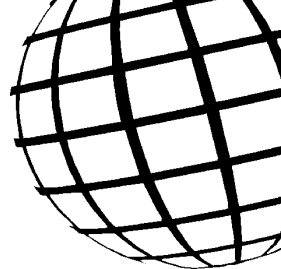



Diez años de política exterior argentina en «Relaciones Internacionales»



 Alejandro Simonoff

El objetivo de este artículo es ver como desde la revista Relaciones Internacionales se analiza la política exterior argentina. Para ello haremos dos tipos de análisis: 1) el referido a los temas de política exterior que aborda; y, 2) como los trata. Esto nos permitirá develar si hay una visión o varias sobre la política exterior.

1 Determinación de temas y grupos

La presencia de temas sobre política exterior argentina es discontinua en los veinte números publicados hasta el momento. Artículos sobre esa temática aparecen en quince de ellos, incrementándose su cantidad entre los números 12 (diciembre de 1997) y 19 (noviembre de 2000). Para los primeros veinte números de la Revista -en su sección Estudios- hemos encontrado ciento noventa y dos artículos de los cuales cuarenta y cuatro se refieren a las relaciones entre la Argentina y el mundo (un 23 % del total)¹.

Primero, dada la variedad de autores, los agrupamos mayoritariamente en dos grupos: uno formado por los recursos académicos propios (formados por miembros de los departamentos, profesores, alumnos y egresados de la Maestría del IRI) que representa un 48 % del total de artículos; el otro grupo es el que forman políticos y funcionarios de Cancillería argentina que representan la visión burocrática-política con un 25 %. Esta determinación nos permitirá ver si estos grupos comparten sus visiones o no.

Además de esta división de los recursos humanos, hemos realizado una clasificación por temas de interés. Hemos encontrado temas como el MERCOSUR entre los que agrupamos no sólo los relacionados con el mercado común sino todos los que se refieren al Cono Sur en general, ya que desde las gestiones se visualizan del mismo modo.

La presencia de temas sobre política exterior argentina es discontinua en los veinte números publicados hasta el momento. Artículos sobre esa temática aparecen en quince de ellos



En el caso de Estados Unidos hemos agrupados los propios de la relación bilateral y multilateral, además de los relacionados con los cambios que se produjeron en el principio de no intervención, políticamente central en la vinculación con el país del norte.

Como temas generales hemos reunido aquellos que no están referido a un punto específico sino más bien a una percepción integradora de la política exterior.

.....
 Profesor en Historia y Magister en Relaciones Internacionales (UNLP), Coordinador del Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales del IRI y Secretario de la Maestría en Relaciones Internacionales de la UNLP
1 Hemos excluido a los Embajadores extranjeros.
.....

Con respecto a Malvinas y la región asiática (ASEAN) no es necesario hacer ninguna aclaración ya que son temas específicos.

Estos dos elementos, la determinación de grupos por autores y por temas, nos permitirán tener una percep-

ción más precisa del desarrollo de la relación de la Argentina con el mundo a través de Relaciones Internacionales. Para ellos presentaremos dos cuadros. El primero agrupa los artículos divididos por temas y grupos, lo que nos permite una caracterización general.

Cuadro I.
Cantidad de artículos divididos por temas y grupos

Número				
de revistas	TEMAS	GAP	GBP	TOTAL
2	MERCOSUR	1	0	1
3	MERCOSUR	1	0	2
5	ESTADOS UNIDOS	1	0	1
MALVINAS		0	1	1
6	ESTADOS UNIDOS	2	0	2
MALVINAS		0	0	1
7	MALVINAS	1	0	2
GENERAL		1	0	1
9	MALVINAS	1	2	5
10	ASEAN	0	1	1
12	MERCOSUR	4 (*)	2 (*)	11
13	MERCOSUR	1	0	1
14	MERCOSUR	1	0	1
MALVINAS		0	0	1
15	MERCOSUR	1(*)	2(*)	3
CUBA		1	0	1
16	MERCOSUR	1	0	1
GENERAL		0	1	1
ESTADOS UNIDOS		1	0	1
17	MERCOSUR	2	0	2
18	MERCOSUR	0	1	1
ASEAN		0	1	1
MALVINAS		0	0	1
19	ESTADOS UNIDOS	1	0	1
TOTAL		21 (48 %)	11 (25 %)	44

(*) Estos artículos sobre MERCOSUR fueron elaborados por dos personas que comparten las dos categorías determinadas.

Este cuadro nos permitió reagrupar información y realizar la agenda de Relaciones Internacionales, manteniendo la división por grupos y temas, jerarquizándolos por la cantidad de los mismos.

2 Los textos más significativos son:
BOLOGNA, Alfredo B. La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Rosario, CERIR, 1994.
ESCUDE, Carlos. El realismo periférico. Fundamento para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires, Planeta, 1992.
- El Realismo de los estados débiles. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.
FIGARI, Guillermo. Pasado, Presente y Futuro de la Política Exterior Argentina. Buenos Aires, Biblos, 1993.
- De Alfonsín a Menem. Política exterior y globaliza-

ción. Buenos Aires, Memphis, 1997.
PARADISO, José. Debates y trayectoria de la política exterior argentina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
RUSSELL, Roberto. "Argentina: ¿una nueva política exterior? [En: MUÑOZ, Heraldo (Comp.) Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1989-1990. Caracas, Nueva Visión, 1990], 16.
- Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate. Buenos Aires, FLACSO (Serie de Documentos e Informes de Investigación), Junio de 1994.

Cuadro II - Agenda de la revista *RELACIONES INTERNACIONALES*

Total artículos				Producción académica propia (49 %) (1)			Producción político-burocrática(10%)		
Región	N° orden	Art.	%	N° orden	Art.	%	N° orden	Art.	%
MERCOSUR	1	23	52	1	12	57	1	5	45
MALVINAS	2	11	25	3	2	9	2	3	27
EE.UU.	3	5	11	2	5	24	-	-	-
GENERAL	4	2	5	4	1	5	4	1	10
ASEAN	4	2	5	-	0	0	3	2	18
CUBA	6	1	2	4	1	5			
TOTAL	-	44	100	-	21	100		11	100

FUENTE: Revistas Relaciones Internacionales números 1 al 20

(1) Existen dos artículos sobre MERCOSUR que comparten las dos categorías.

En una primera aproximación vemos que el MERCOSUR es el tema prioritario para la Revista (52 % de los artículos), seguido de la problemática de Malvinas (25 %), las relaciones con Estados Unidos (11 %), los artículos sobre temas generales de política exterior y el Asia Oriental están en cuarto lugar con un 5 % cada uno, y finalmente las relaciones con Cuba (3%). Lo que refuerza esta división de preponderancia de temas es la presencia en la cantidad de números, ya que el MERCOSUR aparece en ocho revistas y Malvinas en cinco.

En la producción académica propia el MERCOSUR sigue en primer lugar (57 %) y el segundo tema es Estados Unidos con un 19 %, Malvinas posee el tercer lugar, los temas generales y la relación argentino-cubana el cuarto con un 5 %. Lo extraño es que a pesar del desarrollo del Departamento de Asia-Pacífico no figura con artículos en esta agenda.

En la visión político-burocrática MERCOSUR tiene el primer lugar (45 %), luego Malvinas (27 %), después el Asia (18 %) y los planteos generales están en el último lugar (10 %).

La comparación que queremos hacer es con respecto a la agenda de los gobiernos argentinos del período, aunque existe cierto contraste ya que de

los cuarenta y cuatro artículos solo cuatro se refieren a la administración aliancista y el resto corresponde a la de Menem.

El MERCOSUR es el tema prioritario para la Revista (52 % de los artículos), seguido de la problemática de Malvinas (25 %), las relaciones con Estados Unidos (11 %), los artículos sobre temas generales de política exterior y el Asia Oriental están en cuarto lugar con un 5 % cada uno, y finalmente las relaciones con Cuba (3%). Lo que refuerza esta división de preponderancia de temas es la presencia en la cantidad de números, ya que el MERCOSUR aparece en ocho revistas y Malvinas en cinco.



¿Cómo definir la agenda para este período? Los autores coinciden en que existe un consenso de temas²: Estados Unidos ocupa el primer lugar, luego

Europa, el Mercosur junto a los países vecinos y Perú se presentan como tercer área «y para un poco más adelante en Asia.» Obviamente también Chile y Malvinas.³

Es notable la escasez de análisis generales de política exterior aunque creemos que esto responde al grado de fragmentación de la disciplina en estudios particulares de casos y no es una causa atribuible sólo al IRI.

