



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

Facultad de Estudios para Graduados

Política exterior argentina: visiones y cursos de acción¹

N° 239

Andrés Fontana

Departamento de Investigaciones
Octubre 2009

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

1. Una versión previa de este trabajo fue publicada en Sergio Berensztein et. al. (Eds.), Agenda para el desarrollo equitativo y sustentable (Buenos Aires, Editorial Temas, 2006).

Para citar este documento:

Fontana, Andrés (2009). Política exterior argentina: visiones y cursos de acción. Documento de Trabajo N° 239, Universidad de Belgrano. Disponible en: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/239_fontana.pdf

Introducción

Del análisis de la política exterior argentina a lo largo de este período de vida democrática surgen dos impresiones diferentes. La primera, para la cual el observador está más predispuesto, es que se trata de una política errática: cambia sustancialmente con cada gobierno y carece de la orientación que sólo la defensa de un conjunto de intereses de fondo, relativamente permanentes, puede ofrecer. La segunda, que resulta de la observación detenida de los hechos, de la reflexión y de la necesidad de poner a un costado los discursos y acciones más relacionados con intentos de asumir un perfil propio que con materializar objetivos específicos, es que en realidad existen continuidades en una medida mayor que la esperada y que es posible identificar un interés nacional que, en parte, se va definiendo y, en parte, proviene de nuestra historia, pero que, en uno u otro caso, se constituye en orientación de fondo de la política exterior.

Aunque resulta más fácil ilustrar el aspecto de la política exterior argentina de estos últimos 25 años referido a los contrastes y la falta de rumbo, el que nos importa aquí es el de la existencia de continuidades, el del desarrollo de una identidad en el marco internacional, acorde con los consensos y logros de estos años de vida democrática.

Los elementos constitutivos del interés nacional se relacionan estrechamente con las necesidades de un país en busca de consagrar su identidad democrática y que, al mismo tiempo, exhibe un amplio desfase entre sus aspiraciones y potencialidades, por un lado, y sus escasos logros económicos, por otro.

La Argentina tiene graves dificultades para reconciliarse con su pasado y, por lo tanto, para enmarcar las decisiones de Estado en algún tipo de tradición. Se trata de una democracia joven que no logra construir su identidad y definir su espacio en el contexto internacional (Russell, 2003), un país con bajo nivel de institucionalización del sistema político, donde cada cambio de administración ocurre en el marco de una crisis aguda que afecta seriamente la legitimidad del gobierno saliente.

En la transición del gobierno de Carlos Menem a Fernando De la Rúa, un amplio sector de la ciudadanía consideró que se trataba de "algo más" que de un cambio de gobierno. Lo mismo había ocurrido durante la transición del gobierno de Raúl Alfonsín a Carlos Menem. Mayores fueron las expectativas de cambio en el sistema político tras el traumático final del gobierno de Fernando De la Rúa. De un modo u otro, cada administración entrante tuvo motivos para diferenciarse de la precedente. En cada caso, no se trató sólo de plantear una nueva orientación para la política nacional, sino de una condena en bloque de lo actuado por la administración anterior.

La repetición de esta forma de cambio de gobierno se vincula con la enorme dificultad para construir un sistema político con legitimidad propia, basado en reglas y valores por todos respetados; un sistema político considerado fundamental por la ciudadanía y por la dirigencia. A su vez, esa forma recurrente de cambio de gobierno y la inexistencia de un sistema político con legitimidad propia se vinculan con la aprobación ciudadana de la capacidad del Ejecutivo para un ejercicio firme, efectivo y, en alguna medida, irrestricto del poder.

Un mínimo examen de las condiciones que han favorecido el éxito de las sociedades a lo largo de las últimas décadas, tanto en materia de crecimiento económico sostenido como de políticas sociales eficaces integralmente, coloca la calidad institucional y el respeto de las reglas básicas del sistema democrático en un lugar muy elevado, de importancia decisiva. Las condiciones de éxito de la política exterior no son diferentes y no parece razonable esperar una política exterior marcadamente superior a la calidad de las instituciones en las que se asienta. Este factor ha tenido más peso en la determinación de discontinuidades en la política exterior que la existencia de visiones enfrentadas del interés nacional y estrategias contrapuestas para promoverlo. Tales visiones han tenido alguna incidencia, pero su peso ha sido relativo y sus diferencias no han sido decisivas. Por el contrario, en ese marco de bajo nivel institucional, rupturas y refundaciones periódicas de la política nacional, es posible identificar puntos en común, consensos y continuidades en la política exterior.

