reunión de la comisión mixta franco-argentina. Sin embargo, no se registraron avances en el levantamiento de las medidas proteccionistas hacia los productos argentinos sino que por el contrario, se sugirió que Argentina diversifique sus exportaciones hacia productos manufacturados. (Fernández, 1986: 22)

Luego de la firma de los Tratados de Cooperación que Argentina ejecutó con Italia (1987) y con España (1988), Alemania Federal manifestó su interés de promover la cooperación industrial. En agosto de 1988 el ministro de economía alemán, Martín Bangemann, visitó Argentina y manifestó que el cambio en la relación bilateral dependía de la estabilidad económica del gobierno radical. Meses después el gobierno argentino y la empresa alemana Siemens firmaron en Munich un acuerdo para continuar con las obras en la central nuclear Atucha II. (Russell, 1989: 230)

A su vez entre 1986 y 1987 Argentina recibió créditos de ayuda del gobierno italiano. Los contactos se fortalecieron y a fines de 1987, con la presencia de Alfonsín en Roma, se firmó un

Tratado de Cooperación que apuntaba al apoyo del desarrollo económico argentino. Cabe destacar que había en carpeta 150 proyectos que involucraban a empresas de ambos países correspondientes a emprendimientos vinculados al área petroquímica y de la construcción. (Russell, 1989: 228)

Siguiendo con el Tratado firmado con Italia en 1987, al año siguiente se firmó un Tratado de igual envergadura con España. Las negociaciones habían comenzado con la visita del presidente español, Felipe González a Buenos Aires en octubre de 1987. El Tratado tiene como objetivo el impulso de la cooperación bilateral en los aspectos político, económico, científico-tecnológico y cultural, a través de un Programa cuya finalidad era “relanzar la economía argentina”. (Russell, 1989: 228)

Los fluidos contactos con Europa dan cuenta del cambio de estrategia del gobierno argentino que miró la política exterior en clave Norte- Sur.

Desde esa perspectiva, Argentina se vinculó tanto con Estados Unidos como con la Unión Soviética reconociendo su condición de países hegemónicos pero marcando su autonomía para poder lograr mayores márgenes de maniobra.

En relación a Estados Unidos Argentina planteó una relación bilateral madura, en donde se reconocieron las coincidencias y se explicitaron las diferencias. Ambos países, hasta ese momento, tenían distintas formas de percibir la relación entre democracia, desarrollo y seguridad, lo que Russell denomina “disensos metodológicos” en dos niveles: el primero en relación a la democracia y el pluralismo y el segundo, en cuanto a las distintas concepciones sobre cómo mantener el mundo en desarrollo. (Russell, 1995: 4)

Los disensos también se manifestaron con la postura argentina frente a la crisis centroamericana y su defensa del principio de “no intervención” ante el avance estadounidense en la región, a través de la creación del Grupo de Apoyo a Contadora del que hablará más adelante.

En el transcurso del primer año del gobierno de Alfonsín, los disensos fueron dando paso a los acuerdos que se materializaron con la visita del presidente argentino a Estados Unidos en septiembre de 1984. A partir de allí se produce el “giro realista” en donde se pone fin a una primera etapa del relacionamiento bilateral en donde primaron las divergencias más que las coincidencias, estableciendo una relación bilateral madura. Argentina reconocía el poderío estadounidense pero no por ello se alineaba a su política.

Desde ese momento y como parte del afianzamiento de la relación bilateral Argentina buscó la asistencia de Estados Unidos, entre otros aspectos con la finalidad de consolidar el sistema democrático y para solucionar el problema de la deuda externa.

En cambio en las relaciones entre Argentina y la Unión Soviética el eje conductor de la relación bilateral fue el comercio. Hasta 1986 el otro protagonista de la Guerra Fría fue el principal comprador de cereales a nuestro país.

Cuando asumió Alfonsín, el vicepresidente de la URSS, Atanas Barkauskas, visitó Buenos Aires y manifestó en relación a la cuestión comercial: "...si Argentina no compra más, también los recursos para adquirir van a disminuir...". (Rapoport, 1985: 94) Paradójicamente esto fue lo que ocurrió tiempo después, pero antes de ahondar en este tema se hará un recorrido por el trayecto que tomó la relación bilateral.

En los primeros meses de su gobierno el presidente argentino fue elogiado por la prensa soviética por sus medidas en el campo de los derechos humanos, sin embargo la visita de Victor Volsky, director del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de la URSS, dio cuenta del descontento ante la no compra por parte de Argentina de productos soviéticos. (Rapoport, 1985: 95)

Recién en el mes de mayo de 1984 los soviéticos cambiaron de estrategia y promovieron un acercamiento ofreciendo a Argentina la compra de petróleo soviético. Sin embargo la operación resultó fallida porque Argentina no encontró ventajas a dicho intercambio.

Ambos países mostraron interés por prorrogar los vínculos en el comercio de granos y la compra de maquinarias soviéticas pero con el paso de los meses esto no prosperó ante el vencimiento de los convenios comerciales y el aumento de la cosecha de cereales soviéticos.

En 1986 se celebró el centenario de las relaciones bilaterales Argentino- rusas pero en materia comercial las relaciones se fueron distanciando cada vez más.

En este escenario ese mismo año el presidente Alfonsín y el canciller Caputo, realizaron viajes a Moscú con la finalidad de fortalecer los vínculos bilaterales, lo que Hugo Perosa denominó como una etapa de "nuevo descubrimiento de la URSS". (Perosa, 1989: 207) Sin embargo, estos viajes no tuvieron el efecto deseado en materia comercial y la relación bilateral se fue desgastando además por la crisis económica en la que se sumió el gobierno argentino y por la caída del sistema soviético.

Así es como con la llegada de la gestión radical se produjo un cambio en la visión que nuestro país tenía del conflicto bipolar sin dejar de estar pendiente del mismo pero ubicando a Argentina en una posición en la que pudiera demostrarle a los "grandes" que tenía capacidad de maniobrabilidad internacional marcando las coincidencias pero también manifestando las diferencias.

Esta actitud llevó a nuestro país a mostrarse más fuerte para el afuera a los fines lograr la solución a problemas pendientes, como la cuestión Malvinas y la disputa por el Canal de Beagle.

MALVINAS Y EL BEAGLE: DOS MATERIAS PENDIENTES

Otro de los cambios que se produjeron si de política exterior hablamos es el referido a la activa participación que Argentina tuvo en los diversos ámbitos multilaterales como espacios en donde tratar de solucionar temas pendientes. Una de las herencias del último gobierno de facto era la cuestión Malvinas.

A casi dos años de la derrota argentina, la gestión radical se propuso el reclamo de soberanía de las islas por la vía pacífica utilizando dos estrategias: tratando de restablecer el diálogo con Gran Bretaña e incorporando su reclamo en todos los ámbitos multilaterales en donde participaba.

Los representantes de ambos países se reunieron en Suiza en julio de 1984 pero no se llegó a un acuerdo entre las partes. Entonces Argentina pasa a implementar su segunda estrategia e intenta instalar la cuestión Malvinas en todos los ámbitos multilaterales posibles. Uno de ellos fue la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) de 1985 en donde Argentina logró quebrar los votos que hasta ese momento se hacían en relación a Malvinas, siendo en ese año 107 los votos a favor para que se reanudasen las negociaciones bilaterales.

La segunda cuestión pendiente era la paz con Chile. Tras un siglo de litigio entre Argentina y el país vecino y los sucesos del año 1978 por los que se estuvo a horas de iniciar la guerra, llegar a un acuerdo era una prioridad. Desde la Cancillería argentina se hicieron todos los esfuerzos por lograr un acercamiento y llegar a un acuerdo. Las islas en litigio eran Lennox, Picton y Nueva ubicadas en el Canal de Beagle.

Hasta 1983 las delegaciones se encargaban de las negociaciones, en cambio durante la gestión de Alfonsín se logró la presencia de un mediador lo que constituyó un gran avance para lograr el consenso. El 29 de noviembre de 1984 se firmó el Tratado de Paz y Amistad con Chile previa consulta popular realizada por la administración radical. Este fue uno de los principales logros de la política exterior de Alfonsín. Parafraseando a Guillermo Figari se había llegado a “una solución racional”. (Figari, 1993: 221)

La paz con Chile constituyó un ejemplo de cómo la gestión radical aplicó un modelo idealista basado en fomentar la paz y la igualdad jurídica entre los Estados. Es por eso que estos principios se vieron reflejados en las medidas que tomó la Cancillería argentina privilegiando “acciones multilaterales, diversificadoras e integracionistas”. (Miranda, 2003: 105)

PENSAR LA POLÍTICA EXTERIOR EN CLAVE REGIONAL

Una región que puede considerarse como pieza clave de la política exterior alfonsinista fue Latinoamérica. La cancillería argentina propició una política integracionista favoreciendo la cooperación regional en el marco de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) cuyo objetivo era la creación de un área de preferencias económicas en la región.

El problema de la deuda externa era común a todos los países latinoamericanos. En este sentido Argentina promovió el Consenso de Cartagena, cuya finalidad era la creación de una estrategia de negociación conjunta.

Otro avance a nivel regional fue el impulso de Argentina a la creación del grupo de Apoyo a Contadora, acción multilateral conjunta de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay para respaldar a los países centroamericanos de los intentos de intervención estadounidense en la región.

En particular la creación del grupo de Apoyo a Contadora surgió a raíz del embargo que Estados Unidos decretó contra Nicaragua para deshacerse del gobierno sandinista. Ante este intento de

desestabilización estadounidense el grupo de Apoyo a Contadora y Argentina como uno de sus miembros defendió los valores del Derecho Internacional haciendo hincapié en el principio de “no intervención”, de la cooperación latinoamericana y de la búsqueda de una estabilidad regional.

En la misma entrevista al canciller Dante Caputo a la que se hizo referencia con anterioridad este manifestó que la participación del país en el Grupo estaba “...dirigida a aumentar su peso diplomático ...había que reinsertar de alguna manera a la Argentina en Latinoamérica: si bien el país se había latinoamericanizado con Malvinas, éste era un hecho traumático. Había que ganar títulos en América Latina. Ello implicaba vincularse a los temas que afligían a la región...”. (Caputo, 1989: 264)

En lo referido a Brasil, se dejó de lado la política confrontativa para poner en práctica una política integracionista. El año 1985 puede considerarse como un punto de inflexión en la relación bilateral con la vuelta de ese país a la democracia y la asunción de José Sarney. Ambos gobiernos tenían objetivos comunes como priorizar las relaciones con América Latina y dentro de la región con Argentina. En este sentido Brasil adhirió al Grupo de Apoyo a Contadora y en materia comercial compró 1 millón de toneladas de trigo argentino, recomponiendo los lazos comerciales que se habían debilitado desde fines de 1984. (Hirst y Lengyel, 1985: 120)

Como corolario de este acercamiento se firmó la Declaración de Iguazú (1985) acuerdo de cooperación bilateral que inauguró una lista de pactos en materia de política nuclear (1985) y cooperación económica (1986). (Miranda, 2003: 105)

Siguiendo el análisis de Gloria Fernández el año 1987 no fue muy auspicioso debido a los problemas económicos y políticos a los que tuvieron que hacer frente ambos gobiernos. Sin embargo, se firmó un acuerdo de cooperación nuclear que comprometía a la producción de uranio en forma conjunta por el plazo de dos años. Otra muestra de acercamiento en este sentido fue la visita de Alfonsín y Sarney a la planta nuclear de Pilcaniyeu, ubicada al sur de Argentina. (Fernández, 1988: 162)

A fines de 1988 ambos presidentes firmaron un Tratado General de Integración, Cooperación y Desarrollo cuya intención era crear un espacio económico común en un plazo de 10 años. Todas estas son claras muestras de que se estaban dando los pasos previos a la creación del Mercosur tiempo después.

