

Claves de la decisión argentina de no contribuir a la Operación de Naciones Unidas en el Líbano



Juan Alberto Rial*

Introducción

El 13 de julio de 2006, Hezbollah ataca una patrulla israelí, ataque en el que mueren ocho soldados israelíes y dos de ellos son secuestrados¹. En una desproporcionada reacción ante este hecho puntual (esgrimido como causa eficiente por parte del gobierno israelí) se desata una guerra en el Líbano, entre el estado Israelí y el movimiento Hezbollah².

Como cualquier conflicto en Medio Oriente, no hay demasiada novedad en los choques armados. El ejército regular libanés se enfrentó al israelí, junto con los ejércitos árabes, en 1948, con la creación del estado de Israel, a lo que siguió la firma de un armisticio entre Líbano e Israel.

A pesar de no haber participado en la guerra de 1967, Líbano se convierte en la caja de resonancia de las tensiones producto de la misma, dado que con la ocupación de Palestina, se convirtió en el país (junto con Jordania), que más refugiados palestinos recibió en relación con su población y tamaño. Inclusive, diversos movimientos de resistencia palestinos se trasladaron al Líbano tras la represión del ejército jordano sobre ellos en 1969 (el "setiembre negro"), y utilizaron, en diversas ocasiones, el territorio libanés para llevar a cabo acciones contra Israel.

Es por ello que, en diversas ocasiones, Líbano se convirtió en blanco de las acciones de las fuerzas armadas israelíes (por ejemplo, en diciembre de 1968, toda su fuerza aérea fue destruida por un comando israelí).

* El autor es Secretario del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Profesor de Derecho Internacional Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, Coordinador del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa del IRI y del Departamento de Derecho Internacional del IRI, y Maestrando en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP.

¹ 20 minutos noticias <http://www.20minutos.es/noticia/140398/0/ORIENTEMEDIO/HEZBOLA/SOLDADOS/>

² La Nación http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=822695&origen=acumulado&acumulado_id=

Tras la guerra del '73, nace una coalición de partidos laicos libaneses denominada "Movimiento Nacional", identificada con los movimientos armados palestinos (caratulable como de "izquierda"), que se enfrenta con el Partido Falangista conducido por el ex-ministro de Relaciones Exteriores Charles Malik (cercano a los EE.UU.), partido que acude a las armas y convoca a todos los cristianos (bajo el rótulo de "Frente Libanés") para liberar al Líbano de la influencia revolucionaria palestina, apoyada por la URSS y por los países árabes radicales.

En 1976 el ejército sirio entra en el Líbano para frenar el avance de las tropas de la coalición de los movimientos palestinos y del Movimiento Nacional contra los campamentos del Frente Libanés

Ante esa coyuntura es que, en 1978, Israel invade el sur del Líbano hasta el río Litani y crea una milicia formada por reservistas, la cual proclama en 1979 el Estado de "Líbano Libre", en los 800 kms. cuadrados ocupados por el ejército israelí hasta 2000.

En tal estado de cosas, el Partido Falangista toma el poder y firma un tratado de paz con Israel, tras el cual se busca la erradicación de los movimientos armados palestinos. Dicha estrategia se transforma en objetivo claro con la invasión israelí en 1982, año en el cual el General Ariel Sharon sitia Beirut entre junio y agosto para luego instalar un poder falangista en el Líbano, con el beneplácito de Occidente, Arabia Saudita y Egipto.

El nuevo gobierno falangista firma un acuerdo (impuesto) de paz con Israel en 1983.

Cerca de 200.000 cristianos de la región de Chouf son trasladados a la fuerza. La milicia cristiana y la drusa se enfrentan entre sí. Las organizaciones armadas de los partidos laicos libaneses son desarmados y perseguidos por el gobierno falangista, con la colaboración de la fuerza de interposición de Naciones Unidas.

Tal contexto histórico es la incubadora que prohija el nacimiento de Hezbollah, el Partido de Dios, que se moviliza para terminar con la ocupación en el sur libanés, y alimenta sus filas con miembros de la comunidad chiíta, alentada por la revolución islámica iraní de 1979.

En 1991, Siria y Arabia Saudita controlan el Líbano, cuando Rafik Hariri (estrechamente vinculado con el Rey de Arabia Saudita) asume el cargo de Primer Ministro del Líbano, posición en la que se mantendrá entre 1992 y 1998, y luego de 2000 a 2004. Bajo la conducción de Hariri es que el Líbano hereda una deuda de 40.000 millones de dólares.

Ya en 2004, a través de la resolución 1559, Naciones Unidas toma nota de lo endeble de la situación en el Líbano. Por aquel entonces, Estados Unidos decide terminar con la influencia sirio-iraní sobre el Líbano, influencia que se materializa, al decir nor-

teamericano, en el accionar de Hezbollah. Así es que la resolución condena la prórroga del mandato del presidente Émile Lahoud, exige el retiro de las tropas sirias, el despliegue del ejército nacional en el sur del país, y el desarme de todas las milicias.

El Líbano, por aquél entonces, se encontraba en un virtual estado de guerra civil, y en tal marco es que Hariri es asesinado, lo que moviliza al Consejo de Seguridad a formar una comisión investigadora de dicho asesinato y a amagar a crear un tribunal internacional, así como a llamar nuevamente a seguir la letra, por parte del gobierno libanés, de la resolución 1559.

Cabe mencionar que la misión desplegada por Naciones Unidas en el Líbano fue creada en 1978, para confirmar la retirada de Israel del Líbano, restaurar la paz y la seguridad internacionales y prestar asistencia al Gobierno del Líbano para que restableciese su autoridad efectiva en la zona.

Ubicándonos temporalmente en 2006, más precisamente el 12 de julio, vemos que se inician las hostilidades entre el ejército israelí y Hezbollah tras el secuestro de dos soldados israelíes. Antes de la formalización del cese de las hostilidades entre ambos bandos, el Consejo de Seguridad adopta el 11 de agosto la resolución 1701, donde decidió que, además de su mandato original, la FPNUL (Fuerza Provisional de Naciones Unidas en el Líbano, creada por resolución 425 del 19 de marzo de 1978, con motivo de la invasión que hizo Israel, por aquél entonces, del Líbano) supervisara la cesación de hostilidades; acompañase y apoyase a las Fuerzas Armadas del Líbano durante su despliegue en el sur del Líbano; y extendiese su asistencia a ayudar a asegurar el acceso humanitario a las poblaciones civiles y el regreso voluntario y seguro de las personas desplazadas.

Se alcanza un cese al fuego el 14 de agosto después de más de un mes de enfrentamientos entre el ejército israelí y Hezbollah, durante el cual 1.183 personas perdieron la vida y otras 4.055 resultaron heridas, además de tener con una crisis humanitaria en ciernes, dado que los combates produjeron el desplazamiento de aproximadamente 1.200.000 personas (900.000 libaneses y 300.000 israelíes).

Tratamiento multilateral del tema

Desde el inicio de las hostilidades entre Israel y Hezbollah, en el ámbito multilateral trató de encausarse la cuestión, a los fines de no agravar una situación per se altamente inestable.

El mismo día en que las acciones armadas comenzaron, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas convocó a una reunión de urgencia, donde se decidió el envío de una misión al área del conflicto³ (Ver página siguiente)

El 15 de julio, 18 ministros de Relaciones Exteriores de países árabes requirieron a Naciones Unidas intervenir, a los fines de hacer cesar con la violencia entre Israel y el Hezbollah⁴. A la vez, el Primer Ministro libanés, Fuad Siniora solicitó ante Naciones Unidas un "alto al fuego"⁵.

El 16 de julio, cuando se llevaba a cabo la Cumbre del G 8 en San Petersburgo, los Jefes de Estado y de Gobierno formularon una declaración donde se pide a Israel, a los palestinos y a la milicia Hezbollah que suspendan sus operaciones armadas y que liberen a los soldados capturados y a los ministros y parlamentarios palestinos detenidos⁶.

Tras la reunión del G8, tanto el Primer Ministro británico, Tony Blair, como el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, lanzan un llamamiento a los fines de crear una Fuerza Internacional de Interposición, a los fines de garantizar el cese de la violencia en el Líbano⁷.

La Secretaria de Estado norteamericana, Condoleezza Rice, manifestó, por aquél entonces, que una tregua constituiría nada más que una falsa promesa, dado que había que buscar crear las condiciones necesarias para una paz duradera.⁸

El 23 de julio, los ministros de relaciones exteriores de Alemania y Francia visitaron Jerusalén, donde el ministro de defensa israelí, Amir Peretz, sugirió como una alternativa para salir de la crisis que hasta tanto el ejército libanés se hiciera fuerte en la frontera norte con Israel, se produjera el despliegue de una fuerza multinacional con amplia autoridad, posiblemente de la OTAN⁹.

A los fines de adoptar una posición común, o establecer un piso para la negociación, se lleva a cabo una reunión en Roma el 25 de julio, donde se reunieron los líderes de 13 países y cinco organizaciones internacionales (Naciones Unidas, el Banco Mundial, y tres de la Unión Europea) respondiendo al llamado de la secretaria de estado norteamericana.

3 La Nación, 14 de julio http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=823296&origen=acumulado&acumulado_id=

4 La Nación, 15 de julio http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=823756&origen=acumulado&acumulado_id=

5 La Nación, 15 de julio http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=823629&origen=acumulado&acumulado_id=

6 G-8, Medio Oriente, San Petesburgo, 16 de julio de 2006, http://www.g8.gc.ca/m_east-en.asp

7 El País, 18 de julio http://www.elpais.es/articulo/internacional/ONU/pide/fuerza/paz/Libano/elpepiint/20060718elpepiint_2/Tes/

8 La Nación http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=825491&origen=acumulado&acumulado_id=

9 El País, 24 de julio de 2006, http://www.elpais.es/articulo/internacional/Israel/acepta/fuerza/interposicion/Libano/elpepiint/20060724elpepiint_1/Tes/

Dicha reunión (a la cual no asistieron Líbano, Israel, Siria, Irán o representantes de Hezbollah) contó con dos posiciones encontradas. Por un lado, la de países como EE.UU., Reino Unido, Alemania y Canadá, sostenedores del derecho de Israel a defenderse de los ataques de Hezbollah. En la “vereda de enfrente”, países como la Federación Rusa, Francia e Italia, que coincidieron en considerar «desproporcionada» la respuesta israelí. Entre los árabes (Egipto, Arabia Saudita y Jordania) lo central estuvo en la solidaridad con los civiles libaneses que murieron o que fueron desplazados por el conflicto.¹⁰ En tal foro, los países que consideraban desproporcionada la respuesta israelí, pretendían iniciar la discusión en relación a la posible composición de una fuerza de interposición, así como del financiamiento necesario para reconstruir el Líbano, topándose con la infranqueable negativa, por parte de EE.UU., de considerar un “alto al fuego” hasta tanto no

se llegara a las condiciones fácticas necesarias para que la paz fuera duradera, dado que no se podía permitir al Líbano volver a la situación previa al estallido del conflicto (se entiende que dicha posición apuntaba al desarme de Hezbollah o al alejamiento del grupo de la frontera libano-israelí como “condictio sine qua non”). Dicha posición puede interpretarse como un implícito apoyo, por parte de los EE.UU. y de Gran Bretaña (cuyo gobierno coincidía en lo sustancial con el punto de vista norteamericano) del accionar del estado hebreo en el Líbano. En tal sentido, las declaraciones de Condolezza Rice en Roma, al momento de hablar de una fuerza internacional de interposición, apuntaban a la necesidad de un mandato robusto, que la habilitara a proceder al desarme del Hezbollah, en tanto Francia y Rusia se contentaban con que la misión reforzara la presencia del ejército libanés en todo el territorio del país¹¹.

En tal grado fueron irreconciliables las posiciones, que la conferencia terminó sin un documento final, y solo se plasmó el

Las declaraciones de Condolezza Rice en Roma, al momento de hablar de una fuerza internacional de interposición, apuntaban a la necesidad de un mandato robusto, que la habilitara a proceder al desarme del Hezbollah, en tanto Francia y Rusia se contentaban con que la misión reforzara la presencia del ejército libanés en todo el territorio del país



¹⁰ BBC Internacional, 26 de julio, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_5216000/5216810.stm

¹¹ CCN, 26 de julio, <http://www.cnn.com/2006/WORLD/meast/07/26/rome.transcript/index.html>

disenso en una declaración final "conjunta" leída por la secretaria de estado norteamericana, Condolezza Rice, y el ministro italiano de relaciones exteriores, Máximo D'Alema.

Y ese grado de disenso también se vio reflejado en el Consejo de Seguridad, cuando se discutió una resolución de condena por las acciones de Israel que causaron la muerte de cuatro observadores de FNUPL (quienes habían informado a Israel sobre su exacta ubicación, a los fines de evitar caer bajo el fuego de su ejército¹²). No se pudo avanzar en el primer proyecto que catalogaba al ataque como "deliberado". La declaración presidencial, que en definitiva se aprobó, puso de manifiesto la "profunda conmoción y perplejidad del Consejo", instando a Israel a "adelantar una investigación profunda del incidente, tomando en cuenta cualquier material relevante de las autoridades de la ONU, y divulgar los resultados lo más pronto posible"¹³. Naturalmente, tampoco se pudo avanzar en la solicitud formulada por el Secretario General de "cese al fuego". El fracaso de dicha propuesta, que nuevamente chocó con la intransigente posición norteamericana, resultó consistente con el pedido del representante israelí, Dan Gillerman, quien pidió que se supeditara un alto al fuego al desarme de Hezbollah.

A pesar de la liviandad de la declaración del presidente del Consejo de Seguridad, la acción de Israel recibió la condena internacional: la Unión Europea la calificó como "inaceptable", y se presentaron reclamos de los países de cuya nacionalidad eran las cuatro víctimas: China, Finlandia, Austria e Irlanda.

A la vez, se producían dos fenómenos simultáneos no previstos: apreciaban críticas desde el interior de Israel, donde comenzaba a agrietarse el apoyo unánime previo¹⁴, y la población libanesa, en lugar de responsabilizar a Hezbollah por los bombardeos que sufrían, lo visualizaban como el único ejército de defensa nacional, y a Israel como el único culpable de lo que le pasaba al Líbano¹⁵.

Inclusive, por aquel entonces, se comienza a escuchar la voz de Hezbollah: el líder chií, Hasan Nasralá, había manifestado que no se permitiría ninguna salida que les robara la dignidad¹⁶.

12 La Nación, 25 de julio, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=826138&origen=acumulado&acumulado_id=

13 ONU, 30 de julio de 2006, <http://www.un.org/News/Press/docs//2006/sc8791.doc.htm>

14 La Nación, 27 de julio, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=826604&origen=acumulado&acumulado_id=

15 La Nación, 27 de julio, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=826542&origen=acumulado&acumulado_id=

16 El País, 27 de julio de 2006, http://www.elpais.es/articulo/internacional/Hezbollah/supedita/alto/fuego/canje/prisioneros/elpepiint/20060727elpepiint_8/Tes/

Mientras tanto, el gobierno israelí se siente autorizado “de facto” a seguir bombardeando el Líbano por la falta de consenso por parte de la comunidad internacional en pedir un “alto al fuego” o de condenar sus acciones. De hecho, el ministro de Justicia, Haim Ramon declaró: «hemos recibido la autorización del mundo para continuar las operaciones, es decir, la guerra hasta erradicar a Hezbollah»¹⁷.

En tanto, las acciones armadas de Israel se encuentran de nuevo frente a la condena internacional: tras dos horas de bombardeos sobre la ciudad de Qaná, un edificio colmado de personas que buscaban refugios de los aviones israelíes se derrumban, y de sus escombros se rescató el cuerpo de 54 personas, de los cuales 27 eran niños¹⁸. El primer ministro, Fuad Siniora, exigió un alto el fuego inmediato y se negó a recibir a la secretaria de estado, Condoleezza Rice.

La posición norteamericana varía radicalmente... Condoleezza Rice afirma, desde Jerusalén, que ya es hora de un cese al fuego¹⁹.

El gobierno de Ehud Ólmert decide detener los bombardeos durante 48 horas, para

investigar lo sucedido, y para permitir a la población civil que desee abandonar el sur del Líbano, hacerlo.

El secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, instó al Consejo de Seguridad a que condenara el ataque israelí al poblado libanés de Qana y que pidiera el fin inmediato de las hostilidades²⁰, y Francia solicita el “pronto despliegue” de una fuerza internacional de 25.000 hombres en la frontera entre Líbano, Siria e Israel²¹. A su vez, desde EE.UU. se pide a Israel el máximo de

El gobierno israelí se siente autorizado “de facto” a seguir bombardeando el Líbano por la falta de consenso por parte de la comunidad internacional en pedir un “alto al fuego” o de condenar sus acciones. De hecho, el ministro de Justicia, Haim Ramon declaró: «hemos recibido la autorización del mundo para continuar las operaciones, es decir, la guerra hasta erradicar a Hezbollah»



17 EL País, 28 de julio, http://www.elpais.es/articulo/internacional/Israel/afirma/tiene/apoyo/mundo/elpepiint/20060728elpepiint_1/Tes/

18 EL País, 31 de julio, http://www.elpais.es/articulo/internacional/Matanza/civiles/sur/Libano/elpepiint/20060731elpepiint_1/Tes/

19 EL País, 31 de julio, http://www.elpais.es/articulo/internacional/Rice/hora/alto/fuego/elpepiint/20060731elpepiint_3/Tes/

20 La Nación, 30 de julio, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=827528&origen=acumulado&acumulado_id=

21 EL País, 31 de julio, http://www.elpais.es/articulo/internacional/bombardeo/israeli/accelera/debate/Consejo/Seguridad/frenar/guerra/elpepiint/20060731elpepiint_12/Tes/

contención, mientras el gabinete de Tony Blair se ve jaqueado por las críticas (internas y externas) por su falta de condena a Israel

Tras dos horas de bombardeos sobre la ciudad de Qaná, un edificio colmado de personas que buscaban refugios de los aviones israelíes se derrumban, y de sus escombros se rescató el cuerpo de 54 personas, de los cuales 27 eran niños



por el bombardeo sobre civiles y su renuencia a solicitar un alto al fuego inmediato.²²

El Secretario General se dirigió al Consejo de Seguridad y se manifestó en este sentido:

«Les imploro que aparten sus diferencias... Debemos condenar esta acción en los términos más duros posibles... Estoy profundamente consternado por el hecho de que mis anteriores llamados a un cese de las hostilidades no hayan sido atendidos... La crisis en el Líbano plantea un desafío extremo a la ONU, sobre todo al Consejo de Seguridad...»²³ Para condenar el bombardeo de Israel sobre Qaná, el Consejo de Seguridad no adopta una resolución ni solicita un alto al fuego (debido a la oposición de los Estados Unidos), y sólo se consigue una declaración del Presidente del órgano donde manifiesta su estupor y conmoción por las acciones israelíes.²⁴

A pesar del anuncio de la tregua por parte del ejecutivo israelí, continúan las operaciones en el sur del Líbano (los analistas aseveran que se daba esta circunstancia a la presión del ejército, pero desde el mismo Israel, se asegura que la ruptura de la tregua buscó solamente proteger a sus soldados)²⁵.

Finalmente, la Unión Europea adopta una posición única, y pide «el cese inmediato de las hostilidades» en Líbano, «seguido de un alto el fuego sostenible» que permita el despliegue de una fuerza multinacional de paz en el país. El acuerdo se alcanzó tras cuatro horas de discusión y fue unánimemente presentado por los distintos ministros de Exteriores comunitarios.²⁶

También consiguen adoptar una posición política común los países de la Organización de la Conferencia Islámica, posición que se manifiesta a través de la Declaración de Putrajaya (Malasia)²⁷,

22 El País, 31 de julio, http://www.elpais.es/articulo/internacional/conflicto/Libano/siembra/division/Gobierno/Blair/elpepiint/20060731elpepiint_8/Tes/

23 La Nación, 31 de julio, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=827693&origen=acumulado&acumulado_id=

24 ONU, 30 de julio, <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8791.doc.htm>

25 La Nación, 4 de agosto, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=827904&origen=acumulado&acumulado_id=

26 El País, 2 de agosto, http://www.elpais.es/articulo/internacional/UE/pide/cese/inmediato/hostilidades/elpporintcor/20060802elpepiint_7/Tes/

donde expresan su profunda preocupación por la “agresión” contra el Líbano, responsabilizan directamente a Israel por su actos de agresión contra la integridad territorial y soberanía libanesa, y manifiestan su preocupación por la inhabilidad demostrada por Naciones Unidas para conseguir un alto al fuego, a la vez que demandan al Consejo de Seguridad a que ejerza sus funciones para garantizar la paz y seguridad internacionales.

El 5 de agosto, a cuatro semanas del inicio de las hostilidades, Francia y los EE.UU. acercan posiciones y presentan un proyecto común de resolución al Consejo de Seguridad, donde se llama a un «total cese de las hostilidades basado, en particular, en el inmediato cese por parte de Hezbollah de todos los ataques y el inmediato cese por parte de Israel de todas sus operaciones militares ofensivas». Asimismo, reitera “... el fuerte respaldo para un completo respeto de la Línea Azul”.

En lo dispositivo se establece que para alcanzar un alto el fuego permanente y una solución duradera a la crisis, las partes en conflicto deberían avenirse a:

- El respeto estricto de la soberanía e integridad territorial de Israel y Líbano, así como de la Línea Azul.
- La delimitación de las fronteras internacionales de Líbano, en particular en las áreas en disputa, como las granjas de Chebaa.
- La creación de una zona libre de personal armado, efectivos y armamento, salvo el caso de las fuerzas militares y de seguridad de Líbano y las que operan bajo mandato de la ONU.
- El desarme de todas las milicias en Líbano y la extensión de la autoridad del Gobierno libanés sobre todo su territorio.
- El establecimiento de un embargo internacional de venta y suministro de armas hacia Líbano.
- La eliminación de fuerzas extranjeras presentes en Líbano sin el consentimiento de su Gobierno²⁸.

El proyecto recibió el beneplácito del presidente Bush y fue calificado como “muy importante” por parte del gobierno israelí, aunque considerado inadecuado por el Líbano, a través de su embajador acreditado ante Naciones Unidas, Nouhad Mahmoud, dado que para ser practicable requeriría el inmediato retiro, por parte de Israel, de territorio libanés, lo que no es mencionado explícitamente²⁹. En términos similares se manifestó Hezbollah, a

27 Organización de la Conferencia Islámica, 3 de agosto, <http://www.oic-oci.org/press/English/2006/august%202006/put-dec-leb.htm#leb>

28 El País, 6 de agosto, http://www.elpais.es/articulo/internacional/EE/UU/Francia/pactan/resolucion/cese/completo/hostilidades/elpporintcor/20060806elpepiint_4/Tes/

29 La Nación, 5 de agosto, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=829231&origen=acumulado&acumulado_id=

Finalmente, el 11 de agosto, el Consejo de Seguridad adopta por unanimidad la resolución 1701. La resolución "... exhorta al Gobierno del Líbano y a la FPNUL a que, conforme a lo autorizado en el párrafo 11, desplieguen en conjunto sus fuerzas en toda la región meridional y exhorta al Gobierno de Israel a que, una vez iniciado ese despliegue, retire todas sus fuerzas del Líbano meridional en forma paralela..."



través del ministro de Energía y representante de ese partido en el gabinete, Mohamed Fneish, quien expresó que nada cesa mientras permanezca «un solo soldado israelí en suelo libanés... Sólo aceptamos un alto el fuego si Israel detiene sus

ataques y retira a todos sus soldados de suelo libanés. Cuando eso ocurra, es muy simple: nos detendremos. Porque no somos nosotros los que agredimos»³⁰.

El 7 de agosto, el premier Fuad Siniora, pronuncia un discurso ante los ministros de Relaciones Exteriores de la Liga Árabe, reunidos en Beirut, a quienes pide ayuda para obtener un «cese el fuego inmediato e incondicional» en el Líbano.

En respuesta a su pedido, los 22 países de la Liga Árabe acordaron ejercer toda su presión para intentar enmendar el proyecto de resolución de alto el fuego presentado por Estados Unidos y Francia al Consejo de Seguridad de la ONU y amoldarlo a las exigencias libaneses. Coherentemente con ello, partieron a Nueva York el secretario general de la organización, Amro Musa, acompañado por los ministros de Asuntos Exteriores de Qatar y Emiratos Árabes Unidos³¹.

Por otro lado, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se expresó en relación al conflicto, a través de una resolución donde condena la operación militar en el Líbano y reclama su finalización inmediata y pide el envío de una misión de investigación a la zona para evaluar la magnitud y las consecuencias de esos ataques³², en un proyecto presentado por la Organización de la Conferencia Islámica.

Finalmente, el 11 de agosto, el Consejo de Seguridad adopta por unanimidad la resolución 1701.

Por fin se logra plasmar lo que el premier libanés Fouad Siniora,

30 La Nación, 6 de agosto, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=829432&origen=acumulado&acumulado_id=

31 La Nación, 7 de agosto, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=829674&origen=acumulado&acumulado_id=

32 La Nación, 11 de agosto, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=830784&origen=acumulado&acumulado_id=

y el Secretario General de Naciones Unidas pedían desde el 12 de julio: "El Consejo de Seguridad... Pide una cesación total de las hostilidades basada, en particular, en la cesación inmediata por Hezbollah de todos los ataques y en la cesación inmediata por Israel de todas las operaciones militares ofensivas..."³³

La resolución "... exhorta al Gobierno del Líbano y a la FPNUL a que, conforme a lo autorizado en el párrafo 11, desplieguen en conjunto sus fuerzas en toda la región meridional y exhorta al Gobierno de Israel a que, una vez iniciado ese despliegue, retire todas sus fuerzas del Líbano meridional en forma paralela..."³⁴

El texto pide el repliegue Hezbollah (aunque no es nombrado de manera expresa en las cláusulas pertinentes, pero se menciona a los acuerdos de Taif, donde se reconoce que no existe otra autoridad en el territorio libanés que el gobierno, y se pide el pleno respeto de la línea azul) para conseguir un alto el fuego permanente. No se crea una fuerza multinacional (como pretendían desde el principio Estados Unidos e Israel) sino que se opta por reforzar el mandato de la FPNUL, que velará por el cumplimiento de la tregua y que operará con un máximo de 15.000 efectivos³⁵.

Asimismo, se pide el retiro israelí de territorio libanés "lo antes posible", a la vez que se le da la bienvenida al ejército libanés, quien colaborará con la ONU a los fines de controlar el sur de su país (ya se había elevado unos días antes una propuesta, por parte del premier libanés a su par israelí, consistente en el despliegue de unos 15.000 soldados del ejército regular libanés para asegurar y controlar "la línea azul").

También se establece que no se producirá "Ninguna venta ni suministro de armas y material conexo al Líbano, salvo con la autorización de su Gobierno" (para evitar que caigan en mano de Hezbollah) y se requiere la "incondicional liberación" de los soldados israelíes apresados el 12 de julio (no se hace mención a la posibilidad de intercambio de prisioneros, lo que constituía una petición de Hezbollah "ab initio").

Se consideró tan trascendente la votación por parte de los integrantes del Consejo de Seguridad, que participaron personalmente la secretaria de Estado norteamericana, Condoleezza Rice, la ministra británica de Relaciones Exteriores, Margaret Beckett, y su par francés, Philippe Douste-Blazy.

La diplomacia francesa argumentó, en relación al reforzamiento del mandato de la FPNUL, que es más sencillo utilizar lo existente

33 ONU, Consejo de Seguridad, resolución 1701.

34 ONU, Consejo de Seguridad, resolución 1701.

35 El País, 12 de agosto, http://www.elpais.es/articulo/internacional/Consejo/Seguridad/aprueba/resolucion/detener/guerra/Libano/elpporintcor/20060812elpepiint_10/Tes/

que crear una fuerza nueva, a la vez que lo norteamericanos aseveraban que se adoptaba la resolución en interés de Beirut y de Tel Aviv, dado que se evitaba el retorno al "statu quo ante".

A pesar de que, al fin, todas parecían buenas noticias, el Secretario General de las Naciones Unidas señalaba que la demora

El Secretario General de las Naciones Unidas señalaba que la demora "afectó gravemente la confianza del mundo en el trabajo de las Naciones Unidas", a la vez que manifestó: "...estoy decepcionado de que el Consejo no haya tenido éxito mucho, mucho antes"¹. Añadió: "...»La guerra no es la continuación de la política por otros medios. Todo lo contrario: representa el catastrófico fracaso de la habilidad y la imaginación de los políticos.



"afectó gravemente la confianza del mundo en el trabajo de las Naciones Unidas", a la vez que manifestó: "...estoy decepcionado de que el Consejo no haya tenido éxito mucho, mucho antes"³⁶. Añadió: "...»La guerra no es la continuación de la política por otros medios -apuntó,

haciendo referencia al célebre aforismo del general prusiano Carl von Clausewitz-. Todo lo contrario: representa el catastrófico fracaso de la habilidad y la imaginación de los políticos.»³⁷

Horas después, tanto Israel, como el Líbano y Hezbollah, anunciaron que acataban el alto al fuego, el cual comenzó a regir el día lunes 14 de agosto a las 08.00 de la hora local.³⁸

Aprovechando el plazo que la hora y día de cese al fuego le otorgaba, el ejército israelí alcanzó el río Litani, el primer objetivo de mínima fijado para invadir el Líbano (a unos 30 kilómetros de la frontera con Israel)³⁹.