Los objetivos

El examen de la política exterior argentina durante el período 1983-2005 aquí presentado supone que la claridad de objetivos, su identificación y su vinculación con consensos básicos y con una apreciación acertada de las tendencias predominantes en los marcos regional e internacional son atributos esenciales de una política exterior no sólo exitosa sino deseable en términos de su contribución al bienestar general de la población y el desarrollo integral del país. En los tiempos actuales, esto exige poner las preferencias ideológicas de lado, conducir la política exterior con un alto grado de pragmatismo y centrarse en objetivos puntuales, referidos sobre todo al acceso a mercados, a optimizar las condiciones de negociación en la economía internacional y a atraer inversiones extranjeras, bajo pautas que es importante definir específicamente.

Todo esto implica que lo que se espera de la política exterior es eficacia y profesionalismo, y una independencia relativa de los cambios de gobierno, es decir, una incidencia mínima de la política interna y las preferencias ideológicas de sus protagonistas. Pero lo anterior no resulta de un acto de voluntarismo. Implica una muy alta responsabilidad que no puede cumplirse de espaldas a la sociedad ni al mundo.

En una sociedad democrática es necesario construir consensos y, por lo tanto, concebir alianzas. Es necesario apreciar con realismo cuáles son los ejes, las tendencias de fondo de la política internacional, cómo se manifiestan en el contexto regional, cuáles son las condiciones objetivas y subjetivas en ese contexto, y de qué manera se refleja esto en la opinión pública nacional y el juego político interno. Mirarnos a nosotros y mirar el mundo, siempre con el objetivo de desplegar una estrategia realista pero ambiciosa para promover nuestro interés nacional.

Es importante respetar la opinión pública. Pero también lo es desarrollar una estrategia que oriente a la ciudadanía hacia aquellos objetivos que el gobierno considera beneficiosos para el país y para los cuales, por lo tanto, desea ganar respaldo. Esos respaldos, aunque en muchos casos pueden ser innecesarios para la implementación inmediata de las políticas, son decisivos para la continuidad de la política exterior más allá de la coyuntura que le da marco. Resultan de la persuasión, de la búsqueda de coincidencias, de la construcción de alianzas y, en no menor medida, de la formulación de reglas que todos, gobierno y sociedad, estén dispuestos a respetar.

Por supuesto, hay un lado político en la definición de los intereses y objetivos de un país. No se trata de una sumatoria de opiniones ni de una búsqueda neutra de consensos políticos. Hay definiciones estratégicas que a los gobiernos les corresponde establecer. Pero también existen aspectos duraderos, un interés nacional ligado a valores y objetivos permanentes de la sociedad, vinculaciones históricas, tradiciones, aspectos que hacen a la identidad nacional que no pueden ser dejados de lado sin altos costos para el país, ya sea en su relación con el mundo o en su organización interna.

1983-2005: continuidad versus ruptura

Los cimientos

La Argentina del período 1983-2005 se asienta en un consenso democrático posautoritario que a esta altura no requiere explicitación. En el plano externo, este consenso fue acompañado por un respaldo creciente a las iniciativas tendientes a redefinir las relaciones con los vecinos en términos de paz y cooperación. Esto se reflejó en el plebiscito del 25 de noviembre de 1984, punto fundamental del cambio de rumbo de la relación bilateral entre la Argentina y Chile, y en el respaldo al acercamiento a Brasil y posterior proceso de integración regional. A partir de 1985, la Argentina y Brasil firmaron sucesivas declaraciones conjuntas -Foz de Iguazú, Brasilia, Viedma e Iperó- y protocolos sobre cuestiones nucleares. Este proceso abrió rápidamente el camino a la cooperación económica, con el consecuente fortalecimiento de los vínculos políticos entre ambas democracias aún en vías de su consolidación definitiva.

La redefinición del vínculo con Brasil a través de la construcción de confianza en torno del compromiso recíproco de uso de la energía nuclear para fines exclusivamente pacíficos fue una típica política de no proliferación. Esta política no sólo convergió con las tendencias emergentes en materia de seguridad internacional, sino que, además, estableció las bases para el proceso subsiguiente de integración regional.

La nueva política hacia Brasil y Chile perseguía el fin de fortalecer la democracia al distender las dos fronteras más importantes y suprimir dos motivos potenciales que podían, eventualmente, dar lugar a que las fuerzas armadas recuperaran peso en el sistema político nacional. A su vez, las iniciativas de la Argentina tendientes a redefinir las relaciones con los vecinos y desarrollar un marco regional de paz y cooperación se asentaban en –y a la vez fortalecían– el surgimiento de un nuevo sistema de relaciones cívico-militares. Éste resultaba no sólo de las reformas de la estructura político-militar, sino de una creciente presión de la sociedad civil y la opinión pública y de un profundo cambio en las percepciones y los valores predominantes en las fuerzas armadas tras el colapso del régimen autoritario. En ese marco, el presidente Raúl Alfonsín (1983 a 1989) condujo un proceso de reestructuración del Ministerio de Defensa, reducción de las facultades de la jerarquía militar y establecimiento del ejercicio de la autoridad civil en esa área, lo que dio lugar a un sistema de control civil de las fuerzas armadas similar en muchos aspectos al de las democracias avanzadas, miembros de la Alianza Occidental.