Con respecto a Uruguay, desde fines de 1983 y hasta ese momento la relación bilateral prácticamente se había reducido al pedido por parte del gobierno argentino de la liberación de presos políticos argentinos y a la gestión de un grupo de legisladores a favor de la democratización del sistema político uruguayo. Con la vuelta a la democracia, Alfonsín y el nuevo presidente Julio Sanguinetti se reunieron en febrero de 1985 y firmaron la Declaración de Buenos Aires, con el fin de aplicar el CAUCE (Convenio de Cooperación Económica) que databa de 1974 para promover el comercio bilateral. También se firmaron diversos acuerdos en el área agropecuaria y comercial.

A su vez ambos países se reunieron en varias oportunidades con Brasil con la finalidad de establecer acuerdos tripartitos (1987-88) a fin de propiciar la integración regional.

En relación a Malvinas Uruguay apoyó a la Argentina en su reclamo de soberanía de las islas tanto en la ONU como en 1989 cuando el gobierno uruguayo se negó a que “el carguero británico “Indiana I” que llevaba mercaderías destinadas a las islas Malvinas, recalara en el puerto de Montevideo.

Paraguay: Al comienzo de la gestión radical las relaciones bilaterales tuvieron algunos tropezones debido a los contactos que Alfonsín tuvo con el grupo opositor al gobierno de facto del General Stroessner, “Acuerdo Nacional Paraguayo” y a la visita de la titular de la Comisión de Derechos Humanos de la República del Paraguay, Carmen Lara Castro, a Argentina en septiembre de 1984. En respuesta a esto el gobierno de Stroessner cerró la frontera durante tres días a fin de ese mes. (Escudé y Cisneros, 2000: s.p)

Pese a las diferencias políticas en el plano económico ambos países compartían el proyecto de construcción de la represa hidroeléctrica Yacyretá. También estaba en funcionamiento la Comisión Mixta de Coordinación Argentino- Paraguaya, cuya función era mejorar el intercambio comercial bilateral.

Entre 1987 y 1988 la relación bilateral se resintió ante la decisión de los gobiernos paraguayo y brasileño de cerrar las compuertas de la represa hidroeléctrica Itaipú, lo que afectó a las provincias argentinas de Misiones, Chaco y Formosa. Solucionado el conflicto el gobierno de Alfonsín fue el primero en reconocer al nuevo gobierno democrático de Andrés Rodríguez a comienzos de 1989.

Este país apoyó el accionar de Argentina ante la crisis en América Central y la creación del Grupo de Apoyo a Contadora.

Desde el punto de vista económico se produjeron avances ante la firma de un Acta de Entendimiento bilateral en 1984 cuya finalidad era incrementar las ventas argentinas en Cuba.

Un tema álgido en materia de política internacional fue la condena por violación a los derechos humanos que Estados Unidos promovió en 1987 hacia Cuba. Argentina tuvo una posición autónoma a la estadounidense votando una moción presentada por la India que proponía investigar la credibilidad de las denuncias. Al año siguiente Argentina repitió su voto y luego junto con Colombia, México y Perú elaboró una nueva propuesta en la que se invitaba a una delegación de una comisión de Derechos Humanos para que visitara Cuba y confeccionara un informe sobre lo que acontecía allí.

Esta postura fue criticada en el ámbito político interno principalmente por la oposición al gobierno pero sólo quedó en unos cruces discursivos. Sin embargo fue aceptada por el gobierno cubano y recibida con beneplácito. El acercamiento entre ambos países también se había manifestado al comienzo de la presidencia de Alfonsín cuando Cuba apoyó el accionar de Argentina ante la crisis en América Central así como la creación del Grupo de Apoyo a Contadora. (Escudé y Cisneros, 2000)

CONCLUSIÓN

La llegada de Alfonsín a la presidencia de Argentina no sólo representó un cambio político en el plano interno que se materializó en la vuelta a la democracia sino que significó un cambio profundo en la percepción de la política exterior.

En un escenario internacional complicado, transitando el comienzo de la Segunda Guerra Fría, Argentina planteó la integración latinoamericana como carta fundamental para salir del parámetro de la lógica Este-Oeste con la que se había manejado el gobierno anterior.

Durante el período alfonsinista hubo avances hacia la integración regional tanto en lo político como en lo económico. Políticamente Argentina respaldó a naciones latinoamericanas en distintas ocasiones, como fue la promoción para la creación del Grupo de Apoyo a Contadora en rechazo al bloqueo que Estados Unidos ejecutó sobre Nicaragua. Esta relación integracionista era correspondida, ya que, por ejemplo, el resto de la región votó a favor del reclamo de soberanía Argentina sobre las islas Malvinas en los diferentes ámbitos multilaterales como en la ONU. Desde el aspecto económico se avanzó en bloque a través de la firma de tratados y acuerdos para incrementar el comercio regional.

Alfonsín propició las relaciones con los dos protagonistas del mundo bipolar pero también con regiones que tradicionalmente tenían un estrecho vínculo con Argentina, pero que al momento de su asunción en 1983 estaban coartadas por la condena al gobierno de facto: Europa Occidental. A su vez, se esforzó en hacer contacto con países que no había seleccionado anteriormente como destinos privilegiados: Yugoslavia y Japón son dos pruebas de ello.

En materia de política exterior, los años de Alfonsín significaron un nuevo posicionamiento en el mundo planteando los comienzos de una política de unidad latinoamericana que continúa hasta nuestros días. Al decir de Alejandro Simonoff, "...la llegada de la democracia en 1983 significó para el país y su política exterior un cambio trascendente... se ubicó al país en su realidad latinoamericana y del Tercer Mundo". (Simonoff, 2007: 39)

En síntesis, por todo lo anteriormente dicho, la gestión de Alfonsín dejó un saldo si de política exterior se habla, planteando nuevas claves, abriendo un camino para que Argentina volviera a ser un referente en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA:

- Caputo, D. (1989) "Entrevista efectuada por América Latina/Internacional al Ex -Canciller Dante Caputo" en *América Latina/ Internacional*. Buenos Aires. FLACSO. v. 6. n°. 21. pp. 260- 268.
- Escudé y Cisneros (2000) *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, en <http://www.argentina-rree.com/14/14-076.htm>
- Fernández, G. (1986) "Las relaciones con Europa Occidental" en *Revista América Latina/Internacional*. Buenos Aires. FLACSO. v.3, n°. 8. pp. 21- 25.

(1988) "Las relaciones bilaterales especiales de Argentina" en *Revista América Latina/ Internacional*. Buenos Aires. FLACSO. v. 5, n°. 15. pp. 161- 165.

- Figari, G. (1993) *Pasado, presente y futuro de la política exterior Argentina*. Buenos Aires. Biblos.
 - Halliday, F. (1989) *Génesis de la Segunda Guerra Fría*. México. Fondo de cultura económica.
 - Hirst y Lengyel (1985) “Las relaciones con Argentina: Primeros síntomas de un acercamiento estable” en *Revista América Latina/ Internacional*. Buenos Aires. FLACSO. v. 2, n°. 6. pp. 119-122.
 - Miranda, R. (2003) “Políticas exteriores de la Argentina entre la coherencia y el contexto” en *Políticos*, N° 1, Santa Fé, Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fé. Diciembre de 2003. pp. 97- 124.
 - Perosa, H. (1989) *Las relaciones argentino- soviéticas contemporáneas*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina. t. 1.
 - Rapoport (1985) “Las relaciones con la Unión Soviética: Balance y perspectivas” en *Revista América Latina/ Internacional*. Buenos Aires. FLACSO. v. 2, n°. 5. pp. 93- 98.
 - Russell (1989) “Argentina: las relaciones con Italia, España, Alemania Federal y Japón” en *Revista América Latina/ Internacional*. Buenos Aires. FLACSO. v. 6, n°. 19. pp. 225-232.
- (1995) “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate. Buenos Aires. FLACSO. *Serie de Documentos e Informes de Investigación* n° 158.
- Simonoff, A. (2007) *Los dilemas de la autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966)*. Buenos Aires. GEL.

^{viii} **Delicia Zurita**

Doctoranda en Ciencias Sociales (UNLP)

Maestranda de la Maestría en Historia y Memoria (UNLP)

Profesora de Historia (UNLP)

Profesora de la Facultad de Bellas Artes y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP)

De identidades y Relaciones Internacionales: Crítica al constructivismo, relaciones de poder y el lugar de los intereses nacionales

Por **Mariela Cuadro**^{ix}

INTRODUCCIÓN: CRÍTICA AL CONSTRUCTIVISMO

¿Por qué incorporar el estudio de la identidad (y, por consiguiente, de la otredad) a las Relaciones Internacionales? Porque éstas se sostienen sobre relaciones de poder y, tal como plantea Chantal Mouffe, “el poder se encuentra en la esencia misma de la constitución de las identidades” (Mouffe, 2007: 96).

Es llamativo, sin embargo, que aquellos que introdujeron la cuestión de la identidad en nuestra disciplina (los constructivistas) pugnen por alejar al poder de sus análisis. Esto puede ser explicado, por un lado, por el carácter liberal del que está imbuido esta corriente y su estela de cosmopolitismo del mismo tipo; y, por otro lado, por el hecho de haber emergido como resistencia fundamentalmente al neorrealismo, corriente que coloca al poder en el centro de sus reflexiones. De allí que el constructivismo haya intentado hacer de “lo cultural” su hogar, como si saber y poder pudieran funcionar escindidos. De allí que, tal como sostiene Federico Merke, corran el riesgo de reificar las identidades (Merke, s/f). Creemos que, en efecto, lo hacen, al plantear a las identidades como aquello que determina el interés nacional, pero sin responder a la pregunta acerca de cómo se construyen esas identidades determinantes. En efecto, la corriente mayoritaria dentro del constructivismo (a cuya cabeza ubicamos a Alexander Wendt), problematiza la formación de los intereses nacionales, pero comprende a las identidades como formándose a partir de un punto que resta sin explicación: ciertas representaciones primeras (no resultantes de una interacción social) que los Estados tendrían de sí mismos.

Para hacer una primera aproximación a la crítica que aquí quiere plantearse, digamos que, en síntesis, ésta pasa por dos puntos fundamentales: 1) el “olvido” del rol que juegan las relaciones

de poder (entendiéndolas como un complejo de poder y saber) en la política internacional y 2) el modo de concepción de la identidad y el rol que ésta juega en la delimitación y posterior efectuación de los intereses nacionales. Ambos puntos están fuertemente vinculados, pues son los que posibilitan una teoría basada en el interaccionismo simbólico y de un fuerte determinismo cultural que, sin embargo, para ser desplegada, precisa comenzar por suponer una suerte de “estado de naturaleza” en el que Alter y Ego, en tanto individualidades pre-dadas, se encuentran. Ambas no acuden al encuentro vacías, sino que traen consigo su materialidad bruta (cuerpos y necesidades asociadas) y un bagaje “representacional en la forma de algunas ideas a priori acerca de quiénes son” (Wendt, 1999: 328). Este último bagaje funciona como el “punto de inicio” para la interacción, es decir, para la constitución de identidades. Cómo se construye ese núcleo duro y primero de la identidad que luego será moldeada a través de la interacción social, permanece como misterio. Y es allí, en ese enigmático punto oscuro, donde encontramos la ausencia de las relaciones de poder y la necesaria reificación de las identidades por parte de una corriente que se propone incorporarlas al análisis de las Relaciones Internacionales.

Creemos que el problema principal del constructivismo radica en quedar apresados en una lucha a muerte entre materialismo e idealismo y colocarse definitivamente del lado del último. En efecto, frente al determinismo material del neoutilitarismo (nombre que da Ruggie a la “alianza” entre neorrealismo y neoliberalismo (Ruggie, 1998)), esta corriente se parapeta sobre un determinismo cultural que, al escindir de este ámbito al poder, hace agua en puntos nodales de su teoría explicativa. Claro que el hecho de que haya tomado partido en este sentido y de ese modo en particular no es casual: el constructivismo busca terminar con una concepción hobbesiana de las Relaciones Internacionales a fin de bregar por el establecimiento de un cosmopolitismo liberal.