El 29 de agosto, buscando consolidar el cese al fuego, el Secretario General de Naciones Unidas realizó una visita a Jerusalén, donde se entrevistó con el Primer Ministro israelí, Ehud Ólmert, donde se discutió la posibilidad del despliegue de fuerzas internacionales para interponerse entre las fuerzas israelíes y Hezbollah, así como la necesidad del control, por parte de las fuerzas regulares libanesas, del sur del país⁴⁰.

36 La Nación, 11 de agosto, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=830807&origen=acumulado&acumulado_id=&aplicacion_id=12

37 La Nación, 12 de agosto http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=831042&origen=acumulado&acumulado_id=

38 El País, 13 de agosto, http://www.elpais.es/articulo/internacional/Israel/avanza/alto/fuego/elpepiint/20060813elpepiint_2/Tes/

39 La Nación, 13 de agosto http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=831313&origen=acumulado&acumulado_id=

Las primeras dificultades que se presentaron para la efectiva implementación de la resolución 1701 radicaron en las reiteradas rupturas del “cese de las hostilidades” decretada por el Consejo de Seguridad, y la constitución del contingente de 13.000 efectivos que debían integrarse a los 2.000 ya desplegados en el Líbano y al ejército libanés.

De acuerdo a documentos de las Naciones Unidas, la FPNUL II debería componerse de ocho batallones de infantería mecanizada, tres batallones livianos de reconocimiento, tres batallones de ingenieros y una unidad de cinco helicópteros de observación, así como de un hospital militar, un batallón de logística, cuatro compañías de comunicación, dos de policía militar y otras tres compañías afectadas al cuartel general.⁴¹

En parte, el recelo por la contribución a FPNUL II tenía que ver con la ambigüedad del mandato, porque la resolución 1701 dejó algunas dudas en relación a las tareas y atribuciones de la misión de Naciones Unidas.

Por ejemplo, no se hizo mención expresa al desarme de Hezbollah (aunque esa era la voluntad de Israel), que al decir del canciller francés, Philippe Douste-Blazy, no le corresponde a FPNUL II, dado que esa sería una tarea suicida, y que es un proceso que debe realizarse por medios «puramente políticos».

Por otro lado, el Líbano insistió en que la resolución del alto el fuego sea enmarcada dentro del capítulo VI de la carta, lo que garantizaba su actuación «pacífica».

Quedaba en claro que, por el estrecho vínculo demostrado por los Estados Unidos y por Gran Bretaña con Israel durante el conflicto, a lo que se le suma el “pantano militar” en el que se encuentran en Afganistán e Irak, y que Alemania (por su pasado nazi) se convirtió en el paladín del “derecho israelí a defenderse” (aunque ofreció a colaborar con la seguridad costera del Líbano, pero no con soldados terrestres), la mayor contribución debía

De acuerdo a documentos de las Naciones Unidas, la FPNUL II debería componerse de ocho batallones de infantería mecanizada, tres batallones livianos de reconocimiento, tres batallones de ingenieros y una unidad de cinco helicópteros de observación, así como de un hospital militar, un batallón de logística, cuatro compañías de comunicación, dos de policía militar y otras tres compañías afectadas al cuartel general



40 ONU, 29 de agosto, <http://www.un.apps/sg/offthecuff.asp?nid=924>

41 La Nación, 19 de agosto
http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=832866&origen=acumulado&acumulado_id=

*L*a secretaria de Estado norteamericana, Condoleezza Rice, manifestó en una entrevista al diario USA Today, que no le correspondería a Naciones Unidas proceder al desarme de Hezbollah, y que esa tarea quedaba en manos del gobierno del Líbano



provenir de Francia, a cargo de la comandancia de la FPNUL y candidato «natural» por haber tenido bajo su protectorado al Líbano hasta 1944, año de su independencia.

España, Italia, Turquía, Marruecos, Indonesia y Malasia manifestaron su voluntad de colaborar, pero sólo si todos los partidos políticos libaneses aceptan su participación; léase, en tanto y en cuanto contasen con el visto bueno de Hezbollah.⁴²

Ante las dudas expresadas por los posibles contribuyentes a FPNUL II (Francia, Italia y España), la secretaria de Estado norteamericana, Condoleezza Rice, manifestó en una entrevista al diario USA Today, que no le correspondería a Naciones Unidas proceder al desarme de Hezbollah, y que esa tarea quedaba en manos del gobierno del Líbano⁴³

Ya el 17 de agosto, se inicia el despliegue del ejército libanés en el sur del país, condición para que se completara el repliegue del ejército israelí a su propio territorio,⁴⁴ llegando hasta el río Litani, por primera vez en 40 años.

Por aquél entonces, Naciones Unidas, a través de su vicesecretario general, Mark Malloch Brown, urge al despliegue de fuerzas internacionales para colaborar con el ejército libanés, urgencia a la cual responden Francia, Italia, Finlandia, Bangladesh, Indonesia, Nepal Dinamarca y Alemania (éstas dos últimas ofrecieron patrullas costeras) a los fines del rápido despliegue de 3500 efectivos en el sur libanés.⁴⁵

El 23 de setiembre, ante el retardo en la constitución de la FPNUL II, se reunieron en Bruselas embajadores y representantes de Defensa de la Unión Europea, quienes «pusieron el énfasis en la necesidad de reforzar la FPNUL II lo más rápido posible», manifestaron su acuerdo en que la contribución europea al contingente de paz debe ser «significativa», pero evitaron entrar en el espinoso terreno de cuántos soldados aportará cada país⁴⁶.

42 La Nación, 16 de agosto, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=831980&origen=acumulado&acumulado_id=

43 El País, 18 de agosto, http://www.elpais.es/articulo/internacional/Francia/Italia/Espana/exigen/garantias/elpporintcor/20060818elpepiint_2/Tes/

44 El País, 17 de agosto, http://www.elpais.es/articulo/internacional/Ejercito/libanes/despliega/hoy/sur/elpepiint/20060817elpepiint_1/Tes/

45 La Nación, 18 de agosto, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=832623&origen=acumulado&acumulado_id=

Tras la reunión del Consejo Europeo con el Secretario General de la ONU, Kofi Annan anunció que "... Europa proporcionará más de la mitad de las tropas y formará la columna vertebral de la FPNUL II»... En total, los países de la Unión se comprometieron a proporcionar entre 5.600 y 6.900 cascos azules, que se desplegaron antes de una semana después del anuncio⁴⁷.

En la misma reunión, se decidió que Francia comandaría la operación (al momento del despliegue Francia la comandaba) hasta febrero de 2007, mes en el cual el mando se traspasará a Italia (máximo aportante de FPNUL II, con 3.000 efectivos).

Annan explicó además que Malasia, Indonesia y Bangladesh se habían comprometido también a aportar tropas, y que también Turquía podía convertirse en aportante (todo ello a pesar del recelo de Israel en tener tropas de países musulmanes que no reconocieron a Tel Aviv aún en sus fronteras).

Asimismo, se reafirmó que FPNUL II no tendría a su cargo el desarme de Hezbollah, y que el mismo sería resultado del diálogo político libanés.

El Secretario General de la ONU, en tanto, inicia una gira por Medio Oriente, donde visita Beirut y Tel Aviv a fin de obtener garantías de pleno respeto del "alto al fuego" así como para conseguir el levantamiento del bloqueo aéreo y marítimo sobre el Líbano y requerir el inmediato retiro del ejército hebreo del estado del cedro⁴⁸.

Ya a fines de agosto y principios de setiembre, se inicia el desembarco de los contingentes francés, italiano y español, que constituyeron, en definitiva, el grueso del aporte europeo a FPNUL II.

Luego de intensas negociaciones, Israel acepta el 7 de setiembre cesar con el bloqueo marítimo⁴⁹, declarando que las fuerzas internacionales reemplazarían a las de Israel en el control de puertos y aeropuertos libaneses, cese que se operacionaliza el 8 del mismo mes.⁵⁰

El 20 de setiembre, Israel comienza a completar el retiro de las Fuerzas de Defensa israelíes del territorio libanés, a medida que se desplegaban los cascos azules de FPNUL II.

Para el 1 de octubre, Israel se retira de casi la totalidad del territorio que había ocupado desde el inicio de las hostilidades,

46 El País, 24 de agosto, http://www.elpais.es/articulo/internacional/UE/acuerda/reforzar/manera/urgente/fuerza/paz/Libano/elpporintcor/20060824elpepiint_2/Tes/

47 El País, 26 de agosto, http://www.elpais.es/articulo/internacional/UE/aportara/grueso/fuerza/paz/elpporintcor/20060826elpepiint_2/Tes/

48 La Nación, 29 de agosto, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=835705&origen=acumulado&acumulado_id=

49 BBC Internacional http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_5321000/5321816.stm

50 ABC News, <http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=2409412>

advirtiéndolo a Hezbollah que no debían reconstruirse la infraestructura que fuera destruida por las Fuerzas de Defensa.

La posición argentina

El mismo día del inicio del conflicto, el gobierno argentino fijó su posición, conforme a la cual "... deplora los enfrentamientos registrados en la mañana del 12 de julio en el área fronteriza entre Líbano e Israel, y el lanzamiento de misiles contra la población israelí de Kiriát Simona" y se declara... "sumamente preocupado por el incremento de tensiones en esa zona..." e "... insta a las partes a evitar una escalada que marcaría un nuevo y peligroso deterioro de la situación regional"⁵¹. Consecuentemente, requiere al Líbano que consiga la liberación, por parte de Hezbollah, de los soldados israelíes secuestrados, y a Israel, que "... se retire cuanto antes del territorio del Líbano"⁵².

A días de haberse iniciado el conflicto, el 20 de julio, la Cancillería argentina emite un comunicado en el cual se condena el lanzamiento de misiles al territorio israelí por parte del Hezbollah, así como condena el "desproporcionado" uso de la fuerza por parte de Israel contra el Líbano, a la vez que señala el riesgo de que las hostilidades desestabilicen al Medio Oriente⁵³. En dicho comunicado se deja constancia de la identidad común del mismo con la intervención argentina ante el Consejo de Seguridad, de fecha 17 de julio.

El 21 de julio, durante la apertura en Córdoba (Argentina) de la Cumbre de Presidentes del Mercosur, el presidente Néstor Kirchner tomó posición pública al hacer "... un llamado a la paz y reclamó que se terminaran «definitivamente las agresiones mutuas» y «que no haya invasiones» a los países en conflicto.

«Queremos ayudar a encontrar los caminos que terminen con esas horribles visiones que tenemos desde aquí sobre lo que están viviendo hermanos que habitan otros lugares del mundo, que para nosotros son hermanos independientemente del credo, raza o religión»⁵⁴.

Tras el pedido de Néstor Kirchner, los países del MERCOSUR coinciden en la firma de un documento mucho más "light" de lo que, en su discurso, había pedido el presidente argentino. En el

51 Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Comercio Internacional, República Argentina, 12 de Julio de 2006 - Información para la Prensa N° 318/06

52 Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Comercio Internacional, República Argentina, 12 de Julio de 2006 - Información para la Prensa N° 318/06

53 Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Comercio Internacional, 20 de Julio de 2006 - Información para la Prensa N° 333/06

54 La Nación, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=825454&origen=acumulado&acumulado_id=

mismo, se manifiesta «la extrema preocupación por la dramática situación imperante en Medio Oriente y por la gravísima crisis humanitaria de la cual es víctima la población civil de la región», y se hace un llamamiento «al inmediato cese del fuego» y se insta a las partes involucradas a «retomar en forma urgente las vías del diálogo»⁵⁵. No se hace alusión alguna a la invasión mencionada para Kirchner en su discurso.

El 26 de julio, tras el fracaso de la Conferencia de Roma, el gobierno y las religiones firman un documento donde piden por la paz en Medio Oriente. Dicho documento fue firmado por secretario de Culto del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Guillermo Oliveri, así como por el presidente de Asociación Mutual Israelita (AMIA), Luis Grynwald; el presidente del Centro Islámico de la República Argentina (CIRA), Samir Saleh; y el obispo Horacio Benites Astoul, en representación del arzobispado de Buenos Aires⁵⁶.

El gobierno argentino vuelve a manifestarse, fruto de la tragedia de Qaná: “El Gobierno argentino expresa su profunda consternación por el ataque ocurrido el día de la fecha en la localidad de Qaná en el sur del Líbano, como consecuencia del cual murieron más de 50 civiles inocentes, la mayoría de ellos niños (y) reitera su llamado a las partes para que respeten plenamente sus obligaciones de conformidad con el derecho internacional humanitario y tomen todos los recaudos para la protección de la población civil.”⁵⁷

Ya adoptada la resolución 1701, la Cancillería argentina manifiesta su satisfacción, haciendo expresa mención al hecho de que Argentina votó favorablemente dicha resolución, y que lo sustancial era conseguir el inmediato cese de las hostilidades y la suerte de la población civil, independientemente de su nacionalidad⁵⁸

El 12 de agosto, el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU reunió a representantes de 19 países que regularmente contribuyen en los contingentes internacionales, entre ellos la Argentina (que ocupa el lugar 16° entre los contribuyentes a las operaciones de Naciones Unidas), a los fines de solicitar formalmente que evaluaran las posibilidades de ayuda en este caso, a los fines de integrar el contingente de 15.000 soldados (ya había 2.000 efectivos en el Líbano, integrantes de la FPNUL originaria) que,

55 MERCOSUR, 21 de julio, http://www.mercosur.int/msweb/SM/Actas%20TEMPORARIAS/CMC/ACTA_01_06/CMC_ANEXO%2009_DECLARACION%20MEDIO%20ORIENTE.pdf

56 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 25 de julio, Información para la Prensa N° 340/06

57 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 30 de julio - Información para la Prensa N° 348/06

58 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 15 de agosto, - Información para la Prensa N° 380/06

Desde un principio el gobierno se sintió reticente a participar de la operación en virtud al endeble equilibrio conseguido en la frontera líbano-israelí por parte de Naciones Unidas. Además, otra situación fue tomada en cuenta: Hezbollah está acusado de ser uno de los principales responsables de los atentados en Buenos Aires en 1992 y 1994. Esa particularidad podía volver todavía más complejo el debate en el Congreso



conjuntamente con el ejército libanés, se desplegaría en la frontera con Israel (la línea azul). La Argentina escuchó, pero no comprometió ayuda militar. Finalmente, el gobierno desechó la posibilidad de participar en la misión⁵⁹.

Cabe mencionar que se llevaron a cabo consultas bilaterales con Brasil, debido a que ambos países recibieron presiones por parte de la diplomacia norteamericana, a los fines de integrar la FPNUL II.

Argentina, a fin de terminar de delinear el contenido de su respuesta, esperó alguna señal de Brasil para definir el tenor de la misma, y la señal llegó con claridad, en la voz del canciller Celso Amorim, desde Beirut: «Difícilmente participaremos de esta misión de paz en el Líbano. Estamos, digamos, muy ocupados en la misión en Haití». De hecho se explayó al aseverar que Brasil "... no tiene ninguna expectativa de ser mediador en una crisis de esta naturaleza». Si se lo pidieran en un contexto de clara disposición a la paz «estaremos presentes⁶⁰".

En la decisión brasileña pesó de sobremanera el hecho de que cuenta con una colectividad sirio-libanesa de 10 millones de habitantes, a la vez que también alberga una colectividad judía económicamente muy poderosa⁶¹.

Finalmente, el día 16 de agosto, el viceministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Roberto García Moritán, manifestó a los medios que Argentina no podía tomar parte en la Operación de Naciones Unidas para el Líbano "... porque no estamos en condiciones de participar en esa fuerza.⁶²"

Trascendió que el Gobierno desistió de participar en la misión debido a que los cascos azules estarían en la frontera entre Israel y el Líbano bajo el mandato del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, lo cual implica una misión de imposición de la paz, con las consecuente posibilidad de bajas en combates. En esas

59 La Nación, 16 de agosto, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=831981&origen=acumulado&acumulado_id=

60 El Clarín, 17 de agosto, <http://www.clarin.com/diario/2006/08/17/elpais/p-01001.htm>

61 El Clarín, 17 de agosto, <http://www.clarin.com/diario/2006/08/17/elpais/p-01001.htm>

62 El Clarín, 16 de agosto, <http://www.clarin.com/diario/2006/08/16/elpais/p-00315.htm>

condiciones resultaría difícil que el Congreso aprobara el envío de tropas.

Asimismo, hay que tener en cuenta que desde un principio el gobierno se sintió reticente a participar de la operación en virtud al endeble equilibrio conseguido en la frontera libano-israelí por parte de Naciones Unidas (cabe mencionar que el grave incidente protagonizado por los efectivos franceses y unos cazas israelíes, denunciado ante la Asamblea Nacional y Naciones Unidas por la ministra de defensa francesa, Michele Elliot Marie demuestra lo peligroso del equilibrio)⁶³.

Además, otra situación fue tenida en cuenta: Hezbollah está acusado de ser uno de los principales responsables de los atentados en Buenos Aires en 1992 y 1994. Esa particularidad podía volver todavía más complejo el debate en el Congreso.

Argentina y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

La paz y seguridad internacionales aparece como uno de los intereses estratégicos al momento de definir la política de defensa para nuestro país⁶⁴.

Tal es, asimismo, y conforme al artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas, el rol "primordial" del Consejo de Seguridad.⁶⁵ Es necesario aclarar, que en el ejercicio de esa función, el Consejo de Seguridad debe adoptar medidas conducentes a erradicar toda amenaza o quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales, así como de todo acto de agresión.

Una de las respuestas más tradicionales adoptaba por el Consejo de Seguridad en alguno de esos casos (aunque no previstas en la Carta constitutiva de la ONU) es la constitución de operaciones de mantenimiento de la paz, que al decir de doctrinarios del derecho internacional, "... en primer lugar, se (encuadran) mejor en el ámbito del Capítulo VI... que el VII..., por lo que su naturaleza (es) más claramente recomendatoria que decisoria; en segundo lugar, las fuerzas de Naciones Unidas se (despliegan) sobre el terreno únicamente con el consentimiento de las partes implicadas; en tercer lugar, su financiación se (realiza) sobre bases voluntarias; en cuarto lugar, se (evita) la participación de fuerzas de las grandes potencias; en quinto extremo, las fuerzas no (tiene) como finalidad imponer la paz o restaurar la situación anterior al surgimiento del conflicto, sino crear el clima necesario para que las partes pudieran negociar la paz..."⁶⁶

63 El Clarín, 10 de noviembre, Francia denuncia "graves incidentes" con caza israelíes.

64 Libro Blanco de la Defensa, República Argentina, 1999, pág. 43.

65 Carta de las Naciones Unidas.

Tal es el caso, al menos desde lo discursivo, de la FPNUL II.

En materia de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), Argentina ha tenido una larga presencia histórica, aunque dicha presencia se tornó realmente significativa a partir de la década del '90, y dicho cambio de política llevó a que nuestro país reflejara el nuevo status de las misma en varios párrafos de los textos que hacían referencia directa a la política de Defensa.

En Libro Blanco de la Defensa, se sostiene que el aumento de las OMP tiene como una de sus causales fundamentales la finalización del Conflicto Este-Oeste, a su vez que no deja escapar una corrección que se le ha hecho a las mismas atento a la coyuntura internacional de aquél período: "... Si bien este tipo de misiones habitualmente surgían de la solicitud de ambas partes contendientes, pronto comenzaron a plantearse situaciones en las cuales las partes en conflicto no solicitaban la intervención de la Organización, pero tal intervención resultaba imperativa para preservar la paz y la estabilidad en la región o en el mundo, o para evitar o limitar una catástrofe humanitaria. Surgieron así, las Misiones de Imposición de la Paz (Peace Making o Peace Enforcement), que cuentan con la legitimidad que otorgan las Naciones Unidas..."

Bajo el título "Prioridades Estratégicas para el siglo que se inicia", la Revisión de la Defensa 2001 hace notar que Argentina trabaja activamente con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y que una de las más importantes muestras de ese trabajo se verifica en "... Las Operaciones de Mantenimiento o de Establecimiento de la Paz, que han constituido buena parte de las tareas desarrolladas por la Argentina, (las cuales) demandan un óptimo adiestramiento de las tropas participantes y la posesión de equipo militar interoperable con los de los restantes países intervinientes." Tal trabajo reporta innumerables beneficios, dado que "... Además de constituir el cumplimiento de los compromisos internacionales del país, han proporcionado oportunidad a los integrantes de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad argentinas la oportunidad de interactuar con sus pares de otros países -entre los que se hallan los más avanzados- e intercambiar conocimientos, técnicas e ideas... Las operaciones han redundado en el reconocimiento y valoración de nuestras Fuerzas Armadas, han contribuido al prestigio del país, proyectando su presencia fuera de sus fronteras, y han significado un importante estímulo profesional para los integrantes de las mismas, que han corroborado su aptitud en circunstancias exigentes, actuando en forma combinada con sus pares de otros países del mundo." No deja de señalarse lo que es evidente: dichas tareas no constituyen la misión fundamental de las Fuerzas Armadas Argentinas, pero tienen la innegable

66 Rodríguez Carrión, Alejandro, Lecciones de Derecho Internacional Público, pág. 543.

importancia de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y además implican una excelente puesta a punto de un instrumento que, ante la aparente falta de amenaza de un conflicto que se resuelva a través de medios bélicos en la región, parecería (en una lectura superficial) como ocioso y carente de sentido.

Por si faltara resaltarlo, expresamente dice: "Para la República Argentina, las OMP, en sus expresiones múltiples, son piezas clave para enfrentar los cambiantes escenarios de conflicto que permanentemente se presentan y resultan fuertemente instrumentales al concepto de cooperación, bajo un estricto criterio de legalidad, otorgado caso a caso por el auspicio internacional.

Puede implicarse, de ello, que la decisión política de participar en una OMP descansa en la evaluación de ciertas condiciones que deben estar presentes para hacer efectiva la contribución de Argentina a la misión de paz. Dichas condiciones son:

- * que exista una amenaza real a la paz y a la seguridad internacionales;
- * que el alcance de la misión y los objetivos propuestos sean claros;
- * que respondan a un instrumento jurídico internacional y
- * que las partes hayan aceptado o acordado la presencia de la misión, o que a pesar de la negativa de alguna de ellas, la intervención resulte imperativa para preservar la paz y la estabilidad de la región (la negrita es propia)⁶⁷ .

En sus discursos, rara vez el presidente hacía mención explícitamente a las operaciones de mantenimiento de la paz, sino que hablaba globalmente del "mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", enlazando tal concepto de manera indisoluble con el derecho internacional, como una crítica al "unilateralismo norteamericano"

Por ejemplo, en el discurso dado por el presidente Néstor Kirchner, al momento de asumir la primera magistratura, se refería a los objetivos básicos de su política exterior en los siguientes términos: "... Desde este proyecto nacional la República Argentina se integrará al mundo dando pasos concretos hacia consensos políticos basados en el fortalecimiento del derecho internacional, el respeto a nuestras convicciones, la historia y las prioridades nacionales.

Partidarios hacia la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen".

Cabe mencionar que en el discurso dado en el año 2003 ante la AGNU, el día 25 de setiembre, ninguna mención se hizo en referen-

67 Revisión de la Defensa 2001

cia a las contribuciones argentinas concretas a la paz y seguridad internacionales... se hizo hincapié en la vinculación existente entre la pobreza, la inseguridad internacional y el terrorismo, a la necesidad de la respuesta multilateral a este flagelo, al respeto de los derechos humanos, a la reformulación de los organismos financieros internacionales, así como a lo ineludible de la creación de un estado palestino para una paz duradera en Medio Oriente.

Sí se hizo tal referencia, por aquél entonces, en otros documentos relativos a la materia de defensa en particular. Así se ha dicho que "Un aspecto significativo de rol argentino en materia de contribución a la paz internacional es la participación en operaciones de paz en el marco de las Naciones Unidas o en aquellas coaliciones que no se opongan a los principios establecidos en la Carta de dicho organismo, referidos en sus artículos 6 y 7"

En el discurso dado ante la AGNU, el 21 de setiembre de 2004, la mención explícita a la seguridad y paz internacionales se impuso por la elección de Argentina como miembro no permanente del Consejo de Seguridad. En tal sentido, se hizo énfasis en que Argentina "...reafirmará allí la voluntad de promover consensos orientados al fortalecimiento del derecho internacional, la paz y la seguridad internacionales... Naciones Unidas debe fortalecerse y avanzar en torno a la generación de procedimientos válidos para garantizar la paz y la seguridad a nivel mundial... La única legitimidad para el uso de la fuerza debe provenir de las decisiones del Consejo de Seguridad." En tal sentido, se explaya en lo referente a las contribuciones, las que sin dudas fueron uno de los elementos determinantes al momento de decidirse la condición de miembro no permanente de Argentina en el Consejo de Seguridad: "...En otro orden, apoyamos con decisión las operaciones de mantenimiento de la paz que establece Naciones Unidas por medio de los órganos pertinentes... La recientemente creada Misión de Naciones Unidas en Haití reviste una particular trascendencia. Se trata de la única misión establecida por el Consejo de Seguridad que hoy tiene lugar en suelo americano.

La región asumió el compromiso de ayudar al país más pobre de América a retornar al camino del crecimiento y de la libertad, y garantizar la vía democrática como mecánica idónea para asegurar la dignidad, el desarrollo económico y social y el pleno respeto de los derechos humanos"

Ya lanzados en el centro de la discusión, resulta innegable que desde la consolidación de la democracia, las OMP han constituido una herramienta central al momento de determinar el grado de inserción internacional de la Argentina y su compromiso con el multilateralismo, tanto por la positiva como por la negativa (es digno de mencionar que durante los '90, el alineamiento acríptico

con los EE.UU. Ilevaba a la sobreactuación, y a una maximalización de la posición externa argentina... reflejo de ello es la teoría del realismo periférico, fruto de la labor del intelectual que esbozó los lineamientos básicos de la política exterior del presidente Carlos S. Menem). En tal sentido, se ha dicho que "... en los noventa, la participación en coaliciones y en OMP fueron instrumentos funcionales a la estrategia de alineamientos y fuente de tensiones con los vecinos. En los gobiernos posteriores a Menem, las OMP fueron variando lentamente y convirtiéndose en un gesto autónomico y de acercamiento a Brasil, aunque no siempre se logró..."⁶⁸.

El compromiso se tornaba doble: más allá de las presiones norteamericanas que existieron, tendientes a que Argentina y Brasil formaran parte de la misión, Argentina tenía la indisimulable condición de miembro no permanente del Consejo de Seguridad al momento de la crisis en el Líbano



No es por lo tanto en extremo descabellado imaginar que al momento de ser invitada Argentina a participar en la OMP que se desplegaría en Líbano, resultaría vital el resultado de la consulta con el socio estratégico, Brasil.

Para mayor abundancia, el compromiso se tornaba doble: más allá de las presiones norteamericanas que existieron, tendientes a que Argentina y Brasil formaran parte de la misión, Argentina tenía la indisimulable condición de miembro no permanente del Consejo de Seguridad al momento de la crisis en el Líbano.

Sin embargo, a pesar que se daban en el caso muchas de las posiciones sustentadas a priori por la diplomacia argentina, tales como un mandato emitido por el Consejo de Seguridad, resultado de la constatación por parte del mismo de su necesidad de intervenir ante una amenaza a la paz y seguridad internacionales, surgen algunas cuestiones a la hora de opinar sobre lo acertado o desacertado de la decisión argentina:

- 1 ¿Se estaba ante un mandato claro?: Aparentemente, se estaba ante un mandato ambiguo, y esa fue una de las motivaciones que llevó a los máximos contribuyentes a demorar el despliegue en el terreno. La 1701 reforzaba a la FPNUL, y en términos teóricos, establecía el despliegue de una fuerza del capítulo VI. Esa fue la garantía que obtuvieron los 25 en la reunión que tuvieron con el Secretario General de las Naciones Unidas el 26 de agosto en Bruselas. Sin embargo, hasta último momento, EE.UU. habló de un mandato "robusto", tendiente a obtener "una paz duradera (léase, desarmar a Hezbollah)". Que las

68 Alejandro Simonoff, Envío de Tropas y Política Exterior (1989-2005), en Revista de Relaciones Internacionales N° 28, IRI, UNLP.

dudas existieran entre los “invitados latinoamericanos” parece más que razonable.