En la revista aparecen dos artículos con análisis generales de la política exterior argentina, uno referido al gobierno de Menem y otro a los lineamientos que el gobierno aliancista debería seguir.



En términos generales observamos que en la Revista existe un acuerdo sobre los temas pero existe cierto desbalanceo, ya que el MERCOSUR y Malvinas acaparan más de los dos tercios de los artículos.⁴

Estados Unidos está relegado como tercer tema en importancia y esto es significativo ya que en el gobierno de Menem y en el delarruista parece ser la principal variable.

El ASEAN ocupa el cuarto lugar, que es correspondiente con el lugar expectante en la política exterior que posee esa región.

Los recursos académicos propios aglutinan la mitad de los artículos.

3 RUSSELL, Roberto. Los ejes estructurantes..., 18-19.

4 Esto se puede deber a que para el primer caso existió un número especial y Malvinas fue el objeto de debate de las charlas que fueron transcriptas con motivo del quinto aniversario del IRI pero si los excluimos siguen ocupando el mismo lugar aunque su importancia relativa decrece.

Pero en el orden de la agenda existe algunos cambios con respecto de la suma total. El primer dato significativo es su reordenamiento, ya que Estados Unidos ocupa el segundo lugar desplazando a Malvinas, ajustándose un poco más a la agenda oficial de los grupos burocrático-políticos. Es interesante ver la aparición de las relaciones argentino-cubanas, ya que es producto de la presencia de becarios de esa nacionalidad en la Maestría.

En la producción político-burocrática se mantienen los esquemas generales de la revista con ausencias notorias como lo relacionado con Estados Unidos.

Es extraña la falta de análisis de Europa en todos los grupos, incluso a pesar del desarrollo del Departamento de Europa y CEI del IRI, en donde estas relaciones tendrían que estar más presentes, aunque no es el único departamento que falla en esta cuestión.

2. El tratamiento de los temas

En este apartado hemos ordenado los temas de acuerdo a la agenda gubernamental: primero los temas generales, después la relación con Estados Unidos -incluimos aquí los artículos sobre Cuba-, el MERCOSUR, Malvinas y el Este asiático.

2.1. Lineamientos generales de la política exterior.

En la revista aparecen dos artículos con análisis de la política exterior argentina, uno referido al gobierno de Menem y otro a los lineamientos que el gobierno aliancista debería seguir.

2.1.1. La gestión de Menem.

Si bien la continuidad en la elección de regiones de la política exterior fue la misma, la relación con Washington es la piedra de toque de toda la vinculación de la Argentina



con el Mundo desde la instauración de la democracia.

Obviamente, las políticas hacia ese país no fueron iguales y tampoco lo son sus interpretaciones. Por un lado encontramos aquellos como Escudé que marcan un quiebre en 1989, con la llegada de Menem al poder. Para este autor la política de Menem «representa un giro brusco respecto de la política del gobierno de Alfonsín y un viraje de 180 grados de la política altamente confrontacionista de la dictadura militar.»⁵ Las diferencias que encuentra están en que las políticas de Alfonsín y su equipo «condujeron siempre a la confrontación con los poderosos» y generaron costos. Las de Menem, Cavallo y Di Tella parten «de la aceptación realista del liderazgo de los Estados Unidos» y por lo tanto «no tienen costos y pueden eventualmente, generar beneficios significativos.»⁶

También existen quienes determinan este corte en 1989 pero en una dirección exactamente contraria. Interpretan que Alfonsín llevó a cabo «una política de autonomía ingenua» aunque esta actitud «no constituyó ningún inconveniente para que reconociera una realidad insoslayable no comprendida en el pasado: con los Estados Unidos debían existir relaciones maduras.» Y que, en cambio Menem, «no sólo aceptó la dependencia de hecho, sino que también reflató la persistente mentalidad dependiente, con una alineamiento a ultranza con respecto a Estados Unidos.»⁷

En este sentido, Roberto Miranda en su artículo «Los bordes del pragmatismo»⁸ investiga las diferencias que radican no en la aceptación de la dependencia sino en "... el grado de acentuación puesta en la metodología del pragmatismo, que hace que una política dependa en mayor o menor medida de la valoración del contexto en busca de los elementos para la solución de problemas que de otra forma -sobre el

gobierno- parecen irreductibles." [RI, 17, 109]

Para Miranda la administración radical de 1983 aportó elementos que le permitieron a Menem no partir de cero y en donde se experimentó: "... una transición del autoritarismo a la democracia, como si lo hiciera Alfonsín diseñando una política exterior diametralmente opuesta a la del gobierno militar que lo precedió. El antecedente de llamado giro realista es importante. Significó..., abrir una opción de perfil técnico para este tema [la relación con Estados Unidos].» [RI, 7, 107]

Pero, a pesar de estas bases el autor encuentra que los fundamentos de estas políticas «no tienen nada que ver entre sí porque parten de estrategias y valores disímiles.» [RI, 7, 103]

Para Miranda aunque parezcan iguales estructuralmente, la similitud se debe a un «efecto de continuidad» y es el acento pragmático lo que las distingue. Es decir, podemos sostener el efecto de continuidad con el hecho de que el esqueleto de ambas políticas exteriores es parecido desde el punto de vista que ambos privilegiaron la integración con la región y la política de acercamiento con los Estados Unidos y Europa Occidental. Pero la gestión de Menem «ha unificado actitudes y decisiones bajo el signo pragmático. Hasta ahora el contenido de este signo es la alineación con los Estados Unidos.» [RI; 7, 111].

Lo que ha llevado a: "La política exterior de Menem descartó el no alineamiento, que es una categoría polí-



5 ESCUDE, Carlos. El realismo..., 36.

6 ESCUDE, Carlos. El realismo..., 38.

7 FIGARI, Guillermo. De Alfonsín a ..., 130.

8 MIRANDA, Roberto. «Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem» [En: Revista de Relaciones Internacionales, N° 7, La Plata, Octubre de 1994], 103. En adelante los artículos de la revista serán citados entre corchetes con el número de revista y el de página.



tica, por ser considerado de escasa funcionalidad a los cambios y a las exigencias de la lógica económica, en la que los Estados Unidos es fundamental." [RI; 7, 108]

Como vemos, los herederos de la tradición occidentalista, como Escudé, y los latinoamericanistas, como Figari y Miranda, coinciden en la caracterización de las políticas exteriores aunque las valoraciones sobre los hechos son diametralmente opuestas.

Ante estos análisis aparece una tercer forma de interpretar estos sucesos, como lo hace Roberto Russell quien señala las continuidades. Desde el prin-

Los herederos de la tradición occidentalista, como Escudé, y los latinoamericanistas, como Figari y Miranda, coinciden en la caracterización de las políticas exteriores aunque las valoraciones sobre los hechos son diametralmente opuestas.



cipio de la gestión de Menem decía que «las modificaciones de la nueva política exterior son más epidémicas que estructurales.»⁹ La valoración de la continuidad de ambas administraciones está fijada en cómo se analiza el llamado giro realista de la administración alfonsinista.¹⁰ Pero profundi-

zando con esta línea argumental, en un trabajo más reciente, Los ejes estructurantes de la política exterior argentina, dice que: "... quienes hoy cuestionan con cierta vehemencia algunos aspectos de la política exterior, si dejaran la silla de la oposición y pasaran a ocupar la silla gobierno harían... lo que está haciendo en materia de política exterior."¹¹

Russell opta por otorgar legitimidad en su acción a toda esta política y no la analiza en el verdadero carácter distintivo. aunque refuerza la idea de los que los norteamericanos llaman «consenso».¹²

2.1.2. La propuesta política de la Alianza

El artículo del Diputado Nacional Carlos Raimundi «Aportes al diseño de la Política Exterior Argentina» es un análisis sobre las proyecciones y lineamientos de nuestra política exterior. Este autor fue uno de los miembros de la comisión de Relaciones Exteriores del Instituto Programático de la Alianza (IPA) y muchas ideas expresadas en la nota formaron parte de la Carta de los Argentinos.