La crítica a la ontología hobbesiana radica en que ésta -ya sea neorrealista o neoliberal- postula una “representación primera” de los Estados como sistemas de auto-ayuda en los que las identidades son constituidas de forma negativa. Esto no supone necesariamente el sostener la imposibilidad de la cooperación (es por esto que traen a colación al institucionalismo neoliberal), pero sí plantear al Estado como siendo portador de una naturaleza egoísta. Desde la mirada constructivista, esta “representación primera” es voluntaria, pues los actores tienen la posibilidad de elegir los roles a tomar vis-à-vis el otro. Como la voluntad media aquí, la constitución de un régimen internacional cosmopolita sería posible si se cambiara esa “estructura de identidades e intereses” (Wendt, 1992). Esto -reconocen sin embargo- no es tan sencillo como pareciera, puesto que son modos sedimentados difíciles de cambiar. En este marco, en el libro *Social Theory...* de Wendt, aparece una fugaz referencia al lugar que el poder jugaría en la asignación de roles. En este sentido, afirma el autor, “donde hay un desbalance de la capacidad material relevante, los actos sociales tenderán a evolucionar en la dirección favorecida por el más poderoso” (Wendt, 1999: 331). Creemos que, entonces, el carácter volitivo se hace pedazos.

Consideramos fundamental, entonces, la incorporación de las relaciones de poder al estudio de la constitución de identidades y al rol que éstas juegan en la política internacional en general y en la efectuación de la política exterior en particular. Ahora bien, no postularemos aquí, una vez más, una vuelta a un determinismo “material” que toma a las identidades como datos dados. En este sentido, creemos que la relación inextricable que estableció Michel Foucault entre poder y saber

puede sernos de mucha ayuda. En efecto, éste estableció que las relaciones de poder no pueden ni disociarse, ni establecerse, ni funcionar, sin una producción, una acumulación, una circulación, un funcionamiento del saber, instanciado en el dispositivo discursivo. Este último fue provisto de materialidad no sólo porque necesita un soporte material para ser (la voz, la escritura), sino porque, asimismo, posee condiciones y efectos materiales, en la "realidad". Estamos sometidos a la producción de verdad desde el poder y no podemos ejercitar el poder más que a través de la producción de verdad. De allí la importancia de entender a las identidades como instancias discursivas.

ACERCA DE LA IDENTIDAD Y LOS PROCESOS DE IDENTIFICACIÓN

Sostiene Alexander Wendt que la identidad es una propiedad que supone una determinada auto-concepción que debe ser refrendada por los otros; en este sentido, las identidades están constituidas tanto por estructuras internas como externas (Wendt, 1998: 224). Aquí vemos aquello de lo que hablábamos más arriba: desconocemos cómo se forma esa auto-concepción primera, por qué se forma de esa manera y no de otra. Nuestra posición es radical al respecto: En ningún caso, en ninguna instancia, hay factores identitarios naturales porque las identidades son, por definición, sociales. No sólo porque el lenguaje lo es –y las identidades son inescindibles del lenguaje representativo, lo veremos más adelante-, sino porque no existe identidad –Yo- que no tenga por función establecer una diferenciación de un Otro. Es por esta razón que sostenemos que no se puede pensar la identidad sin, al mismo tiempo, estar pensando la otredad. Es por esto que las identidades estatales son construidas al interior de relaciones interestatales que, en tanto relaciones políticas, son relaciones de poder. Desde que en este momento histórico las Relaciones Internacionales son relaciones atravesadas por el poder, plantear la construcción de identidades olvidando este rasgo fundamental, es mutilar a las identidades estatales de su naturaleza eminentemente política (y, por tanto, contingente, histórica) y perder de vista la construcción de determinados tipos de identidades en su rol instrumental.

Para evitar esencializaciones de este tipo, desde aquí preferimos el término procesos de identificación: creemos que esta noción da cuenta de aquello que queda poco claro en la concepción constructivista. Pues entender las identidades en tanto procesos de identificación pone el acento precisamente en su carácter de construcciones y nos permite hacer jugar en su proceso de producción contextos históricos de emergencia signados por determinadas relaciones de poder. Porque el concepto de identidad se nos presenta como una fosilización de una relación dinámica entre un Yo y un Otro: entre dos particularidades. En efecto, sostenemos junto con Louiza Odysseos, Edward Said y muchos otros (Odysseos, 2007; Said, 1996) que el Yo es por definición heterónimo, pues la identidad yoica se conforma en una relación real con otros. Una relación que no supone necesariamente oposición –y aquí nos separamos de la ontología hobbesiana que atraviesa a las corrientes hegemónicas en las Relaciones Internacionales-, pero que sí presenta (en este momento histórico) el riesgo de caer en ella. Los mecanismos de identificación son, entonces, tanto positivos como negativos; es precisamente esta característica lo que permite el movimiento dialéctico de inclusión y exclusión.

Las identidades propias y ajenas se nos aparecen, entonces, como resultados sedimentados de cierta estructura de relaciones de poder que posibilita constituir las de acuerdo a intereses más o menos coyunturales. En efecto (afirmémoslo desde ahora) consideramos –en oposición a la corriente hegemónica dentro del constructivismo que postula que las identidades determinan los intereses– que los distintos modos de construcción de identidades y otredades son instrumentalizados con el fin de efectivizar intereses nacionales. Esto no significa que no admitamos la existencia de núcleos más duros en la construcción de identidades, rasgos más duraderos, a los que hace referencia el concepto de “fuerzas profundas”. Sin embargo, creemos que estos tienen múltiples interpretaciones que se adaptan según el interés nacional definido y en juego y las relaciones de poder que les sirven de marco. De esta manera, y dependiendo de distintas circunstancias y contextos estructurales, las llamadas “fuerzas profundas” emergen, se ocultan, ocupan lugares centrales o periféricos en el discurso, incluso se transforman, adoptan nuevos sentidos. De este modo, los procesos de identificación, si bien sedimentados por momentos en identidades fetichizadas, son flexibles. Este es el único modo en que las identidades pueden forjar alianzas políticas, en las que pueden perpetrar políticas hegemónicas, pues pueden transformarse para incorporar a un otro construido como diverso (Grüner, 2005). Postular la noción de identificación en lugar de la de identidad implica reconocer la ambigüedad que habita en el centro de toda definición yoica. Así, la identidad puede transformarse y abarcar, hasta un punto, lo heterogéneo.

Si los procesos de identificación constituyen el aspecto dinámico de la constitución de identidades, aquello que subraya su carácter histórico, estas últimas, construidas siempre retroactivamente (Žižek, 2003) como homogeneidades esencializadas, están formadas a partir de ciertos rasgos que son planteados como dados y ahistóricos. La crítica a esta noción de identidad como objeto ya-dado, no problematizado, entonces, nos permitirá pensar las identidades como contingentes, coyunturales, históricas. Étienne Balibar sostiene que “*no hay identidad ‘idéntica a sí misma’, (...) toda identidad es fundamentalmente ambigua*” (Balibar, 2005: 62). Lo que esta afirmación pone en cuestión es, precisamente, el rasgo fundamental de lo que se entiende corrientemente por identidad. En efecto, se supone que ésta contesta a la pregunta acerca de quién soy unificando en una única respuesta una multiplicidad de modos de ser. En este sentido, la identidad funciona como reductora de complejidad transformando una multiplicidad en una homogeneidad. Lo que se sostendrá, en última instancia, es que la identidad entendida como unidad es imposible pues la completa homogeneidad lo es; de ahí la imposibilidad de una identidad humana, sin fisuras, que plantea el cosmopolitismo liberal.

Existe, sin embargo, en este punto una tensión necesaria: en tanto la homogeneidad es constantemente requerida y se instauran distintas instituciones que funcionan como reductoras de complejidad, la homogeneidad es inalcanzable, resultando de este proceso siempre un resto no homogeneizable que pone en duda la identidad y obliga al movimiento. De aquí, entonces, que no se hable de identidad pues ésta supone un yo total y completo, sino de procesos de identificación, dando cuenta así del movimiento en el que están insertas las identidades, imposibilitando una fosilización total. Imposibilitando, en última instancia, la constitución de un única identidad siempre igual a sí misma.

LAS IDENTIDADES COMO ENTES DISCURSIVOS

Las fosilizaciones –si bien momentáneas-, sin embargo son necesarias. Esta afirmación va en la línea de responder a la pregunta acerca de cómo se ejerce el poder. Y aquí radica nuestro interés en las identidades como instancias discursivas que cumplen el rol de actualizar relaciones de poder. En efecto, siguiendo a Michel Foucault y a la lectura que de éste hace Gilles Deleuze, hemos hablado de la imposibilidad de escindir poder y saber (Deleuze, 2003). Pues el poder para realizarse precisa de una instancia formalizadora y, por tanto, formada: la encontrará en el saber, entendido como la trama de visibles y de enunciables, es decir, como todo aquello que en un momento histórico se puede ver y enunciar. Hemos afirmado al principio que “el poder se encuentra en la esencia misma de la constitución de las identidades” (Mouffe, 2007: 96), agregaremos ahora una nueva aseveración: la constitución de identidades es un modo de ejercicio del poder.

Ahora bien, de las múltiples formas que adopta el saber, aquí nos concentraremos en una: las prácticas discursivas como dispositivo de actualización de las relaciones de poder. Comencemos afirmando que todo discurso es un acontecimiento discursivo, que cada vez que emerge un determinado orden de discurso da cuenta de transformaciones que se produjeron en el seno de las relaciones de poder pues está allí para formalizarlas, para hacerlas efectivas. El orden del discurso, entonces, es un producto de un reacomodamiento de las fuerzas: los discursos no son creaciones de los sujetos sino de las relaciones de poder. No se puede decir cualquier cosa en cualquier tiempo o espacio. La configuración de las relaciones de poder determinará el habla y los silencios, conformará determinadas condiciones de posibilidad de discurso (Gabilondo, 1990).

¿Por qué hablamos aquí de saber, de discurso? En principio digamos que las identidades son entes discursivos, es decir, que no existen más que en y a través del discurso. En efecto, junto con Balibar, Žižek, Laclau, Mouffe (Balibar, 2005; Žižek, 2003; Laclau, Mouffe, 2004) –entre otros-, sostenemos que las identidades son discursivas en tanto son nombres, significantes que homogeneizan una diversidad. Ahora bien, si el discurso se nos presentó como un dispositivo de actualización del poder, de allí se deduce que afirmar que las identidades son nombres, que son del plano de lo discursivo, no las deja exentas de participación en el ejercicio del poder, ni, por tanto, de materialidad: tienen efectos materiales.

¿Por qué afirmamos que las identidades son del plano de lo discursivo? Slavoj Žižek, sosteniéndose sobre Laclau y Mouffe, afirma que la identidad (en tanto fosilización) se establece a partir del establecimiento de un punto nodal que sutura significantes flotantes y fija su significado retroactivamente (Žižek, 2003). Esto quiere decir, en otras palabras, que la formación de una identidad es producto de una contingencia que agrupa una diversidad bajo un mismo significante que será lo que le dará a la primera sus rasgos específicos de acuerdo al contexto histórico. De esta manera, la identidad musulmana (en tanto identidad fosilizada) no tendrá el mismo contenido si se la observa desde una óptica “occidental” -posición desde la cual se llenará de características del tipo fanáticos, terroristas, suicidas y demás- que si se lo hace desde una óptica propiamente musulmana (suponiendo que ésta sea unitaria). Del mismo modo, Estados Unidos (también como identidad fosilizada) mirada desde países afectados por sus políticas será

caracterizada como potencia imperialista, mientras que desde sí misma quizá pueda representarse como una potencia benigna, liberadora y democratizante (ver al respecto, Huntington, 1999). Cada una de estas caracterizaciones homogeneizantes, a su vez, tendrá ciertas condiciones de posibilidad para presentarse como tal (será más o menos escuchada y podrá representarse a sí misma) según las relaciones de poder, que señalarán no sólo aquello que pueda ser dicho, sino, asimismo, quiénes pueden decirlo.