- 2 ¿Se trataba estrictamente de una OMP? Una de las características de las mismas es que se despliegan con el beneplácito de las partes en la contienda. La pretensión de ejercer el veto, por parte de Israel, sobre algunos de los candidatos a ser contribuyentes (países musulmanes que no reconocen al estado hebreo) indica a las claras que la situación se presentaba espinosa. En el caso argentino en particular, los atentados contra la embajada de Israel y contra la AMIA, más los procesamientos en curso de antiguos funcionarios iraníes (el ex presidente Hashemi Rafsanjani, los ex ministros Alí Akbar Velayati, de Relaciones Exteriores, y Alí Fallahijan, de Información y Seguridad y los jefes militares y dos antiguos funcionarios de la embajada en Buenos Aires, Moshen Rabbani y Ahmad Reza Ashgari o Mohsen Randjbaran), hacía pensar que alguno de los actores centrales en el conflicto, Hezbollah, podía tener mucho que decir al respecto.

Asimismo, la calidad de los componentes militares desplegados, así como el número de efectivos que los integraban, nos dan la pauta de que se trata de una “operación de imposición” más que de “interposición”.

- 3 Una de las características fundamentales de la política exterior del presidente Kirchner puede encontrarse en el grado de determinación que tiene la política doméstica en la formulación de las acciones diplomáticas, así como en la selección de los tópicos que se plantean como centrales. En tal aspecto, hemos visto lo reiterado de la inclusión de la reestructuración de los organismos financieros internacionales (como reflejo directo de la crisis argentina que causó el default), de la cuestión de los derechos humanos, de la crítica al unilateralismo, en determinadas circunstancias, de la variable medioambiental (fruto de la crisis con el Uruguay por la instalación de las pasterias), etc.

En tal sentido, el componente interno es indisociable de la política doméstica cotidiana en la actual administración y la falta absoluta de interés en los sucesos en Medio Oriente, así como los posibles “altos costos” a ser pagados en caso de que se participara y la necesidad de diferenciarse con la política seguida en la materia por el gobierno de Carlos Menem, indicaba que la única solución posible era la no participación. Lo único que se iba a discutir era el tenor de la respuesta a ser dada al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Coherente con ello, es digno de ser destacado lo pertinente del discurso del presidente Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas con FPNUL II en marcha. Podemos rescatar del

mismo que el primer planteamiento hace mención a la necesidad del respeto del derecho internacional como herramienta para solucionar los conflictos y enfrentar las amenazas a la paz. Y se asevera: "...La acción internacional de la República Argentina se inspira en los valores de la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos fundamentales y de la defensa activa de la paz y la seguridad internacional". Se reitera el tópico de los derechos humanos, y de la condena al terrorismo global, a la vez que se repite la vinculación que existe entre ambos.

Continuando con la tónica que determina lo imprescindible de una respuesta multilateral a dicho desafío, manifiesta que "...La paz se construye y preserva entendiendo el verdadero concepto de la solidaridad entre las naciones, desde una dimensión más amplia que lo puramente militar o lo predominantemente unilateral". Aprovechando la puerta que le abre dicha aseveración, expresa el punto de vista argentino en relación al conflicto: "...Expresamos nuestra preocupación por las hostilidades en la frontera de Israel y el Líbano, que han causado centenares de muertos y heridos, graves daños a la infraestructura civil y centenares de millares de desplazados. Es necesario poner allí fin a la violencia, abordar las causas que dieron origen a la crisis, evitar el uso desproporcionado de la fuerza y comprender que sólo las soluciones políticas negociadas serán sostenibles a largo plazo. Argentina continuará apoyando una solución justa a los problemas de Medio Oriente, en el marco de la Resolución 1.701." En vistas a la no participación argentina en la misión de paz que se desplegó en Líbano, destaca los resultados de la participación en Haití, la cual se meritúa como "de importancia significativa".

Conclusiones:

Desde muchos medios se reflejó la cuestión presupuestaria como central al momento de tomar una determinación en relación a la no participación por parte de Argentina en dicha operación. Cabe mencionar que no se trata de una cuestión menor. La relación existente entre una operación propia del Capítulo VI y una del Capítulo VII es "de uno a nueve". Sin embargo, actualmente, gracias a los convenios recientemente firmados con Naciones Unidas, los depósitos se efectúan cada tres meses, y dichos depósitos cubren los gastos en material y sueldos, lo cual minimiza la explicación de lo "económico" como causal de la decisión de nuestro país en no participar en la operación en el Líbano.

Y a pesar de que la operación aparece configurada en primera instancia como del capítulo VI, la realidad es que las circunstancias propias del escenario obligó a los contribuyentes a desplegar

fuerzas propias del capítulo VII (cabe mencionar que el contingente francés llevó a la operación 13 tanques Leclerc, artillería pesada y dos compañías de infantería) lo cual hubiera implicado un desembolso de importancia.

Asimismo, en el caso de que se hubiera participado de manera simbólica, los posibles escasos beneficios frente a unos probables costos políticos desproporcionados, hacían desaconsejable la contribución. Está claro que en la memoria colectiva, los atentados de la embajada de Israel y a la AMIA permanecían frescos, y el hecho de que el procesamiento de líderes iraníes por la causa AMIA fuera inminente (pecaríamos de ingenuos si creyéramos que el Poder Ejecutivo se anotició del mismo por los medios) hacía que los efectivos argentinos que pudiesen participar en la operación se convirtieran en blanco de Hezbollah, a quien se sindicaba en la causa como autor del atentado.

Asimismo, la falta de participación de Brasil, socio estratégico en la materia de la Argentina (recordemos que, de hecho, cuando Argentina actúa como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, dentro de su representación interviene un funcionario brasileño, y lo mismo se da a la inversa) era una fuerte señal de lo aconsejable que era no asumir un compromiso concreto con esta misión. De hacerlo, Argentina se hubiera convertido en el único país de la región participante en un conflicto que le es, en principio, absolutamente ajeno. Cabe señalar que Argentina tiene un rol activo en otras misiones (hoy, las grandes participaciones de cascos azules argentinos se concentran en los casos de Haití y Chipre, y se ha destacado observadores en Timor Occidental y en Sudán) y no se puede acusar al país de rehuir a sus compromisos con las Naciones Unidas, y está más que claro que, en el cumplimiento de dichas obligaciones, cabe ser selectivo. Tal selectividad es ejercida por los estados que se hallan en condiciones óptimas de prestar servicios al Consejo de Seguridad, y es más que justificable que también la ejerza nuestro país.



De la historia internacional a la historia global: ¿son las relaciones Internacionales una disciplina en vía de extinción?



Diana Marcela Rojas *

La historia constituye una fuente casi inagotable de información, referentes, significados y ejemplos para las relaciones internacionales (RI). Podríamos resaltar muchas maneras en las cuales ambas se entrelazan; una de las más evidentes son los usos (y los abusos) permanentes que hacen los decisores y los líderes políticos para respaldar, justificar, legitimar o excusar decisiones en materia de política exterior. Podemos mencionar también cómo en muchas ocasiones la actuación internacional de los países se explica a partir de las representaciones que tienen de sí mismos y de sus historias nacionales; también encontramos intentos recurrentes por parte de algunos analistas e incluso de responsables políticos de identificar “leyes” que explicarían la permanencia de un sistema internacional como el caso de Paul Kennedy o de Jean Baptiste Duroselle con su teoría del auge y la decadencia de las potencias.¹

Todo ello bastaría para señalar la estrecha relación entre las dos disciplinas; sin embargo a mi juicio hay un nexo entre ambas que resulta aún más interesante: las relaciones internacionales en tanto

Las relaciones internacionales en tanto discurso racional sobre un aspecto de lo social se constituye en sí misma en un objeto histórico que, hoy por hoy, está llamado a desaparecer para dar lugar a una comprensión distinta del quehacer humano a escala global



discurso racional sobre un aspecto de lo social se constituye en sí misma en un objeto histórico que, hoy por hoy, está llamado a desaparecer para dar lugar a una comprensión distinta del quehacer humano a escala global. Este es un lugar curioso para levantar

* Filósofa y politóloga. Investigadora del IEPRI. Universidad Nacional de Colombia.

¹ Para un panorama más extenso y detallado del los usos de la historia en la política internacional ver: GROSSER, Pierre. «De l'usage de l'Histoire dans les politiques étrangères». En: Politique Etrangère. Nouveaux regards. Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 361-388. SMITH, Thomas W. History and International Relations. London, Routledge, 1999.

el acta de defunción de una disciplina, sin embargo, por las razones que expondremos a continuación, es justamente una reflexión sobre el vínculo entre la historia y las relaciones internacionales la que nos lleva a esta conclusión sorprendente y a primera vista chocante.

La idea central de éste ensayo consiste en que el discurso sobre lo internacional tiene su propia historicidad, y que es a través de ella que podemos intentar comprender los cambios en el escenario internacional globalizado.

A continuación intentaremos ubicar las RI en su periplo histórico con el fin de identificar la conformación de tres modelos distintos de sistema internacional a lo largo de los tres últimos siglos. El hilo conductor en el establecimiento y el cambio de un modelo a otro lo constituye el papel que juega la guerra como elemento central de toda forma de orden internacional, y consecuentemente, como aspecto específico de las relaciones internacionales. Este recorrido nos conduce de una historia entre naciones a una historia mundial y, finalmente, a una historia global cuya caracterización nos permitirá trazar algunas coordenadas en el escenario internacional de la posguerra fría y mostrar los elementos que hacen que en este contexto global lo internacional pierda su especificidad y nos plantee el desafío de reformular nuestra comprensión del mundo de hoy.

1. Las relaciones internacionales en su historia

La historia de una manera u otra es un referente permanente de comprensión de lo internacional, al punto que llegan a confundirse. No resulta casual que, pese a los esfuerzos de la escuela francesa, no se haya consolidado en un corpus de producción bibliográfica una rama específica de la historia denominada "historia de las relaciones internacionales"²; en últimas porque en buena medida la historia de las naciones es en sí misma una historia de lo internacional. Es evidente que sin tomar en cuenta sus vínculos con lo internacional no podría entenderse el periplo histórico de las sociedades, particularmente en la historia moderna.

Pero quisiéramos ir más allá de la historia de los manuales y mostrar cómo las relaciones internacionales se conforman en tanto discurso en un momento particular; un discurso que tiene un comienzo y que, a nuestro juicio, también tienen un fin. El mayor aporte de la historia a las RI consiste en tratarlas como un objeto histórico, en examinar su discurso como resultado de una conjunción de factores en un momento específico, en correr el velo de la reificación que los teóricos de lo internacional han querido

2 RENOUVIN, Pierre. Historia de las Relaciones Internacionales. Madrid, Aguilar, 1960.

mantener; la historia lo que nos evidencia es la propia historicidad de las RI. Su carácter circunscrito y relativo, sus estrechos vínculos con el discurso de la modernidad y su correlación con el surgimiento y desarrollo del estado moderno.

En efecto, las relaciones internacionales surgen con la organización del mundo en Estados nacionales, fundamentalmente a partir de la paz de Westfalia en 1648. En una primera etapa, que abarca los siglos XVII, XVIII, las RI se establecen como relaciones entre las naciones, y particularmente las europeas, de allí que no fueran incluidas aquellas regiones del mundo que no estaban organizadas como

tales. Una segunda etapa comprende el siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial y se organiza como el Concierto de Naciones, resultado de la conmoción causada por la Revolución Fran-

La idea de una historia global implicaría, como tal, la desaparición del discurso sobre lo internacional que se hallaba afincando en la distinción fundamental entre el adentro y el afuera, así como en la guerra como mecanismo de mantenimiento del orden internacional



cesa y el proyecto napoleónico en el continente europeo. En una tercera etapa, y de la mano de las dos guerras mundiales y la Guerra Fría, el discurso sobre lo internacional se convierte en una historia mundial.; allí las relaciones internacionales se generalizan y extienden a escala planetaria. Y en una cuarta etapa, que se empieza a desarrollar a partir del fin de la Guerra Fría, nos hallaríamos ante la conformación de una "historia global" en la que las relaciones "inter-nacionales" entre Estados se desdibujan ante la intensificación de las relaciones sociales a escala global debido al proceso de globalización.

La idea de una historia global implicaría, como tal, la desaparición del discurso sobre lo internacional que se hallaba afincando en la distinción fundamental entre el adentro y el afuera, así como en la guerra como mecanismo de mantenimiento del orden internacional. Nos hallamos pues ante un cambio histórico fundamental que nos exige una comprensión distinta del sistema internacional, de nosotros mismos y de nuestra relación con el mundo.

2. La historia inter-nacional

a. El sistema Westfaliano

Tratar el discurso sobre lo internacional desde su historicidad implica afirmar que lo internacional no ha existido desde siempre

y que tampoco existirá para siempre. Pese a los debates que se plantean en algunos de los manuales de la disciplina sobre si se puede hablar de relaciones internacionales en la sociedades antiguas, lo cierto es que el surgimiento del discurso sobre lo internacional está estrechamente ligado a la conformación del Estado-nación moderno y al establecimiento de un sistema de estados nacionales en Europa durante los siglos XVI y XVII. El sistema westfaliano surge, en efecto, del derrumbe del proyecto medieval europeo de un imperio universal, el cual era una fusión de las tradiciones del imperio romano y de la iglesia católica. En lugar de un imperio aparece un grupo de Estados equiparables en poderío. «Cuando diversos estados así constituidos tienen que enfrentarse entre sí, solo hay dos resultados posibles: o bien un estado se vuelve tan poderoso que domina a todos los demás y crea un imperio, o ningún estado es lo bastante para alcanzar esa meta.»³ Ello planteó el problema acerca de cómo lograr la convivencia entre iguales en ausencia de una autoridad suprema. De allí surge el sistema de equilibrio de poder, el cual buscaba limitar la capacidad de unos estados para dominar a otros, y con ello, el alcance de los conflictos. No se trataba entonces de eliminar las guerras y alcanzar una paz permanente, sino, más bien, de lograr un cierto grado de estabilidad en un mecanismo de pesos y contrapesos.

La paz de Westfalia fue el resultado de la Guerra de los Treinta Años causada por el proceso de Contrarreforma a principios del s. XVII; la guerra se produjo a raíz del intento de emperador Fernando II de revivir la universalidad católica, suprimir el protestantismo y establecer un dominio imperial sobre los príncipes de Europa central. Los Habsburgo intentaban consolidar el Sacro Imperio romano germánico como la potencia dominante en el continente bajo la égida de la religión católica; en contraste, la política de *raison d'état* seguida por Richelieu anteponía el interés nacional de Francia a las filiaciones religiosas. Mientras para el emperador Fernando II el Estado estaba al servicio de la religión, para Richelieu, en cambio, la religión debía subordinarse al interés del estado.

El Tratado de Westfalia que puso fin a la confrontación religiosa les otorgó la soberanía a los pequeños estados de Europa central y, con ello, volvió al Sacro Imperio Romano Germánico inviable. De acuerdo con el Tratado, el Emperador no podía reclutar soldados, recaudar impuestos, hacer leyes, declarar la guerra o ratificar los términos de la paz sin el consentimiento de los representantes de todos los estados que conformaban el Imperio. De la Guerra de los Treinta Años los gobernantes europeos sacaron dos lecciones: la primera consistió en que se respetaría la elección religiosa que hiciera cada país; se admitió que el rey (y

3 KISSINGER, Henry. *La Diplomacia*. México, FCE, 2000 5aEdición, p. 15.

no la Iglesia) sería la suprema autoridad religiosa en su propia nación. Este acuerdo confirmó que el territorio era el requisito clave para tomar parte en la política internacional moderna, conformando el concepto de estado territorial. La segunda lección provino de la peligrosidad de apoyarse en ejércitos mercenarios, lo cual dio lugar a la conformación de ejércitos nacionales, comandados y financiados por los monarcas. Ello suscitó a su vez la necesidad de organizar las finanzas públicas y crear una burocracia civil para administrar las nuevas fuerzas y los recursos necesarios para sostenerlas.⁴

Los estados modernos se construyen entonces en ruptura con el principio universal religioso de la Edad Media.

El problema que heredan las relaciones internacionales a partir del modelo equilibrio del poder es el de una política que no tiene una base moral



El concepto medieval de moral universal fue reemplazado por el de interés nacional sustentado la *raison d'état*, y la nostalgia de una monarquía universal fue desplazada por la doctrina del equilibrio de poder. Esta doctrina se contrapuso a la tradición universalista apoyada en la supremacía de la ley moral. El problema que heredan las relaciones internacionales a partir del modelo equilibrio del poder es el de una política que no tiene una base moral. En adelante, la religión y la moral quedarán sometidas a la *raison d'état*. Los defensores de ésta idea invirtieron la crítica de los universalistas asegurando que una política de interés nacional representaba la suprema ley moral.⁵ De este modo, el primer sistema internacional moderno se constituye sobre un auténtico trastocamiento de valores.

El legado problemático del sistema westfaliano consiste en que, para muchos teóricos y analistas de las relaciones internacionales, y en particular los realistas, el equilibrio del poder terminó siendo asumido como la forma natural de las relaciones internacionales, válido para todo tiempo y lugar. Como lo señala Kissinger, ésta solución particular, moderna y europea, se convirtió en «el principio rector del orden mundial» ya que concordaba con la episteme de la época. En efecto, para los pensadores racionalistas, este sistema en el que ciertos principios racionales se equilibraban entre sí era el que mejor concordaba con la visión mecanicista del universo, imperante en la época. El equilibrio de poder continuaba el mismo tipo de razonamiento de Adam Smith, Montequieu o Madison en la idea de que las fuerzas dejadas en libertad para que

4 KNUTSEN, Torbjorn. A history of International Relations theory. Great Britain, Manchester University Press, 1997, pp. 85-87.

5 KISSINGER, Op. cit, p. 59.

cada uno buscarse realizar de manera egoísta su propio interés conducía, a través de un mecanismo casi automático, al equilibrio del sistema y, con ello al bien común. El sistema del equilibrio de poder entre naciones se basaba en la creencia de que la armonía derivaba de la competencia entre intereses egoístas.

Sin embargo, este modelo no fue el resultado de una decisión expresa de los actores internacionales de la época sino consecuencia de la búsqueda de poder por parte de los estados europeos. Serán los filósofos de la Ilustración en el siglo XVIII quienes posteriormente interpreten el sistema internacional resultante de la paz de Westfalia como parte de un universo que funcionaba como una gran maquinaria de reloj en una marcha incesante de progreso: «los filósofos estaban confundiendo el resultado con la intención. Durante todo el siglo XVIII los príncipes de Europa entablaron innumerables guerras sin que haya la menor prueba de que la intención consciente fuera aplicar algún concepto general de orden internacional.»⁶ Los príncipes europeos estaban guiados por cálculos de beneficio inmediato y compensaciones específicas y no por un principio trascendental de orden internacional. No obstante, fue justamente esa actitud y el hecho de que ningún estado estuviera en capacidad de dominar a los otros y conformar un imperio, lo que terminó dando forma a un orden internacional basado en el equilibrio de poder. Este sistema fue reforzado por la política exterior seguida de manera muy consciente por Gran Bretaña durante los siglos XVIII y XIX. A partir del reinado de Guillermo III, Inglaterra asumió como su interés nacional el mantenimiento del equilibrio en Europa.

Este origen del discurso sobre lo internacional hará que el actor central, y el único, sea el Estado-nación moderno. La soberanía que lo consagra designa el poder último, sin limitaciones que ejerce el estado tanto hacia adentro como hacia fuera. Esta reificación hará abstracción de todos los elementos que particularizaban a los estados y establecerá con ello un modelo de organización social aplicable a la diversidad de experiencias históricas. En buena medida, las teorías de las RI se han apoyado hasta hoy en una visión reificada (y deificada) del Estado que lo supone un actor racional, homogéneo y atemporal. El sistema internacional moderno estará conformado por Estados cuya característica principal es el atributo de soberanía. Nuevamente otra ficción que le permite plantear un sistema unificado y homogéneo.⁷

6 KISSINGER, Op. cit., p. 63.

7 Como nos lo recuerda Badie, " principio ambiguo y utilizado de manera contradictoria por parte de actores con racionalidades opuestas, la soberanía es pues en primera instancia una ficción, en el sentido pleno del término: en lugar de dirigirse a lo real, hace un llamado al imaginario y nos proporciona una construcción lógica que le da la vida internacional una apariencia de coherencia.» BADIE, Bertrand. *Un monde sans souveraineté. Les Etats entre ruse et responsabilité*. Paris, Fayard, 1999, p. 10.

Durante éste primer período la preocupación central será por el "orden internacional", un orden concebido bajo un modelo mecanicista de balance entre potencias regido por una lógica racionalista de adecuación de medios a fines. Un orden de todos modos circunscrito al escenario europeo de las naciones.

b. El Concierto Europeo

La misma lógica de relaciones entre las naciones regirá durante el siglo XIX aunque diversos factores vendrán a complicar el juego de lo internacional y el sistema de equilibrio de poder. El Concierto Europeo fue la respuesta al designio de Francia de hacer la guerra al resto de Europa para conservar su revolución y difundir por todo el continente los ideales de la República. Los ejércitos napoleónicos casi logran el objetivo de establecer una comunidad europea bajo la égida de Francia. Ante tal amenaza, Gran Bretaña, Prusia, Austria y Rusia establecieron una alianza permanente con miras a garantizar un nuevo arreglo territorial en Europa. El Congreso de Viena de 1815 establece entonces, por primera vez y de manera consciente, un orden internacional basado en el equilibrio de poder. Allí, el equilibrio que el siglo anterior había sido el resultado de la búsqueda egoísta y anárquica del interés nacional por parte de cada Estado; ahora era complementado con el acuerdo sobre unos valores compartidos.

El Congreso de Viena de 1815 establece entonces, por primera vez y de manera consciente, un orden internacional basado en el equilibrio de poder



El nuevo orden europeo se basaba en la idea de que, en aras de la estabilidad, era preciso conservar las cabezas coronadas legítimas,

suprimir los movimientos nacionales y liberales, y lograr que las relaciones entre los estados estuvieran regidas por la búsqueda del consenso entre gobernantes de ideas afines. Así, aunque el Congreso de Viena reafirmó el equilibrio de poder como mecanismo de mantenimiento del orden internacional, se apeló no solo al recurso a la fuerza sino que además se buscó moderar la conducta internacional a través de vínculos morales y políticos. El poder y la legitimidad se constituyeron en las bases del orden internacional que imperó durante el siglo XIX en Europa.

Así, y a diferencia del sistema establecido con la paz de Westfalia, la Santa Alianza consagrada en los acuerdos de Viena introdujeron un elemento de freno moral en la relaciones entre las grandes potencias. Para éstas últimas y ante una amenaza mayor a su propio sistema de organización social, «los intereses creados que

aparecieron en la supervivencia de sus instituciones internas hicieron que evitaran todo conflicto, que en el siglo anterior; habrían abordado como cosa natural.»⁸ La legitimidad y la permanencia de los regímenes monárquicos se convirtieron pues en los garantes del orden internacional. Un orden que duró medio siglo hasta cuando la guerra de Crimea disolvió la Santa Alianza. Si bien en la segunda mitad del siglo XIX Europa se mantuvo en una relativa calma, las relaciones entre las naciones estarían regidas más por la Realpolitik que por los valores compartidos.

3. El sistema internacional se vuelve mundial

Las dos guerras mundiales alteraron los principios que sustentaban el orden internacional forjado con el Concierto Europeo. El equilibrio logrado a través del sistema de alianzas se tornó en un mecanismo demasiado complejo y rígido que terminó arrastrando a las potencias europeas a las guerras catastróficas de la primera mitad del siglo XX. La perversión del sistema de alianzas se debió en buena medida al impacto que los cambios tecnológicos tuvieron en la estrategia militar así como al hecho de que las potencias enfrentadas pusieron al servicio de la guerra todo el potencial que brindaba el desarrollo industrial. Así mismo, el empuje imperialista del siglo anterior amplió los escenarios incorporando apartadas regiones del planeta al juego internacional.

Al finalizar la I Guerra Mundial, el sistema internacional estaba quebrado y no era posible volver a la misma solución vigente durante tres siglos para garantizar el orden y la estabilidad. El gran desafío para los líderes políticos del momento consistía en encontrar otro principio regulador que ya no solo restableciera el equilibrio sino que evitara una nueva guerra. Es así como se llega a la idea de un gobierno mundial en el que participarían todas las naciones y a través del cual se establecerían mecanismos pacíficos de resolución de los conflictos.

El presidente norteamericano Woodrow Wilson fue uno de los impulsores de la visión de una organización universal, la Sociedad de Naciones (SDN), que conservaría la paz por medio de un sistema de seguridad colectiva y no a través de alianzas⁹. Dicha visión

8 KISSINGER, Op. cit., p. 79.

9 Los conceptos de «seguridad colectiva» y de «alianza» son diametralmente opuestos: «las alianzas tradicionales iban dirigidas contra amenazas específicas y definían obligaciones precisas para grupos específicos de países unidos por intereses nacionales compartidos o por preocupaciones de seguridad comunes. La seguridad colectiva no define una amenaza en particular, no garantiza a ninguna nación en lo individual y no discrimina a ninguna. Teóricamente fue planeada para resistir a cualquier amenaza a la paz por cualquiera que la lanzara, y contra cualquiera a quien fuese dirigida. Las alianzas siempre presuponen un adversario potencial determinado; la seguridad colectiva defiende el derecho internacional en abstracto, al que trata de apoyar casi como un sistema judicial.» KISSINGER, Op. cit., p. 244.

se fundamentaba en la idea de que la paz dependía de la difusión de la democracia, que los estados debían estar sometidos a las mismas normas morales que las personas y que el interés nacional debía ser compatible con un sistema universal de derecho; Estados Unidos (EU) rechazaba la idea europea de que la moral de los estados debía ser juzgada con normas distintas de la moral de los individuos. Así, los norteamericanos se rebelaron desde el principio contra el sistema y los valores de Europa, desdeñaron el concepto de equilibrio de poder y consideraron inmoral la práctica de la Realpolitik. Los dirigentes estaban convencidos de que EU tenían la responsabilidad especial de difundir sus valores como contribución a la paz mundial:

«al proclamar la ruptura radical con los preceptos y las experiencias del Viejo Mundo, la idea wilsoniana de un orden mundial se derivó de la fe norteamericana en la naturaleza esencialmente pacífica del hombre y una subyacente armonía del mundo. De ahí se colegía que las naciones democráticas, por definición, eran pacíficas; los pueblos a los que se otorgara la autodeterminación ya no tendrían razón alguna para ir a la guerra o para oprimir a otros. Y una vez que todos los pueblos hubiesen probado los beneficios de la paz y la democracia, sin duda se levantarían como uno solo para defender sus logros.»¹⁰

Así, luego de la I Guerra Mundial, Wilson propuso defender el orden internacional mediante el consenso moral en torno a la paz. En adelante, el nuevo orden internacional estaría basado en un régimen de seguridad colectiva que eliminaría la guerra como forma de regulación de los conflictos entre los países. La Sociedad de Naciones animada por los principios de extensión de la democracia y defensa a ultranza de la paz se proponía resolver las crisis internacionales sin gue-

rras. Los arquitectos de este nuevo sistema internacional confiaban en la fuerza moral de la opinión pública mundial. Esperaban que la conservación de la paz ya no

dependiera del acostumbrado cálculo del poder, sino de un consenso universal apoyado por un mecanismo de vigilancia. Las naciones democráticas en conjunto serían las garantes de la paz, reemplazando los viejos sistemas de poder y de equilibrio de alianzas. El fundamento de la seguridad colectiva radicaba en el establecimiento de derechos iguales entre los estados y la idea de que todas las naciones considerarían de igual modo cada amenaza

La Sociedad de Naciones animada por los principios de extensión de la democracia y defensa a ultranza de la paz se proponía resolver las crisis internacionales sin guerras



¹⁰ KISSINGER, Op. cit., p. 218.

a la seguridad y estarían dispuestas a correr los mismos riesgos al oponérsele. En este orden mundial serían las consideraciones morales y no los imperativos geopolíticos las que frenarían la guerra.

Sin embargo, una diferencia fundamental entre las visiones norteamericana y europea se puso de presente; el orden internacional europeo no se basaba en la bondad esencial del hombre; suponía, por el contrario, el carácter esencialmente egoísta de la naturaleza humana y la propensión natural de los Estados a la guerra, la cual era preciso contrarrestar o equilibrar. Para los norteamericanos en cambio no era la autodeterminación la que causaba la guerra sino su ausencia. Ante tales divergencias de fondo, rápidamente la SDN mostró las dificultades para organizar un gobierno mundial pues cada potencia anteponía sus intereses

La creación de las Naciones Unidas surge de la necesidad de establecer un mecanismo colectivo de regulación de la vida internacional que partiera del reconocimiento de la diferencia de poderío entre los países, y que combinara un principio democrático (la Asamblea de Naciones) con un principio realista (el Consejo de Seguridad) en la gestión de las crisis internacionales



nacionales a los intereses colectivos y no estaban interesadas en renunciar a su capacidad de autodefensa en aras de principios morales maximalistas ni de una ideal «paz perpetua». Para muchos, fue justamente ese pacifismo a ultranza promovido por

la SDN y los términos del Tratado de Versalles los que permitieron el ascenso de Hitler, el expansionismo japonés y el consecuente estallido de la II Guerra Mundial.