En conjunto, estos elementos –desactivación de las hipótesis de conflicto con los vecinos, construcción de confianza, no proliferación, control civil de las fuerzas armadas– proveyeron una base propicia para que, pocos años más tarde, la administración subsiguiente pudiera abordar con éxito políticas de seguridad internacional de primer orden en el escenario emergente posterior a la Guerra Fría.

Lazos regionales

En efecto, durante la presidencia de Carlos Menem (1989 a 1995 y 1995 a 1999), la Argentina asumió un conjunto de compromisos en el campo de la seguridad global, contribuyó activamente a la redefinición de la seguridad hemisférica y consolidó los lazos de paz y amistad con los países vecinos. Los compromisos en materia de seguridad global se iniciaron con la participación en la Guerra del Golfo, una serie de decisiones clave en el campo de la no proliferación y la participación en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. La participación en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es una política que se ha mantenido hasta nuestros días.

En el marco de la Organización de los Estados Americanos (oea), la Argentina promovió la revisión del sistema de seguridad hemisférica, el desmantelamiento de las hipótesis de conflicto y el avance hacia sistemas de defensa institucionalizados, fundados en la transparencia y el control civil de las fuerzas armadas. En el marco subregional, el gobierno de Menem profundizó los acuerdos con Brasil sobre uso de la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos y puso en marcha una estrategia conjunta, con este país y con Chile, de apoyo a la prohibición global del uso, el almacenamiento y la producción de armas químicas. En poco tiempo, la construcción de confianza en el campo de la no proliferación dio lugar a nuevas iniciativas, ahora en el campo de las fuerzas convencionales, basadas en el enfoque de la seguridad cooperativa.

Como dijimos, la política nuclear común con Brasil iniciada en los años ochenta contribuyó al desarrollo de una nueva relación con este país y, hacia fines de esa década, constituyó un factor clave para la puesta en marcha del proceso de integración económica regional. El Mercosur (creado formalmente por el Tratado de Asunción en el año 1991) fue uno de los principales éxitos de la política exterior de Menem y ofreció, a su vez, la base sustancial para la constitución, hacia fines de los noventa, de una zona de paz y seguridad conformada por los países miembros del Mercosur y sus Estados Asociados (Chile y Bolivia).

A su vez, las políticas de no proliferación se transformaron en el paso inicial hacia un despliegue sistemático de medidas de construcción de confianza en el plano de las fuerzas convencionales entre los países del Cono Sur. Esto se evidenció en el Memorando de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad, que la Argentina y Chile firmaron en noviembre de 1995, el nuevo Plan de Defensa Nacional promulgado por el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso en 1996, que descarta a la Argentina como hipótesis de conflicto, el Memorando de Entendimiento en materia de Seguridad Internacional que los presidentes de la Argentina y Brasil firmaron en abril de 1997, y las directivas para la profundización del proceso de construcción de confianza que surgieron de la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Argentina y Chile en la localidad de Zapallar, en julio de 1997.

Se requirió para todo ello un largo ciclo de continuidad en aspectos afines a esa visión cooperativa e integradora, en particular, la preferencia por el marco multilateral y el respaldo a la paz y la seguridad internacionales. Tal continuidad fue muchas veces eclipsada por los énfasis en los contrastes que tanto el discurso político como las percepciones colectivas tienden a resaltar.

La reinserción internacional

Si miramos con atención la llamada “reinserción internacional” de la Argentina atribuida a la presidencia de Menem, advertimos que la misma comenzó en realidad con la restauración de la democracia y la recuperación de los derechos humanos como valores fundamentales de nuestra sociedad.¹ La nueva relación con los vecinos establecida por el gobierno de Raúl Alfonsín se proyectó en forma ininterrumpida sobre los años noventa, culminando con la resolución de los 24 conflictos limítrofes pendientes. El carácter de política de Estado que fue asumiendo el Mercosur constituyó una evidencia tanto de la continuidad de determinadas políticas cuanto de la importancia que la existencia de un consenso básico en la sociedad tiene para la sustentabilidad de la política exterior en un contexto democrático.