Lo interesante de la lectura discursiva de las identidades planteadas por Laclau, Mouffe, Balibar y Žižek, entre otros, radica en que reconocen en la formación de identidades no sólo una sumatoria de cualidades que vendrían a organizar a una diversidad en torno a esas características, sino a que reconocen en las identidades así formadas, algo más que la suma de cualidades compartidas: un plus que ejerce un efecto de ahistorización, la “ilusión de que el sentido de un determinado elemento (que quedó retroactivamente fijado mediante la intervención del significante amo) estaba presente en él desde el comienzo como su esencia inmanente” (Žižek, 1999: 144). De esta manera, las particularidades que dieron forma a esa identidad se funden en una universalidad que aparece esencializada, es decir, eterna y natural (de ahí que se puedan decir cosas tales como “los judíos/argentinos/musulmanes/etc. *son así*”). Esto último es, precisamente, aquello en lo que ponen su atención los autores mencionados: en la relación entre una nominación que es, por definición, contingente, y la lógica de la necesidad-ahistoricidad que se instala al transformarse esa nominación en una identidad. El afirmar que toda nominación es contingente es una postura basada en el anti-descriptivismo que se sostiene sobre la imposibilidad de significar lo Real tal y como es “en realidad”; en palabras de Žižek: “lo Real no contiene un modo necesario de ser simbolizado” (Žižek, 2003: 137). De ahí la importancia del discurso en las relaciones de poder: éstas configuran no sólo modos posibles de simbolización de lo Real, sino también, quiénes tendrán mayores posibilidades de imponer su significación particular y universalizarla. Es ahí, en el plano de la contingencia, que es el espacio de lo político, donde entran a jugar los intereses nacionales.

ASPECTOS TÁCTICOS Y ESTRATÉGICOS DEL DISCURSO: IDENTIDAD Y POLÍTICA EXTERIOR

Si al principio del texto hemos emprendido una dura crítica al constructivismo es porque creemos que la construcción de identidades y otredades es un elemento fundamental para la comprensión de las relaciones de poder, también en el ámbito internacional. No sólo porque, en un nivel, consideramos a los modos de construcción de identidades y otredades como instrumentos que posibilitan la efectuación de determinados intereses nacionales, sino porque creemos que las formas de articulación de estos modos, es decir, los adjetivos a través de los cuales las identidades y las otredades son construidas, constituyen una invaluable herramienta de análisis de la política internacional. Con esto queremos decir que a lo largo de la historia existieron distintos ejes articuladores de identidades y otredades que señalaron los ejes por los que pasaban las relaciones de poder. Las emergencias de identidades nacionales, de clase, políticas, étnicas, civilizacionales, religiosas, etc. funcionan como hitos históricos que nos permiten preguntarnos por qué surgen determinados modos de articulación, qué está en juego en cada momento histórico para que aparezcan dichos caracteres identitarios y no otros en su lugar.

En *Social Theory...*, Wendt afirma: “Puede que las identidades sean elegidas de acuerdo a intereses (...) pero esos mismos intereses presuponen aún más profundas identidades” (Wendt, 1999: 231). En la misma página el autor intenta establecer una relación bidireccionada entre identidades e intereses; sin embargo, a lo largo del libro y en distintos escritos, las identidades en el pensamiento constructivista tienen claramente un rol determinante en la constitución de estos últimos (Jepperson, Katzenstein, Wendt, 1996; Wendt, 1992; Wendt, 1999). Creemos que el problema del condicionamiento de las identidades por los intereses y/o viceversa, puede solucionarse estableciendo dos niveles en la constitución de identidades: un nivel instrumental o táctico y un nivel estructural o estratégico. El primer nivel indicará cómo son construidas las identidades y las otredades de acuerdo a determinados intereses y quiénes son congraciados con tales o cuales modos de construcción. Por su parte, el nivel estructural o estratégico (que, creemos, se correspondería con aquello a lo que los constructivistas denominan “ambiente cultural” (Jepperson, Katzenstein, Wendt, 1996)), contemplará la configuración de las relaciones de poder en las que estas construcciones se dan y marcarán las líneas generales que señalarán, entre otras cosas, en torno a qué rasgos articuladores se podrán construir las identidades (obteniendo así identidades de tipo político, de clase, raciales, étnicas, civilizacionales, religiosas, etc., etc.).

En cuanto al último nivel, sólo diremos aquí que éste funciona como un nivel-marco, un determinado estado de las relaciones de poder que posibilita ciertos saberes, ciertos visibles y ciertos enunciables, en términos de Wendt, cierta “estructura de identidades e intereses” (Wendt, 1992). En este sentido, sostenemos que las ideas no son entidades del plano de lo sintomático, una superestructura que reflejaría una estructura económico-material, sino que existe efectivamente una estructura ideacional, pero, en oposición al constructivismo, creemos que ésta se encuentra fuertemente imbricada a y es inescindible de las relaciones de poder. Estas últimas determinarán, por ejemplo, si las identidades son construidas de un modo negativo o de un modo positivo, si son entendidas como construcciones o como datos ya-dados, si son tenidas en cuenta en los análisis, si no lo son, etc. ¿Cómo se explica sino la emergencia de los intereses intelectuales si no es a partir de cierta estructura-mundo configurada a partir de las relaciones de poder? En este sentido, podríamos afirmar que, si, a partir de la caída en desgracia de la URSS, la política se ha culturalizado (en términos de Mouffe: “lo político se expresa en un *registro moral*” (Mouffe, 2007: 12)), no debería sorprendernos la emergencia de una corriente al interior de la disciplina de las Relaciones Internacionales, que busque sus variables explicativas en el ámbito de lo cultural, –neoliberalismo mediante– “olvide” las relaciones de poder en su teorización y, finalmente, instaure el determinismo cultural como una realidad ahistórica. La historización es, precisamente, aquello que nos obliga a colocar en el centro de nuestro análisis a las relaciones de poder. De esta manera podríamos también comprender la emergencia de discursos políticos articulados en torno de lo religioso (“retorno” de las Cruzadas, enemigo definido por sus caracteres religiosos –Islam (fascista)-, etc., etc.).

Sin embargo en este apartado quisiéramos concentrarnos en la relación entre modo de construcción de identidades y efectuación de los intereses nacionales, que tendrán como objetivo macro mantener o trastocar (a través del aumento de los recursos de poder) determinada configuración de relaciones de poder. Digamos, en primer lugar, que postulamos dos modos de

construcción de identidades: Uno que reconoce a la identidad como particularidad, es decir, que se reconoce a sí misma como histórica y, por tanto, como portadora de intereses; y otro a través del cual la identidad se presenta como universalidad. En este último caso, la identidad aparece como representante de categorías fundamentalmente éticas como ser “la humanidad”, “la civilización”, “la comunidad internacional”. Las tres son consideradas como categorías éticas porque no son categorías descriptivas, es decir, que la humanidad, por ejemplo, no es considerada como tal por sus rasgos característicos sino que dicha categoría se transforma en una categoría evaluativa a través de la cual se juzga las acciones de los otros al punto de poder llegar a la deshumanización del otro (Rasch, 2003). Este otro, entonces, será construido como un otro inasimilable, es decir, un otro que no puede ser incorporado a dicha universalidad (configurada, por supuesto, por quien tiene el poder de configurarla), siendo constituido como su reverso y abriendo la posibilidad a su exterminio (ver al respecto Feierstein, 2000). Otro modo de construcción de otredades será aquél que construya otros asimilables, es decir, otros maleables que puedan ser incorporados a la totalidad definida por el Yo. Estas otredades asimilables serán mutiladas de las diferencias de las cuales son portadoras, eliminando sus características que las hacen ser otredades. La incorporación de estas últimas, sin embargo, no se dará con carácter de igualdad, sino que serán sujetos de incorporación jerárquica, incluidos en el sistema como ciudadanos del mundo de segunda, tercera o x categoría.

Los modos de construcción de identidades y otredades a los que acabamos de hacer referencia son aquello a lo que nos referíamos como procesos de identificación. Planteados en estos términos, nos permitirán dar cuenta del uso político de las identidades postuladas como eternas y necesarias, pues un mismo otro puede ser acreedor de una otredad asimilable o inasimilable no de acuerdo a lo que es, sino de acuerdo a cómo es construido. De esta manera, Saddam Hussein pudo ser incorporado a la totalidad delineada por Estados Unidos cuando sus intereses nacionales así lo requirieron y pudo ser totalmente expulsado, siendo construido como una otredad inasimilable, también cuando sus intereses nacionales así lo requirieron. Intereses nacionales y procesos de identificación están fuertemente imbricados, funcionando los últimos como posibilitadores discursivos de la efectuación de los primeros. Lo que queremos decir es que es imposible invadir, conquistar, realizar un cambio de régimen y permanecer durante largos años en un territorio con el fin de cambiar las relaciones de poder en la región de la que dicho territorio forma parte, sin un previo despliegue discursivo que presente a dichas políticas como necesarias para la humanidad toda, por la amenaza que presentaba el *status quo* anterior. Es en este sentido que afirmamos que los distintos modos de construcción de identidades y otredades funcionan como instrumento en la realización de políticas exteriores. Asimismo, es la adaptabilidad propia de los procesos de identificación la que posibilita la formación de alianzas políticas (frente a las tan mentadas alianzas éticas) y, por tanto, las políticas de construcción de consenso.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Hemos intentado esbozar algunas líneas analíticas posibles para la incorporación de las identidades/otredades en las Relaciones Internacionales. Nos parece imprescindible, a este respecto, colocar en el núcleo de la construcción de éstas a las relaciones de poder. Es esto lo que,

creemos, se “olvida” desde el constructivismo dando lugar a la reificación de aquello que, precisamente, se quería pensar.

En tanto hemos pensado a las identidades desde un plano discursivo -en tanto no hemos podido escindirlas de éste- éstas se nos han presentado a través de una doble vertiente que se liga de dos maneras diferentes a las relaciones de poder. Por un lado, estas últimas marcarán las líneas estratégicas a través de las cuales las identidades podrán ser definidas, los ejes articuladores de las identidades. Por otro lado, los modos de construcción de identidades servirán a su vez como instrumentos de mantenimiento o transformación de éstas, como condiciones de posibilidad de efectuación de los intereses nacionales, delineados como tales. Para realizar esta última afirmación hemos debido hacer hincapié en el carácter histórico de las identidades, en su necesaria maleabilidad y flexibilidad, trastocando la noción de identidad por la de procesos de identificación.

Los modos de construcción de las identidades/otredades se nos han presentado, así, como un instrumento discursivo fundamental a la hora de la efectuación de los intereses nacionales y, por tanto, de las acciones de política exterior. En efecto, los modos en que nombramos y describimos al otro y a nosotros mismos nos permitirán delinear alianzas o confrontaciones que encontrarán su punto cúlmine en la posibilidad del exterminio de un otro que bajo ninguna circunstancia puede ser incorporado. De ahí la importancia que tendría, asimismo, la introducción a las Relaciones Internacionales de métodos de análisis del discurso que permitieran pensar, en un mundo en el que lo político se ha culturalizado (pero no por eso desaparecido), el rol que juega lo cultural -en tanto político- en el ámbito internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Balibar, É. (2005), *Violencias, identidades y civilidad*. Gedisa, Barcelona.
- Deleuze, G. (2003), *Foucault*. Ed. Paidós, Buenos Aires
- Feierstein, D. (2000), Seis estudios sobre genocidio. Análisis de las relaciones sociales: otredad, exclusión y exterminio. Ed. Eudeba, Buenos Aires.
- Gabilondo, Á. (1990), El discurso en acción. Foucault y una ontología del presente, Anthropos, Barcelona.
- Grüner, E. (2005), *La Cosa política o el acecho de lo Real*. Paidós, Buenos Aires.
- Huntington, S. (1999), “La superpotencia solitaria”, en *Política Exterior*, vol.XIII, No.71, sept/oct 1999, pp. 39-53
- Jepperson, R; Katzenstein, P. y Wendt, A. (1996), “Norms, Identity, and Culture in National Security”, en Katzenstein, ed., *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, pp. 33-75.
- Laclau, E. y Mouffe, Ch. (2004), *Hegemonía y estrategia socialista*, FCE, Bs. As.
- Merke, F. (s/f), “Identidad y política exterior en la teoría de las Relaciones Internacionales”, IDICSO, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, Bs. As.
- Mouffe, Ch. (2007), *En torno a lo político*, FCE, Bs. As.
- Odysseos, L. (2007), *The subject of coexistence. Otherness in International Relations*, University of Minnesota Press, London.