En 1945, al término de la guerra, el problema respecto a cuáles debían ser los fundamentos de un nuevo orden internacional seguía sin respuesta. El ensayo de la Sociedad de Naciones parecía irrepetible sobretodo si se mantenía el idealismo a ultranza de una completa pacificación de la vida internacional. La creación de las Naciones Unidas surge de la necesidad de establecer un mecanismo colectivo de regulación de la vida internacional que partiera del reconocimiento de la diferencia de poderío entre los países, y que combinara un principio democrático (la Asamblea de Naciones) con un principio realista (el Consejo de Seguridad) en la gestión de las crisis internacionales. Una organización que aspirara al mantenimiento de la paz pero sin renunciar al recurso a la guerra, el cual sería regulado a través del Consejo de Seguridad.

No obstante, el orden internacional que se establecerá durante los siguientes cincuenta años no estará regido por el sistema de

Naciones Unidas sino en realidad por la lógica de confrontación bipolar establecida durante la Guerra Fría. Allí, un régimen de seguridad colectiva se va configurando no tanto como producto de

En virtud de la amenaza extrema del exterminio de la humanidad y de la devastación total, la historia se hizo verdaderamente mundial; todos los rincones del planeta, aún los más alejados, sufrirían las consecuencias de una guerra nuclear; todos terminarían alineados, directa o indirectamente con alguno de los dos campos



una decisión de los países sino por la fuerza de las circunstancias. Durante éste período, las dos superpotencias operan a partir de principios diferentes a los del equilibrio de poder: «en un mundo con predominio de dos potencias, nadie puede decir que el conflicto conducirá al bien común; todo lo que gane un bando lo perderá el otro.»¹¹ El recurso a las armas nucleares va a cambiar las reglas del juego internacional de una manera radical; en adelante, evitar la guerra se convertirá en el objetivo primordial de la política exterior de las potencias. En la era nuclear solo la Unión Soviética y los Estados Unidos tendrán los medios técnicos para iniciar una guerra general en la que los riesgos serían tan catastróficos que ninguna de las dos superpotencias se atrevió a poner en manos de ningún aliado; por muy cercano que fuera tan aterrador poder.¹²

En virtud de la amenaza extrema del exterminio de la humanidad y de la devastación total, la historia se hizo verdaderamente mundial; todos los rincones del planeta, aún los más alejados, sufrirían las consecuencias de una guerra nuclear, todos terminarían alineados, directa o indirectamente con alguno de los dos campos. La confrontación de los dos modelos de organización social, política y económica, el capitalista y el comunista, moldeó así la vida internacional casi por completo; ella fijó unas reglas de juego vigentes por varias décadas y, sobretodo, garantizó la estabilidad de un sistema internacional a través de la doctrina de la contención.¹³ El orden internacional no estará garantizado ya por medio de la guerra como forma corriente de relación entre los estados, ni del consenso a través de valores compartidos ni menos aún por medio un sistema de seguridad colectiva que renegaría de aquella y buscaría erradicar

11 KISSINGER, Op. cit., p. 16.

12 ARON, Raymond. Paix et guerre entre les nations. Paris, Calman-Lévy, 1962, 1984; p. 471.

13 Deibel, Ferry and Gaddis, John Lewis Gaddis. La contención. Concepto y política. Buenos Aires, GEL, 1992.

todo recurso a la fuerza; el orden internacional de la Guerra Fría se mantendrá en virtud del terror a desencadenar el holocausto nuclear justamente porque, a través de la carrera armamentística, se alimentan permanentemente las posibilidades reales de que una conflagración tal tenga lugar.

4. La historia global: el acta de defunción de las relaciones internacionales

El fin de la Guerra Fría tiene el efecto de una caja de Pandora para el orden internacional; una serie de tendencias que se venían gestando desde los años sesenta en diversos campos confluyen y sincronizan sus tiempos a principios de la década de los noventa, dando lugar a transformaciones de grandes dimensiones en la vida social en todo el mundo. El proceso de globalización ha producido durante las tres últimas décadas una intensificación de la interdependencia dando lugar a la conformación de una especie de «sociedad global». Ello tiene enormes consecuencias no solo en el juego internacional sino en la concepción misma de las relaciones internacionales. En una historia global como la que estamos viviendo la idea de relaciones inter-nacionales pierde sentido y capacidad explicativa. Y ello por dos razones fundamentales: la primera, porque en la medida en que la distinción entre lo interno y lo externo se desdibuja en mayoría de las dimensiones de la vida social planetaria, la política internacional se vuelve doméstica y viceversa. Y la segunda, porque la guerra, como problema fundamental a resolver en el juego internacional desaparece como un asunto entre Estados. Los atentados del 11-S nos han hecho aún más patentes estas dos condiciones.

En su mayoría, las reglas que regularon la vida internacional desde el sistema de Wesphalia han perdido su validez. Varios elementos nos permiten sustentar esta posición.

En primer lugar, los actores internacionales son múltiples y muchos de entre ellos no reivindican ni necesitan declarar su carácter de soberanos. Estamos en un mundo poblado por actores muy diversos y de todas las gamas: estados, quasi-estados, estados fallidos, empresas multinacionales, organizaciones regionales, organismos intergubernamentales, grupos sociales, ONG, individuos, etcétera. Con tal cantidad de actores y con tanta diversidad en su naturaleza, intereses, lógicas y estrategias, es muy difícil seguir hablando de relaciones inter-nacionales. Como lo señala Rosenau¹⁴, estaríamos pasando de una matriz estatocéntrica a una sociocéntrica en el manejo de los asuntos públicos. En consecuen-

14 ROSENAU, James. *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity*. New Jersey. Princeton University Press. 1990.

cia, la política se “desestataliza” y por ésta misma vía se «desinternacionaliza»; el Estado deja de tener el monopolio de la representación de su comunidad política, lo cual implica replantear el problema de la representación, el de la comunidad política, y en suma, el de la democracia misma.

En segundo lugar, ello pone de presente que no todas las articulaciones locales y globales de los asuntos humanos están mediadas por los Estados. Mien-

tras el Estado evoca una política espacial y territorialmente definida, la política mundial evoca la velocidad y la temporalidad. Hacia afuera ya no habría una única comunidad representada por el Estado, la idea misma de interés nacional se pone en cuestión. Nos encontraríamos ante intereses fragmentarios que conformarían comunidades ad hoc más allá y más acá de los referentes territoriales.

No tiene sentido entonces hablar de relaciones internacionales como opuestas a relaciones nacionales, como si se tratara de dos procesos distintos, diferenciables. En tercer lugar, la política se “desterritorializa”: la distinción tajante entre el adentro y el afuera se desdibuja y pierde sentido para la comprensión de varias de las dinámicas políticas actuales. Hay una multiplicidad de escenarios en los que fluyen los distintos actores. No importa tanto en el territorio en que se desenvuelve la acción, sino más bien los escenarios de diversa naturaleza en donde se discute y los efectos prácticos que tienen las decisiones. Los medios de comunicación, por ejemplo, se convierten, a su vez, en un escenario crucial del debate y no en meros reproductores de información. En esa medida, se relativizan y a veces se diluyen las fronteras entre la política doméstica y la política internacional.¹⁵

El orden internacional en las condiciones actuales ya no puede apelar a ninguno de los principios que sustentaron los sistemas internacionales anteriores; se trata de un escenario demasiado complejo, con muchos actores de diversa naturaleza y con una extrema dispersión y sofisticación en los medios que permiten el uso de la fuerza; así en cuarto lugar, en el actual escenario global hay una extensión y una banalización del recurso a la guerra representado en el terrorismo.

Porque en la medida en que la distinción entre lo interno y lo externo se desdibuja en mayoría de las dimensiones de la vida social planetaria, la política internacional se vuelve doméstica y viceversa



¹⁵ Huelschoff, M. G. (1994). “Domestic Politics and Dynamics Issue Linkage: A Reformulation of Integration Theory”: In *International Studies Quarterly*, 38, 255-279.

El terrorismo ya no es como en el pasado una forma menor de reivindicación de objetivos políticos; es, más bien, la nueva forma de guerra, la guerra de la era de la globalización. Esta nueva forma de guerra adquiere las características mismas de la sociedad en la que se desarrolla: es dispersa, multiforme, accesible, fragmentaria, y sobretodo logra a partir de recursos pequeños generar grandes efectos; ello gracias al desarrollo tecnológico y al gran impacto de los medios de comunicación. Una guerra a la medida de la sociedad del riesgo global como lo señala Ulrich Beck.¹⁶

Por primera vez en la historia moderna, la guerra que jugaba, como mecanismo regulatorio de las relaciones internacionales deja de ser capacidad exclusiva de los Estados. El recurso a la

El orden internacional en las condiciones actuales ya no puede apelar a ninguno de los principios que sustentaron los sistemas internacionales anteriores



violencia como postestad de los estados deja de ser un elemento definitivo y específico de las relaciones internacionales y se diluye en el tejido

social globalizado de manera indiscriminada. A nuestro juicio, la guerra entre estados, potencial o real, ya no es garante del orden internacional y desaparece como elemento específico de las relaciones internacionales en la modernidad.

Seguir hablando entonces de «sistema internacional» en el mundo de hoy nos evoca, querámoslo o no, la carga de sentido de los siglos anteriores: la de la interacción entre Estados que deciden sus políticas exteriores, la de la guerra como mecanismo de regulación de conflictos por excelencia, la de diplomacia clásica. Lo cierto es que el juego hoy es mucho más complejo que se desarrolla en múltiples escenarios y a partir de lógicas que van más allá de los referentes territoriales; un escenario muy distinto y no forzosamente ligado a la lógica territorial; un juego en el que la reglas han sido completamente trastocadas, en donde se mezclan elementos de los sistemas anteriores y se conforman al mismo tiempo nuevas reglas ad hoc frente a las cuales hay y seguirá habiendo un puja permanente entre diversos tipos de actores. Ante tal complejidad ya no podemos sostener una visión mecanicista del sistema internacional, ni siquiera de una orgánica y evolutiva, la imagen del mundo que estamos viviendo se aproxima más a aquella formulada por la teoría del caos. Una imagen que, a la manera de las ondas en un estanque, se compone y recompone en permanencia.

16 BECK, Ulrich. La sociedad del riesgo global. Madrid, Siglo XXI España Editores, 2002.

Consideraciones finales

Este intento de caracterización de los sistemas internacionales que se han configurado en la modernidad, más que enmarcarse en una historia de las relaciones internacionales lo que ha buscado es llamar la atención sobre el carácter histórico que reviste el discurso sobre lo internacional y la manera como ese discurso se ha ido modelando de acuerdo con los imperativos, intereses, y circunstancias de cada época. Aunque en ello no hay ninguna novedad, mucho menos para aquellos quienes, como los historiadores, están habituados a esa mirada en perspectiva, lo cierto es que para las relaciones interna-

cionales como disciplina, la ausencia de sensibilidad histórica la ha encerrado en una visión monolítica y acrítica

de su propio objeto de estudio volviéndola en muchas ocasiones estéril para responder a los desafíos de una nueva época.

Los teóricos y analistas internacionales no salimos aún de nuestro estado de perplejidad ante la velocidad y la complejidad de los cambios que estamos viviendo; varias hipótesis se manejan para tratar de darle coherencia a este mundo caótico y, aparentemente, inaprehensible. Para algunos, el nuevo orden internacional que se estaría configurando corresponde más a la idea de una hegemonía por parte de una «hiperpotencia» o una «megapotencia», los Estados Unidos, quien se irá encargando de estabilizar y regular el escenario internacional actual, ya sea a través de la constitución de una forma renovada de «imperio», o de una forma más benevola de cooperación con las otras potencias¹⁷. Desde otra posición, algunos han planteado que, frente a la imposibilidad del dominio pleno de un solo actor internacional, estaríamos ante un resurgimiento del sistema de equilibrio de poder. De modo que, tarde o temprano tendríamos que llegar a la instauración de un sistema de democracia cosmopolita pues sería la única forma de regular un mundo tan complejo en el que los Estados (y sobretudo las potencias) han dejado de ser los únicos actores del juego internacional.

Esta baraja de posibilidades y, sobretudo los altos niveles de incertidumbre que se nos presentan, nos revelan la urgente necesidad de cambiar nuestro instrumental conceptual pues una y otra vez nos resulta inadecuado para explicar la novedad frente a la

Los teóricos y analistas internacionales no salimos aún de nuestro estado de perplejidad ante la velocidad y la complejidad de los cambios que estamos viviendo



¹⁷ Ver NYE, Joseph. *Las paradojas del poder norteamericano*. Bogotá, Taurus, 2003.
KAGAN, Robert. *Poder y debilidad*. Bogotá, Taurus, 2003.

que nos encontramos. En esta tarea la historia como disciplina tiene un papel crucial pues nos permite relativizar, poner en perspectiva, contextualizar, en suma, «historizar», el discurso sobre lo internacional y, con ello, superar la noción misma de «relaciones internacionales». Es este tipo de reflexión el que nos permitirá comprender los alcances de la vida política y social a escala global. Una tarea en la que apenas nos hallamos en los inicios.



Estructura y coyuntura en la Política Exterior de Néstor Kirchner (2003-2005)*



Alejandro Simonoff**

En el presente trabajo nos proponemos, muy modestamente, empezar a develar los signos que muestren los aspectos estructurales de la política exterior argentina actual. Analizar la política exterior no es una simple sumatoria de particularidades, sino ver las articulaciones entre múltiples niveles de acción, en donde debemos priorizar aquellas cuestiones relevantes que nos permitan describir el más amplio panorama posible. Por ello nos parece evidente que ningún estudio sobre las vinculaciones externas recientes pueden obviar la relación triangular establecida entre nuestro país, Brasilia y Washington desde 1983.

A partir de ello, lo tendremos en cuenta y lo podremos en juego con los planteos iniciales de la administración de Néstor Kirchner, los recursos utilizados y las adaptaciones que se van produciendo. De este modo de interrogación observaremos con mayor claridad la forma y el fondo de nuestras vinculaciones externas.

Una estructura de vinculaciones externas desde 1983

La llegada de la democracia en 1983 significó para el país y su política exterior un cambio trascendente. La estabilidad institucional de la que goza la Argentina le ha otorgado

La llegada de la democracia en 1983 significó para el país y su política exterior un cambio trascendente



previsibilidad y cierta continuidad, ninguno de estos aspectos fueron los que caracterizaron al país desde 1930. Esta restauración no se comprende sin la guerra de Malvinas (1982), que no sólo terminó con el poder militar en la política argentina, sino, que también

* El presente es un versión de nuestro trabajo "Mirar la Estructura en la Coyuntura: Una primera aproximación al análisis de la Política Exterior del Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2005)" presentado en el IIIº Congreso de Relaciones Internacionales, organizado por el IRI - UNLP, los días 23 y 24 de noviembre de 2006.

** Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor de Política Exterior Argentina en la Maestría en Relaciones Internacionales y coordinador del Centro de Reflexión en Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP.

ubicó a nuestro país en su realidad latinoamericana y del Tercer Mundo. Pero ésta también había cambiado, ya no sería como los ideales de la descolonización sino que tenía elementos nuevos generados tras la crisis mundial de 1973 con el triunfo de las ideas neoconservadoras.

A partir de ese momento, las políticas exteriores se construyen a partir de un interesante juego de equilibrios entre las tendencias autonomistas que privilegian a la región, como escenario privilegiado de la agenda, y los de inserción con la potencia hegemónica. Las diferencias entre estas tendencias están en la elección de su alianza principal.

De acuerdo a qué lado del triángulo se apoye la estrategia principal de vinculación de la Argentina con el mundo, será el resultado que obtendremos



Mientras los primeros apuntan a generar márgenes de maniobras en el sistema internacional sobre las alianzas con países con similares recursos y valores, como en los ochenta, los dependentistas optan por una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica, como en los noventa.¹ Obviar algunos de estos lados, nos puede llevar tanto a una inserción excluyente, como hacia un asilamiento total. Ninguna de estas opciones son una buena política exterior. Tal vez por eso, ninguna de estas políticas desatendió absolutamente el otro lado del triángulo, en un inevitable tercero incluido, como ejemplo podemos citar las famosas relaciones maduras con Estados Unidos del gobierno de Alfonsín, mientras privilegiaba a Brasil con los Acuerdos de Foz, o la creación del MERCOSUR durante la gestión de Menem, en la época de las relaciones carnales.

En principio, de acuerdo a qué lado del triángulo se apoye la estrategia principal de vinculación de la Argentina con el mundo, será el resultado que obtendremos. Existen fuertes condicionantes, como el endeudamiento que generó la necesidad de acercarse a Washington para conseguir apoyo financiero, ya sea unilateral o de los organismos multilaterales que controla, lo que ocasiona una tensión en la búsqueda de un mayor marco autonómico. No se trata de optar por uno u otro, cayendo en una "doble dependencia"², sino cómo la Argentina debe definir su lugar en el mundo y a partir de allí el camino que queremos recorrer, teniendo en cuenta sus recursos

¹ Es un dato evidente que las políticas de subordinación autoimpuesta, según la precisa expresión de José Paradiso [1993, 200], llevaron al país a confundir sus propios intereses con los de la potencia hegemónica

² Utilizamos esta expresión en el sentido otorgado por Guillermo Figari. [1997, 195-6]

La crisis de 2001 disminuyó sensiblemente los márgenes de maniobra internacional de la Argentina. La llegada del gobierno de Néstor Kirchner implicó una nueva etapa, la cual analizaremos hasta el alejamiento del Canciller Rafael Bielsa que nos da una oportunidad para establecer un primer corte en la evolución de esta política exterior.

1. Los planteos iniciales³

Los ecos de la crisis del 2001 estaban presentes en el planteo electoral del kirchnerismo al señalar que:

Queremos reinstalar a la Argentina en el mundo, recuperando una posición de dignidad y fortaleza que nunca debimos perder, para así continuar afianzando la paz y la democracia, y dedicarnos con todas nuestras fuerzas a mejorar la calidad de vida de nuestro

pueblo. .” [FPV, 2003]

*K*irchner sostuvo que nuestro país “debe lograr sustentarse a sí misma, debe tener una política regional y discutirla con nuestros vecinos brasileños.



Para la implementación de este objetivo se plantea la necesidad de “devolver a la Argentina el ejerci-

cio pleno de su soberanía.” Pero para los autores de esta propuesta, ella está alejada de “una supuesta autarquía o aislamiento”, lo que significa que la Nación debe recuperar la “capacidad de decisión y de discernimiento acerca del modo en que nuestro país debe insertarse en el mundo globalizado, discriminando entre sus elementos positivos, a los que nos sumaremos, y neutralizando el impacto de sus aspectos negativos.” [FPV, 2003]

Esta decisión demuestra el corte autonomista es reforzada por la elección de la alianza con Brasil en términos estratégicos, además de “la profundización del MERCOSUR y la relación con los países asociados, Chile y Bolivia, deben ser nuestras prioridades, sobre la base de relaciones equilibradas e igualitarias entre los países.” [FPV, 2003]

A tal punto la prioridad con Brasilia es relevante que en el libro compuesto para la elección, Néstor Kirchner sostuvo que nuestro país “debe lograr sustentarse a sí misma, debe tener una política regional y discutirla con nuestros vecinos brasileños.” [KIRCHNER y DI TELLA, 2003, 216] Incluso en su discurso inaugural sostuvo que la acción en el plano regional aparece como prioritaria en su discurso, fijando: “la construcción de una América Latina política-

³ Para este apartado utilizaremos tanto la Plataforma electoral del Frente para la Victoria [FPV, 2003], su discurso inaugural [KIRCHNER, 2003] y el libro que el entonces candidato escribió con Torcuato Di Tella [KIRCHNER y DI TELLA, 2003]

La agenda con los Estados Unidos en principio aparece multilateralizada



mente estable, próspera y unida con base en los ideales de democracia y justicia social.” [KIRCHNER, 2003]

Además de reconocer el rol central del MERCOSUR en nuestras vinculaciones económicas internacionales:

La Argentina, afianzada en el Mercosur y en América Latina, negociará desde el Mercosur, como meta de mediano plazo, la Zona de Libre Comercio Hemisférica: el ALCA. No desconocemos que ya se está en esas negociaciones, pero primero revisaremos nuestra estrategia local y regional para después enfrentar la continental. Como todo proceso de integración, dependerá del resultado de las negociaciones la mejor posición relativa a que quedarán expuestos los productos de nuestro país respecto de los demás mercados. En este contexto, toda negociación se basará en el principio de la equidad, la cual deberá propiciar la plena libertad de comercio, incluyendo la eliminación de las barreras arancelarias y paraarancelarias que aplican EEUU y Canadá a determinados bienes y servicios argentinos y latinoamericanos. En las negociaciones entre MERCOSUR y ALCA, además, se sostendrá como principio que lo allí negociado no debe en forma alguna restringir o afectar las posibilidades de negociar acuerdos de naturaleza equivalente con otras regiones o países. [FPV, 2003]

Podemos decir que la agenda con los Estados Unidos en principio aparece claramente multilateralizada. Por ese motivo, el presidente Néstor Kirchner en su mensaje inaugural fijó las pautas generales de su política exterior que se sustentan en la existencia tanto de presupuestos idealistas y liberales -cuando se refirió al “fortalecimiento del Derecho Internacional”-, como autonomistas -respeto de atender a las “prioridades nacionales”-. En función de estos presupuestos es que ubica sus políticas claramente en el marco multilateral, tanto desde el punto de vista político como económico.

En el primero de ellos observamos dos aspectos que fueron resaltados por el Primer Magistrado: la continuidad de la participación en Misiones de Paz, y en los problemas de la agenda internacional planteada por los Estados Unidos, la lucha contra el terrorismo. Este problema está posicionado en este lugar de la agenda, marcando una distancia con la orientación dada por Washington a ese problema, aunque se manifestó “dispuesto y atento” en el objetivo de “lograr desterrarlo”, ya que identifica al país como una víctima de esas acciones. [KIRCHNER, 2003]

En el plano económico, no sólo se muestra como relevante sino que además se asienta sobre acciones multilaterales, tanto en su faz comercial como financiera.

Para el primero de ellos, el MERCOSUR aparece como un eje que articula las negociaciones con otras áreas comerciales (ALCA, Unión Europea, OMC, etc.). Pero además se indica la necesidad de profundizarlo y ampliarlo al resto de los países latinoamericanos.

Este plano es complementado con una estrategia de apertura comercial que buscará incrementar “sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo”, diversificando y desconcentrando nuestro comercio exterior, generando negociaciones simultáneas y permanentes “en todos los foros de negociación que involucren a nuestro país”. [FPV, 2003] La diversificación de nuestra estructura comercial es uno de los requisitos indispensables para la autonomía.

*L*a negociación de la deuda externa se realizará sobre la reducción de montos y tasas, como así también la ampliación de plazos y vencimientos



Desde el punto de vista financiero, la negociación de la deuda externa se realizará sobre la reducción de montos y tasas, como así también

la ampliación de plazos y vencimientos.

Finalmente el tema de soberanía por Malvinas aparece destacado, donde se plantea la necesidad “volver a multilateralizar y a las políticas de alianzas, así como incrementar nuestra permanencia e ingreso en foros internacionales para conseguir apoyos.” [KIRCHNER y DI TELLA, 2003, 210] Además de calificarla como una cuestión “inclaudicable” para nuestro país. [KIRCHNER, 2003]⁴

De los elementos aportados en estos dos apartados del trabajo nos permiten avanzar en los dos próximos, en donde trataremos la relación triangular Argentina-Brasil-Estados Unidos y las relaciones fuera de este lineamiento.

2. Novedades en el triángulo Buenos Aires-Brasilia-Washington

De la agenda de seguridad impulsada por la administración de Bush, como vimos, existen dos aspectos resaltados por el presidente argentino: la lucha contra el terrorismo y la continuidad de la participación en Misiones de Paz. El primer problema está posicionado en la agenda, como se observa en su discurso de Nueva York, en

⁴ Para no desviarnos del análisis principal, con respecto al tema Malvinas diremos que aparece destacado por la gestión aunque existe cierta continuidad con los gobiernos posteriores a Menem por el abandono de la política de seducción y el impulso de las negociaciones bilaterales y multilaterales. En el primero de ellos, como lo demuestra la posición en la XXIII Reunión de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur y en el ámbito de foros internacionales, ya sea el caso del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, como en otros foros a nivel internacional, como la OEA o el MERCOSUR.

Septiembre de 2004 ante la Asamblea General de Naciones Unidas, cuando señaló que "no existe alternativa aceptable a la acción multilateral. Sólo el debate colectivo y el consenso de una mayoría de países puede asegurar una acción genuina. La única legitimidad para el uso de la fuerza debe provenir de las decisiones del Consejo de Seguridad." [KIRCHNER, 2004]

En consonancia con ello, cuando Washington consultó a Buenos Aires por el envío de tropas a Irak, la respuesta argentina fue en un mismo sentido, lo haría cuando la fuerza de intervención fuese multilateral y bajo la conducción de la Naciones Unidas. Esta posición repercutió en la actuación que la administración Bush tuvo en los organismos financieros multilaterales y en el G8, donde hasta ese entonces atemperaba la postura europea y japonesa.

Cabe mencionar que aquí el gobierno determinó que si bien estas intervenciones se justifican cuando están en juego los intereses y valores de la comunidad internacional, existen en ellas otros particulares de la potencia. Esta determinación es un punto imprescindible para la calificación de una política como autonomista.⁵

Al otro tema relevante: la continuidad de la participación en Misiones de Paz, el Presidente se refirió a esta situación en el mismo mensaje a la Asamblea General.

... Durante este año hemos duplicado el personal militar y policial acreditado en misiones de mantenimiento de la paz, contando en la actualidad con efectivos argentinos en ocho de las dieciséis operaciones existentes... [KIRCHNER, 2004]

De hecho el Presidente Kirchner, también señaló que la "región asumió el compromiso de ayudar al país más pobre de América a retornar al camino del crecimiento y de la libertad, y garantizar la vía democrática", y reafirmó la posición argentina "basada en el respeto universal de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. La historia de la Argentina explica la firme posición de mi gobierno en una cuestión que constituye, a estas alturas, parte de su identidad como nación democrática." [KIRCHNER, 2004] Es decir, se marcó la acción en Haití como una política de

Argentina y Brasil tienen diferencias de tono, por ello sería bueno que acuerden, como en algún momento propuso el canciller Bielsa, primero entre los países del MERCOSUR para después salir con una posición unificada; esa actitud nos daría una mayor influencia en esos asuntos



5 PUIG, Juan Carlos. *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, 78.

Estado, definiendo su política internacional de seguridad con tres elementos: defensa de la democracia y los derechos humanos; respeto a la soberanía y a la autodeterminación; y el multilateralismo.⁶ El gobierno argentino sustentó su decisión en el carácter multilateral y regional de la iniciativa, como también lo hizo Brasil.⁷ Pero de esta confluencia regio-

nal debería ser el punto inicial, de otra más global, con aquellos conflictos más lejanos, como podría ser la posición respecto a Irak, a través de Naciones Unidas. Argentina y Brasil tienen diferencias de tono, por ello sería bueno que acuerden, como en algún momento propuso el canciller Bielsa, primero entre los países del MERCOSUR para después salir con una posición unificada; esa actitud nos daría una mayor influencia en esos asuntos.

En el caso de Washington podemos destacar los siguientes temas que se constituyen como variables de análisis desde el punto de vista económico: mientras en el cierre del canje de la deuda jugó un rol principal, no así lo fue en las negociaciones en el ámbito de la OMC ni en las negociaciones respecto al ALCA.⁸

A pesar de la continuidad de la estrategia de multilateralización de la agenda con Estados Unidos, existieron dos discusiones importantes que pueden marcar el inicio de ciertos cambios: una, entorno a los contenidos del documento final de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata; y la otra por el monitoreo de la calidad democrática en la Reunión de la OEA en Fort Lauderdale. Mientras en la primera cuestión, los países del MERCOSUR se opusieron a la pretensión de Washington de fijar plazos para la concreción del área de libre comercio. En la segunda, la cuestión que estuvo en juego era cierta característica intrusiva en los asuntos internos de los estados miembros que llevará a rechazarla.

En el aspecto financiero, el Presidente mantuvo tanto en sus mensajes al parlamento argentino, como en varios foros internacio-

El Presidente mantuvo tanto en sus mensajes al parlamento argentino, como en varios foros internacionales, una voz crítica respecto al rol del FMI y reclamó su reforma estructural



6 Desde el fin de la administración menemista, cuando la participación era generalizada e indiscriminada, los gobiernos posteriores han reducido el envío de tropas, derivando en un carácter más selectivo.