Allí, se rechazan las relaciones carnales impulsadas por el Canciller Di Tella, sosteniendo que se bregará por la profundización de los vínculos en el MERCOSUR, con la Unión Europea, y se mantendrá el reclamo por Malvinas en la órbita bilateral y multilateral, abandonando la política de seducción.¹³

El MERCOSUR es visto como priori-

9 RUSSELL, Roberto. "Argentina: ¿una nueva política exterior? [En: MUÑOZ, Heraldo (Comp.) Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1989-1990. Caracas, Nueva Visión, 1990], 16

10 En un principio la relación del gobierno radical de 1983 inició una política que tendía a establecer una relación con Washington sobre la base de convergencias esenciales –los valores compartidos: democracia, justicia social, derechos humanos, etc.- y divergencias metodológicas – por sus posiciones en el mundo-. Esta política generó algunas tensiones con la administración de Reagan, sobre todo en la cuestión de América Central. El fracaso

del Consenso de Cartagena, sobre el club de deudores, llevó a una rejerarquización de la agenda y el consecuente giro. Éste no terminó inmediatamente con los puntos conflictivos que se fueron diluyendo lentamente hasta el final de la gestión.

11 RUSSELL, Roberto. Los ejes estructurantes... 19.

12 Es la forma en que se describe las similitudes entre las políticas demócratas y republicanas en Estados Unidos.

13 Carta a los Argentinos, Buenos Aires, 10 de Agosto de 1998, 27.

dad en donde se debe conciliar el interés nacional y regional. Se postula su ampliación, incluyendo a Chile y a Bolivia, y también su profundización con la construcción de un acuerdo social.¹⁴ Para Raimundi: "La opción de un mundo equilibrado a partir de un poder más repartido, aparece en principio, más democrática. El MERCOSUR ampliado en representación de toda la región, tendría un rol más protagónico en la negociación internacional en defensa de los intereses de nuestras propias sociedades." [RI, 16, 99]

La elección de esta opción supone el abandono de la política de seguimiento hacia los Estados Unidos de la gestión de Menem. Pero esto no significa una crítica a la relación en sí misma sino a las características particulares que tuvo. El autor subraya que: "Nuestra pertenencia a Occidente no está en discusión. Pero la victoria del sistema capitalista en la guerra fría no implica para nosotros adscribir a todo lo que el «Big Mac» o la «Sony Entertainment» simbolizan... no vemos conveniente el alineamiento automático en ninguno de los dos sentidos ni siempre a favor, ni siempre en contra... Nuestra lectura, en cambio, espera más protagonismo de los Estados comprometidos con una distribución más democrática del poder. La Argentina debe reafirmar ante los Estados Unidos su papel de país confiable, previsible, y cooperar en la construcción de un mundo más seguro para todos, pero un mundo interdependiente es necesariamente un mundo multipolar." [RI, 16, 101]

La Alianza planteó para la política exterior la necesidad de conservar y profundizar un alto perfil de las cuestiones económicas -basadas en negociaciones con organismos bilaterales y multilaterales-, luchar por la apertura de los mercados externos, aumentar la rentabilidad de los exportadores, proteger a la industria contra el dum-

ping, etc. Pero Raimundi reclama en su artículo la incorporación de otros temas como:

- Una nueva mirada de los derechos humanos, a la luz del problema de las migraciones y refugiados a consecuencia de las persecuciones étnicas, el fundamentalismo religioso y el subdesarrollo económico.
- La preservación del medioambiente, con su correlato en la escasez de recursos fundamentales como el agua potable, la biodiversidad y la bioseguridad.
- La seguridad internacional, amenazada por el terrorismo, el despliegue de armas de destrucción masiva y el lavado de dinero proveniente del tráfico ilegal de armas y narcóticos. [RI, 16, 100]

La relación con Washington es la piedra angular de las vinculaciones de Argentina con el mundo, pero esto no debe implicar una sobredeterminación de la misma sobre otras áreas del planeta.



Muchos de estos temas son prioritarios para una agenda de política exterior, y de la resolución de ellos -o no-, depende la existencia -o no- de una política del país hacia el mundo -o a la inversa-.

2.2. La relación con Estados Unidos

Como ya lo señalamos la relación con Washington es la piedra angular de las vinculaciones de Argentina con el mundo, pero esto no debe implicar una sobredeterminación de la misma sobre otras áreas del planeta.

•••••
¹⁴ Plataforma electoral de la Alianza, Buenos Aires, Mayo de 1999, 19-23.
•••••

2.2.1 La gestión de Menem

La relación con EE.UU. tuvo -por lo menos- dos etapas: una con Cavallo y otra con Di Tella y las relaciones carnales.¹⁵ Para Anabella Busso los ejes fueron, el impacto psicológico en la tradicional cultura argentina con respecto a los norteamericanos -produciendo oposición dentro y fuera del gobierno-; la iniciativa de este cambio provino del gobierno argentino y no de la administración estadounidense; la capacidad de la diplomacia de aquél para influir sobre la política doméstica y el hecho de establecer distintas estrategias de negociación en los ámbitos de subsidios, patentes medicinales, política misilística y nuclear. [RI, 6, 51-52]

Otra diferencia es que en esta política exterior de Menem los temas económicos son los que prevalecieron sobre los propiamente políticos: "... la administración Menem planteó desde su inicio una política exterior en clave económica que guardaba un lugar de privilegio para las relaciones bilaterales con Estados Unidos." [RI, 6, 33]

Y esta opción tiene fuerte vinculación con la profundización de la relación bilateral con Estados Unidos. Pro-



15 Los dos ministros de Menem son destacados académicos en economía, esto marca ese perfil de la gestión, ambos privilegiaron la relación especial con Estados Unidos pero existen diferencias de matices entre la gestión de Cavallo y la de Di Tella que nos permiten observar algunos cambios entre ellas, incluso dentro de esta última. Mientras Cavallo:

... probó, aunque sin la decisión final de ponerse duro, si podría mantener las diferencias evitando una presión diplomática de los Estados Unidos, y después, sin disposición para conservar la disidencia, optó por sintonizar con Washington. [GRANOVSKY, Martín. «Política Exterior» (En: BORON, Atilio y otros. El menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem. Buenos Aires, Letra Buena, 1991, 182-3.)

En cambio el segundo, «no dudó sobre la conveniencia de una política de atención excluyente a los Estados Unidos.» [GRANOVSKY, Martín. «Política Exterior...», 183] A este lineamiento estratégico el mismo Canciller lo denominó «relaciones carnales».

16 BOLOGNA, Alfredo B. y BUSO, Anabella. «La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación» [En: La política exterior del..., 18].



ducto de esta estrategia se abandonaron las asimetrías del anterior gobierno: "La búsqueda de una sólida relación económica entre Argentina y Estados Unidos que involucre comercio, finanzas, inversiones y renegociación de la deuda externa constituye, sin dudas, el principal de los impulsos para la política de alineamiento." [RI, 6, 39]

Según el nuevo discurso oficial había que «abandonar el perfil de confrontaciones en las relaciones con la potencia hegemónica.»¹⁶ En esto se fundamentó el giro de ciento ochenta grados o copernicano que tiene la actual política con respecto a la anterior si bien, como aclara Busso: 1) El gobierno radical había mejorado sustancialmente los vínculos con Washington; 2) se mantuvo la continuidad democrática; 3) ocurrieron «hechos como la alianza con el liberalismo y los anuncios sobre cambios en la política económica» y su efecto sobre la política exterior y 4) «la normalización de las relaciones con Gran Bretaña». [RI, 6, 34].

Un tema conflictivo fue el de las políticas agrícolas argentinas «en contraposición con la política de subsidios norteamericana, constituyó un punto donde el gobierno argentino no cedió en sus reclamos.» [RI, 6, 52]

Pero por otro lado: "Las expectativas de la administración Menem, generadas en torno a la política de alineamiento con los Estados Unidos, no fueron alcanzadas en su plenitud en el plano de la participación de empresas norteamericanas en el proceso de privatizaciones." [RI, 6, 41]

Los impulsores de esta política hablan de una alianza con Estados Unidos pero, como lo aclara Figari, no existe una alianza con los Estados Unidos y: "... debemos distinguir que en las relaciones centro-periferia no se trata de alianzas sino de relaciones jerárquicas. Las alianzas se realizan con aquellos que tienen las mismas capa-

ciudades, valores e intereses. En este sentido no fue lo mismo la posición de Alfonsín que la posición de Menem.”¹⁷ Al definir este acercamiento lo hace fijando una lógica basada en la relación de Argentina con el mundo.