Asimismo, hacia fines de los ochenta, la Argentina participó en misiones de paz de las Naciones Unidas, luego de un largo período de abstención, y ofreció un firme apoyo al proceso de paz centroamericano. El enfoque cooperativo que el presidente Alfonsín adoptó en la vinculación con los países vecinos, los compromisos que asumió en respaldo del proceso de paz centroamericano y su decidida política de revisión de las violaciones masivas a los derechos humanos cometidas en los años setenta mantuvieron una estrecha vinculación con las políticas de construcción de confianza en los planos regional y hemisférico, y los compromisos en materia de defensa de la paz, la seguridad internacional y el respeto universal de los derechos humanos que el presidente Menem estableció como aspectos fundamentales de la política exterior argentina a lo largo de los años noventa. La adopción de los derechos humanos como uno de los elementos fundantes de la nueva identidad democrática de la Argentina es el elemento de fondo que subyace a tales continuidades en un marco de “ruptura con el pasado,” que cada una de las administraciones sucesivas pretendió establecer.

La cancelación del proyecto Cóndor II durante el gobierno de Carlos Menem fue congruente con la política de distensión política y militar del marco regional y de acercamiento a Brasil y Chile, si bien tuvo una fuerte oposición por parte del Partido Radical. El proyecto Cóndor II era un factor desestabilizante y motivo de recelos internacionales contra la Argentina. Constituía en ese momento un riesgo para la seguridad nacional por las percepciones que generaba en los ámbitos políticos y militares de los países vecinos y del Reino Unido. Era, además, un elemento negativo para la imagen internacional de la Argentina y un costo creciente para el país en la relación con Estados Unidos y la Alianza Occidental en un momento de cambio del sistema internacional. Desde esta perspectiva, la decisión de poner fin al proyecto Cóndor II no sólo constituyó un elemento de continuidad sino también -y sobre todo- de acertada adecuación de las políticas de seguridad de la Argentina al nuevo contexto internacional.

En materia de las relaciones cívico-militares, así como el presidente Alfonsín fundó un sistema de control civil de las fuerzas armadas, que se mantendría hasta nuestros días, la estrategia de participación en misiones internacionales seguida por el presidente Menem permitió transformar a las instituciones militares en instrumentos efectivos de la política exterior, redefiniendo profundamente su rol y su identidad.

Contrastes y continuidades

Según Domingo Cavallo, las continuidades de su gestión como canciller fueron “la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, la solución pacífica de controversias, la buena fe, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, la cooperación, la integridad territorial, la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos” (Cavallo, 1996).

Sin embargo, el énfasis puesto en las continuidades no implica desconocer las rupturas. Y, en el plano de los contrastes, probablemente nadie mejor que el ex ministro Cavallo para ilustrarlos:

1. Para esto es necesario recordar el lugar que ocupaba la Argentina en el plano internacional en 1983, cuando compartía con otras dictaduras el aislamiento propio de los acusados de haber cometido violaciones masivas a los derechos humanos contra su propia población.

“Casi nos habíamos acostumbrado a esa diplomacia de las declaraciones vacías. Nuestra actitud fue distinta. Decidimos movernos con un sentido pragmático de la realidad, prefiriendo explorar las posibilidades concretas en desmedro de las especulaciones doctrinarias, a las que habían sido propensos, desafortunadamente, algunos de nuestros predecesores” (Cavallo, 1996).

Durante la presidencia de Carlos Menem se restablecieron las relaciones y se iniciaron negociaciones con el Reino Unido, lo cual implicó una modificación sustancial respecto de la administración anterior. Sin embargo, afirma su primer canciller, “el tema no fue sacado del ámbito de las Naciones Unidas sino que cambió nuestra estrategia. Preferimos la vía bilateral, privilegiando el diálogo y la negociación como métodos adecuados para recuperar la normalidad de nuestras relaciones [...]. El problema se irá resolviendo más que resolviendo” (Cavallo, 1996).

Las cuestiones de soberanía siempre han tendido a dividir las aguas. En este sentido, la Unión Cívica Radical ha tenido tradicionalmente una posición de defensa incondicional de la soberanía estatal, por encima de cualquier consideración, que no modificó a pesar de los enormes cambios y tendencias de cambio que se suscitaron a partir del fin de la Guerra Fría. El gobierno de Carlos Menem, iniciado justamente en el momento de ruptura del orden internacional precedente, adoptó posiciones de avanzada en diversos temas (misiones de paz, intervención humanitaria, defensa colectiva de la democracia en el ámbito regional, seguridad cooperativa, etc.) que dejaron atrás las posiciones tradicionales ligadas al sistema westfaliano.

Guido Di Tella, sucesor de Cavallo al frente de la Cancillería, fue un fiel impulsor de esta política. Mientras durante la presidencia de Alfonsín se defendió consistentemente la postura de no intervención en los asuntos internos, Di Tella se declaró, con respecto a la defensa colectiva de la democracia, a favor de proveer a la oea de la posibilidad de tomar “medidas más eficaces que la mera exhortación”. Di Tella ironizaría también con respecto al pragmatismo atribuido a la política exterior de Menem: “Algunos dicen que nuestra política es frívola. Bueno, en cierto sentido lo es. No hablamos de grandes principios, de grandes glorias, sino de cosas prácticas” (Di Tella, 1996).