7 En el caso brasileño es claro que su participación se inscribe, por un lado, en el marco selectivo que lo caracterizó desde fines de la guerra fría y, por otro, se relaciona con su pretensión de tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

8 La mediación norteamericana atemperó la intransigente posición de los países europeos y Japón en torno a esta negociación, aunque recientemente se ha mostrado distante, e incluso, llegó a votar en contra de créditos para el país en el Banco Interamericano de Desarrollo.

nales, una voz crítica respecto al rol del FMI y reclamó su reforma estructural. La negociación de la deuda externa con los bonistas se impulsó sobre la base de una propuesta de pago sustentable con una estrategia que permita reducir los montos y tasas, y ampliar plazos y vencimientos. Aquí Estados Unidos tuvo un rol esencial de moderador (donde el Ministro de Economía Argentino, Roberto Lavagna y el Secretario del Tesoro construyeron las implicancias técnicas de la salida del default) en las negociaciones con los Organismos Multilaterales de Crédito y su posterior cancelación, lo que le permitió además a la administración de Kirchner salir exitosamente del default con los tenedores de bonos.

Si bien el acercamiento político entre los presidentes Lula y Kirchner fue una señal alentadora que funcionó para estabilizar varias situaciones política en el Cono Sur, no garantizó el alejamiento de las tensiones



En la misma dirección se encuentra el otro dato significativo en esta materia, en el último semestre de 2005, fue la cancelación de la deuda con el Fondo Monetario Interna-

cional, más allá de las discusiones en torno a la oportunidad y la forma de la medida, esta acción amplía los márgenes de maniobra del país.

Como ya dijimos, el plano regional aparece como prioritario en el discurso del gobierno y en donde el proyecto de unificación sudamericana avanza a través de la propuesta de asociación ente el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, no sin desconfianza argentina frente a los móviles cariocas que impulsan la medida.⁹

Si bien el acercamiento político entre los presidentes Lula y Kirchner fue una señal alentadora que funcionó para estabilizar varias situaciones política en el Cono Sur (Bolivia y Ecuador, p.e.), no garantizó el alejamiento de las tensiones, tanto en el ámbito intraregional como en cuestiones de agenda global de ambos países.

En principio no se observan cambios significativos en la relación de Argentina con el mundo: se confirman algunas estrategias como la multilateralización de la agenda de seguridad y la diversificación y expansión de nuestro comercio internacional. En el área donde observamos cierta tensión es en la "prioridad MERCOSUR" definida por el gobierno. Si bien existen discusiones en torno a las asimetrías entre los socios en varios sentidos (entre Brasil y Argentina por un lado, y Paraguay y Uruguay por otro, y

⁹ Desde el año 2000, el Brasil viene impulsando las reuniones de estos dos conjuntos regionales para la constitución de una Comunidad Sudamericana de Naciones. Es interesante que mientras Brasilia concentra sus esfuerzos regionales en ese conjunto regional, Buenos Aires continúa pensando en el MERCOSUR como base de su política hacia América del Sur.

al ya clásico chisporroteo argentino-brasileño), la reciente incorporación de Venezuela como miembro pleno al

Este deslizamiento hacia Venezuela es el dato más relevante de lo ocurrido en este último tiempo con respecto a nuestras vinculaciones externas



espacio regional plantea desafíos y redefiniciones que no se perciben con claridad. En el plano comercial el bloque regional sigue dando frutos interesantes pero lo preocupante es la escasa voluntad de los socios en establecer más y mejores mecanismos de institucionalización y coordinación política. El dato de color lo aporta el creciente conflicto con Uruguay por el tema de las pasteras española y finlandesa.¹⁰

En las relaciones intra MERCOSUR es evidente la aparición de tensiones con nuestro principal socio, el Brasil. El propio impulso de este país para cambiar su status de potencia regional a global podría generar repercusiones, no sólo en la estructura regional, sino también en la articulación de las estrategias hacia los organismos multilaterales, otros espacios regionales o países donde el MERCOSUR es el eje central, y con resultados bastante exitosos hasta ahora.¹¹ En el plano bilateral con Brasil, tras varios años de disputas por el problema de las asimetrías comerciales, se instrumentó finalmente el MAC.¹²

El cambio está en la definición de la relación con Brasil como estratégica. Las desavenencias con la administración de Lula llevaron a un deslizamiento hacia Caracas, frente a otras como lo podrían ser Chile o México.¹³ Lo que ha llevado a cierta preocupación en Washington con respecto de la relación de nuestro país con Venezuela, producto de las marcadas discrepancias entre Chávez y Bush.¹⁴

Este deslizamiento hacia Venezuela es el dato más relevante de lo ocurrido en este último tiempo con respecto a nuestras vincu-

10 A pesar del alto lugar que este tema posee en la agenda, otorgado tanto por el gobierno como por los medios, no es un problema que defina estructuralmente nuestra política exterior, salvo por la impericia demostrada por ambas administraciones respecto al tratamiento del tema.

11 Nos referimos al cambio de grupo de negociación en el marco de la OMC del Cairo al G 20.

12 Este problema tomó relevancia pública cuando el comercio argentino-brasileño tomó un signo negativo para nuestro país a partir de la devaluación carioca del 99 y la crisis económica argentina de 2001 aunque los orígenes de la asimetría hay que buscarlas en los fundamentos del Acta de Asunción.

13 Estas dos opciones se perciben como más próximas hacia Washington. En el caso del país trasandino la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos, los recurrentes conflictos por la provisión de gas y al caso del espionaje en el Consulado argentino en Punta Arenas, hacen de esta opción algo poco deseable. En el caso de México, el hecho de ser parte del TLC, y su política de sumar miembros al ALCA, como ocurrió en la Cumbre de Mar del Plata, también lo vuelven una alternativa poco deseable.

14 La situación de Venezuela se aproxima a lo que Juan Carlos Puig definió como autonomía secesionista. Esta «significa el desafío global. El país periférico corta el cordón umbilical que lo unía a la metrópoli.» Esta etapa no es recomendable para el autor, ya que agota los recursos nacionales y puede derivar en una situación absolutamente contraria a la deseada. [PUIG, 1984, I, 79]

laciones externas.¹⁵ La cuestión por resolver es: si este acercamiento es para producir un reemplazo de socio principal, o si es para producir una adecuación en la política exterior brasileña que permita retomar los acuerdos iniciales. De cuál sea el camino estará lo acertado de la estrategia.

3. ¿Hay opciones por fuera del triángulo?

El desarrollo del comercio internacional argentino es complementado por una estrategia de apertura comercial que busca incrementar nuestro intercambio con el resto del mundo sobre la base de cuatro objetivos básicos: multiplicar las exportaciones (en 2005 se logró un récord de 35 mil millones de dólares), diversificar la oferta de productos con mayor valor agregado (tanto las manufacturas de origen agropecuario como industriales, crecieron un 20 % en este periodo), desconcentrar los lugares de destino, manteniendo los tradicionales (Unión Europea, MERCOSUR, Chile, Comunidad Andina de Naciones y Estados Unidos), y creciendo los no tradicionales (ASEAN, Corea, República Popular China, Japón e India) que llegaron a un 20 % del total. Estos datos confirman la construcción de una base material para sostener una política exterior autonomista.

Para explicar mejor esta situación tomemos como ejemplo un mercado tradicional y otro no tradicional.

En el primero de los casos, Europa Occidental fue perdiendo el lugar privilegiado tanto como destino de nuestras exportaciones a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, como por su rol de contrapeso frente a Washington. Prueba de ello es que desde los tiempos de Alfonsín, con el fracaso de la famosa "Carta Europea", podemos observar la fragilidad de esta estrategia. Es más, hoy se refleja cuando los gobiernos europeos, principalmente España, Francia e Italia, se convirtieron en nuestros principales inversores, y sus ciudadanos en tenedores de bonos de nuestra deuda, aspectos que los llevan a presionar en los organismos multilaterales de crédito para satisfacer sus intereses, creando una situación de asimetría.

El caso del crecimiento de los mercados no tradicionales, como China e India, la realización de misiones conjuntas del MERCOSUR han abierto posibilidades de exportar hacia esos países, que han sido continuadas por misiones bilaterales argentinas¹⁶ Si bien como sostuvimos más arriba, la diversificación de nuestro comer-

¹⁵ El rol de Chávez es creciente como se observa en la compra de bonos argentinos que no solo financian los gastos del gobierno sino también permitió la liquidación de la deuda con el FMI, la contratación de empresas estatales como Astilleros Río Santiago e INVAP, entre otros

¹⁶ Recuérdese que cuando, el actual Canciller fue designado para reemplazar a Bielsa, se encontraba en la India en una de estas misiones. Pero también es cierto que el crecimiento de esos países nuestra balanza comercial se debe a su transformación económica que los ha convertidos en creciente demandantes de productos primarios.

cio exterior es importante, no nos es ajena que en algunas casos como el mercado chino las exportaciones con mayor valor agregado están siendo perjudicadas, frente a los *commodities*, llevando a otra asimetría.. [SEVARES, 2006, 8]

4. Conclusión

El éxito de cualquier iniciativa dependerá de la elección adecuada de los objetivos y cómo se resuelve la política dentro del triángulo Buenos Aires-Brasilia-Washington. La búsqueda de otros puntos de apoyo, por fuera de él son importantes y deseables pero la diversificación de nuestro comercio exterior no debe dar lugar a la profundización de asimetrías que limitan la autonomía.

La utilización de esta estrategia multilateral se hace evidente en toda la agenda,

y se muestra muy adecuada, tanto con aquellos países o regiones privilegiados en nuestra agenda, como los Estados Unidos o la Unión Europea, como así también con aquellos que no lo son tanto. En el primero de esos casos, ubicar los

El éxito de cualquier iniciativa dependerá de la elección adecuada de los objetivos y cómo se resuelve la política dentro del triángulo Buenos Aires-Brasilia-Washington. La búsqueda de otros puntos de apoyo, por fuera de él son importantes y deseables pero la diversificación de nuestro comercio exterior no debe dar lugar a la profundización de asimetrías que limitan la autonomía



temas de seguridad internacional en el ámbito de Naciones Unidas, ha permitido disimular cierto el rechazo a las políticas unilaterales de la administración de Bush, e incluso facilitó el desendeudamiento seguido por Kirchner.¹⁷

Si bien la política exterior kirchnerista pretende crear márgenes de maniobra, es evidente que el acercamiento hacia Caracas afecta las principales líneas de acción de la política exterior argentina. Esta situación nos lleva a preguntarnos si implica un cambio en el rol de moderador que la Argentina, conjuntamente con Brasil, habían llevado con respecto al país caribeño, en sintonía con los deseos de Washington.

Por otra parte, si las tensiones entre Buenos Aires y Brasilia hacen que el giro de la administración kirchnerista tiene implícita la búsqueda de un nuevo socio estratégico, o simplemente procu-

¹⁷ El gobierno disminuyó la deuda externa argentina, tanto en el ámbito de los organismos multilaterales de créditos, como los de los tenedores privados de bonos, haciendo hincapié en la ganancia de márgenes de maniobra.

Si bien la política exterior kirchnerista pretende crear márgenes de maniobra, es evidente que el acercamiento hacia Caracas afecta las principales líneas de acción de la política exterior argentina



ra generar algún condicionamiento para llegar a un mejor acuerdo con Lula.

Si la opción es la primera, varias

son las cuestiones a las que debemos referirnos: el rol internacional de Venezuela de abierto enfrentamiento con la administración Bush, puede calificarse como un autonomismo secesionista, para utilizar las categorías de Juan Carlos Puig, poniendo en riesgo una opción autonómica más realista como la que parecía en un primer momento. Aunque este no es el único inconveniente, ya que ¿Venezuela podría reemplazar a Brasil como socio estratégico de la Argentina? Creemos que no, ya que por sus características, valores y recursos el socio privilegiado para lograr márgenes de maniobra debe ser Brasil.

Si es la segunda, estamos caminando en un desfiladero. Sería la opción más inteligente, que Venezuela pueda ayudar a contrapesar la influencia de Brasil en un sinnúmero de cuestiones que la Argentina sola no puede resolver, y donde están en juego intereses básicos que podrían ser resaltos a pesar de la oposición de Washington.

Pero un exceso en este uso disolvería esta opción y dejarnos solo con la primera que impediría cumplir con nuestros objetivos nacionales.



Bibliografía

CARDENAS, Emilio

[2004] "Ante algunas definiciones de política exterior." [En: Agenda Internacional, una visión desde el sur. Año I, N° 2, Buenos Aires, Septiembre-Noviembre de 2004], 10-14.

ESCUDE, Carlos

[2005] El Estado parasitario: Argentina ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior. Buenos Aires, Lumiere.

FIGARI, Guillermo

[1997] De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización. Buenos Aires, Memphis.

FRENTE PARA LA VICTORIA

[2003] Plataforma Electoral del Frente para la Victoria [En: www.kirchnerpresidente.com.ar]

- KIRCHNER, Néstor
[2003] "Discurso del Señor Presidente de la Nación ante la Honorable Asamblea Legislativa" [En: www.presidencia.gov.ar]
- [2004] "Palabras del Presidente de la Nación en la Asamblea General de Naciones Unidas" [En: www.presidencia.gov.ar]
- KIRCHNER, Néstor y DI TELLA, Torcuato
[2003] Después del Derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene. Buenos Aires, Galerna.
- MIRANDA, Roberto
[2005] "¿Por qué cambia la política exterior de un mismo gobierno? Algunas consideraciones sobre la gestión internacional de Néstor Kirchner" [En: Temas & Debates. Revista universitaria de ciencias sociales. Año 9, Rosario, UNR Editora, Noviembre de 2005], 95-108.
- PARADISO, José
[1993] Debates y trayectoria de la política exterior argentina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 200.
- PUIG, Juan Carlos
[1984] América Latina: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- SEVARES, Julio
[2006] "Las compras del imperio chino" [En: El Dipló. Le Monde Diplomatique. Año VIII, N° 88, Buenos Aires, Octubre 2006], 8.
- SIMONOFF, Alejandro
[1999] Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas. La Plata, IRI, Serie Libros N° 3.
- [2004] "Perspectivas para nuestra política exterior" [En: Politikós. Revista de estudios políticos e internacionales. Santa Fe, N° 3, Instituto de Ciencia Política Universidad Católica de Santa Fe, Diciembre de 2004], 111-122.
- [2005a] "Envío de Tropas y Política Exterior (1989-2005)" [En: Relaciones Internacionales. Año 14, N° 28, La Plata, Ediciones IRI, Diciembre-Mayo 2005], 127-159.
- [2005b] "Brasil como eje de nuestra política exterior" [En: Boletín de Relaciones Internacionales. Publicación Independiente sobre asuntos internacionales. Buenos Aires, Julio-Agosto de 2005, 4-5.
- [2005c] "Te quiero mucho, poquito, nada: las relaciones argentino-brasileñas en las eras de Kirchner y Lula." [En: Relaciones Internacionales. Año 14, N° 29, La Plata, Ediciones IRI, Junio Noviembre 2005]. 99-122.
- [2006] (Compilador) Informe sobre la Política Exterior Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), bajo la gestión del Canciller Rafael Bielsa (2003-2005). La Plata, Ediciones IRI – Serie Estudios e Investigaciones N° 28.



Sistema mundo: la configuración del poder

Angel Tello *



Describir el sistema mundo actual y su probable evolución no es tarea fácil si partimos de considerar que hoy predomina la incertidumbre política, sustrato ésta de la incertidumbre estratégica.

La bipolaridad existente entre 1949 y 1991 le ahorró a buena parte de los actores del sistema una explicación muy elaborada acerca de lo que ocurría y la distribución del poder, bastaba referirse a un centro para diferenciarse del otro. Era un mundo de certezas, tanto ideológicas, como políticas y estratégicas.

Todo cambió a partir de la desaparición de la Unión Soviética que marcó la entrada a un período de incertidumbre el cual, para su correcta lectura y comprensión, requiere el auxilio metodológico de la dialéctica de hegeliana y de la teoría del caos de la mecánica cuántica.

Karl Popper observaba que "...el sentido común tiende a afirmar que todo acontecimiento es producido por otro acontecimiento, de manera tal que un acontecimiento puede ser previsto o explicado. También el sentido común le asigna a los hombres libres la capacidad de elegir entre diferentes caminos de acción". Esto que William James denominaría "dilema del determinismo", juega la relación de los humanos con el mundo y con el tiempo, entendiendo que no somos los humanos los responsables de la diferencia entre pasado y futuro, que la flecha del tiempo no es fenomenológica, y que el universo, como las sociedades humanas, no está dado sino en perpetua construcción y progresión.

En el sentido planteado es imprescindible descartar cualquier dogmatismo o conjunto de ideas acabadas o cerradas. Por aquello de Hegel de que "...el movimiento es lo que permanece de la desaparición".

El estudio de las relaciones internacionales, como la costumbre lo ha impuesto, toma como sujeto de análisis a los estados-nación, aunque el término más apropiado sería, qui-

* Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales IRI - UNLP

zás, relaciones interestatales, siendo la Organización de las Naciones Unidas la expresión jurídica de las mismas.

El concepto de sistema mundo parte del estudio global de las relaciones de poder e incorpora un conjunto de actores que, sin referirse necesariamente a un estado-nación determinado, influyen sobre el sistema. Por ejemplo, las empresas transnacionales, las finanzas, grupos religiosos y organizaciones terroristas, entre otros. El sistema mundo entonces se basa en interacciones, y la consideración de las mismas a partir de la disputa por el poder será el objeto del asunto a desarrollar en este trabajo.

La interacción como unidad de análisis se fundamenta en elementos geohistóricos que estudian la evolución de los sistemas espaciales. Los factores tecnológicos, y primordialmente los culturales, resultan importantes en el análisis del sistema mundo actual. Raymond Aron tenía razón cuando decía que "...las máquinas no hacen la historia aunque ayudan a que los hombres la hagan".

El curso del pensamiento condujo a Hegel a reconocer el concepto de fuerza como la verdad de la percepción: "...la cosa y sus propiedades no es la cosa con sus propiedades, sino más bien la fuerza y el juego de las fuerzas". De acuerdo a esta idea, el punto de vista del átomo, o la descomposición de una cosa en muchas cosas, no es suficiente para entender qué es propiamente la realidad, pues el percibir no sabe penetrar más allá de lo exterior, dado que se perciben propiedades y cosas que tienen propiedades. En consecuencia, lo que está detrás de estas propiedades es el juego de fuerzas que ejercen relación recíproca entre sí, afirmando de esta manera la contradicción como base del movimiento.

Partiendo de este enfoque filosófico, es que resulta importante en estas épocas el estudio del sistema mundo para reconstruir procesos más que esquemas terminados o cerrados, con una dinámica que preste particular atención a los cambios y a las fuerzas que producen los mismos. El análisis del sistema mundo recupera la investigación de los fenómenos de poder a escala global.

El sistema mundo actual está caracterizado por el hecho de que la totalidad de las tierras emergentes está sometida a alguna jurisdicción. El mundo se encuentra parcelizado, desde esta óptica es un sistema cerrado, con balances netos nulos y que bien puede concebirse como un juego interno de suma cero.

De aquí surgen entonces dos temas esenciales para comprender el movimiento de este sistema mundo: el juego del poder y las fuerzas, por un lado; los escenarios y actores por el otro.

El Poder

Raymond Aron observaba que "...la gloria se comparte, el poder no". Michel Foucault, en sus célebres conferencias en el Collège de France, cuando describe qué es el poder, dice: "Contamos, en primer lugar, con la afirmación de que el poder no se da, ni se intercambia, ni se retoma, sino que se ejerce y sólo existe en acto. Contamos, igualmente, con otra afirmación: la de que el poder no es, en primer término, mantenimiento y prórroga de las relaciones económicas, sino, primariamente, una relación de fuerza en sí misma" (1)

Discutir el poder en el mundo actual excede el propósito de este trabajo. Pretendemos acercar puntos de vista acerca de la esencia del mismo, para entender cómo éste se manifiesta en el sistema mundo de estos tiempos, atendiendo a una de las configuraciones posibles a concretarse, como es la configuración imperial. Partiendo de la base, para esta discusión, de la dinámica de las relaciones de fuerzas y el análisis dialéctico y no dogmático de las mismas.

El proceso en curso, que se ha dado en llamar globalización, se aceleró a partir de la desaparición de la Unión Soviética en 1991 que, como ya fue dicho, instaló la incertidumbre reemplazando a las certezas de la bipolaridad. Este proceso ha generado un incremento de la riqueza a escala global, pero también agravó considerablemente la distribución desigual de la misma, concentrando enormes cantidades de beneficios en pocas manos y sumiendo a miles de millones de individuos en la

pobreza más aberrante, al mismo tiempo que se les priva de la esperanza de un futuro mejor. Esta situación, cuyos índices más dramáticos se encuentra en los países en vías de desarrollo, afecta también a los países centrales, que no están exentos de su propio "tercer mundo" en torno a las grandes concentraciones urbanas tal como ha podido observarse en París. Londres, Nueva York o Nueva Orleans después del huracán Katrina en agosto de 2005. El discutido "choque de las civilizaciones" de Samuel Huntington en su apreciación geopolítica, queda así desmentido desde el momento en que aparece un tercer mundo en el primero, y un primero en el tercero.

El discutido "choque de las civilizaciones" de Samuel Huntington en su apreciación geopolítica, queda así desmentido desde el momento en que aparece un tercer mundo en el primero, y un primero en el tercero.



Globalización que instaló, además, el sálvese quien pueda y el individualismo como metas finales de la vida, sin objetivos trascendentes para las personas y, de esta manera, quebrando lazos comunitarios, ancestrales en muchos casos, a través del fundamentalismo del mercado y del discurso único como sustrato ideológico de estas políticas.

Globalización a la que muchos caracterizan "sin rostro", como el proceso mismo, que tiene, en verdad, mucho de inercia propia, pero en su devenir cotidiano nos muestra cómo la misma beneficia a determinados actores del sistema en perjuicio de otros, y cómo estos "ganadores" emplean la fuerza para no perder las posiciones logradas. Con razón, Maquiavelo decía: "El oro no sirve para tener buenas tropas, pero buenas tropas sirven para tener oro". (2)

Una pregunta que aquí se impone es acerca de cuál es el papel de la violencia en las transformaciones del mundo contemporáneo.

La globalización ha hecho del sistema internacional uno, unificado, el que a su vez se decompone en subsistemas que interactúan dialécticamente entre sí y con el conjunto. Por otro lado, la globalización presenta como uno de sus componentes fundamentales al sistema financiero internacional, sistema que en su desarrollo cuenta con dinámica propia y que, se calcula, mueve diariamente en las bolsas y mercados de cambio del mundo más de dos billones de dólares norteamericanos, de los cuales sólo el 4% corresponde a transacciones vinculadas a la producción real, siendo el resto especulación pura. Esto le otorga a este mecanismo un potencial desestabilizador notable sobre las economías nacionales, tal como fue el caso de Japón en 1998.

A los flujos financieros debemos agregar los flujos de las comunicaciones, el transporte, comercio, etc., sin soslayar lo que podríamos denominar "flujos militares", compuestos por la capacidad de proyección de fuerzas, la logística y los servicios de inteligencia. Formas, todas ellas, que no son nuevas, pero que adquirieron en años recientes un volumen e importancia sin precedentes en la historia.

Manuel Castells en su trabajo "El surgimiento de la sociedad de redes" (3) dice: "Espacio y tiempo son las dimensiones materiales fundamentales de la vida humana", para agregar luego: "Tanto el espacio como el tiempo han sido transformados bajo el efecto combinado del paradigma de la tecnología

de la información y de las formas y procesos sociales inducidos por el proceso actual de cambio histórico”.

También Francis Fukuyama en su célebre “fin de la historia” consideró, a inicios de los noventa, que la caída del comunismo y las ideologías conducirían a la humanidad por una dirección más pacífica, exenta de los conflictos tradicionales y dedicada principalmente al progreso de la ciencia y de la técnica. Idea que parte de una base fundamental que es la de la paz eterna a partir de un modo de producción dominante, capitalista, en el caso de este investigador de Harvard, o comunista, para los marxistas.

Estos puntos de vista, elemento central del pensamiento único de la globalización, se adscriben a las antiguas concepciones de la física clásica que consideraban al universo como algo terminado a partir de

*R*abbindranath Tagore decía que “el hombre se defiende de ser un objeto impotente en el Universo”, criticando, de alguna manera, la tendencia de los occidentales, muy visible desde la Ilustración, a encontrar explicaciones cerradas y completas a todo con una profesión de fe determinista.



determinadas formulaciones vinculadas al desarrollo del conocimiento humano en una etapa histórica. Concepciones que se han revelado como limitadas desde los aportes efectuados por la teoría de la relatividad y la mecánica cuántica.

Desde un enfoque más filosófico, o quizás psicológico, el interrogante sin una respuesta hasta hoy convincente es por qué los humanos necesitan en todos los casos encontrar respuestas y certezas a sus angustias, cuando lo que predomina en el universo y en el mundo es la incertidumbre y el movimiento. En este aspecto tan trascendente e importante para definir el rol del hombre en el sistema mundo, la dialéctica finito-infinito de Hegel ofrece una respuesta satisfactoria. Rabbindranath Tagore decía que “el hombre se defiende de ser un objeto impotente en el Universo”, criticando, de alguna manera, la tendencia de los occidentales, muy visible desde la Ilustración, a encontrar explicaciones cerradas y completas a todo con una profesión de fe determinista.

Uno de los postulados fundamentales del pensamiento único en este sistema mundo globalizado es aquél que señala la inutilidad del Estado-nación para promover el desarrollo económico al impedir, se estima, la libre circulación de los flujos y la expansión del mercado. Estado-nación cuya construcción

es la expresión fundamental del hecho comunitario a partir de una entidad definida y su componente o base espacial. No se equivoca Castells cuando observa el rol primordial del espacio y el tiempo como elementos centrales en la vida humana.

A causa de los flujos de todo tipo que hoy circulan velozmente en el sistema mundo: financieros, comerciales, comunicacionales, empresariales y militares, se ha visto debilitado el Estado como actor central, al menos en los países periféricos, al revelarse impotente para controlar estos flujos y hacer que los mismos sirvan al bien común y al interés general.

Es curioso comprobar cómo, en aquellos países desde los cuales se emiten los mensajes hegemónicos acerca de la subsidiariedad del estado -el ya mencionado discurso único- y que en todos los casos son naciones altamente desarrolladas,

Esto es lo que ha llevado al debilitamiento y desprestigio de la política como expresión del hecho colectivo, en un mundo en el cual lo individual es lo esencial y la consideración del interés nacional aparece como una antigüedad, como algo que pertenece al pasado



el Estado se fortalece y se afirman cada vez más los intereses nacionales: el ejemplo de los Estados Unidos resulta bien demostrativo para este caso. Aquí, el Estado actúa también, o

pretende hacerlo, como factor de orden externo en un mundo cada vez más desordenado y sin perspectivas implícitas de orden, al menos por ahora.

También los estados ven reducido su margen de maniobra cuando se conforman instancias de integración regional, cuyo fin es acumular fuerzas para disputar poder en mejores condiciones en un mundo globalizado y altamente competitivo. Las megalópolis, por otro lado, con creciente poder económico y capacidad comercial, empiezan a relacionarse con otras regiones del mundo pasando, en muchos casos, por encima de los estados nacionales y en otros reclamando lisa y llanamente mayores cuotas de autonomía.

Producto de esta nueva situación es que actúan cada vez con más fuerza en el sistema mundo entidades financieras o empresariales que han adquirido una enorme capacidad para modificar, para peor o mejor, la vida de miles de millones de seres, pero carecen de legitimidad de origen: nadie los eligió para ello. Tienen poder, pero no legitimidad. Por otro lado,

aquellos individuos que en los países tienen legitimidad de origen porque la sociedad los ha elegido para conducir su destino, carecen de poder. Esto es lo que

ha llevado al debilitamiento y desprestigio de la política como expresión del hecho colectivo, en un mundo en el cual lo individual es lo esencial y la consideración del interés nacional aparece como una antigüedad, como algo que pertenece al pasado. Sin embargo la antítesis a todo esto existe y a ella nos referiremos más adelante.

El debilitamiento señalado del Estado genera una cantidad de desórdenes y libera fuerzas opuestas en el sistema mundo que carecen de una contención adecuada como se vio durante el período de la bipolaridad. Terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, tráfico de armas, etc., catalogados como "nuevas amenazas" por los centros de poder mundial, no surgieron de la noche a la mañana sino que se han potenciado a partir del debilitamiento de las necesarias instancias políticas de contención. En realidad, más que hablar de "nuevas" amenazas, sería más adecuado considerar al debilitamiento del Estado como el gran riesgo que habilita el accionar de estos perturbadores.

También, esta ausencia de construcción política no ha sido reemplazada por una instancia superadora que unifique a la humanidad según la idea que alguna vez formuló Immanuel Kant de un "estado universal". Aunque la ONU tiene como propósito avanzar en la dirección señalada, a través de un ordenamiento jurídico adecuado, consensuado y respetado por la totalidad de los actores del sistema mundo, la realidad cruel de éste muestra cada vez más el imperio de la fuerza y de las relaciones de fuerzas para representar intereses particulares.