- Rasch, W. (2003), "Human Rights as Geopolitics: Carl Schmitt and the legal form of American supremacy", en *Cultural Critique*, No.54, spring 2003, pp.120-147
- Ruggie, J. G. (1998): "What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge", en *International Organization*, Vol. 52, No. 4, pp. 855-885.
- Said, Ed. (1996), *Cultura e imperialismo*, Anagrama, Barcelona.
- Wendt, A. (1992), "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", en *International Organization*, Vol. 46, No. 2, pp. 391-425
- Wendt, A. (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, New York.
- Žižek, S. (2003): *El sublime objeto de la ideología*. Siglo XXI, Buenos Aires.

^{ix} **Mariela Cuadro**

Doctoranda en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP)

Magíster en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP)

Licenciada en Sociología (UBA)

Becaria Conicet

Profesora de Sociología del Medio Oriente de la UBA

Dilemas históricos y presentes de nuestro Relacionamento Externo

Por **Alejandro Simonoff**^x

INTRODUCCIÓN

Desde sus orígenes disciplinares, los análisis de política exterior argentina buscaron encontrar ciertas lógicas que permitan una explicación estructural. Analizar la política exterior no es una simple sumatoria de particularidades, sino ver las articulaciones entre múltiples niveles de acción, en donde debemos priorizar aquellas cuestiones relevantes que nos permitan describir el más amplio panorama posible.

Así fue que Juan Carlos Puig marcó, a través de su teoría sobre la autonomía, no solo el campo disciplinar sino que ella le permitió elaborar sus famosas tendencias profundas, en donde para gran parte del Siglo XIX y principios del XX, la afiliación a la esfera de influencia británica era determinante de todos los otros comportamientos de nuestro relacionamiento externo. [Puig, 1975]¹⁸

Nos resultó significativa la existencia de por lo menos cuatro interpretaciones teóricas: la puigiana o de autonomía clásica, la escudeana o noventista, la de inspiración neoliberal o relacionalista, y la rapoportiana o socioeconómica.¹⁹ La pregunta fue hasta dónde el primer realismo periférico fue desplazado por el paradigma noventista, siendo los objetivos de este último sustancialmente diferentes. Podríamos preguntarnos hasta dónde el relacionismo recopilado por Russell y Tokatlián (que reconoce sus orígenes tanto en la crítica de Escudé como en autores que están por fuera de ese lineamiento, como Figari y Rapoport) se instaló como paradigma. Finalmente si la conceptualización teórica socioeconómica, expresada por Mario Rapoport, a pesar de sus críticas al pensamiento de Puig, mantuvo una relación próxima y distante al mismo tiempo con ella.

El autonomismo, más vinculado a las revoluciones nacionalistas y reformistas de mediados del siglo XX y a los movimientos de los sesenta, sostuvo que la flexibilidad del sistema internacional y su distribución de tareas otorgó a los países márgenes de maniobra para lograr los objetivos

¹⁸ Existía otro grupo, formado entre otros por Gustavo Ferrari (1981) y Alberto Conil Paz (1971) que propiciaba un alineamiento con Estados Unidos. Esta posición determinó que en sus análisis la relación con Gran Bretaña no fuera vista como una tendencia sino como algo "*natural*". Su aporte no fue significativo desde el punto de vista teórico, muchos de sus trabajos terminaron siendo "*tendenciosos*" y su juicio crítico no se fundamentó "*en fuentes primarias o secundarias relevantes*." (Rapoport, 1990)

¹⁹ De ellas a nuestro entender solo dos llegaron a conformarse como instancias paradigmáticas: la puigiana y la escudeana.

nacionales, y elaboró una interpretación acorde con esta definición. Se podría decir que en esta visión, la decisión interna de un país se encuentra por encima del sistema internacional. La propuesta realizada por Mario Rapoport y su grupo observó de la política exterior desde la condiciones de producción, planteando críticas al modelo autonomista (por su laxitud conceptual que llevó tanto a focalizarse en las políticas hacia Estados Unidos como a asimilar distintos regímenes bajo esa categoría) pero valorando sus aportes epistemológicos. En cambio para el realismo periférico de la década pasada, evidentemente influido por el neoconservadurismo, el sistema internacional al ser jerárquico y estático, se impuso al marco interno.²⁰ Fue interesante observar que los relacionistas también hacen la misma ponderación en cuanto al peso de la estructura externa por sobre la interna, aunque no compartieron la lectura del proceso, su centro de gravedad se encontró en la proyección de políticas multilaterales y no en buscar nuevas capacidades para el Estado Nación.

La pregunta sobre la articulación de cuestiones en torno a los márgenes de maniobra es de absoluta actualidad, sobre todo si se tiene en cuenta que la globalización es un fenómeno que erosiona las capacidades del Estado Nación (Fazio Bengoa, 2000), entre los que se encuentra la autonomía.

Existieron algunos autores, siguiendo a Puig, como Figari, intentaron restituirlo no sólo en el debate actual sino también por los análisis retrospectivos (Figari; 1997), otros directamente lo hicieron desaparecer (Escudé, 1992), y otros pasarlos a un segundo plano. (Russell y Tokatlián, 2003)

Fue así que los primeros autonomistas apuntan a observar los márgenes de maniobra en el sistema internacional por medio de las alianzas con países de similares recursos y valores, los occidentalistas sólo priorizan una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica. Como describe muy bien Figari:

... la relación entre países desarrollados-subdesarrollados es una relación mando-obediencia, que no es una relación que nos pueda llevar a practicar una política autonómica, sino de dependencia. (Figari, 1985)

Para Puig y sus sucesores las decisiones autonómicas fueron ponderadas como positivas, dada su correspondencia con los intereses internos del país, Escudé y sus acólitos las evalúan como “desafíos” con costos, e incluso como “victorias pírricas”²¹, incluso Russell y Tokatlián fueron más sensibles a esta última apreciación, como se observó en su “paradigma globalista”. Estos dos últimos análisis centraron su análisis en la existencia de una ideología nacionalista que complicó las relaciones con Washington, pero Rapoport los vio en las contradicciones económicas del bloque dominante con los Estados Unidos.

Si bien las percepciones más reciente pusieron al sistema internacional, sobre el marco interno, no parece razonable excluir a la autonomía. Creemos que hay que percibirla en su carácter dialéctico

²⁰ De hecho en los trabajos de Escudé la anarquía como concepto aparece tardíamente y se presenta como una cuestión marginal y no constitutiva del sistema internacional.

²¹ La lectura de ver a la autonomía como confrontación llevó a una redefinición del primer concepto realizada por Escudé en forma de consumo e inversión.

con la inserción, ya que ambos conceptos se retroalimentan. La idea de que el incremento de autonomía lleva la desinserción es errónea, nunca puede darse en términos absolutos sino relativos, ya que desnaturalizarían su esencia.

Estas diferencias teóricas impactaron en sus interpretaciones y las referencias pedagógicas hacia el pasado, el presente y el futuro. Pero a pesar de ellas, éstas no nos impidieron ver algunos núcleos de la historia de nuestra política exterior: uno en la segunda mitad del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial; otro, el de la inestabilidad política y la relación con Washington en el marco de la Guerra Fría, o el inicio de una nueva etapa en los años recientes, aunque con matices y divergencias en la valoración, periodización y conclusión de todo el proceso histórico.

Toda la bibliografía apuntó a la consolidación de un modelo de relación particular en el Siglo XIX bajo la búsqueda de la inserción a la potencia hegemónica de entonces, Gran Bretaña. Quiénes la vieron idílicamente, lo hicieron a sabiendas que contribuyeron al modelo implementando en los noventa aunque a riesgo de no percibir al pasado con todas sus particularidades porque ello pondría en peligro sus posiciones sobre el presente. En un sentido contrario, los autonomistas valoran las divergencias entre las elites locales y metropolitanas como evidencia de los márgenes de acción que genera el escenario internacional.

Puig y Figari hicieron una lectura más tradicional sobre los orígenes de nuestra política exterior, vinculando la influencia del pasado hispánico a las elites de los siglos XIX y XX, pero ignoraron la construcción del Estado-Nación. Para nosotros, fue evidente que existió un largo proceso de creación y legitimación estatal del país, que su ausencia influyó en nuestra política exterior y que ésta no comenzó antes de 1862. Si bien la culminación de este proceso estuvo en torno a 1880, creímos que en la asunción de Mitre, ya estuvieron presente muchas de las tendencias profundas aunque existían tensiones en torno a ellas, ya que no siempre se articularon en torno a la lógica de la afiliación a la esfera de influencia británica.

A partir de 1880, la Argentina logró un modelo de inserción en virtud de la división internacional del trabajo que le permitió bajo esa adscripción desarrollar una política tradicional de inserción que se inició tras la batalla de Pavón y que puede llegar hasta 1930, cuyas principales características fueron, las ya señaladas afiliación, la oposición a Estados Unidos, una triangulación comercial entre esos dos países, el aislamiento de América Latina, el equilibrio regional y una debatida cuestión territorial.²²

Tras la Gran Guerra, el escenario mundial y nacional empezaron a cambiar y se hizo necesario un cambio de estrategia. Eso se esbozó durante los primeros gobiernos radicales, en donde encontramos los primeros atisbos autonomistas, sobre la base de una diversificación de las exportaciones y la redefinición del concepto de soberanía.

La crisis de 1929 puso fin al escenario mundial decimonónico y nos encontramos frente a un escenario que recién se definió en 1945. Dos datos fueron significativos para esta etapa: el

²² La cuestión territorial gira en torno a posiciones extremas, producto de las distintas visiones teóricas, para Puig existe claramente una “debilidad” y Escudé una “expansión”, mientras Figari tiene una posición más matizada (“autorenuncia y expansión”).

refuerzo de la relación bilateral con Gran Bretaña – por eso esta etapa la denominamos bilateralismo profundizado -, que tuvo efectos, no sólo económicos, sino políticos y culturales, y la ruptura del consenso existente sobre las relaciones que el país debería llevar adelante, ya que aparecieron otras opciones con mayor sustento político que antes, hacia los Estados Unidos, Alemania o el autonomismo del forjismo.

El debate historiográfico apuntó a determinar cuando ese modelo terminó. Si bien para Rapoport concluyó con la aparición del Modelo de Sustitución de Importaciones en los treinta, nos inclinamos a pensar que el fin de la Segunda Guerra Mundial resultó determinante porque surgió un nuevo escenario internacional con el desplazamiento definitivo de los europeos y el ascenso de la Unión Soviética y los Estados Unidos, internamente maduró una nueva situación socioeconómica que se expresó en el naciente peronismo. Ambas situaciones impusieron nuevos rumbos en nuestra política exterior. Fue evidente que a partir de aquí la política exterior argentina se estructuró sobre una tensión entre los planteos autonomistas y de inserción respecto de la potencia americana dominante en el escenario mundial desde mediados del siglo XX.

Los proyectos de incorporación al nuevo escenario internacional estuvieron marcados por una puja entre los esquemas autonomistas y esquemas de inserción hacia los Estados Unidos, fueron las nuevas políticas exteriores (1946-1983). Esta falta de institucionalidad constituyó una de las variables principales de la política exterior argentina de posguerra. Están además de los intereses estratégicos norteamericanos en su lucha contra los soviéticos, la puja peronismo-antiperonismo, pero también entre los sectores económicos concentrados y el agro, frente a los industrializados. Esta falta de estabilidad institucional reflejó cambios constantes, al ritmo de la sucesión de gobiernos civiles y militares, e incluso en algunos casos, dentro de un mismo gobierno. Aquí, las diferencias de perspectivas nuevamente aparecieron y las referencias pedagógicas hacia el presente se mostraron como inevitables.