Elocuente con respecto a la doctrina de la Unión Cívica Radical, Raúl Alconada Sempé enumera los ejes de la política exterior argentina durante el gobierno de Raúl Alfonsín:

Solución pacífica de controversias (con Chile, Tratado de Paz y Amistad en la cuestión del Beagle; con Gran Bretaña, manifestaciones expresas a favor del camino diplomático para la recuperación de las Islas Malvinas y renuncia del uso de la fuerza).

·No intervención (constitución del Grupo de Apoyo a Contadora, con Brasil, Perú y Paraguay, para dar una solución latinoamericana al conflicto centroamericano, especialmente en oposición a la intervención estadounidense en Nicaragua).

Autodeterminación de los pueblos, integración de América Latina (para la consolidación de nuestra independencia y para construir el poder regional que les permitiera a las naciones latinoamericanas ser oídas, respetadas y protagonistas a nivel mundial).

Y agrega: “Nunca tuvimos la tonta vanidad de considerarnos una Argentina Potencia, pero tampoco quisimos ser una joya de la corona británica ni una estrella de ninguna bandera. Con humildad reconocemos que la Argentina sola, individual y aisladamente no podrá consolidar su independencia y alcanzar formas de desarrollo y crecimiento [...]. En las Naciones Unidas, el Movimiento de Países No Alineados, el gatt, el Banco Mundial, el fmi, y en las demás organizaciones y organismos internacionales es fundamental participar desde la perspectiva del grula (Grupo Latinoamericano) para adquirir un mínimo de eficacia” (Alconada Sempé, 1996).

Por su parte, Di Tella sostuvo:

“Hay algunas líneas tradicionales que estamos reafirmando y hay algunas señales de un cierto cambio. Nosotros pensamos que el escenario en el cual puede ocurrir una transferencia de soberanía o una resolución de ese tema no son las Naciones Unidas [...]. En cambio, sí pensamos que el Parlamento Británico y el Congreso Argentino son los dos escenarios donde alguna vez, algún día, se va a aprobar un tratado

importante [...]. Hay que tratar de entender cuáles son los mecanismos de decisión, los mecanismos de referencia y qué es la opinión pública británica, y tenemos que entender también que en la opinión pública británica los isleños tienen un papel muy importante [...]. Nosotros queremos tomar en consideración los intereses de los isleños [...] sin dar por esto a los isleños derechos de soberanía” (Di Tella, 1996).

Con respecto al gobierno de Fernando De la Rúa (1999 a 2001), algunos colegas han señalado que existió “una línea de continuidad en cuanto al contenido de la política exterior argentina hacia Washington entre los gobiernos de Menem y De la Rúa, mientras que las diferencias se concentran principalmente en el estilo” (Busso, 2001) y que “Alfonsín propuso el desarrollo de una ‘relación madura’ con Estados Unidos [...] y Menem y De la Rúa orientaron su política exterior sobre la base de las premisas del paradigma de la ‘aquiescencia pragmática’, iniciado por el primero y continuado por el segundo, aunque sin la convicción de Menem y, de a ratos, hasta con disgusto” (Russell, 2003).

Asimismo, Russell (2003) sostiene que “el gobierno de la Alianza marcó una mayor continuidad que cambios [...], aunque con una política más austera” y Busso (2001) señala que ese gobierno “no [...] ha producido cambios significativos en cuanto a los criterios generales [de la política de seguridad internacional] vale decir que se continúa pensando en una necesaria articulación entre la política de defensa y la política exterior a la vez que se valoriza la continuidad de la Argentina en los regímenes de control y no proliferación”.

Por su parte, Gladis Lechini ve continuidad en un área tradicionalmente desatendida por la política exterior argentina: “[Durante] la gestión del canciller Rodríguez Giavarini, los Estado africanos continúan, como en la gestión de Di Tella, conformando un grupo de países que recibe escasa o nula atención” (Lechini, 2001).

Sin duda, la decisión de mantener las relaciones con Estados Unidos dentro del marco político de tono positivo fue una de las líneas de continuidad entre el gobierno de Menem y el de la Alianza. Además, y en este caso tal como ocurrió durante el segundo gobierno de Menem, la relación con Washington se mantuvo ordenada en torno de cuestiones específicas, tales como el voto argentino contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, o la preocupación del gobierno por generar un encuentro con el Presidente norteamericano, junto con lo que Analía Busso llama “microrrelaciones bilaterales”, tales como la independencia del poder judicial y la lucha contra la corrupción (Busso, 2001).