Los seres humanos, desde los tiempos más remotos, nos hemos identificado con un espacio, construimos una identidad y desarrollamos sistemas de creencias y valores que han permitido la conformación de una comunidad. El Estado, en algunos casos, resultó la expresión política y administrativa de una nación preexistente, en otros casos el Estado fue anterior a la Nación, plateándose como tarea central la construcción de la misma: tal es el caso de la República Argentina.

El sistema mundo globalizado, con los flujos que lo atraviesan y actúan cotidianamente sobre las diferentes comuni-

En realidad, más que hablar de "nuevas" amenazas, sería más adecuado considerar al debilitamiento del Estado como el gran riesgo que habilita el accionar de estos perturbadores



dades, es percibido por muchas de ellas como una amenaza que pesa sobre creencias y culturas ancestrales que, a lo largo de la historia, han ido conformando identidades particulares. Este sistema percibe como una agresión intolerable cualquier intento que se haga de fijarle límites o barreras y va más allá, inclusive, amenazando con el uso de la fuerza económica o militar a aquél que ose enfrentarlo. De esta forma, la demonización que en otros tiempos se hizo del comunismo hoy es reemplazada en su objeto por el populismo, el terrorismo y el "eje del mal", nuevos íconos maléficos del sistema de poder globalizado. La percepción que se ha instalado en los centros del poder es que la política cierra, mientras que la economía abre, cuando lo que en realidad ocurre es que la economía concentra.

La pregunta que surge entonces, y casi naturalmente del escenario hasta aquí descrito es: ¿cuál es la configuración de

poder que se corresponde con este sistema mundo?

La percepción que se ha instalado en los centros del poder es que la política cierra, mientras que la economía abre, cuando lo que en realidad ocurre es que la economía concentra.



Los estudios clásicos de la ciencia política indican dos tipos de construcción imperial a lo largo de la historia: los

imperios depredadores y los imperios logísticos. Los primeros basados en el control del territorio, recursos y población, tuvieron como exponentes, entre otros, a Summer y Akkad en la antigüedad, españoles y franceses en tiempos más próximos. Los segundos, conectados sobre los flujos, toman como modelo al Imperio Británico en el siglo XIX. Es necesario sin embargo destacar que estas construcciones no son totalmente puras y que en casi todos los casos aparecen mezcladas, predominando una postura sobre la otra, tal como fue el caso de la dominación inglesa sobre la India cuando el objetivo central de Londres era el control de los mares.

En el sistema mundo moderno, atravesado por flujos y estructurado en redes, una construcción imperial de tipo logístico se impondría más sobre otra depredadora.

Los Estados Unidos responden hoy a esta variante operando principalmente sobre los flujos pero asumiendo, en algunos casos, posturas francamente depredadoras como es el caso de las invasiones a Irak y Afganistán y la instalación de bases o facilidades militares en las repúblicas centrales asiáticas ex soviéticas.

Pero volviendo a la pregunta anteriormente formulada es necesario investigar, aunque sea de manera especulativa, qué objetivos se persiguen con esta nueva configuración del poder en el actual sistema mundo.

En primer lugar se trata de conservar la superioridad que da una cierta preeminencia económica con los beneficios de ello derivados. Para este propósito, el control de las fuentes de energía constituye un elemento central, también el monopolio de la mo-

neda –el dólar estadounidense en este caso– como patrón de cambios y base de las reservas, señalando la excepción de la India que

Washington trabaja sobre dos ideas: un mundo desestructurado para frenar el surgimiento de rivales de talla, pero no tan desestructurado que le impida relanzar sus opciones estratégicas.



tiene como tales a su propio signo monetario. El dinamismo científico tecnológico no está ausente en esta carrera y un dato a tener en cuenta es el papel que el desarrollo de la industria de armamentos tiene como generador de nuevos adelantos y procesos. Paul Kennedy, en su libro “Auge y caída de las grandes potencias”, señala que los norteamericanos deberán resignarse a ser los número uno en el mundo pero no los únicos, tal como hoy está planteado.

En segundo lugar debe considerarse la importancia que tiene para los EE UU la emergencia de China como futuro competidor en caso de seguir creciendo el gigante asiático al ritmo que hoy exhibe. Washington trabaja sobre dos ideas: un mundo desestructurado para frenar el surgimiento de rivales de talla, pero no tan desestructurado que le impida relanzar sus opciones estratégicas.

En tercer lugar se debe ofrecer una perspectiva superadora que vaya en la dirección del bienestar, el crecimiento económico y social y la libertad de los pueblos. La Pax romana en la antigüedad se apoyó en dos siglos de relativa tranquilidad para el mundo mediterráneo, lo que facilitó un considerable desarrollo de las diversas comunidades que eran parte del Imperio.

Por último, aunque la lista podría ser más extensa pero a los fines de este trabajo la cerramos aquí, es necesario ofrecer un conjunto de valores universales que sustituyan a los valores locales, para lo cual se enarbolan las consignas de democracia, derechos humanos y economía de mercado; cuando la dura realidad está mostrando que, en la práctica, se trata de

mercado, mercado y más mercado. La situación actual en Irak deja al descubierto las intenciones reales de Londres y Washington; no solamente la democracia no existe en este país, sino que han destruido una sociedad que se encuentra al borde de la guerra civil, avasallaron reliquias históricas, violan los derechos humanos, abrieron el territorio a grupos terroristas, pretenden quedarse con el petróleo y rompieron el equilibrio geoestratégico facilitando el ascenso de Siria e Irán como actores principales en la región.

La configuración de fuerzas actual de los Estados Unidos toma mucho del diseño romano, con fuerzas preposicionadas en bases fijas (Irak, Afganistán, Asia Central) y unidades de rápido desplazamiento que pueden trasladarse a cualquier lugar del mundo en poco tiempo



La antigua Roma pudo consolidar su poder porque, entre otros aspectos, legitimó la figura del Emperador como enviado divino, creencia entronizada en el pueblo hasta la emergencia con

fuerza del cristianismo. La figura de Jesús destruyó la divinidad del Emperador, quitándole legitimidad, y facilitó la decadencia del Imperio Romano. Un interrogante que se plantea en nuestros tiempos es si el islam no jugará un rol similar al de los antiguos cristianos frente al imperio norteamericano.

Roma, además, organizó a las legiones en limitanei y ripenses, tropas de frontera y de ribera, respectivamente, cuya misión principal era contener a los bárbaros en los confines del Imperio. También estaban los comitatenses, especie de legiones móviles basadas en la caballería, capaces de intervenir rápidamente en cualquier lugar del Imperio si las condiciones así lo exigían. Estas últimas bien podrían compararse hoy con las fuerzas de despliegue rápido que facilitan la proyección del poder. La configuración de fuerzas actual de los Estados Unidos toma mucho del diseño romano, con fuerzas preposicionadas en bases fijas (Irak, Afganistán, Asia Central) y unidades de rápido desplazamiento que pueden trasladarse a cualquier lugar del mundo en poco tiempo. Resulta importante destacar que la propuesta de Washington para los sistemas defensivos de los países periféricos es que los mismos se ocupen centralmente de la seguridad interna de cada país, sea narcotráfico o terrorismo, reservándose ellos la potestad de intervenir cuando sea necesario. Podemos observar enton-

ces que a las fuerzas armadas de los países periféricos pretenden asignarle los roles de limitanei y ripenses del imperio a fin de contener a los bárbaros del mundo moderno.

En el documento "Seguridad nacional: la estrategia de los Estados Unidos", de setiembre de 2002, el presidente George W. Bush le comunica al Congreso "la presencia de fuerzas norteamericanas en el extranjero es uno de los símbolos más fuerte del compromiso de los Estados Unidos con sus aliados y amigos. Para afrontar las incertidumbres y conducir bien las diferentes misiones que nos esperan, EE UU necesitará bases y acantonamientos en Europa occidental, en el noreste de Asia y más allá; también necesitará negociar acuerdos de acceso temporario para el despliegue de sus tropas en lugares distantes".

Tres anillos concéntricos configurarían hoy, de acuerdo a algunos analistas, el sistema mundo desde un enfoque político y económico. El primero, central, conformado por las democracias desarrolladas, Estados Unidos, Europa y Japón. En este anillo que cubre gran parte del hemisferio norte, se realiza el 98% de la información financiera y se define el espacio geoestratégico. El segundo, integrado por democracias emergentes en América Latina y Sudáfrica. El tercero, al decir de los propios estadounidenses, apila a los "bárbaros" que acechan al centro. En este esquema no queda clara la ubicación de China que bien apunta a transformarse en la gran potencia del siglo XXI.

Nicholas John Spykman, inventor del "Rimland" y la "isla mundial", rescatando la importancia de la geografía en la definición de la política exterior de los

Podemos observar entonces que a las fuerzas armadas de los países periféricos pretenden asignarle los roles de limitanei y ripenses del imperio a fin de contener a los bárbaros del mundo moderno.



estados, decía: "El territorio de un Estado es la base a partir de la cual éste opera en tiempos de guerra, y la posición estratégica que él ocupa durante ese armisticio temporario que se denomina paz. La geografía es el factor más importante y fundamental de la política exterior de un Estado porque es el más permanente" (4).

Desde que el sistema mundo se estructuró en flujos y redes, apareció una corriente del pensamiento que subestima el rol del territorio en el establecimiento de políticas y visiones de estados y comunidades, como si los humanos, que han naci-

Estos puntos de vista que recuperan las tradiciones más caras del pensamiento estratégico norteamericano, le han imposibilitado a la primera potencia la comprensión de culturas y creencias diversas, así como la elaboración de políticas adecuadas a fin de obtener una paz duradera



do, crecido y fallecido vinculados a la tierra, o a un espacio determinado, pueden borrar en poco tiempo una historia de decenas de miles de años. Estas ideas influyen

en gran medida lo que en EE UU se denomina la "revolución en los asuntos militares" colocando un énfasis particular en los medios tecnológicos para encarar las guerras del futuro y subestimando el componente humano, esencial en cualquier enfrentamiento armado; tal como se está viendo actualmente en Medio Oriente. Estos puntos de vista que recuperan las tradiciones más caras del pensamiento estratégico norteamericano, le han imposibilitado a la primera potencia la comprensión de culturas y creencias diversas, así como la elaboración de políticas adecuadas a fin de obtener una paz duradera.

Según el Contralmirante Olivier Sevaistre (5) "El principal mérito de Spykman es el haber insistido sobre aquello que Mackinder llamaba la media luna interior que él ha rebautizado Rimland en su obra póstuma *Geography of the Peace*. El vio tres partes: zona costera europea, Medio Oriente, Asia de los monzones. Esta región, intermediaria entre el Heartland y los mares marginales, mira a la vez hacia la costa y hacia el interior. Ella debe poder defenderse simultáneamente en la tierra y en el mar: Su naturaleza anfibia es el fundamento de sus problemas de defensa".

En esta zona del mundo hoy se está decidiendo el futuro de la humanidad. Los Estados Unidos, recuperando en cierta medida los enunciados de Spykman, definen un Rimland que abarca Medio Oriente, Asia Central, el Océano Índico, Corea del Sur, Japón y Taiwán. El objetivo de esta política es controlar las fuentes de petróleo y gas que abundan en el mundo árabe islámico y también rodear a China que, como ya ha sido señalado, es percibida como el gran rival de las próximas décadas. Con las invasiones a Irak y Afganistán, Washington ha penetrado en una región del mundo que históricamente fue el punto de convergencia de las civilizaciones islámica, hindú, china y eslava, reeditando, si así se puede considerar, aquél "gran juego" que en el siglo XIX enfrentó a rusos y británicos en este mismo escenario. Los norteamericanos se encuentran comprometidos hoy en un área que contiene,

además de ellos mismos, a Rusia, India, China, Paquistán, Israel, Corea del Norte e ¿Irán?, como potencias dotadas de armas atómicas.

La nueva realidad del sistema mundo explica en parte la inestabilidad creciente. Lamentablemente, el actual sistema mundo tiende cada vez más a ser regido por la fuerza y menos por la ley o la norma.

En otra parte de este trabajo se señaló la importancia creciente que en este sistema han adquirido las empresas transnacionales y el sistema financiero internacional, actores económicos desterritorializados, que actúan por encima de las soberanías estatales constituyendo verdaderos centros de planeamiento vertical y horizontal. Estos agrupamientos, que guardan una referencia esencial con las grandes potencias pero que conservan cierto margen de autonomía frente a las mismas, constituyen un hecho adicional de inestabilidad pues no actúan a partir del interés general sino a partir de intereses particulares.

Uno de los aspectos, no menor, a considerar en el sistema actual, es la proliferación de ejércitos privados –segunda fuerza en Irak detrás de los EE UU- que no se encuadran en

Empresas transnacionales más ejércitos privados, le quitan a los estados un atributo esencial como es el del ejercicio del monopolio de la fuerza en un contexto de organización territorial coherente e introducen un elemento mayor de inestabilidad



las normas jurídicas internacionales del derecho de la guerra y que constituyen verdaderas bandas mercenarias similares a las que se conocieron en la Edad Media. Empresas transnacionales más ejércitos privados, le quitan a los estados un atributo esencial como es el del ejercicio del monopolio de la fuerza en un contexto de organización territorial coherente e introducen un elemento mayor de inestabilidad.

Otra pregunta que se impone es ¿cuál es el factor de construcción de identidad en este sistema mundo caótico y complejo?. Pregunta a la cual intentaremos dar una respuesta parcial dada la magnitud, complejidad y extensión del problema.

La política y la economía deben estar siempre al servicio del hombre y no la inversa, si se desea vivir en un mundo pacífico y estable. Por ello, desde nuestro punto de vista, el hombre, el ser humano, sigue siendo el actor central, el alfa y omega de todas las cosas, más allá de la tecnología o las

máquinas que se utilicen para mejorar su calidad de vida o exterminarlo. "El hombre decide en todo", observaba Mao Tsetung recogiendo una idea central del pensamiento universal.

Si en un esquema dialéctico ubicamos en la tesis al sistema globalizado, en los términos hasta aquí señalados, bien podríamos afirmar que a esta tesis, que define un "ser social" en los términos del marxismo, se le opone la conciencia mundial de la antítesis sin poder prever hoy en qué nueva síntesis será resuelta la contradicción planteada.

La antítesis se conforma hoy a partir de los factores de construcción de identidad. A través de la búsqueda de nuevas formas de cohesión social y comunitaria que le den un sentido a la vida humana y coloquen al hombre como centro, permitiendo su crecimiento en paz y armonía.

Las religiones, los nacionalismos, particularismos, etc. son parte de esta gran corriente, desordenada, a veces irracional y violenta, que busca recuperar identidades ante un sistema que las avasalla con el fin de dominar las conciencias y transformar a los humanos en consumidores pasivos de objetos.

Por ello algunos investigadores y estudiosos comparan a esta época con la Edad Media, a la que ven más parecida a la realidad actual que el Imperio Romano. Desde nuestro punto de vista, la configuración de poder del sistema mundo contemporáneo tiene un poco de las dos cosas, con una diferencia no menor: en la Edad Media el Papa, no siempre de manera imparcial, era respetado como autoridad espiritual. Hoy ni eso nos queda.



Citas bibliográficas

- (1) FOUCAULT, Michel. Defender la sociedad. Fondo de Cultura Económica. Mayo de 2001. Buenos Aires, página 27.
- (2) MACHIAVEL, Nicolas. Discours sur la première décade de Tite-Live. Oeuvres complètes. Gallimard. Paris 1992, página 539
- (3) CASTELLS, Manuel. El surgimiento de la sociedad de redes. Capítulo 6, el espacio de los flujos. <http://www.hipersociologia.org.ar/catedra/material/castellscap6.html>
- (4) SPYKMAN, John. Citado en el trabajo de Olivier Sevaistre "Un géant de la géopolitique: Nicholas John Spykman". Revista "Stratégique". Paris
- (5) SEVAISTRE, Olivier. Idem anterior

Desde el consenso de Washington a la concepción del regionalismo abierto y sus efectos sobre América Latina.



Los errores que no debemos repetir.

Jorge José Torres *

I
Los problemas de la economía latinoamericana y su inserción internacional en la puerta de los años noventa.

A partir de 1983, se profundiza el debate en América Latina acerca de los acontecimientos mundiales del momento, las nuevas tendencias de la economía internacional, los efectos regionales de la crisis y las acciones que debía cumplir para reinsertarse en la economía-mundo.

Precisamente, el balance preliminar de la economía latinoamericana, elaborado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), arrojaba cifras harto preocupantes. Entre otros datos:

1. reducción del 3,3% en el producto bruto interno total de América Latina;
2. caída del 5,6% del producto por habitante en el conjunto de la región;
3. nueva elevación de las tasas de desocupación urbana;
4. descenso de 1,3% del valor de las exportaciones;
5. incremento de la deuda externa en un 12% durante 1982 y un 7% durante 1983, alcanzando un monto regional de 310.000 millones de dólares.

Enrique Iglesias, en la presentación del Informe, sintetizó la situación de manera elocuente: "El año 1983 ha sido, para la región en su conjunto, el peor del último medio siglo".¹

Otro documento convincente en la definición de la crisis habría de ser el Informe elaborado por SELA-CEPAL, denominado "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional". Había sido solicitado por el Presidente de Ecuador, Osvaldo Hurtado, para ser debatido en el seno de la Conferencia Económica de América Latina, a celebrarse en 1984, en Quito, Ecuador.

* Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT) Universidad Nacional de Tucumán

¹ COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1983.

Carlos Alzamora y Enrique Iglesias, en la carta de presentación del Informe, señalaban que América Latina debía valerse de la crisis "como una oportunidad y un incentivo para reconsiderar aquellas pautas y estilos de desarrollo que le han tornado tan dependiente y vulnerable". Luego, el Informe se detiene en lo que denomina "los tres frentes" en los que se requiere definir la futura acción latinoamericana:

1. la necesidad de superar estrategias de desarrollo fuertemente inequitativas en lo social;
2. en lo regional, estructurar la complementación de la producción, el comercio y los servicios sobre la base del principio de la preferencialidad latinoamericana; y,
3. en el plano internacional, postula la necesidad de reestructurar los ejes principales de la vinculación de la región con los países industrializados y fortalecer los vínculos con otras regiones en desarrollo.

El Informe no deja de traslucir una imagen de voluntarismo y escepticismo sobre el futuro regional.²

Pero allí no concluían las voces agoreras; habría otras más.

El 4 de diciembre de 1984, Celso Furtado pronunciaba una conferencia en la sede del INTAL en Buenos Aires, donde analizaba en forma certera y concluyente el tema "América Latina y los cambios en la economía mundial en el decenio de 1980". Allí afirmaba que "estamos frente a una situación compleja y probablemente un proceso de medio y largo plazo. A nadie se le ocurre que se va a salir de esa crisis como en el pasado, con una reactivación de la economía, alguna fórmula mágica de creación de demanda o algo parecido. Los desajustes estructurales son tan profundos que nadie sabe realmente como se va a avanzar".

En otro momento de su exposición, recordaba que en la década de los años ochenta se estaba viviendo en un sistema de reglas, un ordenamiento internacional que no le abría espacio a América Latina, que no la dejaba crecer y la condenaba a crear un creciente número de desocupados, pobres y marginales. Descartaba la posibilidad de ayuda de los Estados Unidos para superar la crisis, en razón que la misma no implicaba riesgo para su seguridad nacional. Afirmaba entonces: "Nosotros (los latinoamericanos) no somos amenaza para nadie, no hay amenaza latinoamericana, por mas retórica que tengan algunos políticos latinoamericanos, la gente sabe perfectamente que aquí las cosas no llegan a amenazar a aquellos que tienen el poder real".³

2 SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO – COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional. 1983.

3 REVISTA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA. BID/INTAL. N° 103 (Página 56)

Al lado de estas visiones críticas, esperables casi, como las de Celso Furtado, las provenientes de los escritorios oficiales no eran menos tolerantes. El Banco Interamericano de

El Banco Interamericano de Desarrollo, en su informe oficial del año 1984 sobre el “Progreso Económico y Social en América Latina”, abordaba la crisis financiera como un elemento que condicionaba el presente de ese momento y el futuro de la región



Desarrollo, en su informe oficial del año 1984 sobre el “Progreso Económico y Social en América Latina”, abordaba la crisis financiera como un elemento que condicionaba el presente de ese momento y el futuro de la región. En tal sentido, definía a la cuantiosa acumulación de deuda externa de la mayoría de los países de la región como un acontecimiento global y condicionante “que puede afectar las perspectivas del proceso de integración”. Profundizaba su análisis, señalando que “cualesquiera que sean las circunstancias de cada país que dieron lugar a la acumulación sin precedentes de obligaciones extranjeras, el denominador común de la región es la drástica reducción de financiamiento extranjero disponible y la necesidad de restringir los gastos internos con el objeto de generar superávit de comercio para atender el servicio de la deuda externa”. Concluía destacando que “los programas de ajuste puestos en práctica en muchos países tienden a reducir la actividad y el crecimiento económico”, enfatizando que “el ajuste actual (1984) tiende de manera clara a deprimir el comercio, lo que tiene numerosas consecuencias para las relaciones comerciales intrarregionales”.⁴

Completando este rápido vuelo por algunas de las voces y opiniones más críticas acerca de lo que estaba pasando en nuestra región en los primeros años de la década de 1980, corresponde rescatar la visión de Juan Mario Vacchino, el entonces Director del INTAL. Vacchino centraba su análisis sobre la vulnerabilidad externa de América Latina, señalando a 1984 como un momento de transición del sistema internacional. Su preocupación central eran los efectos del enorme endeudamiento externo. Demos paso a sus propias palabras, elocuentes en si mismas: “Después de los años alucinantes del financiamiento fácil, del que no fueron sus principales beneficiarios, los pueblos de la región despertaron a una realidad de endeudamiento y escasez, que cercena el presente y obstruye los caminos hacia el futuro. Una parte sustancial del excedente económico generado por los países latinoamericanos

⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1984. (Página 33)

debe destinarse hoy al pago de una abultada deuda externa, restando fondos para nuevos proyectos y nuevas inversiones, que son imprescindibles para enfrentar un mundo en que los cambios tecnológicos que se están verificando amenazan con minimizar las ventajas comparativas sobre las que tradicionalmente se estableció la participación de América Latina en las corrientes del comercio internacional".⁵

Todas estas perspectivas, de indudable autoridad, se proyectan durante esta década y nos demuestran que no nos encontrábamos ante una coyuntural circunstancia negativa, superficial y pasajera. De ninguna manera; la crisis era estructural.

La larga crisis económica de los años ochenta (la "década pérdida") había tenido efectos devastadores en la región. Simultáneamente, el crecimiento de Estados Unidos, Europa occidental y el sudeste asiático aumentaba la magnitud de la brecha del desarrollo con América Latina, con riesgos ciertos de fragmentación con los países desarrollados. Los conceptos en pugna eran entonces "integración o fragmentación". "Integración" en un doble sentido: integración latinoamericana para potenciar el desarrollo regional, pero también integración al mundo desarrollado, para generar nuevos y sólidos anclajes a la economía mundial.

Agreguemos ahora una radiografía de la economía internacional a finales de los años ochenta, que nos aporta información elocuente y preocupante.

Se manifestaba a nivel global una visible tendencia hacia la apertura y desregulación de los mercados. Esta tendencia se presentaba simultáneamente, y con igual intensidad, con aquella otra destinada a la conformación y el fortalecimiento de grandes bloques comerciales. La caída del mundo bipolar no parecía acercarnos a un régimen multilateral abierto, sino a un sistema singular de relaciones bilaterales entre bloques económico-comerciales.

Para los países latinoamericanos, las demandas del mundo desarrollado hacia una mayor apertura y desregulación de sus economías generaba incertidumbre; los escenarios futuros que les presentaban los países desarrollados eran teóricamente auspiciosos, pero con riesgos perceptibles en la economía real.

Por otro lado, se acentuaban las tendencias hacia la integración de los mercados, pero no cualquier integración. Los países latinoamericanos estaban conscientes de que en el sistema económico internacional ya no había lugar para "cazadores solitarios". También comprendían que, en esas circunstancias, las relaciones de poder imponían que el proceso de integración económica en el cual se habrían de insertar debía ser funcional a las demandas de

5 REVISTA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA. BID/INTAL. N° 96 (Página 67)

los países desarrollados: inserción abierta y dinámica en el comercio mundial y en las corrientes de financiamiento internacional.

En ese contexto, la posición de los Estados Unidos con respecto a América Latina era fuerte y desequilibrante. Había un marco político de caracteres singulares: Estados Unidos era el ganador de la "guerra fría" y el hegemón indiscutido del sistema internacional. Además, tenía un rol gravitante en la negociación de la deuda externa latinoamericana, verdadera "espada de Damocles" de la región.

La presión de los Estados Unidos era fuerte y sostenida y el proceso que impulsaba de apertura, desregulación y privatización era el puente necesario para presionar luego por la apertura del comercio de servicios, la eliminación de las restricciones a la in-

La presión de los Estados Unidos era fuerte y sostenida y el proceso que impulsaba de apertura, desregulación y privatización era el puente necesario para presionar luego por la apertura del comercio de servicios, la eliminación de las restricciones a la inversión extranjera y un mayor control sobre las legislaciones nacionales de patentes y propiedad intelectual, entre otros temas de la nueva agenda económica hemisférica



versión extranjera y un mayor control sobre las legislaciones nacionales de patentes y propiedad intelectual, entre otros temas de la nueva agenda económica hemisférica.⁶

Adicionalmente, Estados Unidos era uno de los principales destinos de las exportaciones de la región. Su capacidad de compra también operaba como un elemento de atracción desequilibrante ante las necesidades latinoamericanas de mayores ventas, reduciendo el margen de autonomía regional.

Hacia el final de la década de los años ochenta, se observaban cambios en la dimensión geográfica del comercio global, que acentuaban la pérdida relativa de importancia de América Latina. Europa Occidental era en aquel momento el gran exportador mundial, con un 44% de las exportaciones totales. La segunda gran región exportadora era Asia, con un 23%, seguida de Estados

⁶ Los costos potenciales asoman por el lado de una liberación sin contrapesos en el comercio de servicios, en los flujos de inversión directa de capital y por una restricción en el acceso a nuevas tecnologías. La universalización del criterio de "trato nacional" a la inversión extranjera y la práctica homologación entre comercio de servicios e inversión directa en varias áreas, junto con la virtual imposibilidad de establecer políticas de trato a la inversión extranjera, todo ello presagiaba un escenario de pérdida de autonomía en el diseño y ejecución de la política económica por parte de los países en desarrollo. De la misma forma, una severa legislación internacional en patentes y propiedad intelectual podría acentuar el rezago tecnológico de los países en desarrollo. ROSALES, Gerardo. Escenarios y tendencias en el comercio internacional. La Agenda Internacional en los años '90. Edición preparada por Roberto Russell, Buenos Aires 1990. Grupo Editor Latinoamericano (pag. 105).

Unidos, con un 15%.⁷ Lo impactante de este proceso era el fenomenal incremento de las exportaciones del sudeste asiático, al lado de la caída sostenida de la participación de las exportaciones latinoamericanas, reducidas a un magro 4,2% y con tendencia a acentuar su comportamiento negativo.

Otro elemento destacado de la dimensión geográfica del comercio mundial, era el fuerte crecimiento del comercio intra europeo e intra asiático. También crecía el comercio en América del Norte, entre Estados Unidos, Canadá y México, antecedente del futuro acuerdo del NAFTA. En sentido contrario a la tendencia, el comercio intra latinoamericano languidecía.

No había dudas en la orientación de las nuevas tendencias: la situación marginal de América Latina y los riesgos de su acentuación eran harto evidentes.

En la dimensión sectorial, la posición de América Latina también había desmejorado. Se apreciaba una pérdida sostenida en la participación de los productos alimenticios, las materias primas agrícolas y los minerales y metales en la canasta de las exportaciones mundiales y ello repercutía directamente en el comercio latinoamericano. Había razones estructurales que explicaban tal situación. En el sector alimentos influían en este resultado las políticas proteccionistas de los países desarrollados (Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón). En Europa, la protección del sector agrícola estaba fundada, en sus orígenes, en la búsqueda del autoabastecimiento alimentario y el objetivo de alcanzar niveles adecuados de desarrollo social para las poblaciones rurales europeas. Ello provocó el desplazamiento de la oferta latinoamericana del mercado europeo. Luego, la producción de excedentes transformó a los antiguos clientes europeos en fuertes competidores mundiales de las producciones latinoamericanas.

Por razones diferentes, las políticas de Estados Unidos y Japón, aplicadas al sector agrícola, producían iguales efectos para América Latina.

En el sector minerales y metales, combustibles y otras materias primas, la disminución de su participación en el comercio mundial, con sus efectos sobre el comercio regional, estaba fuertemente influenciada por los nuevos desarrollos tecnológicos.

Finalmente, si analizamos la posición de América Latina en el dinámico sector de las exportaciones de manufacturas, la situación de la región hacia finales de la década de los años ochenta era de preocupante debilidad. En el ranking de los 30 países exportadores de manufacturas, sólo México y Brasil aparecían hacia el final del mismo con una participación inferior al 1% de las exportaciones mundiales de este sector.