La llegada de la democracia en 1983 significó para el país y su política exterior un cambio trascendente. La estabilidad institucional de la que empezó a gozar la Argentina le ha otorgado previsibilidad y cierta continuidad, ninguno de estos aspectos fueron los que caracterizaron al país desde 1930. Esta restauración no se comprende sin la guerra de Malvinas (1982) que no sólo terminó con el poder militar en la política argentina sino que también ubicó a nuestro país en su realidad latinoamericana y del Tercer Mundo. Pero esta realidad también había cambiado, ya no sería como los ideales de la descolonización sino que tenía elementos que emergieron claramente tras la crisis mundial de 1973, con el triunfo de las ideas neoconservadoras y neoliberales.

En la construcción de su inserción internacional, la Argentina debe definir su lugar en el mundo, y a partir de allí, el camino que quiere recorrer, teniendo en cuenta sus intereses y recursos, evitando la doble dependencia que nos puede llevar a una mala aplicación del triángulo.

Fue evidente que Washington y Brasilia constituyeron nuestras principales relaciones exteriores, y por ello, ninguna de estas políticas desatendió absolutamente el otro lado del triángulo, en un inevitable tercero incluido, como ejemplo lo podemos ver en las famosas relaciones maduras con Estados Unidos del gobierno de Alfonsín, mientras privilegiaba a Brasil con los Acuerdos de Foz, o la creación del MERCOSUR durante la gestión de Menem, en la época de las relaciones carnales.

Para Escudé, el fin de la guerra fría y la consolidación de los regímenes democráticos, marcaron el inicio de relaciones internacionales argentinas “posmoderna”. Definidas como “un cambio cualitativo” en la política exterior, fundadas en la aceptación de las reglas de juego y la “renuncia a las confrontaciones del pasado”. Estas políticas tienen como objetivo, según los autores, el desarrollo económico y el bienestar de la gente. (Cisneros y Escudé, 1999, I, 18-19)

1. El desarrollo económico es la mismísima definición del interés nacional.
2. La principal función de la política exterior es la de facilitar ese desarrollo, y
3. Los Estados Unidos son simplemente el condicionante externo individual más importante de la política exterior (al menos en la región latinoamericana). (Escudé, 1995, 231)

En el caso de la Alianza, desde sus propuestas observamos cierta tensión, ya que si bien se reclamó la prioridad del MERCOSUR, las decisiones estructurales que no fueron modificadas, afectaron al triángulo. La llegada de Cavallo al Ministerio de Economía fue el punto de máxima tensión, ya que éste no congeniaba con la idea que el MERCOSUR como prioridad, llevando a una serie de pujas ínter burocráticas en su intento de acercarse al ALCA que afectaron la relación tanto con Brasil como con los Estados Unidos.

La crisis de 2001 marcó el fin de un modo de relacionamiento en las lecturas de Escudé (la llegada del Estado Parasitario) y Russell y Tokatlián (con el supuesto reemplazo del modelo de aquiescencia pragmática al de autonomía relacional). En el primer caso, la política exterior “se convierte en un instrumento” de la política interna, por ello vaticinó que:

...es improbable que el futuro depare políticas exteriores “racionales”, pensadas en función de los intereses de largo plazo en un contrato social democráticos. Por lo menos hasta que la condición de parásito sea superada, no volverán a implementarse políticas exteriores como las de Menem y Alfonsín que más allá de sus aciertos o errores fueron por momento admirables en su disposición al sacrificio electoral.... (Escudé, 2005, 117)

Aunque en conferencias recientes este autor en un inexplicable giro ha ensayado que la administración de Néstor y Cristina Kirchner son una expresión de realismo periférico blando, frente a la ortodoxia de los noventa. (Escudé, 2009) La clara prioridad regional aleja a estas políticas de cualquier espejismo tendiente a revitalizar la alicaída teoría neoconservadora.

Quien sostuvo que con la llegada de Néstor Kirchner estaríamos viviendo un modelo nuevo de reindustrialización, desendeudamiento y desarrollo económico “que todavía estamos transitando” fue Mario Rapoport. (Rapoport, 2009, 26)

A pesar de ser un gobierno provisional, fue evidente que la administración de Eduardo Duhalde buscó en su precariedad, su fortaleza. Esto le permitió eludir las presiones de Estados Unidos en la agenda de seguridad (intervenciones en Afganistán e Irak) y reforzar la alianza con Brasil para ganar márgenes de maniobra que la crisis había erosionado sensiblemente.

La utilización de una estrategia multilateral se hace evidente en toda la agenda de los gobiernos K, aunque se mostró adecuada para Néstor Kirchner, no parece serlo tanto en el caso de Cristina

Fernández. En el primero de esos casos, ubicar los temas de seguridad internacional en el ámbito de Naciones Unidas, ha permitido disimular cierto rechazo a las políticas unilaterales de la administración de Bush, e incluso facilitó el desendeudamiento seguido por Kirchner. En cuanto al segundo caso, se ha mostrado menos eficaz, básicamente por la causa de Antonini Wilson, incluso a pesar de la mayor compatibilidad de agendas con la llegada de la administración demócrata. En el plano financiero, las señales emitidas desde el Departamento de Estado y el Congreso norteamericano hacen pensar que en ese país no cumpliría las mismas funciones de moderador que tuvo hasta 2005.

Si bien la política exterior de las administraciones kirchneristas poseyó matices diferenciales entre la gestión de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, ambas pretendieron crear márgenes de maniobra, a partir del acercamiento a Brasil pero fue evidente que el acercamiento hacia Caracas afectó a las principales líneas de acción de la política exterior argentina.²³

La pregunta en este caso fue, si las tensiones entre Buenos Aires y Brasilia hicieron que el giro de la administración kirchnerista tuvo implícita la búsqueda de un nuevo socio estratégico, o simplemente procuró generar algún condicionamiento para llegar a un mejor acuerdo con Lula.²⁴

Evidentemente entre las visiones existió un abismo muy profundo y que, lejos de aclarar, muchos de estos análisis y descripciones entorpecen. Por eso creímos necesario evaluar las teorías para poder conseguir un modelo teórico satisfactorio para el análisis.

En los análisis de autores como Luís Dallanegra Pedrazza, Guillermo Figari y Roberto Miranda parecieron despuntar un nuevo tipo de autonomismo, ya que se alejaron de algunas dificultades de los análisis puguianos, como la divergencia entre el régimen político y la autonomía, y la posibilidad de la existencia de una estrategia cooperativa, en algunos aspectos, con los Estados Unidos sin alterar los márgenes de maniobra, por ejemplo y se separaron de la versión neoconservadora y neoliberal. Aquellos hicieron hincapié en la debilidad interna y en el hecho de que no siempre la división de intereses de los Estados Unidos y los del bloque occidental debió tener como resultado la confrontación con las políticas autonomistas; al contrario: pudo haber casos en los que el interés del *hegemon* coincidiera con la nación periférica.

Este tipo de análisis nos permitió llevar a las respuestas a los dilemas de nuestro relacionamiento externo que no los encontramos en la adopción de fórmulas neoconservadores y neoliberales, ya que éstas perpetuaron la asimetría, con ilusiones y mitos sobre el sistema internacional, sólo con la adopción de conceptos que implicaron la búsqueda de capacidades que mejorasen los márgenes de maniobra para que un país periférico, como la Argentina, pueda lograr una inserción en el mundo, acordes a los requerimientos de nuestra sociedad.

²³ Creemos que el *linkage* buscado con la agenda de seguridad norteamericana por los atentados funcionó como un límite a la relación con Chávez.

²⁴ Este viraje no terminó allí, ya que los latentes acercamientos a México están marcando nuevas alternativas al respecto.

BIBLIOGRAFÍA:

- Cisneros, A.(1998) “Argentina: historia de un éxito”, en Cisneros, A. *Política Exterior Argentina (1989-1999): historia de un éxito*. Buenos Aires, GEL, 35-81.
 - Conil Paz, A. y Ferrari, G. (1964) *Política Exterior Argentina 1930-1962*. Buenos Aires, Huemul.
 - Dallanegra Predaza, L. (2001) *Tendencias del Orden Mundial: Régimen Internacional*. Buenos Aires, del Autor.
- (2004) “Visiones del Orden Mundial”, en *Relaciones Internacionales*, Nº 26, Año 13, La Plata, 69-97.
- Escudé, C.(1992) *El realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires, Planeta,
- (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.
- (2005) *El Estado Parasitario. Argentina, ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior*. Buenos Aires, Lumiere.
- (2009) *Realismo periférico: una filosofía de política exterior para estados débiles*. Buenos Aires, Universidad del CEMA.
- Ferrari, G. (1981) *Esquema de política exterior argentina*. Buenos Aires, EUDEBA.
 - Figari, G. (1985) “Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista”, en *Mundo Nuevo. Revista de estudios latinoamericanos*. Año VII, Nº 29-30, Caracas, Julio Diciembre 1985, 19-47.
- (1993) *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Biblos.
- (1997) *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*. Buenos Aires, Memphis.
- Miranda, R.(2001) “El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina.”, en *Relaciones Internacionales*, Nº 21, Año 11, La Plata], 169-193.
 - (2003) “Políticas Exteriores de la Argentina entre la coherencia y el contexto”, en *Politikós*, Nº 1, Santa Fe, Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fe, Diciembre 2003, 97-124.
 - Paradiso, J. (1993) *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
 - Puig, J. C. (1975) “Las tendencias profundas de la política exterior argentina.”, en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*. Nº 1, Buenos Aires, 7-27
 - (1988) “Política Internacional Argentina”, en Perina, R. y Russell, R. *Argentina en el Mundo (1973-1987)*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 19-45.
 - Rapoport, M.(1990) “Problemas y etapas en la historia de las relaciones internacionales de la Argentina.”, en COMITÉ INTERNACIONAL DE CIENCIAS HISTORICA – COMITÉ ARGENTINO. *Historiografía Argentina (1958-1988) Un evaluación crítica de la producción histórica argentina*. Buenos Aires, CICH-CA], 563-574.

(2009) “Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos”, en *Diplomacia, Estrategia, Política*. Nº 10, Octubre-Diciembre 2009, Brasilia, Proyecto Raúl Prebisch], 26-50.

- Rapoport M. y Spiguel, C.(2003) “Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina.”, en Sombra Saraiva, J. F. (ed.). *Foreign Policy and political regime*. Brasilia, Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales], 169-235.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2002) “El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro”, en *Desarrollo Económico - Revista De Ciencias Sociales*, IDES, Buenos Aires, Vol. 42, Nº 167], 405-428.

^x **Alejandro Simonoff**

Doctor en Relaciones Internacionales (UNLP)

Magister en Relaciones Internacionales (UNLP)

Profesor en Historia (UNLP)

Profesor de Historia General VI (Contemporánea) en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP) y

Profesor Titular de “Política Exterior Argentina” en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UCALP.

Coordinador del Centro de Reflexión de Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP.

Aggiornamiento y reforma en la política nuclear, de seguridad y defensa, en Alfonsín y Menem.

Por Ezequiel E. Parma^{xi}

INTRODUCCIÓN

En los años '50, el hablar de energía nuclear era símbolo de desarrollo, de superación. Se consideraba un modelo a seguir de acuerdo a lo Eisenhower definió para su país como el programa de los “átomos para la paz”, Argentina, en ese tiempo gobernada por Juan Perón, decidió tomar la posta y adentrarse en este modelo de desarrollo y fue así como en 1950, debido al impulso del por entonces director de Fabricaciones Militares, Gral. Manuel Savio, se crea la Comisión Nacional de Energía Atómica (CO.N.E.A.), la cual en poco tiempo recorrió un rápido y exitoso camino.