En términos generales, el gobierno del presidente De la Rúa se caracterizó por mantener estrechas relaciones con Estados Unidos (hizo tres visitas a Washington), una fuerte impronta económica en su política exterior, la negociación bilateral con el Reino Unido respecto de Malvinas (es decir, sin considerar la opinión pública de las Islas y subrayando que el conflicto es entre dos países y no entre tres partes), la consideración primordial de China como potencia económica y, como es ya costumbre, un intento de relanzamiento del Mercosur.

El presente

Tras la crisis de diciembre de 2001, el gobierno de Eduardo Duhalde (2002 a 2003) no tuvo oportunidad de desarrollar una política exterior de fondo, y con el actual gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y el de su antecesor Néstor Kirchner, pareciera haberse iniciado una impasse de la política exterior argentina, con una combinación a veces desconcertante de pragmatismo y alianzas de corte ideológico. Si bien ha habido cambios de rumbo coyunturales, el presidente Kirchner ha mantenido pragmáticamente una buena relación con Estados Unidos y ha dado prioridad en los hechos a los temas económicos. Al mismo tiempo, ensaya nuevas alianzas en la región, particularmente con Venezuela, a los efectos de relativizar la vinculación con Brasil.

En su análisis preelectoral de marzo de 2003, “La política exterior de los candidatos a presidente de la Argentina,” Rodolfo Díaz examina las posiciones y prioridades en política exterior de quienes aparecían con mayores posibilidades según las encuestas de ese momento. Al respecto, presenta “tres escenarios posibles” referidos a los principales candidatos. El que llama “realista,” y atribuye a los candidatos Carlos Menem y Ricardo López Murphy, supone que revitalizaría las relaciones con Estados Unidos y daría prioridad al acuerdo de Área de Libre Comercio de las Américas (alca). El “principista,” en relación con

Néstor Kirchner, sería neutral en la guerra contra el terrorismo y daría prioridad al Mercosur. Por último, el “autonomista”, atribuido al candidato de la Unión Cívica Radical, que confrontaría con Estados Unidos y daría prioridad a una alianza cerrada con Brasil.

Díaz sostiene que, en términos generales, las plataformas electorales o los planes de gobierno no difieren demasiado en el diagnóstico sobre la visión del mundo y la necesidad de que la Argentina debe reinsertarse, pero, sostiene, “las diferencias aparecen en las políticas propuestas respecto a la guerra en Irak, la relación con Estados Unidos, la relación con Brasil, el Mercosur y el alca” (Díaz, 2003).

A la luz de lo acontecido en estos últimos años, es claro que el alca dejó de ser una opción para la región y que, en los hechos, el presidente Kirchner y su sucesora fueron muy realistas. Sinceraron la relación con Brasil y los vínculos con los Estados Unidos, al menos en aquello que a Estados Unidos realmente le interesa, es decir, las cuestiones de seguridad frente a la amenaza terrorista y la cuestión nuclear. Claro está, esas políticas han sido desarrolladas con un discurso confrontativo que puede desviar la atención del observador.

Este rápido análisis de las políticas exteriores del período democrático de la Argentina ha tenido por objeto señalar continuidades, destacar la existencia (y la importancia) de algunos consensos básicos, subyacentes a las sucesivas políticas exteriores, y también la necesidad, o al menos la conveniencia, de rescatar algunos aspectos fundamentales que han venido configurando un interés nacional, coincidente con tales consensos y afín a los cambios ocurridos en el contexto internacional.

Objetivos y propuestas

En la sección precedente intentamos mostrar que el hecho de que la política exterior se asiente en consensos básicos de la sociedad y se oriente de manera acorde con las tendencias predominantes en el contexto internacional constituye un factor que favorece su éxito en función de los intereses nacionales y su continuidad a lo largo del tiempo. La política exterior argentina no ha desconocido la importancia de Estados Unidos en el actual contexto internacional y, según las prioridades de inicios de los noventa e inicios de la actual centuria, ha actuado en consecuencia, si bien con estilos diametralmente opuestos.

Hoy el objetivo de fondo es diseñar una política exterior que contribuya a transformar a la Argentina en país exportador. La Argentina exporta un porcentaje insuficiente de su producto para que las exportaciones constituyan un factor de dinamismo, crecimiento económico y mejora de la ocupación y la distribución del ingreso.

Gran parte de nuestras exportaciones se compone de productos primarios y para contribuir a la transformación de la Argentina en país exportador es necesario centrarse en la apertura de mercados, la atracción de inversiones y la facilitación de nuevos vínculos económicos y comerciales. Esto último incluye las negociaciones y el rol de los organismos internacionales, cuyo peso en las estrategias exportadoras ha crecido significativamente.