⁷ GATT. Edición sobre El comercio internacional. Ginebra, Suiza, 1990.

Es importante señalar que el desarrollo a nivel nacional de un sector manufacturero, que atienda el mercado interno y se proyecte al mundo a través de las exportaciones, requería la conjunción de una serie de políticas públicas para que tal resultado se alcance: formación de recursos humanos, inversiones, energía, transportes y comunicaciones, comercio exterior, financiamiento bancario, política fiscal, etc. En el marco de las fuertes restricciones económicas del momento, la ausencia de un fuerte consenso regional sobre la necesidad de impulsar políticas concertadas en estas materias aparecía como uno de los déficits más notorios.

Hacia finales de los años ochenta el patrón de especialización seguía "centrado en productos agrícolas y energía", afirma Osvaldo Rosales. Señala este autor, que se había conseguido una cierta capacidad competitiva en textiles y siderurgia, áreas donde se había debido bregar "contra el proteccionismo de las economías centrales". Las "debilidades comparativas" del sector industrial recogían "la evidencia sobre el carácter estructural del desequilibrio comercial latinoamericano: un sector industrial demandante neto de divisas que requería ser financiado con el excedente de las exportaciones primarias o con recursos del exterior". Como vemos, nada había cambiado en la región desde los años sesenta.⁸

Este breve análisis nos muestra que los problemas de la economía latinoamericana y su inserción internacional hacia el final de los años ochenta justificaban ampliamente la preocupación y desorientación que revelaban las elites gobernantes de la región. La falta de propuestas innovadoras de los gobiernos latinoamericanos para superar la crisis, habría de ser suplida por las políticas pergeñadas desde el centro de la economía mundial.

II

La influencia del Consenso de Washington.

La caída del Muro de Berlín, en 1989, fue la manifestación externa más representativa en el sentido que la situación de cambio en Europa Central y la Unión Soviética era un proceso irreversible, de crisis profunda en el modelo de economía socialista con planificación centralizada.

Si bien en América Latina (salvo el caso de Cuba) no había experiencias económicas similares a las de Europa Central y Oriental, la caída del modelo socialista va a servir para cuestionar la fuerte presencia del Estado en las economías latinoamericanas y los mecanismos de protección de la industria regional que se habían desarrollado en las décadas anteriores, vía el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

⁸ ROSALES, Gerardo, obr. cit. Pág. 124.

Las ideas de desregulación y apertura de las economías de la región y privatización de empresas públicas eran ideas ya arraigadas en el gobierno de los Estados Unidos, pero va a ser el economista John Williamson, del Institute for International Economics, quién las va a ordenar en una serie orgánica de propuestas de reformas de las economías nacionales, que, según su criterio, los países latinoamericanos debían encarar para superar el estancamiento y el subdesarrollo.

Si analizamos la posición de América Latina en el dinámico sector de las exportaciones de manufacturas, la situación de la región hacia finales de la década de los años ochenta era de preocupante debilidad



Veamos como relata el mismo Williamson el origen de la expresión: "La historia del Consenso de Washington data de 1989, cuando la

prensa de Estados Unidos aún comentaba la poca disposición que tenían los países de América Latina para emprender las reformas que les permitirían salir de la crisis de la deuda. A mi modo de ver, esto era erróneo y, de hecho, las posturas sobre la política económica estaban cambiando radicalmente. Para comprobarlo, el Instituto de Economía Internacional decidió convocar una conferencia para que autores de diez naciones latinoamericanas detallaran lo que había estado sucediendo en sus respectivos países. Para asegurar que todos abordaran un conjunto de cuestiones en común, redacté un documento de referencia donde enumeré diez reformas de política económica que casi todos en Washington consideraban necesario emprender en América Latina en ese momento. A este programa de reformas lo denominé "Consenso de Washington", sin imaginar que estaba acuñando una expresión que pasaría a ser el grito de batalla en los debates ideológicos por más de una década. En efecto, pensé que las ideas que estaba presentando eran consensuadas, por lo cual las denominé así".⁹

Eran diez propuestas de reforma, de las cuales, las más significativas eran las siguientes:

Liberación del comercio: Williamson señala que no había en esta materia criterios contrapuestos; la apertura del comercio se consideraba útil y necesaria. Entendía que las restricciones comerciales cuantitativas debían ser rápidamente sustituidas por aranceles, y éstos debían ser progresivamente reducidos. La única diferencia existente entre los expertos era en cuanto a la velocidad del proceso.¹⁰

⁹ WILLIAMSON, John. No hay consenso en el significado. Revista Finanzas & Desarrollo, Septiembre 2003, pag. 10.

¹⁰ WILLIAMSON, John. Democracy and the "Washington Consensus". World Development (1993), Pag. 129.

Liberación de la inversión extranjera directa: promueve explícitamente “que las barreras que impedían la entrada de las empresas extranjeras debían ser abolidas; las empresas extranjeras y nacionales tendrían que poder competir en términos de igualdad”.¹¹ Es decir, que debían eliminarse las regulaciones nacionales que protegían la inversión nacional ante la penetración de la inversión extranjera.

Privatización: “Las empresas públicas deberían ser privatizadas”.¹² La fuerza y sencillez de esta afirmación no requiere de comentarios adicionales.

Desregulación: Afirma Williamson que los gobiernos debían abolir las regulaciones que:

- a) impedían la entrada de nuevas empresas;
- b) limitaban la competencia (o la libre competitividad).

Solo deberían aceptarse las regulaciones que estén referidas a la seguridad, la protección del medio ambiente o la supervisión de las entidades financieras.¹³

También el Consenso traía referencias a la “disciplina fiscal”, “la reordenación de las prioridades del gasto público”, “las reformas tributarias”, “la liberación de las tasas de interés”, “los tipos de cambio competitivos”, y “el aseguramiento de los derechos de propiedad”.

¿Por qué la denominación “Consenso de Washington”? Williamson lo explica: “el nombre surgió porque traté de preguntarme a mi mismo cuales eran las ideas predominantes del momento entre los grupos económicos influyentes de Washington, haciendo referencia al gobierno de Washington y a las instituciones financieras internacionales”.¹⁴

Williamson reconoce que sus “amigos latinos” le objetaron la expresión, ya que la misma daba a entender que eran reglas que se imponían desde Washington a los países latinoamericanos, pautas de conducta en materia económica, aquello que, según Washington, “debían hacer” en materia de “corrección económica”.¹⁵ Realmente, el decálogo elaborado por Williamson podía denominarse sin temores “Consenso”, porque reflejaba acabadamente la opinión generalizada sobre “los requisitos indispensables para el desarrollo, que, a finales de los años ochenta, eran defendidos por la inmensa mayoría de los economistas del FMI, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos”.¹⁶ (ver página siguiente)

11 WILLIAMSON, John. Democracy....obr. cit.

12 WILLIAMSON, John. Democracy....obr. cit.

13 WILLIAMSON, John. Democracy....obr. cit.

14 WILLIAMSON, John. Democracy....obr. cit.

15 WILLIAMSON, John. Democracy....obr. cit.

En los basamentos del "Consenso" se encuentra una dura crítica al rol que cumple el Estado en las economías de la segunda posguerra, rol que se proyecta hasta la década de los años 70. Era tan duro el ataque al Estado, que va a ser el propio Banco Mundial el que va a impulsar el llamado "nuevo enfoque favorable al mercado", donde se rescata como positivos y necesarios algunos roles que el Estado debía cumplir: garantizar la estabilidad macroeconómica; efectuar inversiones públicas en capital humano y físico; crear un entorno competitivo para el sector privado; promover el desarrollo institucional; salvaguardar el medio ambiente; y proteger los grupos sociales vulnerables.

En el "Consenso" no hay referencias a la labor del Estado en la determinación de políticas para garantizar la competencia, el desarrollo sostenido de la educación y la tecnología, regulación de los mercados financieros, el desarrollo industrial, la protección del medio ambiente, entre otros temas ausentes, sobre los cuales Stiglitz se encargó de insistir cuando planteaba la necesidad de un "Consenso post Washington", afirmando, en 1998, que los objetivos de la política económica no podían ser reducidos ni simplificados al mero incremento del PBI. Se debía incluir:

- la mejora de los niveles de vida (incluyendo educación y salud);
- un desarrollo sostenible, ecológica y políticamente;
- un desarrollo igualitario;
- un desarrollo democrático.¹⁷

Stiglitz lo sintetizó en el Forum Barcelona 2004 con énfasis y sencillez: "la igualdad es importante; la distribución de la riqueza es importante".

Contra la opinión de sus críticos, Williamson no entendía que el contenido del Consenso implicara la aplicación de un proceso retrógrado a las economías latinoamericanas. Incluso, él mismo se consideraba de "centro izquierda".¹⁸

En forma contradictoria, sostiene, en otro momento, que podría "reinterpretarse el Consenso de Washington como un conjunto extremista de creencias fundamentalistas sobre el mercado", aún cuando él se defiende afirmando que esa no era la idea. Reconoce que las "reformas estaban muy sesgadas hacia la liberación", lo que era defendible porque el programa estaba originalmente dirigido a la América Latina de 1989.¹⁹

16 BUSTELO, Pablo. Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá. Publicado en "Estudios en homenaje al Profesor Francisco Bustelo". Editorial Complutense, Madrid (2003)

17 STIGLITZ, Joseph. Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice. The World Bank. "Annual World Bank Conference on Development Economics 1998". Washington, USA.

18 "Aquellos que nos consideramos de centroizquierda debemos sentirnos muy tristes cuando los partidos progresistas se adhieren a planteamientos económicos descabellados que ponen en peligro sus perspectivas de lograr fomentar las causas igualitarias". WILLIAMSON, John. Democracy...obr. cit.

Posteriormente, se sincera sosteniendo que en el "Consenso" omitió todas aquellas cuestiones vinculadas a los procesos redistributivos y a la equidad: "pensé que el Washington de los ochenta era una ciudad muy desdeñosa de las preocupaciones sobre la igualdad".²⁰ Esta afirmación era particularmente grave en "el continente más desigual de la Tierra", como afirmara Emilio Máspero.

En los años noventa, los gobiernos latinoamericanos, explícita o implícitamente, adoptaron para sus economías locales las pautas del "Consenso", identificándose con las concepciones del neoliberalismo, más allá que algunos expertos trataban de establecer diferencias entre lo que el "Consenso" preconizaba y las versiones más puras de esta doctrina económica.

Lo cierto es que se genera, a partir de aquel momento, una identificación entre las reformas de los años noventa, las propuestas del Consenso de Washington y las pautas políticas del propio gobierno de los Estados Unidos. Ello quedó confirmado cuando el Presidente George Bush (p) incorpora sus conceptos a la Declaración "Iniciativa para las Américas", de junio de 1990.²¹

Adicionalmente, los patrones económicos del Consenso de Washington también coincidían con las condicionalidades que imponían el FMI y el Banco Mundial.

Si las pautas del "Consenso de Washington" reflejaban la visión del Gobierno de los Estados Unidos y la propia de los organismos multilaterales de crédito, por qué no aplicarlas a las economías de la región, se preguntaban, con sentido práctico, gran parte de los líderes políticos de América del Sur, América Central y el Caribe. Las restricciones que enfrentaban los gobiernos latinoamericanos y la situación irresuelta de la renegociación de la deuda externa, profundizaban el deterioro político y económico de la región, agudizaban su debilidad y limitaban sus opciones.

En ese marco, una parte considerable de la dirigencia latinoamericana consideraba que se debían aceptar las reformas como una respuesta a la presión de Washington, más que por un con-

19 WILLIAMSON, John. No hay consenso....obr. cit. pag. 11.

20 WILLIAMSON, John. Democracy....obr. cit.

21 Peter Hakim afirma que "la Iniciativa (para las Américas) fue vista por Washington como un medio para reforzar la creciente tendencia hacia el libre mercado y la liberación comercial en América Latina. Todos los componentes de la Iniciativa incluyeron fuertes incentivos a la reestructuración económica: en efecto, los beneficios se condicionaron a la promoción de reformas orientadas al mercado en materia de comercio e inversión. La prometida reducción de la deuda, los beneficios de la inversión y las ganancias del comercio se reservaron para aquellos países que aplicaban políticas de mercado, privatizaban empresas de propiedad estatal y reducían las barreras a la importación. Con la Iniciativa para las Américas la administración Bush decidió fortalecer la posición de los líderes regionales comprometidos con este tipo de políticas". HAKIM, Peter. La Iniciativa para las Américas. ¿Qué quiere Washington? Publicado en el libro Liberación comercial e integración regional. De NAFTA a MERCOSUR. Edición preparada por Roberto Bouzas y Nora Lustig. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires (1992).

vencimiento de la necesidad de tales reformas. Otro sector actuó convencido que los países de América Latina debían iniciar un proceso de cambios, a tono con las pautas del "Consenso", con el fin de restaurar el crecimiento y superar la crisis del endeudamiento por la que atravesaba la región. Como explica Guillermo Ortiz, "las políticas macroeconómicas se enfocaron a la prioridad inmediata de la estabilización. Se requerían, además, cambios más profundos en el patrón de desarrollo para restablecer las perspectivas de crecimiento a mediano plazo, mediante la liberación financiera, la apertura a la inversión extranjera y al comercio, la privatización y la desregulación. Se buscaba promover economías más abiertas y competitivas mediante la ampliación del campo de actuación del mercado y la revisión profunda del papel del Estado".²²

En definitiva, el "Consenso de Washington" se presentó como un conjunto de reglas o medidas de política económica que, en especial, los países latinoamericanos debían observar para alcanzar niveles superiores de desarrollo. Era, sin duda, un recetario que los países de la región debían cumplir según y conforme las pautas establecidas y que, además, permitiría evaluar, vía las condicionalidades del FMI, sus programas económicos, según que se adecuaren o no al patrón del "Consenso".

Corresponde poner de relieve que no había demasiadas voces discordantes en ese momento en la región y se consideraba que el "Consenso" surgía naturalmente en una etapa de profundos cambios políticos y económicos, en un marco de euforia de la economía capitalista por la casi desaparición del socialismo como opción alternativa. Paradójicamente, estas reglas del "Consenso" no eran parte de un debate ideológico, sino pautas prácticas de "una buena economía" dentro del capitalismo, que no debían discutirse sino aplicarse. Lo que los Estados de la región podrían hacer era establecer ciertas condiciones o modalidades de aplicación. Algunos lo harían a través de "políticas de shock"; otros a través de "políticas graduales"; pero el modelo no se discutía.

Si bien el "Consenso de Washington" tuvo como su primer destinatario a los gobiernos de los países latinoamericanos, también influyó en las pautas de política económica del Tratado de Maastricht. En disposiciones referidas al rol del Banco Central Europeo, o las pautas sobre tasas de inflación, déficit público y deuda pública se percibía la influencia del "Consenso" o, al menos, una fuente de inspiración.

A pesar del éxito político del "Consenso", siempre hubo voces que pusieron en cuestión la suficiencia de su contenido y el método de formulación.

22 ORTIZ, Guillermo. La fatiga de la reforma. Revista Finanzas & Desarrollo. Septiembre de 2003.

Joseph María Serrano va a realizar una crítica, entre moderada e indulgente, al intento de presentar al “Consenso” (más allá de las intenciones originarias de Williamson) como un paradigma del capitalismo triunfante de los años

noventa. Señala este autor, que, “volviendo a la cuestión de la existencia o no de un único paradigma del capitalismo eco-

Los observadores económicos independientes no dejaban de destacar que la base de tal crecimiento eran los pobres niveles de la economía latinoamericana en la década anterior, la “Década perdida”



nómico para el post-socialismo, creemos que existen diversos capitalismos; y que la variedad viene dada por las características físicas, institucionales y culturales del país en cuestión. El “Consenso de Washington”, por su formulación teórica y entramado institucional que lo ha intentado implementar, responde a un tipo determinado de capitalismo y ha querido imponerse como una única forma de organización económica”.²³ Ello nos llevó en América Latina, en forma inmediata y directa, a la concepción del pensamiento único en materia de política económica, donde cabían todas las preguntas y allí estaban todas las respuestas.

En definitiva, como afirma Bustelo, el “Consenso de Washington” pretendió ser un enfoque general de común aplicación para toda América Latina, incluso para todo el Tercer Mundo. Sin embargo, tal enfoque era equivocado. Afirmar que los problemas del desarrollo de cada uno de los países de América Latina eran comunes a todos los países de la región y que, por lo tanto les eran aplicables los mismos remedios, no dejó de ser un intento homogeneizante y superficial que no resistió un análisis serio.

Ciertamente, las recetas del Consenso se aplicaron, y hacia la mitad de los años noventa se ha de percibir una recuperación de la economía. Sin embargo, los observadores económicos independientes no dejaban de destacar que la base de tal crecimiento eran los pobres niveles de la economía latinoamericana en la década anterior, los años ochenta, la “Década perdida”. Por otra parte, el incremento del producto alcanzado no fue suficientemente alto como para provocar una fuerte disminución de la pobreza. Todo lo contrario; los signos eran elocuentes: manifestaciones de concentración económica y fuerte incremento de las desigualdades sociales que se han de agudizar en los años finales de la década de los años noventa, provocando en América Latina un indiscutible descrédito en los elementos centrales de las pautas económicas del “Consenso”.

23 SERRANO, Josep María, sj. El “Consenso de Washington” ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?. Universidad de los Trabajadores de América Latina Emilio Máspero. Venezuela. (2004)

III

El regionalismo abierto en la concepción de la CEPAL.

En el marco del contexto político y económico antes explicado y las ideas fuerza del "Consenso de Washington", la concepción del "regionalismo abierto" se genera en un ambiente, en América Latina y el Caribe, propicio para la implantación de políticas de apertura, desregulación de la economía, privatización, eliminación de restricciones a la inversión extranjera y a los pagos internacionales. Con variantes en cuanto a la intensidad y velocidad de los cambios, los países de la región se encolumnaron en los años noventa en la aplicación de políticas macroeconómicas que respondían a los lineamientos de las concepciones impuestas desde los Estados Unidos.²⁴

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas) definió el "regionalismo abierto" como un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas, en un contexto de apertura y desregulación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la

La CEPAL asumió el desafío de definir un original paradigma de la integración latinoamericana que respondiera a las nuevas condiciones del sistema internacional que impactaban fuertemente sobre la región



región y de constituir, en lo posible, el cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.²⁵

La CEPAL asumió el desafío de definir un original

paradigma de la integración latinoamericana que respondiera a las nuevas condiciones del sistema internacional que impactaban fuertemente sobre la región: desaparición del modelo bipolar, fuerte concentración económica en el hemisferio norte, desarrollo sostenido del sistema Asia-Pacífico, creación del NAFTA, las nuevas condiciones de la integración europea y su creciente influencia en el comercio mundial y la indudable pérdida de importancia relativa de América Latina, tanto en el campo político como económico.

La concepción de la CEPAL habría de partir de la base que el "regionalismo abierto", a través de la aplicación de políticas de

24 Ver la opinión de Peter Hakim, en el libro editado por Roberto BOUZAS y Nora LUSTIG, ya citado, *Liberalización comercial e integración regional*. De NAFTA a MERCOSUR (Página 23 y sigtes)

25 CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile (1994).

apertura hacia el mundo, permitiría superar las condiciones de aislamiento regional y operar como un mecanismo defensivo ante el fortalecimiento de los bloques económicos ya existentes y la presencia de comportamientos discriminatorios en el comercio y renovadas muestras de proteccionismo por parte de los países desarrollados. A partir de estos elementos, se interpretaba que, sin "regionalismo abierto", los riesgos del aislamiento serían aún mayores.

No pocos señalaron en aquel momento que el planteo escondía una concepción ingenua o poco práctica: aquella que entendía que, a mayor proteccionismo del mundo desarrollado, el mundo en desarrollo y el subdesarrollado debían responder con más apertura, más libre comercio. La criticaban como una estrategia poco consistente y de alto riesgo.

Existía el convencimiento que los acuerdos de integración, en el marco del regionalismo abierto, debían garantizar un proceso de amplia liberalización de los mercados. En el debate entre el regionalismo y el multilateralismo, se consideraba que el "regionalismo abierto" significaba una respuesta más funcional y menos conflictiva al objetivo del GATT de avanzar hacia un sistema mundial de comercio más libre y abierto. El "regionalismo abierto" no aparecía como un mecanismo competitivo del multilateralismo sino complementario. Renato Ruggiero se preocupaba en señalar que "el asegurar que el regionalismo y el multilateralismo se desarrollen de manera acoplada y no separada era quizás la cuestión más apremiante que afrontaban los formuladores de la política comercial".²⁶

A la concepción del llamado "regionalismo abierto", razonablemente se la asoció a la manifestación de un proceso de adaptación a las condiciones existentes en la región hacia finales de la década de los años ochenta, como la respuesta al desafío que significaba la creciente fragmentación de América Latina con respecto al mundo desarrollado. Otros vieron en ella una resignada claudicación de los ideales y objetivos de la década de los años sesenta.²⁷

Sin duda, fue un fenomenal esfuerzo intelectual para reformular los viejos conceptos de la integración latinoamericana, conci-

26 RUGGIERO, Renato. Multilateralismo y Regionalismo en el comercio. *Perspectivas Económicas*, Vol. 1 n° 16 (1996).

27 "Hacia mediados de los años ochenta, los acuerdos de comercio intrarregional (en América Latina) no desempeñaban un papel relevante en ese proceso. En primer término, persistía la sensación de que eran más propicios a la industrialización sustitutiva de importaciones que al esfuerzo exportador. En segundo lugar, para América Latina y el Caribe en conjunto, el mercado regional era limitado, en comparación con el de las principales economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y de bajo o nulo crecimiento. Eso explica, en parte, que se concentraran en acceder a los mercados de gran envergadura y dinamismo". CEPAL, obr. cit. Párrafo 11.

Aquellas concepciones “sesentistas” de la integración, imaginadas como instrumentos defensivos para preservar la región integrada de las influencias negativas del contexto internacional, debían dejarse de lado para dar paso a un novedoso proceso, que procuraría hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente



liándolos con las nuevas condiciones de funcionamiento del orden internacional. Aquellas concepciones “sesentistas” de la integración, imaginadas como instrumentos defensivos para preservar la región integrada de las influencias negativas

del contexto internacional, es decir, los países desarrollados y las empresas transnacionales, además de fortalecer el desarrollo del mercado interno y establecer una fuerte apuesta a la industrialización por sustitución de importaciones, debían dejarse de lado para dar paso a un novedoso proceso, que procuraría hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente, en lugar de convertirse en un obstáculo que lo impida, limitando así las opciones al alcance de los países de América Latina y el Caribe. Ello significaba: a) que los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre sus socios; b) que ello debería aplicarse en un marco de adecuadas políticas de liberalización comercial frente a terceros estados no miembros de estos acuerdos; y c) al mismo tiempo, debía favorecerse la adhesión de nuevos miembros a estos acuerdos.

También significaba desarrollar un original marco teórico que compatibilizara los procesos integradores preexistentes, basados en la concepción defensiva de la integración, y la industrialización sustitutiva de las importaciones, con una nueva orientación, buscando una dinámica inserción en la economía internacional, mayor competitividad, promoción de un comercio exterior dinámico y abierto. Se afirmaba que “los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios”.

En definitiva, hay una búsqueda orientada a preservar los elementos externos del concepto “integración”, junto “con las señales del mercado”, resultantes del sostenido proceso de liberación comercial de los años noventa.

El “regionalismo abierto”, desde un marco teórico, debía fortalecer los beneficios tradicionales de la integración económica latinoamericana, con una creciente participación, no sólo de la inversión nacional, sino también de la inversión extranjera.

Se consideraba como un renovado estímulo al proceso de industrialización regional, no ya sustentado en el proceso de industrialización por “sustitución de importaciones”, sino en un novedoso proceso de especialización intraindustrial, que tenga sustento en las nuevas políticas vigentes de apertura, desregulación y otras formas no discriminatorias de vinculación con la inversión directa extranjera.

La concepción del “regionalismo abierto”, en realidad, no afirmaba que este instrumento permitiría cambiar las condiciones de fuerte concentración económica y política vigentes en la economía mundial de la década final del siglo XX. Era un intento novedoso de adaptarse a estas nuevas condiciones impuestas por el mundo desarrollado, morigerar los efectos más negativos de la fragmentación y mantener lazos de vinculación con los países desarrollados. Hay una afirmación en el documento de la CEPAL que ilustra con precisión esta argumentación: “el “regionalismo abierto” continúa justificándose como la opción menos mala para enfrentar un entorno externo desfavorable para los países de la región”.²⁸ Además, por sus características intrínsecas, el “regionalismo abierto” habría de obligar a un mayor esfuerzo de estabilización de la economía regional.

Renato Ruggiero definió al “regionalismo abierto” en base a dos alternativas interpretativas:

- a) “La primera, aseguraba que cualquier área preferencial, aún cuando sea una excepción al principio básico de la OMC -la cláusula de la nación más favorecida- deberá ser compatible con las normas de la OMC”.
- b) “La segunda interpretación de regionalismo abierto, preveía la eliminación gradual de las barreras comerciales dentro del grupo regional a un ritmo y tiempo más o menos igual al de la reducción de barreras para quienes no eran miembros”²⁹

Esta versión de Ruggiero del “regionalismo abierto”, lo reducía a muy poco, algo poco relevante, y la apertura, junto a la amplia multilateralización de las preferencias regionales, colocaría a los países en vías de desarrollo y de menor desarrollo en condiciones de vulnerabilidad ante la acción de los países más desarrollados.

Referida a esta interpretación del concepto de “regionalismo abierto”, con algo de ingenuidad, Ruggiero afirmaba que, “en este caso, se tendría al final un mercado internacional libre, con unas normas y una disciplina acordadas por la comunidad internacional y aplicadas a todos los países y con la capacidad de ampararse en el respeto de los derechos y las obligaciones que todos

28 CEPAL, Obr. cit. Párrafo 23

29 RUGGIERO, Renato, obr. cit. Pág.2

han contraído libremente”.³⁰ Pareciera que el autor desconociera las duras condiciones de negociación impuestas por los países desarrollados, en el marco multilateral del comercio mundial.

Destaquemos, ahora, algunos elementos del “regionalismo abierto”:

- a) Un marco de preferencias aduaneras regionales con respecto a los productos originarios de terceros mercados.
- b) Este marco de preferencias aduaneras debía apuntar a establecer un margen razonable a favor de los productos locales, sin que ello implicare el establecimiento de barreras arancelarias y de otro tipo, que impidieran el acceso de la competencia externa. En tal sentido, los instrumentos de protección frente a terceros países, tanto arancelarios como no arancelarios, debían ser moderados, no excesivamente restrictivos.
- c) Cercanía geográfica. Los resultados positivos del llamado regionalismo abierto en el ámbito del comercio intraregional, se habrían de alcanzar como un efecto de la acción simultánea de la apertura de los mercados y la cercanía geográfica.
- d) La afinidad cultural habría de operar como un sustrato positivo para estimular el comercio recíproco.
- e) El regionalismo abierto habría de actuar como un mecanismo defensivo, ante la persistencia de las tendencias proteccionistas de los mercados extraregionales.
- f) En el campo del comercio exterior, funcionaría como una puerta vaivén. Se abriría hacia fuera del mercado intrazonal, favoreciendo la inserción y el acceso de los productos locales a nuevos mercados. En tal sentido, el creciente comercio intrazonal serviría como un singular campo de entrenamiento para las empresas locales, que obtendrían experiencia en la comercialización de sus productos en el mercado integrado regional y, desde allí, se lanzarían a la conquista de nuevos mercados. Pero también, en el “regionalismo abierto”, la puerta vaivén se abriría hacia dentro del mercado intrazonal, y los productos extrazonales, al no establecerse barreras arancelarias y de otro tipo que impidan totalmente el acceso al mercado local, generarían un proceso de amplia competitividad. Los productos de terceros mercados más competitivos podrían llegar a desplazar a los productos locales. Pero, si un producto local, ante la competencia externa, podría defender exitosamente su posición en su propio mercado, ello sería demostrativo de la competitividad del producto y que estaría en condiciones de comercializarse en terceros mercados.
- g) La concepción del “regionalismo abierto” implicó también la instrumentación de mecanismos de apertura a las inversiones

30 RUGGIERO, Renato, obr. cit. Pág. 2

extranjeras y flexibilización del régimen aplicable a las mismas. Se debían establecer condiciones de amplia liberalización de las inversiones y los flujos financieros, tanto intraregionales como extraregionales. Estabilidad jurídica y adecuadas garantías a las inversiones eran dos ingredientes que el mundo desarrollado reclamaba y que la concepción del "regionalismo abierto" entendía que debían ser parte integral del proceso.