Respecto de la intervención argentina en el Golfo Pérsico y las modificaciones a la interpretación del principio de no intervención en el ámbito continental, la primera “... se convertiría en el primer gran desafío estratégico militar del período y Argentina decidió participar, abandonando una conducta tradicional de nuestra política exterior cual era la neutralidad ante los conflictos bélicos que no la afectaban directamente.» [RI, 6, 46]

El gobierno fijó esta posición como muestra de su voluntad de acercarse temáticamente a la agenda norteamericana. El motivo de esta decisión era el pregonado alineamiento. Esta intervención tuvo consecuencias negativas, como lo señala García del Solar: “... Creo que los atentados con bombas que destruyeron la Embajada de Israel y la AMIA se deben a varios actos de política exterior del gobierno de Menem que nos introdujo en el conflicto de Medio Oriente.”¹⁸

El tema de la no intervención es clave para entender las relaciones entre Estados Unidos y la Argentina. La decisión del gobierno de Menem de alinearse produjo cambios importantes en los posicionamientos tradicionales del país. En el caso de América esto se observa en la interpretación que nuestro país hace de la cláusula de fortalecimiento democrático. Bologna afirma que Guido Di Tella expresó: “... que algunos principios de no intervención ya han caducado porque hay conceptos supranacionales, como el de poner en juego los derechos humanos y los principios democráticos que no solo nos dan autoridad para opinar sobre lo que pasa en esos países, sino que nos obliga a actuar.” [RI, 5, 86]

El tema de la no intervención es clave para entender las relaciones entre Estados Unidos y la Argentina. La decisión del gobierno de Menem de alinearse produjo cambios importantes en los posicionamientos tradicionales del país. En el caso de América esto se observa en la interpretación que nuestro país hace de la cláusula de fortalecimiento democrático.



La «caducidad» del principio lo observamos en cómo la OEA fue consolidando su posición en sucesivas etapas con respecto al tema.¹⁹ La intervención militar en Haití es otro punto en la misma dirección. En ella, el gobierno argentino: “... genera toda una especie de «teoría de la intervención» para asegurar la democracia y que incluía como principio general dotarla de una atribuciones parecidas a Naciones Unidas.” E incluso «hizo una presentación formal en la OEA proponiendo una modificación en la Carta que contemplara contar con fuerzas de paz a fin de defender la democracia.» [RI; 5, 20-1].

Desde el ámbito cercano al gobierno se sostiene que esta acción era «no sólo deseable sino imprescindible».

17 FIGARI, Guillermo. De Alfonsín a Menem..., 19.

18 GARCIA DEL SOLAR, Lucio. «Con el Embajador...» [En: RI, 11, 26].

19 Esta sucesión van desde la aprobación de la resolución 1080 sobre “democracia representativa” (Santiago de Chile, Junio de 1991), la declaración de Nassau de rechazo enérgico y categórico a cualquier atentado contra la democracia (Mayo de 1992) y finalmente en la reunión de Washington (diciembre de 1992) donde se toma la resolución de suspender como miembro al país que haya triunfado un golpe de estado. [RI, 5, 34-5]

A cambio del desmantelamiento, el gobierno logró el apoyo de la NASA para el Plan Nacional Espacial, que no contempla la construcción de vehículos lanzadores sino sólo la construcción de satélites. También logra el levantamiento de la restricción vigente desde la época de la dictadura militar sobre venta de armas, conocida con el nombre de Humphrey-Kennedy, impedimento de la compra de armamentos argentinos a Norteamérica. Por otro lado, logra la donación de aviones Skyhawk (A4) con moderna tecnología computarizada. [RI, 6, 50]

Estos aspectos son señales, según Busso, para que la Argentina logre un «justo reconocimiento». [RI, 6, 53]

Distinto fue el camino en lo referido a la política nuclear. La firma de

nes desarrolladas y los países de incipiente desarrollo industrial y tecnológico.» [RI, 6, 43]

Pero las leyes sancionadas por el Congreso de la Nación de Patentes Medicinales y de Confidencialidad largamente reclamadas por los distintos embajadores norteamericanos, no cumplen con las exigencias de ese país aunque las mismas se adecuan a las normas establecidas por la Organización Mundial de Comercio más que a los intereses norteamericanos. Como represalia Estados Unidos sancionó a nuestros productos y a nuestro país en materia de derechos de descuentos aduaneros. Por ello ese país eliminó los derechos compensatorios que aplicaba a algunas exportaciones (cueros curtidors, lanas, tubos sin costura y laminados).²²

El artículo de Nora Luzi trata un aspecto soslayado por los anteriores. Es la cuestión de las opciones de la Argentina ante el NAFTA. En él plantea claramente las opciones de nuestro país:

1. No es un país privilegiado en la agenda norteamericana,
2. Cualquier medida de integración «deberá estar precedida por una efectiva garantía de protección de los derechos intelectuales.» [RI, 6, 29],
3. En este caso la integración agrega competencia «no sólo por la presencia de México en NAFTA sino por los sectores competitivos de las economías de Estados Unidos y Canadá.» [RI, 6, 30],
4. La existencia del Sistema General de Preferencias beneficia el acceso de bienes argentinos al mercado norteamericano.

Por otro lado apunta a como la Argentina debe negociar en forma «sino conjunta, al menos coordinada con Brasil» [RI, 6, 31] y que gran parte del



...las leyes sancionadas por el Congreso de la Nación de Patentes

Medicinales y de Confidencialidad largamente reclamadas por los distintos embajadores norteamericanos, no cumplen con las exigencias de ese país...

los Acuerdos de Salvaguarda con Brasil estableció un marco de confianza entre los países y luego se firmaron el tratado Tlatelolco y el TNP. Según Busso «los cambios no aparecen como una concesión unilateral, sino como el fruto de un acuerdo regional.» [RI, 6, 53]

Otro de los aspectos conflictivos señalados por Busso fue la cuestión de la propiedad intelectual (patentes, marcas, derechos de autor, secretos comerciales) que: "... se ha convertido en uno de los ejes de la «guerra comercial» entre los centros de poder, así como también entre las nacio-

22 Clarin, Buenos Aires, 29 de Julio de 1997, 24.

esfuerzo debe hacerlo ese país y no el nuestro.

Aunque además señala que «ninguna estrategia será claramente beneficiosa, sin un plan de desarrollo nacional que involucre una agresiva política exportadora.» [RI, 6, 31]

La evaluación de esta política seguida hacia Washington tuvo para la autora dos formas:

... ha roto el histórico desacuerdo entre Argentina y Estados Unidos y entre el peronismo y los Estados Unidos. A mediano plazo, la construcción de confianza creada a partir de la política menemista brinda un nuevo marco para la resolución de disputas. [RI, 6, 53]

Obviamente la construcción de confianza es válida, es un camino a seguir pero no puede ser el único objetivo. Además del siguiente dato: los Estados Unidos son la nación más importante del mundo pero no es el mundo en sí mismo.

Otro dato para nada menor, es que como Cavallo y Di Tella, Rodríguez Giavarini es economista pero, a diferencia de ellos, su interpretación del mundo posee un fuerte sesgo jurisdicista...



2.2.2. Las relaciones argentino-cubanas

El artículo de Rodolfo PORTAL CONDE, «Panorama de las relaciones cubano-argentinas en los noventa», [RI, 15, 85-94] pone a ésta en el justo medio, ya que establece que las mismas están sujetas a las relaciones de ambos países con Estados Unidos.

.....
23 Clarín, 24-10-99.
.....

Al elegir la alineación el «enfrentamiento con el gobierno cubano ha ido conformando una ecuación donde parece excluyente si se pretende un reforzamiento de los lazos con Washington.» [RI, 15; 89]

En el marco multilateral «la Argentina se ha ubicado en una posición intermedia respecto del tema cubano, a partir justamente de este período al asumir una postura un tanto pasiva desde la banca de la abstención.» [RI, 15, 90]

Si bien en la comisión de Derechos Humanos de la ONU la Argentina acompañó a Estados Unidos en la Asamblea General se manifestó en contra del Bloqueo.

Para el autor el gobierno argentino «no supo ponderar» la visita papal porque «cualquier iniciativa latinoamericana respecto de Cuba no debe contradecir la estrategia norteamericana hacia La Habana.» [RI, 15, 93]

Este artículo pretende otorgarle a la política de Menem un margen de maniobra que la misma no tuvo aunque su ponderación es acertada.