Es cierto que la capacidad de negociación de la Argentina en los ámbitos económicos multilaterales ha crecido sustancialmente a lo largo de estos años. La Argentina ha mantenido una continuada acción internacional contra el proteccionismo, viene haciendo un empleo intensivo de los instrumentos antiproteccionistas contemplados por la Organización Mundial del Comercio y ha promovido la consolidación del grupo Cairns. Pero aun así, esto requiere un constante fortalecimiento de nuestras capacidades para la negociación en el plano internacional.

Asimismo, resulta necesario acentuar la presencia diplomática argentina en los grandes mercados emergentes, asignando los recursos necesarios para tal finalidad.

En otro plano, hemos intentado destacar la importancia de la continuidad a lo largo del tiempo de nuestras posturas internacionales y la inconveniencia de los cambios de orientación recurrentes en temas de alto valor simbólico que, sin ningún beneficio, tienen un alto costo para el país en su imagen y confiabilidad internacionales. Por ejemplo, es cierto que a la Argentina no le resulta hoy necesario para sus intereses pertenecer al Movimiento de Países No Alineados. Pero poco ganó con una salida estrepitosa.

Por otra parte, por razones económicas y de desarrollo, a la Argentina le conviene pertenecer al Grupo de los 77. Pero no necesita contraponer este vínculo a sus relaciones con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (ocde), donde también conviene tener un observador, y su creciente participación en el Grupo de los 20.

Un clásico infaltable en nuestras contraposiciones infructuosas e innecesarias ha sido el desarrollo de visiones antagónicas con respecto a los bloques alca-Mercosur-Unión Europea. Antes que nuestras frecuentes oscilaciones entre Brasil, Estados Unidos y Europa, a la Argentina le conviene analizar claramente qué le vendemos y qué le compramos a Brasil, Estados Unidos y Europa, como premisa de la intensidad de nuestras relaciones, y actuar en consecuencia, con alto pragmatismo y profesionalismo.

Por supuesto, en el plano más específicamente político, la política exterior supone un marco de alianzas. En esto la Argentina ha sido un tanto zigzagueante antes que consistente. Hasta el momento, debido a una base de activos acumulados a lo largo de 22 años de democracia, nuestros vaivenes no han tenido altos costos, pero no es aconsejable mantener ese estilo indefinidamente.

Las alianzas son más valiosas por lo que se hace que por lo que se declama y, en la realidad y en la percepción de los aliados, hay muchas menos incompatibilidades que las que el discurso político tiende a señalar. Es absolutamente compatible mantener alianzas muy estrechas con Brasil, Estados Unidos y terceros países, dentro de un marco de razonabilidad y mesura.

La Argentina participa en la lucha internacional contra el terrorismo, pero mantiene distancia respecto de algunas de las iniciativas de Estados Unidos. Esta combinación parece adecuada para la defensa del interés nacional. Asimismo, parece necesario profundizar y difundir más ampliamente la postura de nuestro país respecto de la vinculación entre combate al terrorismo y respeto de los derechos humanos, que la comunidad internacional debe aún establecer con claridad.

La condición de la Argentina como aliado extra-otan, un estatus otorgado por Estados Unidos que no implica obligaciones ni compromisos de nuestra parte y sí nos habilita a ser receptores de tecnología y material bélico a muy bajo costo, ha sido siempre discutida en términos ideológicos, nunca aclarada en su verdadero contenido ante la opinión pública y confusamente vinculada con nuestra relación con la otan (Organización del Tratado del Atlántico Norte) propiamente dicha. Ésta ha sido también discutida en términos principalmente ideológicos. Sin embargo, en términos concretos, de capacitación de nuestros oficiales y suboficiales, de reconocimiento internacional, de estrechamiento de vínculos con los países miembros, tal relación ha sido muy productiva a lo largo de los últimos 12 años.

Con respecto a las violaciones a los derechos humanos en Cuba, antes que los énfasis innecesarios y las incongruencias en que hemos incurrido a lo largo de los años, a la Argentina le convendría promover calladamente junto con otros países amigos el acercamiento de ese país al sistema regional, por ejemplo, a través de un programa de cooperación con la oea.

Nuestro país ha desarrollado, y debe seguir haciéndolo, una labor sustancial en la oea. La estabilidad de la región, la continuidad de la democracia, la mejora de las instituciones en todos los países miembros, son cuestiones que hacen a nuestro interés nacional.

También desde el Mercosur se ha promovido en forma continua iniciativas regionales para respaldar la estabilidad y el afianzamiento de las instituciones democráticas. En los hechos, la Argentina ha mantenido una gran consistencia entre su política en el marco del Mercosur y sus iniciativas en el marco de las relaciones hemisféricas.

Asimismo, la labor de la Argentina en el marco de las Naciones Unidas y de los diversos órganos que componen su sistema tiene ya una larga tradición y es fuente de prestigio y beneficios para el país. Hoy parece conveniente reafirmar nuestro compromiso con la comunidad internacional en defensa de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con las circunstancias actuales y los recursos disponibles. Lo multilateral, en suma, es un ámbito propicio para la defensa del interés nacional y en eso ha habido continuidades que nos favorecen sustancialmente.