En sólo 16 años, se adquirió la capacidad técnica para encarar la fabricación de bombas atómicas como las detonadas en Hiroshima y Nagasaki. Sin embargo, debido a la inestabilidad política producida entre civiles y militares, nunca se tomó en consideración, la decisión política de hacerlo. Su desarrollo, siempre se condujo por el camino de las aplicaciones pacíficas, como la generación nucleoelectrónica, diseño y construcción de reactores de investigación.

En los '70, vemos que se produce una profunda tensión diplomática en torno a la aprobación de los Tratados de No Proliferación (T.N.P.), cuando países emergentes del Tercer Mundo como Brasil, India y Argentina, empiezan a demostrar indicios claros de que iban a poder acceder al desarrollo autónomo de tecnología, lo que significaba a corto plazo una proyección en el mercado nuclear, ahí empezó a jugarse con un doble sentido, es decir, bajo el argumento de la no proliferación, se buscaba bloquear el acceso de estos países a la tecnología nuclear, para evitar que finalmente pudieran llegar a ser competidores de las potencias en un mercado muy problemático pero interesante en términos de ganancias. En ese contexto, Brasil y Argentina tuvieron por primera vez un acercamiento diplomático para tomar una decisión consensuada y se abstuvieron de aprobar el T.N.P. por considerarlo discriminatorio.

Luego de la Guerra de Malvinas, vemos que en el país, se produce una transición del autoritarismo al régimen democrático no pactada con los actores militares. Entre el gobierno democrático de Raúl Alfonsín y las Fuerzas Armadas, se produjeron desencuentros que dieron lugar a cuatro levantamientos militares jaqueando al poder civil. El efecto de esta situación produjo una fragmentación más profunda entre civiles y militares como también en el seno mismo de la cúpula militar.

EL PROBLEMA DE SEGURIDAD Y DESARROLLO NUCLEAR

A nivel latinoamericano, el problema de las Fuerzas Armadas es un problema estructural, necesitándose construir una nueva racionalidad, es decir, un cambio político – ideológico. El gobierno de Alfonsín, logra recomponer el marco de la legalidad, pero no logra reformar las instituciones castrenses, un ejemplo de esto es lo producido días antes de entregar el poder a los civiles, el Vicealmirante Carlos Castro Madero en su calidad de Presidente de la CO.N.E.A., declara que Argentina “ha llegado a dominar el ciclo de combustible al enriquecer uranio por medio de una tecnología de desarrollo propio” (La Nación: 1983,25). Este desarrollo tecnológico solo lo poseían los Estados Unidos, la Unión Soviética, Francia, China y el Reino Unido.

Esto produjo en el seno de la nueva administración un signo de alarma debido a que se tensaron aún más la relación con los Estados Unidos que ponía en un mismo plano el tema de derechos humanos y tecnología nuclear, e inició en una serie de presiones para que nuestro país firmara el T.N.P.

Al asumir Alfonsín, EE.UU. creía que iba a dar un paso atrás respecto de la política nuclear de la dictadura, sin embargo, para sorpresa de la Administración Reagan, la gestión alfonsinista, continuó la línea histórica en materia nuclear, tal es así como en 1984, se anunció el proyecto de un reactor nuclear de características novedosas, la Central Argentina de Elementos Modulares (C.A.R.E.M.), diseñada por la CO.N.E.A. y el InVap, el cual marca la capacidad operativa de construcción e instalación de un reactor de cuarta generación, es decir la utilización de uranio enriquecido como combustible y agua liviana como moderador.

Bajo las administraciones Reagan y Bush, “Argentina fue considerada como una de las naciones del continente [fuera de EE.UU.] que había logrado un nivel de desarrollo nuclear por encima del resto” (US Dept. of State, 1991:572), aunque no se pudo comprobar fehacientemente que Argentina estuviese al punto cercano de alcanzar el ciclo nuclear completo como tampoco exportando tecnología nuclear a otros Estados.

La administración de Alfonsín, inició el cambio del ámbito militar al civil de varios entes pertenecientes al campo nuclear, uno de ellos fue la CO.N.E.A., la cual dicha agencia desmilitarizada tuvo una continuidad de autoridades del ámbito naval. A fines de 1980, en pleno gobierno del Proceso de Reorganización Nacional, la CO.N.E.A., comienza a elaborar puntos de acercamiento con Brasil en materia de cooperación sobre el uso pacífico de energía nuclear, llegando al “Acuerdo de Cooperación en uso Pacífico de Energía Nuclear”. Dicha línea de acción y dialogo, fue continuada por

el gobierno de Alfonsín, mediante la firma de la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Foz de Iguazú (1985), donde se proponía presentar conjuntamente a la Agencia Internacional de Energía Atómica (O.I.E.A.) los registros para la obtención de salvaguardias. Con esto Argentina y Brasil dan garantías sobre el fin pacífico de los respectivos programas de energía nuclear.

Este tratado fue reafirmado mediante los tratados posteriores de Brasilia ('86), Viedma ('87), e Ipero ('88). A su vez, fue "reafirmado" con las visitas recíprocas de los mandatarios Sarney a las plantas de Pilcaniyeu y de Ezeiza, en tanto que Alfonsín visita la de Ipero, marcando el proceso de integración argentino – brasileño, el cual ambos países establecen una opción política conjunta. Por su parte la administración de Menem, continúa este acercamiento con Brasil a través de la Declaración sobre Política Común Argentino – Brasileña de Foz de 1990 donde se continuó con los controles mutuos y allanó el camino para la ratificación del Tratado de Tlatelolco, en tanto que se decide firmar lo presentado en 1985 por Alfonsín y Sarney a la O.I.E.A., donde el acuerdo fue firmado esta vez por Menem y el por entonces presidente Fernando Collor de Melo en Diciembre de 1991. Dicho acuerdo, reafirma la idea de firmar Tlatelolco para obtener una América Latina libre de armas nucleares.

Se recuerda a la década de los '80 como la "década pérdida" debido al no registro de crecimiento en toda Latinoamérica y Argentina no ha sido la excepción ya que, producida una inestabilidad económica y una hiperinflación no antes vista, se produce la primera transición democrática marcando el retorno del peronismo desde el '73.

La administración de Carlos Menem, busca intentar recomponer la credibilidad del país y eliminar toda sospecha de confrontacionismo ocupando un lugar central en el rediseño de la política exterior, celebrando a nivel regional acuerdos de seguridad. La meta principal de Argentina es lograr confiabilidad, donde los procesos de democratización en Latinoamérica y en el ex bloque soviético, en general, promovieron un nuevo tipo de vínculo entre las naciones y la Argentina debió realizar esfuerzos para ser mirada como digno de confianza.

LOS CAMBIOS DE LOS '90

A nivel global, vemos que la década del '90, se vio inmersa en un proceso de "globalización", que ha tenido diferentes significados, en cada uno de los países de acuerdo a su modelo de desarrollo interno y la consecuente posición que ocupan en el escenario internacional, adscribiéndose al paradigma neoliberal, donde la óptica comercial se enmarca en las relaciones exteriores. En Argentina, los principales lineamientos de la nueva política exterior, se desprenden del denominado "realismo periférico", donde la principal idea de este postulado se sustenta en la adhesión al principio de Tucídides el cual, "los fuertes hacen lo que pueden, los débiles sufren lo que deben". Fue el teórico Carlos Escudé quién, basándose en el orden internacional reinante Post–Guerra Fría, (el cual marcó un claro vencedor) y una fuerte expansión del proceso globalizador, Argentina, solo podía usar una sola estrategia de inserción colocándose bajo el paraguas de las potencias del capitalismo y la abstención de enfrentamientos inútiles que lo lleven a tener consecuencias negativas.

De este modo, la concepción de la política exterior fue estrictamente económica bajo la adscripción a los valores imperantes de la economía de mercado; Jorge Castro afirmaba por aquel entonces que “la reforma estructural de la economía argentina fue el eje sobre el que se articularon todas las políticas públicas, incluida la exterior” (Castro, 1989:89-90).

Siendo éste el plano de relacionamiento externo, vemos que la concepción económica se aplica al plano interno donde vemos un cambio en la relación Fuerzas Armadas – Sociedad; Política de Seguridad y la Reforma Militar y en la política nuclear, donde la administración Menem, aplicó reformas políticas que redefinieron de forma profunda los lineamientos de su relación tradicional con la estructura militar, donde el ejercicio de un control democrático sobre las FF.AA., las despojó de la función de arbitraje, deslegitimándose la tutela que poseyeron otrora, sobre la sociedad y la correlación de fuerzas siendo favorable al poder político en este tiempo, ejemplo de esto la sublevación militar del 3 de diciembre de 1990, la cual fue resistida por las mismas FF. AA. marcando un hito importante porque no se negociaba con los sublevados ni se pactaba ninguna salida posterior: por primera vez había un control político – civil sobre la autoridad castrense.

Dentro del esquema del “realismo periférico”, la administración Menem impuso una concepción de política de defensa que limitaba la autonomía ejercida por las FF.AA. en temas de estrategia nacional y consigue un efectivo control de la administración civil sobre la estructura militar, ante esto vemos que necesitará un replanteamiento de la definición de la Política de Seguridad Nacional, donde se produce por primera vez un modelo de seguridad compartida, siendo la Cancillería (de los actores políticos) quién adquiere un creciente protagonismo. De acuerdo a los nuevos planteamientos esbozados por el Ejecutivo, el Estado Mayor Conjunto, ya no planifica para amenazas específicas sino para tipos de conflicto regionales, actos de terrorismo, baja intensidad, de gran alcance. El Poder Ejecutivo, mediante la Cancillería expresa que sus intereses están relacionados con “la vinculación con los patrones norteamericanos para la región, el problema de las drogas y lavado de narcodólares, el control de armamentos y operaciones a través de la Junta Interamericana de Defensa” (La Nación,1990:10).

La Cancillería, por primera vez define las áreas para las cuales debe prepararse las FF. AA. las cuales se organizan en fuerzas disuasivas con capacidad de ataque, pero no hay un fin ofensivo, porque no se preparan para atacar a países vecinos. El nuevo rol de las FF.AA. es netamente defensivo preparado para defender y no atacar.

EL PLAN CÓNDOR

Dentro del nuevo esquema de defensa de las FF.AA., un tema que ha sido de mucha controversia es el desmantelamiento del Plan Cóndor. Nacido en pleno gobierno del Proceso de Reorganización Nacional, toma como antecedentes lo que en la otrora Revolución Argentina, se propuso como el desarrollo autónomico en la producción armamentística, debido al momento de tensión histórico con nuestros países vecinos. Fue gracias al Jefe de la Fuerza Aérea, Brigadier Omar Graffigna quién inició

la exploración misilística de vectores cuya gran diferencia con un misil de propulsión radica en que éstos no poseen sistemas inteligentes de guía.

La Fuerza Aérea se imponía en fuerza tecnológica frente a sus pares de la Marina y del Ejército. Cabe destacar que este proceso de investigación fue desarrollado bajo secreto y con fondos discretos por parte de la Fuerza Aérea y la CO.N.E.A. La antesala del Cóndor, fue el misil “Martín Pescador”, un misil tierra – aire, diseñado por el científico argentino Adolfo Portela.

El transcurso de los años, no eliminó de la cúpula de la Fuerza Aérea, el proyecto misilístico. El gobierno del Proceso Militar pese a existir un reclamo no desechó el proyecto y decidió ir en profundidad en el desarrollo del mismo; de acuerdo a los estudios realizados por Anabella Busso y Eduardo Barcelona y Julio Villalonga, vemos que sitúan como fecha probable del desarrollo del Cóndor entre 1981 y 1982 y se debe a la construcción de bunkers de investigación en la localidad cordobesa de Falda del Carmen.