2.2.3. La gestión delarruista

Desde su triunfo electoral Fernando De la Rúa fue moderando su postura hacia los Estados Unidos producto de un análisis exclusivamente económico de la realidad internacional. Como lo señala Busso: "A lo largo de la campaña electoral... fueron apareciendo datos que mostraban la intención de la Alianza de inaugurar un nuevo estilo, menos ampuloso y personalista que el de Menem, en las relaciones con Washington aunque sin cambios profundos..." [RI, 19, 121]

Tras los resultados de la elección, esto fue reflejado por los principales diarios norteamericanos que sostuvieron que no habría modificaciones significativas en la relación bilateral aunque sí creían que existiría un cambio de estilo.²³ Como lo señala Anabella Busso,

la Alianza «había hecho duras críticas a la política de alineamiento proponiendo redefinirla fundamentalmente en lo que se refiere al estilo diplomático que caracterizó al Canciller Di Tella.» [El subrayado es nuestro, RI, 19, 115]

La elección de Canciller -que recayó en Adalberto Rodríguez Giavarini- confirma este nuevo estilo e incluso para la autora: "...nos permite inferir la elección de un funcionario de perfil moderado, de extrema confianza del Presidente De la Rúa con quien comparte una imagen más conservadora que revolucionaria..." [RI, 19, 121]

Una muestra del cambio de estilo está en la denominación misma de la política hacia los Estados Unidos que el Canciller denominó como «intensas» a cambio de las desprejuiciadas «carnales» del menemismo.²⁴

Otro dato para nada menor, es que como Cavallo y Di Tella, Rodríguez Giavarini es economista pero, a diferencia de ellos, su interpretación del mundo posee un fuerte sesgo jurisdicista, como la mayoría de los radicales. Esto lleva a pensar «que la política exterior continuará, al menos en corto plazo, siendo ejecutada en clave económica.» [RI, 19, 121]

En este artículo se expresan las primeras dificultades de la política hacia Washington de la gestión delarruista, y es bastante certera tanto en los desafíos como en los límites que esta administración enfrentaba.

2.3. EL MERCOSUR

La firma del Tratado de creación del MERCOSUR es el aspecto más importante de la gestión de Menem, y también es un signo de continuidad en la política de integración iniciada por Alfonsín, aunque se abandona la estrategia gradual establecida en los acuerdos de 1985.

Por otra parte, este tema es al que mayor importancia le ha asignado la

La firma del Tratado de creación del MERCOSUR es el aspecto más importante de la gestión de Menem, y también es un signo de continuidad en la política de integración iniciada por Alfonsín...



Revista. Prácticamente no hubo aspecto que no haya sido tratado: desde su propia historia, los problemas institucionales, los medioambientales, el Foro Consultivo Económico Social, los educativos y culturales, los problemas referidos a la circulación de personas, etc.²⁵

Pero esta diversidad no es producto de la casualidad sino que fue uno de los objetivos planteados por los académicos que impulsaron la publicación de artículos, como lo señala Geneyro en la presentación del número especial: "... la discusión consiste en no cerrar los debates sino ampliarlos a efectos de enriquecer un proceso tan complejo como la conformación de un Mercado Común, con el actual paso previo de consolidación de la Unión Aduanera." [RI, 12, 32]

Los análisis de la política del MERCOSUR tienen dos niveles: el político-diplomático, donde este mercado común mantiene su interés a pesar de atravesar por momentos complejos producto de los alineamientos con Washington y de la falta de consultas políticas entre los gobiernos, Como lo señala Acuña: "... Brasil continúa manteniendo políticas proteccionistas respecto a sectores estratégicos de su economía..., una política exterior de carácter más autónomo que la planteada por el gobierno argentino..." [RI,

• • • • •
24 Clarín, 10-12-99.

25 Dado lo limitado del artículo sólo nos referiremos a los temas institucionales, del medio ambiente y culturales y cooperación nuclear.
• • • • •

2, 110] y en lo económico está marcado por la existencia de mega mercados que « nos lleva inevitablemente a definir una estrategia a nivel regional.»²⁶ Aunque para su constitución la pregunta es «si la convergencia» de un sistema de desgravación progresivo, lineal y automática sea «factible.» [RI, 2, 119]

EL MERCOSUR se presenta como un desafío para enterrar en el pasado las disputas absurdas en los socios y poder instituir con cada una de nuestras particularidades un destino común para nuestros pueblos.



Esta tensión hace muy difícil tener una posición unívoca, como lo dice Geneyro: "... el proceso de integración será funcional a los intereses regionales, cuando realmente tenga por objetivo aumentar la capacidad internacional de negociación para la región, y de esa forma posibilite una inserción internacional activa que le permita delimitar autónomamente su modelo de desarrollo." [RI, 3, 99]

Como ya se ha marcado en el caso de Estados Unidos, es necesario primero definir el proyecto de país para luego desarrollar la inserción de la Argentina en el mundo.

Los aspectos institucionales del MERCOSUR son los que ocupan un lugar privilegiado. Desde los primeros artículos sobre el tema se señaló que: "... la futura complementación del tratado marco de Asunción deberá establecer un sistema institucional, que per-

26 MARINUCCI, Elsa. «Argentina en el MERCOSUR: ¿Desarrollo de nuevos mercados o simple compensación de déficit? [En: La política exterior del gobierno de Menem...], 147.

mita el desarrollo de las políticas económicas de integración bajo un orden normativo que garantice la seguridad jurídica y la aplicación uniforme del derecho comunitario por un tribunal independiente." [RI, 3, 108]

El MERCOSUR se presenta como un desafío para enterrar en el pasado las disputas absurdas en los socios y poder instituir con cada una de nuestras particularidades un destino común para nuestros pueblos.

En los bloques regionales deben primar los objetivos comunes sobre los particulares, ya que de lo contrario se profundizan las asimetrías existentes entre los miembros y se pierde la idea de comunidad. Por ese motivo, Félix Peña apunta: "El MERCOSUR necesita instituciones y reglas de juego simples pero creíbles -dimensión normativa- custodiadas por expertos -dimensión jurisdiccional-, y que sean la resultante de una eficaz concertación de intereses nacionales que trascienda los canales exclusivamente diplomáticos y burocráticos -dimensión política-. Caso contrario los problemas se van a multiplicar..." [RI, 12, 56]

Por estos motivos, deben estar presentes los elementos políticos y económicos para conjugarlos y permitir la creación de una entidad distinta a los socios.

Es por ello que la consolidación de un espacio supranacional, tiene un objeto central en el análisis. En el caso del Tribunal Arbitral, aunque la lectura no es unívoca, se señala una dirección. Mientras en el artículo de Trombeta se señala: "El MERCOSUR... ha adoptado criterios intergubernamentales para conformarse y probablemente seguirá este camino durante un cierto tiempo. Instalar un Tribunal supranacional implica una transferencia de potestades que requiere un avanzado grado de maduración política que, a nuestro criterio, no se ha alcanzado todavía." [RI, 12, 77]

Pero en otro artículo, el de Ana Logar señala que no hay que esperar, ya que: "... se torna impostergable a los fines de viabilizar la decisión de los Estados signatarios del Tratado de Asunción de constituir un Mercado Común que se desarrolle en un marco de equidad, razonabilidad, previsibilidad y seguridad jurídica." [RI, 12, 98]

Incluso números después, el tema del Tribunal vuelve a ser analizado bajo la mirada de Guillermo Tempesta, tras el primer fallo de dicho organismo. En él se apunta la divergencia existente entre los Estados miembros a la hora de interpretar el rol supra-nacional: "... Argentina asume las normas en discusión como obligaciones exigibles y operativas. Brasil, por su parte, considera los compromisos bajo el Tratado de Asunción como programáticos y que, por ende, no dan lugar por sí mismos a obligaciones exigibles..."

Por esta divergencia, el autor considera que el Tribunal « se coloca en una posición intermedia, reconociendo que existen en el Tratado tanto compromisos programáticos como operativos.» Pero por otro lado, también «parece que el Tribunal Arbitral asumió una impronta más de órgano permanente, que de tribunal arbitral ad hoc.» [RI, 17, 98]

El afianzamiento de instituciones hace avanzar hacia un orden supranacional aunque esto dista de estar consolidado.

Los temas ambientales son desarrollados en el trabajo de Consani y Servi. Allí se analiza «cómo funciona el sistema de protección ambiental en le MERCOSUR, de acuerdo a la evolución y la actual estructura jurídico institucional del mismos, sus institutos y principios jurídicos más importantes contenidos en el proceso de integración subregional.» [RI, 17, 70]

E incluso en otro artículo sobre residuos peligrosos se señala que: "... los países que componen el MERCOSUR

deben necesariamente contar con una legislación interna similar, lo que solo se logrará si son suscritos por los Estados partes los instrumentos jurídicos necesarios para lograr su concreción práctica a través del establecimiento de la obligatoriedad de las mismas." [RI, 14, 61]

Es decir que la problemática ambiental tampoco es ajena al problema de la supranacionalidad en ese sentido ambiguo que observamos en materia institucional.