La Argentina también ha mantenido continuidad, más de la que se aparenta, en la reivindicación absoluta e inequívocamente pacífica de sus derechos sobre las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur. Éste es un terreno fundamental en que el país ha definido una política de Estado, contenida incluso en la Constitución Nacional, y la ha sostenido a lo largo del tiempo.

Reflexiones finales

Estas notas están inspiradas en un moderado optimismo acerca de nuestro país y una fe tal vez exagerada en la sana influencia que la democracia y, sobre todo, los valores democráticos acendrados en la sociedad ejercen sobre la política exterior. Ése es un activo importante para la política exterior de los próximos años. Más aún, existe un gran espacio para profundizar la relación con Estados Unidos y el mundo desarrollado, al mismo tiempo, que se ha sincerado la relación con Brasil, en el marco de la estrecha amistad que nos une. Esta relación, tal vez sometida a vaivenes más visibles debido sin duda a la mayor intensidad del vínculo, ha evolucionado sobre bases más sólidas, y hoy todos pensamos que difícilmente nuestro futuro sea próspero si no lo es en cercana asociación con nuestro principal vecino.

En lo que históricamente son “apenas” veinte años, nos hemos acercado con Brasil a lo que la literatura llama una “comunidad de seguridad”,² es decir, una situación caracterizada no sólo por la paz y la cooperación, sino por la plena certidumbre acerca de que el uso de la fuerza no constituye más un instrumento que los Estados consideren posible de emplear en sus relaciones recíprocas y de que se trata de una comunidad de intereses y valores que, a través de una secuencia de interacciones, conduce a la construcción de un sentido de identidad común o compartida (Hurrell, 1998).

Hemos pasado diversos “momentos” y modalidades de nuestra relación con Estados Unidos. En 22 años, el balance es que hemos mejorado sustancialmente, pero aún no hemos encontrado el punto adecuado para definir el vínculo en torno de políticas duraderas, estables y predecibles. Eso nos beneficiaría.

Otro aspecto que se ha establecido, tal vez con menos intensidad doctrinaria pero sí con sentido práctico, es que la política exterior debe servir a los intereses económicos del país. Esa tradición se establece gradualmente, y tal vez sea uno de los puntos de contraste con la década del ochenta, pero ha sido un elemento importante de continuidad a lo largo de los últimos 12 años, aproximadamente. La crisis de 2001 ha acentuado este aspecto de la política exterior. La combinación de inspiración democrática y pragmatismo económico puede resultar una fórmula moderada de recuperación positiva de la experiencia de estos años.

Bibliografía

- Alconada Sempé, R. (1996), “Democracia y política exterior”, en Jalabe, R. S. (comp.), La política exterior argentina y sus protagonistas: 1880-1995, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano-cari.
- Busso, A. (2001), “Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión de De La Rúa: entre la continuidad y los condicionamientos domésticos”, en Bologna, A. B. (comp.), La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno, ¿impacto o irrelevancia?, Rosario, Ediciones cerir.
- Cavallo, D. (1996), “La inserción de la Argentina en el primer mundo”, en Jalabe, R. S. (comp.), La política exterior argentina y sus protagonistas: 1880-1995, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano-cari.
- Díaz, R. (2003), “La política exterior de los candidatos a presidente de la Argentina”, Buenos Aires, csis-Buenos Aires.
- Di Tella, G. (1996), “Política exterior argentina: actualidad y perspectivas”, en Jalabe, R. S. (comp.), La política exterior argentina y sus protagonistas: 1880-1995, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano-cari.

2. Karl Deutsch, en su clásico estudio publicado en 1957, *Political Community and the North Atlantic Area*, distingue entre “amalgamated security communities”, unidades políticas independientes que se asocian bajo un gobierno unificado, y “pluralistic security communities”, en las que la asociación no anula la independencia jurídica de las unidades que le dan origen. Los vínculos en materia de seguridad que se están desarrollando entre los miembros del Mercosur se orientan, naturalmente, hacia una comunidad “pluralista”.

- Hurrell, A. (1998), "An emerging community in South America?", borrador, Nuffield College, Oxford University.
- Lechini, G. (2001), "África desde Menem a De la Rúa: continuidad de la política por impulsos", Bologna, A. B. (comp.), La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno, ¿impacto o irrelevancia?, Rosario, Ediciones cerir.
- Russell, R. (2003), "Política exterior y veinte años de democracia: un primer balance," borrador del trabajo presentado en el seminario de flacso: "Veinte años de democracia en Argentina", 16 al 18 de octubre de 2003.