El proyecto Cóndor, pese a las presiones de Estados Unidos, no había sido interrumpido tras el advenimiento de la democracia, una prueba de esto son los decretos secretos 604/85 (aprobación de los programas Cóndor I y Cóndor II) y 1315/87 (se continúa con el Cóndor II y la exportación de parte de su tecnología a través de una nueva sociedad anónima, la empresa Integradora Aeroespacial S.A. (INTESA)).

De acuerdo al estudio que realizara Anabella Busso, durante la gestión de Menem, el proceso de desactivación del proyecto Cóndor atravesó tres etapas diferenciadas, en las que hubo un incremento de las presiones de Washington. Existió una etapa inicial, de demora en la decisión de desmantelar el misil, que se extendió entre julio de 1989 y abril de 1990; una intermedia, de conflictos interministeriales respecto de la suerte del proyecto y de resistencia de la Fuerza Aérea a las presiones norteamericanas, y una última etapa, de implementación de la decisión adoptada por el decreto 995, que se extendió desde mayo de 1991 hasta septiembre de 1993, fecha en la que los últimos restos del Cóndor II arribaron a España.

Respecto de la etapa inicial, la administración Menem vivió lo que Busso, basándose en fuentes de la Cancillería, denomina “etapa mística” con respecto a la capacidad de los oficiales de la Fuerza Aérea para cautivar a la dirigencia política sobre los beneficios del Cóndor un ejemplo de esto fueron los ministros de Relaciones Exteriores Domingo Cavallo, de Defensa Humberto Romero quienes en un primer instante apoyaron el proyecto. Sin embargo frente a las presiones norteamericanas, el gobierno argentino anunció a través de su ministro de Defensa la paralización del Cóndor en abril de 1990. Estas declaraciones no conformaron a las autoridades norteamericanas, quienes temían que el congelamiento del proyecto fuese tan sólo una estrategia temporal, destinada a dilatar su fin. Esta declaración de congelamiento del proyecto Cóndor por parte del ministro Romero y del presidente Menem abrió una segunda etapa en el intrincado proceso de desmantelamiento del Cóndor, cuando el presidente Menem adoptó un paso en la dirección deseada por las autoridades norteamericanas cuando el 20 de julio de 1990 sancionó el decreto secreto 1373/90 que disponía la disolución de la

empresa INTESA, la rescisión de los contratos firmados por ella y la colocación de la planta de Falda del Carmen bajo el mando directo del jefe del Estado Mayor de la Fuerza Aérea. Por su parte, los técnicos del Programa Secreto Cóndor debían colocar todo en manos de la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (C.N.I.E.).

No obstante esto, las presiones norteamericanas sobre el proyecto Cóndor aumentaron a partir de la invasión de Iraq a Kuwait en agosto del '90. La supuesta participación iraquí en el nacimiento y desarrollo del Cóndor como la probable transferencia de tecnología de este misil al régimen de Hussein en el contexto bélico se convirtió en dos poderosas razones que alimentaron la preocupación de Estados Unidos, las cuales colocaron esta cuestión en el tope de la agenda bilateral. Sin embargo se produjo una escalada verbal de críticas en contra de la decisión de levantar el proyecto que no venían propiamente de la oposición sino que se produjo en el gobierno una división de opiniones a favor de la desmantelación del proyecto cuyas cabezas eran los ministros de Economía (Cavallo) y Relaciones Exteriores (Di Tella) y los que se oponían como el ministro de Defensa Herman González quién conjuntamente con el Jefe del Estado Mayor de la Fuerza Aérea Brigadier Juliá realizaban sendas actividades a favor de la continuación del proyecto. Sin embargo, para mayo del '91, el Poder Ejecutivo resolvió dar punto final al enfrentamiento interministerial a través del decreto 995/91. El mismo dispone en su artículo 8º la muerte del misil, pero al mismo tiempo el decreto elude la palabra "destrucción" que tanto irritaba al Ministro de Defensa, al jefe de la Fuerza Aérea y a la oposición política.

En reemplazo de la C.N.I.E., dependiente de la Fuerza Aérea, se crea la Comisión Nacional de Actividades Espaciales CO.N.A.E, único ente del Estado para "entender, diseñar, ejecutar, controlar, gestionar y administrar proyectos y emprendimientos en materia espacial, cuyas autoridades serían nombradas por el primer mandatario con acuerdo del Senado". (Decreto 995/91, 1950:91).

Para fines del '91 y entrado el '92, la Fuerza Aérea como la cartera de Defensa aprovecharon la ausencia de la palabra "destrucción" en el decreto, mediante dos diversos métodos: los oficiales aéreos ocultaron partes del misil impidiendo que el gobierno y en especial Cancillería pudieran contar con un inventario completo de los distintos componentes y Defensa se aferró al texto del decreto y habló de reciclaje con fines pacíficos, tal como declaró el ministro González sobre el destino civil que pretendía dar al Cóndor, en el acto efectuado el 11 de febrero del '92, durante el acto de traspaso del proyecto de la Fuerza Aérea a la CO.N.A.E.

Tras esto, la administración de Menem, se encargó de iniciar la ejecución de la desactivación del Cóndor, la cual para dicha actividad manejó dos opciones en referencia al destino final de los componentes desactivados del misil: Estados Unidos o España (quién era miembro del Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas). La elección cayó en la segunda, debido a que, como señala Anabella Busso, constituía una alternativa menos irritante para la Fuerza Aérea y para la opinión pública en general. La entrega del proyecto fue enviada vía marítima dando por finalizado la disputa del cóndor para septiembre de 1993.

REDEFINICIÓN CASTRENSE

Una vez que la política de Seguridad Nacional ha sido redefinida, es necesaria la transformación de las FF.AA., en un nuevo ente que responda a los nuevos requerimientos que el Estado y la Sociedad requieren. El proceso modernizador de las FF.AA. fue un tema que el ministro de Defensa de la administración Alfonsín, Horacio Jaunarena inició, pero que tuvo muchas reticencias por parte del mismo ente castrense, ya que veían que su poder disminuía. La administración de Menem, piensa que lo ideal es un cuerpo reducido con excelente entrenamiento y remuneración. Ya no es viable el sostenimiento de la estructura castrense pensada a comienzos del siglo pasado. La reforma fue un lento proceso.

En el seno del Ejército, el Gral. Martín Balza, por entonces Jefe del Ejército, afirmó que “no era un liquidador sino que su objetivo y fin son que las FF.AA. sean consideradas una fuerza de disuasión creíble” (Balza, 1993). El nuevo rol es la participación de operaciones y ejercicios conjuntos con otros Estados siendo esto un déficit post Malvinas. La venta de terrenos e instalaciones pertenecientes a las FF.AA., como la privatización de las empresas de defensa, provoca *ad intra* varios cimbronazos donde ya no es más viable un pronunciamiento de tipo militar sino más bien obedecer, a eso se debe sumar la poca confianza y credibilidad que las FF.AA. como institución poseían debido a su participación durante el Proceso Militar en la desaparición de personas, como también en los apremios que realizaban a conscriptos que realizaban el Servicio Militar y que terminaron muchos de ellos con la muerte, como el caso del soldado Carrasco, dando por finalizado el Servicio Militar Obligatorio.

Desde ese entonces, las FF.AA., se convierten en un constante apoyo a misiones de paz de Naciones Unidas, donde año a año crece la asistencia militar de los cuerpos de paz, tendientes a la mantención del proceso de paz entre naciones. El nuevo rol castrense pasa ahora por fortalecer el profesionalismo y la capacitación militar, donde desde el escalafón bajo de las FF.AA. se es voluntario dejando atrás la concepción que la “Paz y Administración” del Gral. Roca, tenía del ente castrense. Para fines de la administración Menem, Argentina logra reposicionarse esta vez por su marcada senda de apoyo a la paz internacional mediante la “presencia argentina” en los cascos blancos y en todo tipo de misiones humanitarias.

IDEAS FINALES

A modo de conclusión, vemos como Argentina se ha insertado claramente en la alianza occidental, intentado demostrarse como un país confiable. La idea de la lógica de comercio está por sobre la lógica de conflicto, fortaleciendo la interdependencia, llevando a una nueva conceptualización del rol que se tiene sobre el poder militar y de las Fuerzas Armadas.

El establecimiento de la democracia en el continente y la pérdida de vigencia en la lucha contra el comunismo han impulsado el desarrollo de una política latinoamericana tendiente a la integración regional y a eliminar los conflictos entre naciones. La propuesta es la integración a un sistema de

Seguridad Internacional conformado en base a nuevas alianzas, enlazadas al orden político internacional.

El protagonismo no es ya la fuerza, sino las instancias de diálogo intrarregional e internacional, por tanto, las nuevas directrices apuntan a marcar las relaciones de cooperación y los intereses comunes regionales para elaborar instancias comunes de seguridad compartida y la contribución a la defensa del orden y los valores occidentales. Por ende, la política de seguridad argentina en este periodo está puesto bajo la cooperación y el desarrollo del MerCoSur, en el que la defensa colectiva asegura un control recíproco que debilita las posibilidades de confrontación, esto no implica la desaparición de conflictos sino que los acuerdos están por sobre estos.

BIBLIOGRAFÍA

- Anales de Legislación Argentina (1991), *Decreto 995/91*. Tomo LI-B, Buenos Aires, La Ley, 1991, pp. 1949-1951.
- Balza, M. (1993) Mensaje conocido como “*Autocrítica del Ejército*”. Marzo. 1993.
- Barcelona, E. y Villalonga, J. *Relaciones carnales. La verdadera historia de la construcción y destrucción del misil Cóndor II*. Buenos Aires, Planeta.
- Bastin, C. (2008) “We Need to Reprocess Spent Nuclear Fuel, And Can Do it Safely, at Reasonably Cost”. 21st Century Science & Technology, Summer 2008.
- Busso, A. (1999) “*Las relaciones Argentina-Estados Unidos en los noventa. El caso Cóndor II*”, en Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Rosario.
- Castro, J. (1999) “*La Argentina, Estados Unidos y Brasil: El Triángulo de la Década del 90*” en Cisneros, A. (comp.) *Política Exterior Argentina 1989 – 1999. Historia de un éxito*. CARI, Nuevohacer, GEL.
- Central Intelligence Agency (C.I.A.) Documents. “*Argentina’s nuclear policies under Alfonsín*”. Documento realizado en el periodo Mayo 1984 – Noviembre 1984. Disponible en sitio web: <http://www.faqs.org/cia/docs/26/0001265542/ARGENTINA'S-NUCLEAR-POLICIES-UNDER-ALFONSIN.html#ixzz0j6FYakxl>
- Escudé, C. (1992) *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires, Editorial Planeta,
 - (a) (1999) “Pasado y presente en las Relaciones Argentinas con los Hegemonos Occidentales”, en Cisneros, A. (comp.) *Política Exterior Argentina 1989 – 1999. Historia de un éxito*. CARI, Nuevohacer. GEL.
- Hurtado de Mendoza, D. (2005) “De “átomos para la paz” a los reactores de potencia. Tecnología y política nuclear en la Argentina (1955 – 1976)”, en *Revista CTS*, n° 4. Vol “. Enero de 2005, Buenos Aires, Pp. 41 – 66.
- Granovsky, M. (1992) *Misión cumplida. La presión norteamericana sobre la Argentina, de Braden a Todman*. Buenos Aires, Planeta.
- La Nación, Nota del 18 de Noviembre de 1983. Pág. 25.
 - (a) Nota del 10 de Mayo de 1990. Pág. 10.
- Mazel Hetcht, M. “The nuclear power revolution”, en 21st Century Science & Technology, Fall 2008.

- Mirck, H. (1986) *“El tratado de Tlatelolco. Limitaciones y resultados”*, en *Nueva Sociedad*, n° 84. Julio – Agosto 1986. Pp. 16 – 27.
- Nye, J. y Keohane, R. (1988) *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires. GEL.
- Santoro, D. (1992) *Operación Cóndor II. La historia secreta del misil que desactivó Menem*. Buenos Aires, Letra Buena.

^{xi} **Ezequiel Parma**

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP)

Académico e Investigador del Instituto de Estudios Humanísticos (UTAL)