Los aspectos educativos y culturales también son tratados. Sobre ello Miranda opina que: "La idea de fortalecer la identidad regional es plausible desde el punto de vista del impulso de la integración educativa. Pero la idea con respecto a aglutinar las diferentes culturas bajo un mismo patrón identitario puede ser riesgosa, no solo porque ocasionaría perjuicios a las culturas locales, sino también porque erosionaría sociedades multiculturales.

La proposición del autor es que: "La alternativa es que los Estados coordinen políticas vinculadas a las diferencias culturales existentes entre sus sociedades civiles, sobre todo desde la especificidad y desde la pluralidad identitarias." [RI, 16, 86]

En este plano también observamos la presencia de cómo construir una nueva identidad supranacional sobre la base de la pluralidad que afirmarían al mercado común en el mediano y largo plazo.

En materia nuclear se firmaron los acuerdos de salvaguarda con Brasil estableciendo un primer marco de confianza regional y luego se firmaron los tratados de Tlatelolco y el TNP. La firma del acuerdo con Brasil disminuye el enfrentamiento en esta materia y abre los puentes para la desnuclearización de la zona. Tanto Argentina como Brasil tenían un avanzado desarrollo en esta materia pero con una leve ventaja de nuestro país. En el

artículo sobre este tema se ve al mismo como: "... la posibilidad de transferir la experiencia adquirida por Argentina y Brasil hacia otras regiones del mundo en donde los esquemas bilaterales o subregionales de salvaguardias podrían servir para fomentar la confianza y la transparencia." No obstante se cree que «la integración nuclear entre Argentina y Brasil no estará terminada mientras no se avance decididamente en la complementación de las industrias nucleares.» [RI, 18, 60]

A pesar de esta desconfianza inicial en este proceso, se apunta que la firma de los otros dos acuerdos tiende a crear una convergencia con «ritmo propio»: "... También ha tenido una notable capacidad para adaptarse a las circunstancias que se fueron planteando en el camino. Cabe esperar entonces la posibilidad de poner a prueba nuevamente tales recursos para que dicha convergencia alcance niveles más elevados." [RI, 18, 62]¹

La firma de estos acuerdos han permitido constituir la Zona de Cooperación del Atlántico Sur, que también ha merecido un artículo, donde sus autores, Castelli y Aouad, detallan: "... se trata de una formulación que por genérica limita su configuración. Sin embargo, de ello podríamos también extraer que la voluntad de los Estados no fue la de crear un área para la aplicación concreta y específica de normas determinadas por la Zona sino, en cambio, se vislumbraría cierta voluntad de contar básicamente con un mecanismo o canal de diálogo político destinado a reforzar los vínculos que unen a los Estados Africanos y Latinoamericanos, a amas márgenes del Atlántico Sur. [RI, 15, 145]

Este aspecto del desarme de la región es uno de los elementos que afirma la dirección hacia la supranacionalidad aunque todavía resta mucho por recorrer.

2.4. Malvinas

2.4.1. La gestión de Menem

El tema Malvinas ocupa el segundo lugar y los artículos sobre este tema transitan una amplia gama de trabajos académicos y de políticos-burocráticos.

El objetivo de la política hacia Malvinas fijado por la Cancillería era volver a la situación anterior a la guerra de 1982, aunque como lo señala Storani, Menem pasó de: "...una posición de confrontación, casi bélica con el Reino Unido, que había sostenido durante la campaña electoral, pasó a una actitud complaciente con Londres, aceptando todas las condiciones británicas para restablecer las relaciones diplomáticas." [RI; 9, 47]

La gestión decidió cambiar la estrategia radical privilegiando la negociación bilateral por la multilateral que se encontraba en un punto muerto. Según Soukiassian en un primer momento la estructura de decisión del menemismo, privilegió la estrategia de reiniciar las relaciones bilaterales estructuradas «de la siguiente manera: el Ministro de Relaciones Exteriores Domingo Cavallo, su asesor personal, Aldo Dadone y el Director de Malvinas, José María Otegui.» También estuvieron los embajadores Lucio García del Solar y Mario Cámpora. Pero con la llegada de Di Tella «el círculo decisorio se hizo extremadamente confuso» [RI, 6, 115]

En el artículo de Carlos Raimundi «Malvinas: un conflicto sin estrategias» se destaca el proceso de negociación bilateral encaminado en los acuerdos Madrid I y II. En el primero de ellos, de octubre de 1989, se establece la fórmula del paraguas²⁷, además de establecer la normalización de los vínculos diplomáticos; se anuncia el cese de hostilidades; la formación de área de preservación pesquera; y, la continuidad de las negociaciones.

En cuanto a la cuestión Malvinas, la gestión de Menem ha incorporado una nueva estrategia denominada de seducción hacia los kelpers. Para ello, el gobierno manifestó en un principio que tendría en cuenta sus «deseos» (cambia la postura tradicional de nuestro país que privilegiaba sus «intereses») que como forma de aproximación no ha dado los resultados esperados.



Desde el punto de vista político, la gestión de Menem ha incorporado una nueva estrategia denominada de seducción hacia los kelpers. Para ello, el gobierno manifestó en un principio que tendría en cuenta sus «deseos» (cambia la postura tradicional de nuestro país que privilegiaba sus «intereses») que como forma de aproximación no ha dado los resultados esperados.

En el artículo Santoro habla de tres hechos que permiten la construcción de la política de seducción. El primero fue que la ejecución de la estrategia que tradicionalmente estaba en manos del Director de Malvinas fue desplazado para que no pusieran «reparos» a su llamada política. En segundo lugar, el gobierno manifestó «que iba a tener en cuenta tanto los intereses como los deseos de los kelpers» cometiendo un error histórico. [RI, 7, 41] Y finalmente su apreciación sobre la existencia o no de petróleo ya que si lo hay: "... la cuestión dejará de ser una discusión sobre recursos naturales que sirven para el financiamiento de los kelpers para convertirse en un interés estratégico británico que para el siglo XXI necesitará de fuentes de

hidrocarburos sustitutas a las del Mar del Norte." [RI, 7, 44]

Esto es una política riesgosa ya que por un lado no considera a los isleños como parte pero por otro lado proporciona toda una serie de señales para involucrarlos. Se produce una fuerte preocupación por el grado de avance de los kelpers en el manejo de algunas cuestiones relativas a las Islas. Como lo señala Bologna las políticas de acercamiento «con los isleños había sido empleada por Argentina en la década del setenta sin lograr resultados positivos.» [RI; 9, 18]

Hacia 1996 la política de seducción entra en un período de estancamiento. Por un lado el gobierno tomó la decisión de volver a los foros internacionales para discutir la cuestión de Malvinas, como en la época de Alfonsín. La decisión del Comité de descolonización de las Naciones Unidas es un signo positivo que fortalece la posición argentina al respecto. Incluso el gobierno empezó a barajar otras estrategias como la indemnización a los kelpers o la soberanía compartida para impulsar nuevamente el tema.

Dentro de las propuestas la idea de compensación económica mereció un artículo de Rafael Daló donde puntualiza que «las condiciones están dadas para que sea llevada a cabo en un plazo breve, quizás una vez que se haya concluido el acuerdo de explotación petrolera.» Espera que el cambio de gestión flexibilice la posición británica pero mientras tanto: "... habrá que presionar con fuerza para dejar en claro nuestros reclamos así como la subsistencia del conflicto, de manera de evitar acciones unilaterales británicas tendientes a la explotación económica de la zona y de hacer evidente la necesidad de cooperación." [RI, 7, 57]

El 30 de diciembre del 96 el Presidente Menem propuso un sistema de «soberanía compartida» para las Islas. Escudé expresó que esta nueva inicia-

tiva sirve para mostrar que nuestra posición «es flexible y razonable, de modo de tentar» a los laboristas ingleses «a iniciar conversaciones sobre la soberanía en el caso que lleguen al gobierno en 1997».²⁹ Pero esta propuesta, según Makin y Lewis en otro artículo de la revista tuvo como respuesta: “Ni el gobierno laborista, ni los isleños, ni voceros oficiales de la oposición conservadora, quieren hablar de soberanía compartida, tal es el resultado de la amplia compulsión realizada por los autores en Londres entre los actores políticos relevantes.” [RI; 14, 150]

Por estos motivos la propuesta fue descartada por Londres, y muestra lo ya señalado por Raimundi, entre muchos otros, de que la estrategia hacia Malvinas era imprevisible y plagada de exabruptos.

En julio de 1997 el Canciller Di Tella se reunió con su nuevo par británico, Robin Cook y en dicha reunión se concluyó que sobre el tema Malvinas «no habrá cambio sustancial sin el visto bueno de los malvinenses».³⁰ Pero en 1998 la política de seducción revive a partir del encarcelamiento del General Pinochet ya que se suspenden los vuelos hacia las Islas, dejándolas in-comunicadas. Esto coincide con la visita de Menem a Londres, que terminó siendo una reunión protocolar, aunque permitió el inicio de nuevas conversaciones para regularizar la situación. Para el éxito de estas tratativas deben tenerse en cuenta dos aspectos: el abandono del uso de la fuerza y la existencia de una política de Estado hacia Malvinas.

La aparición de una política de estado surge a partir de la intervención del Parlamento argentino, donde oficialismo y oposición acuerdan sobre la relación bilateral con Inglaterra que permite avanzar en el acuerdo sobre los vuelos desde el continente pero tiene un corte cuando la delegación

británica (compuesta por miembros del Consejo de las Islas y miembros de la Foreign Office obligan a la oposición a no suscribir el acuerdo). En el acuerdo aparecen tres partes signatarias, la Argentina, el Reino Unido y el Consejo de las Islas Malvinas, transformando a la cuestión de bilateral en trilateral, cosa que la Argentina siempre rechazó. En este acuerdo se le permite a los argentinos viajar a las Islas pero con pasaporte, produciendo un cambio a las estipulaciones fijadas en 1972. Esto genera polémica en la Argentina ya que ningún ciudadano necesita pasaporte para transitar dentro del país implicando esto la aceptación de que las Islas son como otro territorio.

2.4.2. Malvinas durante el gobierno de la Alianza

La aparición de una política de estado surge a partir de la intervención del Parlamento argentino, donde oficialismo y oposición acuerdan sobre la relación bilateral con Inglaterra...



La política hacia Malvinas siguió con una estrategia bilateral iniciada tras los Acuerdos de Madrid pero abandonando la política de seducción del menemismo, y también se incorpora nuevamente el multilateral, reimpulsando la Resolución 2065/64 en la Asamblea General de la ONU.³¹

En su mensaje de asunción el presidente Fernando De La Rúa señaló que

29 ESCUDE, Carlos. «Algo flexible y razonable» [En: Clarín, Buenos Aires, 31 de Diciembre de 1996], 4.

30 IGLESIAS, Graciela. «Di Tella se reunió por primera vez con el Canciller Laborista» (En: La Nación, Buenos Aires, 29 de Julio de 1997), 7.

31 La Nación, 16 de Mayo de 1999, 9.

proseguirá con la misión de defender la soberanía de las Islas Malvinas. Por ello, además de los pasos señalados en la Cancillería, se crea la Secretaría de Asuntos del Atlántico Sur para recopilar y analizar la posibilidad de llevar el diferendo a la Corte Internacional de Justicia, como una forma explorar una nueva alternativa al asunto.

Esta situación apareció reflejada en la Revista en un artículo de Carlos Soukiassian quien -en una línea simi-

Los dos artículos sobre el Este Asiático son bien distintos: uno hace un diagnóstico de la evolución de la situación de la Argentina hacia esa región y el otro es una propuesta. Ambos provienen del sector burocrático-político.



lar a la de Escudé- señala que «es imposible llegar a una respuesta definitiva y categórica acerca de quién tiene el derecho de soberanía sobre las Islas Malvinas.» Cuando la Argentina ocupó las islas en 1820 «obtuvo un rudimentario título sobre las Islas, basados en expectativas» y que el Reino Unido: "... puede hacer un caso fuerte de haber perfeccionado su título por la ocupación continua y eficaz y la subsiguiente incorporación formal de la isla al Imperio Colonial Británico.

Otra variable, para nada menor, indicada por el autor es «la composición de la Corte y las nacionalidades de sus jueces». Y finalmente las similitudes entre Malvinas y Gibraltar, ya que la resolución del primero complica al segundo que ocupa un lugar de mayor relevancia estratégica. [RI; 18, 98]

Este planteo se terminó en junio de 2001, ya que se rechazó el recurso de ir a la Corte Internacional de Justicia por el carácter relativo de nuestros derechos, como así también por algunos hechos acaecidos durante la gestión de Menem.

2.5. La Argentina y el ASEAN

Los dos artículos sobre el Este Asiático son bien distintos: uno hace un diagnóstico de la evolución de la situación de la Argentina hacia esa región y el otro es una propuesta. Ambos provienen del sector burocrático-político.

El primero de ellos es de Jorge Campbell, Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería. En él se rescata que el ASEAN: "... ha venido absorbiendo mayores cantidades de productos argentinos: en el período 1992/95 mientras nuestras exportaciones crecieron a un promedio del 71%, las destinadas al área lo hicieron a un promedio del 105 %. Durante el último año se exportaron hacia la región casi 2.100 millones de dólares, cifra superior a lo exportado al NAFTA en similar período (casi 2000 millones)." [RI, 10, 73-74]

En el artículo el autor manifiesta el interés argentino de participar en foros de consulta tales como PECC «con la participación de empresario y el sector académico» [RI, 10, 75]

Al aumento del intercambio comercial y un mejor conocimiento hay que sumarle que la creación de «una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y Chile potencia este desarrollo por dos razones.» La primera es que el país trasandino mantiene «muy buenas relaciones comerciales e institucionales» y en segundo lugar «la integración física facilita el comercio con la región abaratando costos de flete y mejorando de este modo la competitividad.» [RI, 10, 78]

Lo que resulta evidente en esta nota

es la escasa dirección política hacia la región -a pesar de sus potencialidades- y que en el otro artículo se propone superar. Éste último fue realizado por el Embajador en Filipinas, Alberto Kan. Allí propone la implementación de una estrategia comercial para la región. Esta consistiría en la identificación, relevamiento y promoción de oportunidades de negocios. [RI, 20, 83]

Para su implementación propone la creación de un Centro de Planificación / Implementación (CPI) «que coordine las acciones hacia el exterior y fronteras «hacia adentro así como una Unidad de Coordinación Regional que coordine acciones entre las Sedes del exterior.» [RI, 20, 83]

El CPI: "... será el encargado de compensar las deficiencias que, a veces, evidencia el sector privado (desde conocimiento de idiomas limitaciones perceptivas que afectan la conclusión de operaciones comerciales y procesos de negociación). [RI, 20, 83]

Las políticas deben girar en torno al «fortalecimiento de la imagen del país» con la realización de «Semanas Argentinas» de forma itinerante y permanente en la zona. Para ello: "Las Embajadas deberían estar en condiciones de obtener un adecuado feedback de los empresarios de su mercado sobre el nivel de competitividad de la oferta argentina, precios a los que vende la competencia y forma en que se podría adecuar el producto con el objeto de acercar la conclusión de un negocio. [RI, 20, 85]

3. Conclusiones

La caracterización por temas y grupos nos permite reflexionar sobre varios aspectos. El primero de ellos es cierta discordancia entre la agenda oficial y la agenda constituida tanto por los grupos académicos como por el grupo burocrático-político. La respuesta esta

en la presencia sobre determinante del MERCOSUR y en menor medida Malvinas.

En el tratamiento de temas señalaremos:

1.Los temas generales: los artículos referidos son expresiones de los dos grupos que aportaron a ese tema. Mientras el académico posee descripción, análisis y crítica de la política exterior de Menem, el otro si bien posee las características descritas también encontramos propuesta, como en cierta división del trabajo entre intelectuales y políticos.

La caracterización por temas y grupos nos permite reflexionar sobre varios aspectos. El primero de ellos es cierta discordancia entre la agenda oficial y la agenda constituida tanto por los grupos académicos como por el grupo burocrático-político.



2.La relación con Estados Unidos: fue objeto únicamente del análisis académico que transmitió cierta aceptación de las transformaciones vinculadas a las relaciones bilaterales, y marcando algunas de sus perplejidades y los escasos resultados obtenidos. Es sumamente curioso que el sector burocrático-político no haya tratado el tema, dada la envergadura del mismo.

3.El MERCOSUR: lo que nos parece importante de rescatar es no sólo la importancia asignada al tema sino también la variedad y el debate sobre algunos aspectos. Aunque el tema central es si el MERCOSUR constituye una supranacionalidad o mejor dicho, si es un camino para ella y las adecuadas, o no, políticas para tal fin.

Podemos concluir que la revista posee una amplia gama de análisis de nuestra política exterior. En ella se recogen los principales debates en la materia, siendo un ejemplo de pluralismo tanto en lo político como en lo académico.



4. Malvinas: la dimensión y variedad permite abarcar una amplia gama de temas referido a esta materia. Dos son los datos más relevantes: las políticas erráticas con períodos de estancamiento y una relativización de nuestros derechos, o por lo menos de lo que habitualmente se piensa en la Argentina sobre ellos.

5. ASEAN: los trabajos sobre esta área son homogéneos, ya que provienen del sector exclusivamente burocrático. En ellos se realiza un diagnóstico sobre las perspectivas y la construcción de instrumentos para aprovechar mejor las potencialidades de esta zona, declamada como tan importante pero efectivamente tan desprovista de política y análisis.

Podemos concluir que la revista posee una amplia gama de análisis de nuestra política exterior. En ella se recogen los principales debates en la materia, siendo un ejemplo de pluralismo tanto en lo político como en lo académico. Por todo ello es un buen ejemplo del estado de las relaciones internacionales argentinas con el mundo, que nos permite verlas en toda su real dimensión.

Listado de artículos sobre política exterior en relaciones internacionales

- ACUÑA, Segundo Edgardo. «MERCOSUR. ¿El desafío del 94?» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 2, N° 2, Mayo de 1992), 97-124.
- — «Los bancos en el MERCOSUR» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 7, N° 12, Diciembre-Mayo de 1997), 127-135.
- BOLOGNA, Alfredo Bruno. «La democracia y la Organización de Estados Americanos» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 3, N° 5, Noviembre de 1993), 17-40.
- — «Malvinas en la agenda de política exterior argentina» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 5, N° 9, Noviembre de 1995), 17-21.
- BUSSO, Anabella. «La relación bilateral con los Estados Unidos en el Gobierno de Menem» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 4, N° 6, Mayo de 1994), 33-55.
- — «Características actuales y desafíos próximos en las relaciones Argentina-Estados Unidos» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 9, N° 19, Junio-Noviembre de 2000), 115-133.
- CAMBEL, Jorge. «Relación con los países del Este Asiático» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 6, N° 10, Diciembre-Mayo de 1996), 73-75.
- CAPUTO, Dante. «Malvinas: el realismo resignado» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 5, N° 9, Noviembre de 1995), 23-29
- CASTELLI, Juan I. AOUAD, Fabián. «Antecedentes y perspectivas de la Zona de Cooperación del Atlántico Sur» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 8, N° 15, Junio-Noviembre de 1999), 135-146.
- CONSANI, Norberto y SERVI, Aldo. «MERCOSUR y Medio Ambiente» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 9, N° 17, Junio-Noviembre de 1999), 69-80.

- CORRES, Gerardo Alfredo. «La necesidad de identificar las prioridades regionales en el espacio socio-laboral del MERCOSUR» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 7, N° 12, Diciembre-Mayo de 1997), 137-162.
- DALO, Rafael. «Malvinas: una propuesta viable de solución en base a la idea de la compensación económica a sus habitantes» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 4, N° 7, Octubre de 1994), 45-58.
- ——— «La reforma del Consejo de Seguridad: motivos, alternativas posibles y opciones de la perspectiva Argentina» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 9, N° 16, Diciembre-Mayo de 1999), 47-57.
- DI MARCO, Eduardo. «Solución de Controversias en el MERCOSUR» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 2, N° 3, Noviembre de 1992), 101-108.
- ESCUDE, Carlos. «La relatividad de los derechos argentinos en Malvinas» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 5, N° 9, Noviembre de 1995), 31-41
- FLORES, María Marcela. «Los residuos especiales o peligroso. Estado actual de la legislación sobre los mismos en Argentina y en los países que conforman el MERCOSUR» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 8, N° 14, Diciembre-Mayo de 1998), 53-61.
- FRAGA, Rosendo. «El factor estratégico en la cuestión Malvinas» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 5, N° 9, Noviembre de 1995), 43-44
- GENEYRO, Rodolfo R. «La proyección externa del MERCOSUR» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 2, N° 3, Noviembre de 1992), 89-100.
- ——— «MERCOSUR: la profundización del debate» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 7, N° 12, Diciembre-Mayo de 1997), 31-37.
- GRANDI, Jorge y SCHUTT, Daniel. «El MERCOSUR en 1997: ¿consolidación o incertidumbre?» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 7, N° 12, Diciembre-Mayo de 1997), 39-52.
- KAN, Alberto Daniel. «Estrategia para la diversificación e incremento de las exportaciones a los Mercados de la ASEAN» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 9, N° 18, Diciembre-Mayo de 2000), 81-85.
- LOGAR, Ana Cristina. «Tribunal de Justicia para el MERCOSUR. Una decisión impostergable» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 7, N° 12, Diciembre-Mayo de 1997), 79-98.
- LUZI, Nora. «Argentina frente a un nuevo desafío: el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 4, N° 6, Mayo de 1994), 27-31.
- MAKIN, Guillermo y LEWIS, Colin. «Soberanía compartida: concepto, antecedentes y factibilidad política en el Reino Unido» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 8, N° 14, Diciembre-Mayo de 1998), 145-151.
- MARMORA, Lelio y CASSARINO, María. «Las migraciones y su tratamiento institucional en el MERCOSUR» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 7, N° 12, Diciembre-Mayo de 1997), 173-188.
- MIRANDA, Roberto. «Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 4, N° 7, Octubre de 1994), 101-111.
- ——— «MERCOSUR y política exterior argentina: agenda no económica» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 7, N° 13, Junio-Noviembre de 1997), 181-199.
- ——— «Cono Sur: regionalismo cultural e integración educativa» (En: Relacio-

- nes Internacionales. La Plata, año 9, N° 16, Diciembre-Mayo de 1999), 59-93.
- MOAVRO, Horacio. «Un nuevo órgano del MERCOSUR: el Foro Consultivo» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 7, N° 12, Diciembre-Mayo de 1997), 109-126.
 - OCHOA, Christian. «Implementación de nuevas tecnologías para la preservación del medio ambiente en el MERCOSUR» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 8, N° 15, Junio-Noviembre de 1999), 55-61.
 - PEÑA, Félix. «Reflexiones sobre la cuestión institucional en el MERCOSUR» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 7, N° 12, Diciembre-Mayo de 1997), 53-56.
 - PEREZ VICHICH, Nora. «MERCOSUR: la libertad de circulación de trabajadores en debate» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 7, N° 12, Diciembre-Mayo de 1997), 163-171.
 - PORTAL CONDE, Rodolfo. «Panorama de las relaciones cubano-argentinas en los noventa» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 8, N° 15, Junio-Noviembre de 1999), 85-94.
 - RAIMUNDI, Carlos. «Malvinas: un conflicto sin estrategias» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 3, N° 5, Noviembre de 1993), 41-46.
 - — «Aportes al diseño de la Política exterior Argentina» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 9, N° 16, Diciembre-Mayo de 1999), 95-115.
 - — y GENEYRO, Rodolfo. «El MERCOSUR ante el conflicto de asimetrías estratégicas» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 7, N° 12, Diciembre-Mayo de 1997), 99-107.
 - — y LOVELLI, Mariano. «El puente Buenos Aires-Colonia del Sacramento. Aspectos históricos, políticos, económicos y técnicos acerca de su importancia para la integración en el marco del MERCOSUR» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 8, N° 15, Junio-Noviembre de 1999), 41-53.
 - SANTORO, Daniel. «La posición de Di Tella en la disputa por el petróleo en Malvinas» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 4, N° 7, Octubre de 1994), 41-44.
 - SOUKIASSIAN, Carlos. «El proceso de toma de decisiones y política exterior de Argentina» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 4, N° 6, Mayo de 1994), 111-120.
 - — «El caso Malvinas y la Corte Internacional de Justicia» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 9, N° 18, Diciembre-Mayo de 2000), 87-98.
 - STORANI, Federico T.M. «Malvinas: el fracaso de una seducción» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 5, N° 9, Noviembre de 1995), 45-50.
 - TEMPESTA, Guillermo. «Laudo del Primer Tribunal Arbitral del MERCOSUR» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 9, N° 17, Junio-Noviembre de 1999), 87-98.
 - TROMBETTA, Antonio. «El régimen de solución de controversias en el Mercado Común del Sur» (En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 7, N° 12, Diciembre-Mayo de 1997), 57-77.