En definitiva, el marco teórico del "regionalismo abierto", por una parte, intentaba superar la visión de un regionalismo cerrado, proteccionista de la producción regional; por

El marco teórico del "regionalismo abierto", por una parte, intentaba superar la visión de un regionalismo cerrado, proteccionista de la producción regional; por la otra, apuntaba a una integración abierta al comercio y a las inversiones internacionales



la otra, apuntaba a una integración abierta al comercio y a las inversiones internacionales. Entendía a la integración latinoamericana como un proceso complejo, que debía ser pensado como un instrumento para alcanzar una economía más abierta que favorezca, no sólo la libre circulación de las mercaderías, sino también de los servicios, a la par de una amplia liberalización de las inversiones y de la circulación de los flujos financieros.

Precisamente, en el campo de los servicios, consideraba que debían establecerse condiciones favorables para un fuerte incremento de su comercio, en un marco de desregulación intrazonal y apertura extrazonal. De esta suerte, en el ámbito de los servicios públicos, las condiciones de desregulación, privatización y no discriminación habrían de permitir una mayor integración, vía la participación tanto de las inversiones extranjeras intraregionales, como extraregionales.

Se consideró que, en el marco de esta concepción, debía abordarse la cuestión de los aspectos institucionales del proceso de integración. En tal sentido, los ideólogos del "regionalismo abierto" entendían que éste no debía sustentarse en una estructura institucional rígida, con organismos supraestatales con poderes propios. Debía descartarse el modelo de la integración europea y avanzar hacia estructuras predominantemente intergubernamentales y flexibles.

Debemos considerar un tema central en la visión del "regionalismo abierto". Veamos: mientras las concepciones tradicionales de la integración económica latinoamericana excluían tácitamente las posibilidades de una integración con la superpotencia capitalista y apuntaban a una integración en las condiciones del eje

Sur-Sur, la concepción del regionalismo abierto sostiene que sus basamentos, no sólo permiten, sino estimulan la extensión hemisférica de una Zona de Libre Comercio.

En tal sentido, el diseño del modelo integrador del "regionalismo abierto" es funcional a las pautas fijadas en la "Iniciativa para las Américas" del Presidente Bush (padre).

Los mentores del "regionalismo abierto" no ignoraban que un proceso de liberación comercial entre países latinoamericanos con diferentes grados de desarrollo, o con la participación de países desarrollados (Estados Unidos, por ejemplo) generaba riesgos concretos para las empresas de los países de menor desarrollo.

Sobre esta cuestión había una importante literatura, incluso en la propia CEPAL, que explicaba con detalle que las condiciones teóricas de la competitividad se alteraban estructuralmente cuando debía enfrentarse el problema del tamaño de las unidades que operaban en un proceso de integración, se trate de empresas o países. Las diferencias en materia de capacidad financiera, acceso a mercados internacionales, innovación tecnológica, economías de escala, entre otros elementos, eran evidentes y los resultados de una apertura sin controles ni contrapesos podrían llegar a ser, desde simplemente negativos, hasta claramente desastrosos. En el tema señalado, las acciones sugeridas pasaron de políticas de shock y apertura unilateral, a procesos de desgravación gradual y progresiva "para facilitar los acomodos de las actividades productivas a las nuevas circunstancias".³¹

En la concepción del "regionalismo abierto", se entendía que las políticas a aplicar por los países de menor desarrollo en sus relaciones con los países más desarrollados de la región, o de los países latinoamericanos con países desarrollados extrazonales, no debían significar comportamientos discriminatorios, restrictivos de la inversión extranjera o de excesiva protección del mercado.

El regionalismo abierto y el NAFTA.

Es importante señalar que el mayor impulso a los estudios acerca del "regionalismo abierto" en la CEPAL coinciden temporalmente con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). No es casualidad, ya que se trata de un proceso determinante que altera el marco de relaciones hacia el interior de América Latina. México, país en desarrollo, se vincula con EE.UU. y Canadá, y se integra, por esta vía, al mundo desarrollado. En el dilema de los años ochenta y noventa entre la "integración" y la "exclusión", México considera que el TLC genera un enlace positivo con los grandes mercados, a través de su integración a ellos.

31 CEPAL, obr. cit. Párrafo 47.

En los inicios de la década de los años noventa, el Nafta implicó un acuerdo que comprendió, no sólo un proceso de desgravación arancelaria y eliminación de las trabas no arancelarias, sino el desarrollo de una agenda de liberación y apertura del mercado mexicano acorde a las tendencias del regionalismo abierto. En realidad, la suscripción del NAFTA por parte de México, junto con su ingreso al GATT, contribuyó a consolidar la orientación liberalizadora previamente adoptada en forma unilateral.³²

El Nafta implicó una fuerte apuesta mexicana de inserción en el Primer Mundo, en la búsqueda, por esta vía, de un incremento sostenido del comercio y las inversiones extranjeras, el crecimiento general de la economía y la modernización. Los resultados de la apuesta sólo se podrían comprobar en el siglo XXI.

En el marco del debate acerca de las nuevas formas de la

integración latinoamericana y el “regionalismo abierto”, el caso mexicano operó como un efecto demostración, puntual y preciso, de los cambios en el modelo de integración. Algunos países de la región, interesados en probar nuevas formas de inserción con el mundo desarrollado, impulsaron alternativas propias sobre las posibilidades de aplicación del modelo a través de la ampliación del Nafta, proyectos que luego se diluyeron como consecuencia de la crisis del “tequila” y el desinterés norteamericano.

El Nafta implicó una fuerte apuesta mexicana de inserción en el Primer Mundo, en la búsqueda, por esta vía, de un incremento sostenido del comercio y las inversiones extranjeras, el crecimiento general de la economía y la modernización



IV

Conclusiones de una década de reformas y frustraciones.

Las reformas económicas de los años noventa en América Latina, a partir de los lineamientos del Consenso de Washington y su proyección en el proceso de integración latinoamericana, vía las concepciones del “regionalismo abierto”, tuvieron resultados globales fuertemente negativos para la región.

Las reformas se propiciaron en un momento de entusiasta optimismo por las condiciones políticas para el desarrollo del capitalismo. Ello impidió a sus impulsores actuar con mesura y analizar los efectos prácticos que las mismas podrían tener; también escuchar a las críticas iniciales, incipientes pero serias a la vez, que pronos-

32 ROSENTHAL, Gert. El Regionalismo abierto de la CEPAL. Experiencias y Desafíos de la Integración Centroamericana. Banco Centroamericano de Integración Centroamericana. Página 209.

ticaban resultados diferentes a los proyectados por los reformadores. En ese marco, los teóricos de las reformas no pudieron (o no quisieron) imaginar un "futurible" (futuro posible) tan negativo para la región; nunca pensaron que las reformas propuestas no dieran el resultado esperado y cayeran en tamaño descrédito.

Corresponde intentar elaborar conclusiones que nos permitan visualizar las fallas del proyecto, los resultados alcanzados, positivos y negativos, los estigmas que aun perduran y condicionan el desarrollo presente de la región, las restricciones externas que limitaron el ejercicio de nuestra autonomía nacional y las responsabilidades de las elites gobernantes latinoamericanas por lo que pudieron hacer y no lo hicieron.

Una reforma única para toda la región.

La idea del proyecto reformador único para toda América Latina partió de una simplificación inaceptable. Ni el Consenso, ni los teóricos del "regionalismo abierto" tuvieron en cuenta las profundas heterogeneidades estructurales existentes entre los países de la región. Intentaron aplicar las mismas recetas reformadoras a países tan disímiles como Brasil y Paraguay, México y Nicaragua, Argentina y Bolivia o Chile y Honduras, sin considerar que ello significaba ignorar las enseñanzas básicas de cualquier manual de Economía y las señales del sentido común.

Proyectar reformas ligadas a la liberación del comercio y de la inversión directa extranjera, a la privatización de las empresas públicas, a la desregulación de la economía, entre otros campos, sin tomar en cuenta las características de las estructuras económicas sobre las cuales se habrían de aplicar, fue un error inaceptable



Proyectar reformas ligadas a la liberación del comercio y de la inversión directa extranjera, a la privatización de las empresas públicas, a la desregulación de la economía, entre otros campos, sin tomar en cuenta las característi-

cas de las estructuras económicas sobre las cuales se habrían de aplicar, fue un error inaceptable.

Los defensores de las reformas han señalado que ellas eran inobjetables, que la falla estuvo en la aplicación en cada país. Este argumento es endeble y no resiste ninguna crítica. Un proyecto de reformas económicas comprende, tanto el marco teórico, como sus objetivos, las metas a alcanzar, los instrumentos de política y su aplicación. Afirmar que el marco teórico fue correcto y la

aplicación inadecuada es una explicación débil e irrelevante, poco seria. Sobre esta cuestión, Stiglitz tiene una observación irónica y lapidaria: "Lo menos que cabe esperar de las políticas es que estén bien formuladas, para que podamos aplicarlas los simples mortales en el volátil ambiente en que vivimos".³³

Primero apoyo, luego desinterés.

Las reformas fueron decididamente impulsadas por los Estados Unidos, el resto de los países desarrollados, el FMI y el Banco Mundial. Como lo señalara Williamson, eran las ideas predominantes en el Gobierno de los Estados Unidos, las instituciones financieras multilaterales y los grupos económicos influyentes en Washington. Sin embargo, cuando el fracaso de las reformas era evidente y la crisis insostenible, los impulsores de la reforma miraron al costado, se desentendieron del descalabro y, sin más, culparon del desaguado a los gobiernos de América Latina. Sobre la crisis argentina, Paul Krugman escribía en "The New York Times": "A ojos de gran parte del mundo, las políticas económicas de la Argentina llevaban estampado por todas partes el sello "Made in Washington". El fracaso catastrófico de esas políticas es ante todo, y por sobre todo, un desastre para los argentinos, pero también lo es para la política exterior norteamericana. Veamos el caso desde la perspectiva latinoamericana: la Argentina, más que ningún otro país en desarrollo, compró acciones – por decirlo así – de las promesas del "neoliberalismo" promovidas por los Estados Unidos. Redujo drásticamente los derechos de aduana, privatizó las empresas estatales, recibió con los brazos abiertos a las corporaciones multinacionales y equiparó el peso con el dólar. Wall Street la aclamó y el dinero entró a raudales en la Argentina. Por un tiempo, la economía de libre mercado apareció reivindicada y sus partidarios no tuvieron empacho en reclamar para sí el mérito. Luego la situación empezó a desintegrarse. Cuando la economía se agrió, el Fondo Monetario Internacional –que buena parte del mundo, con bastante razón, considera una sucursal del Departamento del Tesoro de Estados Unidos –no prestó ayuda alguna. (Sin duda) para los latinoamericanos, Estados Unidos no es un espectador inocente".³⁴

Las reformas y el rol del Estado.

Las políticas aplicadas en los años noventa estuvieron fuertemente ligadas a una devaluación del rol del Estado. En las pro-

³³ STIGLITZ, Joseph. El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. Revista de la CEPAL, n° 80, agosto 2003, pag. 37.

³⁴ KRUGMAN, Paul. Citado por TORRES, Jorge José, en Informe sobre la Argentina Contemporánea. Crisis y Transición Política y Económica. IDELA/UNT, 2003, pag.116.

puestas diseñadas en el Consenso de Washington, se partió de una crítica muy fuerte al papel que había cumplido el Estado en las economías latinoamericanas, en particular a partir de los años cincuenta. Se debía reducir su actuación, ya que ello había generado corrupción y distorsiones en el funcionamiento del mercado.

En el caso del "regionalismo abierto", detectamos escasas señales sobre la actuación que debía cumplir el Estado en el diseño y aplicación de las políticas de integración que preconizaba. Pareciera ser que los cambios que desde la misma CEPAL se proyectaban debieran implementarse "por obra y gracia del espíritu santo" o por el funcionamiento y el juego natural de las fuerzas del mercado. Se podría considerar esta crítica muy dura y alguien agregará "injusta", pero basta comparar lo que se enseñaba acerca del Estado en los trabajos de la CEPAL de los años setenta y ochenta, con los propios de los años noventa y la diferencia se hace palmaria. Otros podrán considerar que los calificados técnicos de la CEPAL (que en lo personal tanto respeto y aprendo de ellos) tenían el derecho de cambiar de opinión. No hay duda que es así, pero lo que aquí se trata es marcar errores o limitaciones de esta concepción.

El error presente en las concepciones de las reformas de los años noventa ha sido el de generar alguna forma de contraposición entre "mercado" y "Estado"; el Estado debe ser el garante del funcionamiento del mercado, eliminando todas aquellas distorsiones que perturban el libre juego de las fuerzas del mercado



Tal vez, desde mi perspectiva, el error presente en las concepciones de las reformas de los años

noventa ha sido el de generar alguna forma de contraposición entre "mercado" y "Estado". Sin duda, el comportamiento del Estado pudo ser (y lo fue en muchos casos) un elemento de distorsión en el funcionamiento de la economía. No obstante, afirmar que "los mercados generan por si solos eficiencia económica" es un simplificación que no resiste un mero análisis superficial del tema.

En realidad, lo adecuado es afirmar que, precisamente, el Estado debe ser el garante del funcionamiento del mercado, eliminando todas aquellas distorsiones que perturban el libre juego de las fuerzas del mercado. Pero el Estado, además, debe cumplir el rol de instrumento para generar estabilidad macroeconómica, promover la igualdad, eliminar la pobreza y la marginación, promover un crecimiento nacional, armónico y equilibrado, buscando superar los fuertes desequilibrios regionales y sociales, la búsqueda

da de la cohesión social. Estos desafíos no se enfrentan ni resuelven solos por el libre juego de las fuerzas del mercado, ni aún en los países más desarrollados. Minimizar la actuación del Estado en la articulación de la economía de los Estados Unidos, Alemania, Francia o Japón en la búsqueda del “bienestar general”, es una muestra, no solo de ingenuidad, sino de desconocimiento del funcionamiento de la economía internacional.

También es una ingenuidad pensar que basta una disposición del Estado para resolver mágicamente los problemas de la economía. En tal sentido, así como hay “fundamentalistas del mercado”, hay “fundamentalistas del Estado”. Ni lo uno ni lo otro, y en la búsqueda del adecuado equilibrio entre las “fuerzas del mercado” y “las fuerzas del Estado”, tengo el convencimiento que podremos avanzar hacia un desarrollo equilibrado y consistente de la economía latinoamericana.

La “cuestión de la pobreza” debe ser un tema central.

Las reformas de los años noventa no contenían referencias concretas a los instrumentos que debían aplicarse para reducir la pobreza y marginación y alcanzar mejores condiciones de igualdad y equidad en la economía latinoamericana. Ello ha sido expresamente reconocido por Williamson (“Washington de los ochenta era una ciudad muy desdeñosa de las preocupaciones sobre la igualdad”). También su abordaje en el “regionalismo abierto” es tangencial. Como señala Stiglitz con respecto a la pobreza, las reformas económicas de los años noventa no estaban específicamente diseñadas para combatirla; “se presumía que los prometidos beneficios del crecimiento llegarían de algún modo a los pobres”. Sin embargo, era imposible que ello sucediera si no había definido en el programa de reformas instrumentos específicos para mejorar las condiciones de equidad en el acceso de todos los sectores de la población a los beneficios del crecimiento económico. La mano invisible del mercado no era suficiente para ello. Se requerían políticas públicas específicas.

Los resultados alcanzados por la aplicación de las reformas de los años noventa son elocuentes: aumentó la desigualdad, aumentó el desempleo, aumentó la pobreza, aumentó la marginación. Los argumentos teóricos se agotan cuando la realidad nos golpea en la cara.

Las reformas y sus efectos sobre el comercio.

Las propuestas de apertura y liberación del comercio contenidas en las reformas de los años noventa y las formas de articula-

ción de los procesos de integración económica en el comercio mundial adolecieron de fallas en el diagnóstico y fallas en las medidas aplicables. Aún así, paradójicamente, sus efectos se proyectan sobre el momento actual, el año 2006.

Cuesta comprender que en los inicios del proceso de reformas, las elites gobernantes latinoamericanas no se percataran del "doble standart" de las políticas comerciales de los países desarrollados que, por un lado, preconizaban con fuerza la apertura de los mercados internacionales para las exportaciones de aquellos sectores claves de sus economías nacionales y, por el otro, sostenían políticas restrictivas para el acceso a sus propios mercados de los productos latinoamericanos; o bien, imperturbables, violaban sus propios códigos de libre comercio, aplicando subsidios y otras

Tal vez, algo de ingenuidad y mucho de pérdida de autonomía, de poder regional para imponer otras condiciones en las negociaciones comerciales con los Estados Unidos y otros países desarrollados



medidas de competencia desleal en perjuicio de los agricultores de la región.

Sin duda, no era desconocimiento. Tal vez, algo de ingenuidad y mu-

cho de pérdida de autonomía, de poder regional para imponer otras condiciones en las negociaciones comerciales con los Estados Unidos y otros países desarrollados.

Más allá de estos comentarios críticos, desde los años ochenta hasta nuestros días, el proceso de apertura de los mercados se ha profundizado. Ha habido críticas, que llegan hasta nuestros días, sobre la eficacia de los mecanismos de apertura unilateral. Pero los mecanismos de apertura bilaterales y regionales han proliferado, creando un singular entramado de acuerdos comerciales.

Como lo señaláramos páginas atrás con respecto a la concepción del "regionalismo abierto", hubo un fenomenal esfuerzo intelectual para reformular los viejos conceptos de la integración latinoamericana, conciliándolos con las nuevas condiciones de funcionamiento del orden internacional. En ese marco, corresponde reconocer que MERCOSUR mismo debe ser considerado una manifestación concreta de las concepciones del nuevo regionalismo. No hay duda que fue concebido como un mecanismo de inserción competitiva en la economía global. En su diseño se percibe la decisión de sus fundadores que MERCOSUR no operara simplemente como un instrumento defensivo de la economía regional, sino que actuara como un instrumento activo para favorecer la competitividad global de cada una de las economías nacionales. Recordando los viejos debates de los años setenta, MER-

COSUR no fue pensado como una “fortaleza comercial”, sino como una “plataforma”; un proceso de integración abierto a las inversiones y al comercio mundial.

Pero hay otro ámbito donde la concepción del “regionalismo abierto” ha de anticipar nuevas formas de integración comercial. Recordemos que las concepciones tradicionales de la integración económica latinoamericana excluían tácitamente las posibilidades de integración con la superpotencia capitalista y apuntaban a una integración en las condiciones del eje Sur-Sur. Contrariamente, el regionalismo abierto ha de sostener que sus basamentos, no sólo permiten, sino que estimulan la extensión hemisférica de una Zona de Libre Comercio y acuerdos en el eje Norte-Sur.

El problema planteado es si era posible abordar procesos de integración entre economías nacionales con fuertes heterogeneidades. ¿Era posible integrar las economías de El Salvador con la de Estados Unidos? ¿Las de Chile o Perú con las del NAFTA? El “regionalismo abierto” consideraba viables y positivas estas alternativas. Incluso recomendaba que las políticas a aplicar por los países de menor desarrollo en sus relaciones con los países más desarrollados de la región (Estados Unidos, por ejemplo) no debían significar comportamientos discriminatorios, restrictivos de la inversión extranjera o de excesiva protección del mercado.

No ofrece dudas que la concepción del “regionalismo abierto” impregna el modelo del proyecto del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Esta singular propuesta de los Estados Unidos de integrar vía el comercio las economías de 34 países, vinculando en un solo mercado a las economías más disímiles que uno pueda imaginar, no era solo el desarrollo de un esquema teórico errado. Desde la perspectiva de los Estados Unidos, el proyecto tenía una inocultable dimensión estratégica que sus negociadores nunca disimularon.

Mientras los Estados Unidos llevaron la iniciativa del proceso negociador, sostuvieron la idea de una negociación comercial global con toda la región. Cuando a partir de 1997, MERCOSUR plantea a los Estados Unidos una negociación más acotada, que tuviera en cuenta los intereses comerciales de Argentina y Brasil, en particular, los norteamericanos fueron asumiendo, día a día, que la negociación global era compleja, difícil, y por lo tanto, alentaron la fragmentación del proceso negociador, situación que se hizo evidente en el inicio del presente siglo.

Esta fragmentación funcionó porque era innegable que los intereses en juego eran disímiles entre los países latinoamericanos de mayor desarrollo y los demás. Era diferente el marco negociador planteado por Argentina y Brasil al del resto de los países de la región. Para los países de menor desarrollo, este

esquema de negociación Norte-Sur podría generarles ventajas perceptibles en el acceso de su producción al mercado de los Estados Unidos y otros mercados desarrollados.

Según Bouzas, para los países de menor desarrollo regional este esquema negociador Norte-Sur puede "ser un vehículo para mejorar las expectativas, brindar más estabilidad a los regímenes de política y atraer mayores flujos de inversión extranjera hacia los países en desarrollo. También puede estimular a un país en desarrollo a perfeccionar sus instituciones y a adoptar algunas de las que predominan en los países desarrollados, mejorando de ese modo su desempeño económico".³⁵

No obstante, este fragmentado esquema negociador Norte-Sur favorece considerablemente a los Estados Unidos y los demás países desarrollados. Las diferencias estructurales y en las bases de poder económico son tan desequilibradas que la mesa negociadora se inclina naturalmente hacia los intereses del país económicamente poderoso. ¿De que modo podría haber impuesto Centroamérica

En este año 2006, las remesas de dinero a nuestra región de los latinoamericanos que viven y trabajan en los Estados Unidos destinadas a sus familias alcanzarán la suma de 45 mil millones de dólares. ¿Es este un condicionamiento negociador que un gobernante de un pequeño país centroamericano puede ignorar?



condiciones en las negociaciones con los Estados Unidos? Pensarlo solamente ya es pura utopía. Tal vez en algún tema formal o poco trascendente para los Estados Unidos. En los temas centrales, Estados Unidos definió

las bases del acuerdo, los mecanismos de la negociación, las condiciones de reciprocidad, los temas que habrían de ser parte del acuerdo y los que no lo serían.

Una integración comercial de esta naturaleza, en principio, no pareciera potenciar la autonomía nacional. Se crean fuertes lazos de dependencia nacional con la potencia hegemónica y ello condicionaría las características del desarrollo futuro de la región. Pero cabe reconocer que no todos los intereses, necesidades y urgencias nacionales son iguales. En este año 2006, las remesas de dinero a nuestra región de los latinoamericanos que viven y trabajan en los Estados Unidos destinadas a sus familias alcanzarán la suma de 45 mil millones de dólares. ¿Es este un condicionamiento negociador que un gobernante de un pequeño país centroamericano puede ignorar?

35 BOUZAS, Roberto. El "nuevo regionalismo" y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. Revista de la CEPAL, n° 85, abril 2005. Pág. 10.

Es claro que no todas las situaciones nacionales de negociación en el eje Norte-Sur son iguales. Chile, por ejemplo, suscribe un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (el primero de este país con un estado sudamericano) en el marco de una política nacional de fuerte apertura e integración con los principales mercados internacionales (Unión Europea, MERCOSUR, China, etc.). Esta “diversificación del riesgo y de las oportunidades comerciales” a través de sucesivos acuerdos preferenciales con diferentes grandes mercados, mejora las condiciones de ejercicio de la autonomía nacional, en el marco de las políticas nacionales adoptadas por Chile.

Contrariamente, para Argentina y Brasil las condiciones de una negociación en el esquema Norte-Sur son harto dificultosas. El tamaño, características y condiciones de mayor complejidad de ambas economías y los intereses en juego obligan a plantear una negociación diferente, más equilibrada, en mejores condiciones de reciprocidad. Negociar entre los Estados Unidos y MERCOSUR en base a una agenda que comprenda temas tales como “acceso a los mercados”, “el sector agrícola”, “servicios”, “liberación de las inversiones”, “compras gubernamentales”, “propiedad intelectual”, etc. no es un emprendimiento sencillo. Pero preservar la autonomía del país en esta negociación hace al futuro de la región, incluso para aquellos países que no son parte directa en la misma.

En un intento de acercamiento objetivo a la proyección actual del “regionalismo abierto”, deberíamos reconocer que muchas ideas planteadas hace más de una década impregnan las negociaciones actuales de varios países latinoamericanos con los Estados Unidos. Quizás, las más ostensibles resistencias a ese formato negociador parten de Argentina y Brasil, más el aporte de Venezuela. Sin embargo, mantenemos nuestras observaciones teóricas y prácticas, reconociendo el derecho de cada estado de la región a determinar autónomamente los intereses nacionales que debe preservar y como hacerlo.

Corresponde destacar dos aspectos. En primer lugar, llamar la atención sobre aquella contingencia harto conocida en nuestra región: que una situación estructural de dependencia es negativa para el desarrollo nacional y cuando se consolida, es difícil salir de ella.

En segundo lugar, si un esquema de negociación para la integración latinoamericana pudo impulsarse en las objetables condiciones y mecanismos del llamado Consenso de Washington y el regionalismo abierto, ello ha sido posible por el fracaso de una parte significativa de las elites gobernantes latinoamericanas, que no fueron eficientes, no supieron defender el proceso de integración cuando debieron hacerlo y sucumbieron a la tentación de una relación preferente con la superpotencia.

— |
— |

Mi preocupación actual es no estar seguro que no se estén cometiendo nuevos errores y no estemos fracasando una vez más en la consolidación definitiva del MERCOSUR, como herramienta primigenia para alcanzar niveles superiores de desarrollo.



Diplomacia de las Naciones sin estado y de los estados sin nación. Argentina e Irlanda: una visión comparativa*



Maria Eugenia Cruset **

Introducción

El presente trabajo pretende resumir en breves líneas mi tesis para Magíster. Como toda síntesis busca plasmar las ideas generales de un trabajo más basto que me ha tomado varios años de investigación y elaboración sin que pretenda abarcar todos los temas allí tratados y estudiados. Sin embargo, puede servir para tener una idea general de lo que se trata y pueda tal vez motivar a su lectura completa en un futuro.

La hipótesis central de la tesis es que existe una co-relación entre la política interna de los estados y su diplomacia. Es una especie de feedback, donde se retroalimentan mutuamente estas dos "esferas". Los intereses internos influyen en las decisiones que se toman en el concierto internacional así como lo que ocurre en el exterior define, en mayor o menor medida según el grado de permeabilidad o de dependencia, lo que pase a nivel interno en los estados.

Las Relaciones Internacionales de los estados se han estudiado por lo general desde la sola perspectiva exterior olvidándose de las políticas internas y de cómo influyen estas. Un nuevo acercamiento al tema se basa en esta interrelación dando una riqueza de análisis mayor.

Entender como es el nacionalismo argentino o el nacionalismo irlandés, nos ayudará a descubrir las razones que los llevaron a tomar ciertas decisiones de política exterior, a actuar de determinada manera. Si nos acercamos al qué es (su esencia), podremos entender el cómo y el porqué.

En este contexto es que el nacionalismo como ideología o, al menos, el imaginario¹ que tenga el negociador de la propia

* El presente es un resumen de la Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, defendida por la autora en el marco del III Congreso en Relaciones Internacionales, ** Magíster en Relaciones Internacionales IRI UNLP y Coordinadora del Dpto. de Historia de las Relaciones Internacionales, del IRI

1 El concepto de "imaginario" se toma aquí como el conjunto de representaciones y referentes a partir de los cuales una sociedad o una cultura alcanza a percibirse, a pensarse, a sentirse e, incluso, a soñarse a sí misma. Es por eso que "imaginario nacional" es un concepto profundamente enraizado en el de "identidad nacional".

nación, constituye una variable de suma importancia a la hora de definir las políticas exteriores de los estados. Lo que pueda lograr y cómo lo consigue depende de lo que él piensa que puede conseguir a partir de sus atributos. En el caso de las nacionalidades su viabilidad y éxito en las negociaciones está íntimamente relacionado con el concepto de identidad nacional. Un estudio serio sobre los nacionalismos debe ser tenido en cuenta si se quiere hacer un análisis completo.

Marco teórico

El nacionalismo como objeto de estudio es relativamente nuevo. Sin embargo, muchos de los hechos sociales del presente o del pasado pueden ser mejor comprendidos a partir de él. En términos generales se puede hablar de dos grandes vías que conducen a la

El nacionalismo como objeto de estudio es relativamente nuevo. Sin embargo, muchos de los hechos sociales del presente o del pasado pueden ser mejor comprendidos a partir de él. En términos generales se puede hablar de dos grandes vías que conducen a la formación de los estados nacionales: A partir del concepto civilista de nación o a partir de la idea romántica. No todas las nacionalidades logran cruzar ese umbral que les permite convertirse en estados nacionales, eso no significa que no exista en ellas el afán reivindicatorio.



formación de los estados nacionales: A partir del concepto civilista de nación o a partir de la idea romántica. No todas las nacionalidades logran cruzar ese umbral que les permite convertirse en estados nacionales, eso no significa que no exista en ellas el afán reivindicatorio.

Hay pocos temas tan sensitivos para el estudio de las

Ciencias Sociales como el nacionalismo. Pocos despiertan tan encontradas pasiones. Y en un mundo que parece desconocer las utopías es difícil encontrar una razón para matar o para morir. Sin embargo, un hecho tan abstracto y azaroso al mismo tiempo, como es el lugar donde uno nace parecería que sí las da plenamente.

Una de las mayores dificultades que vamos a enfrentar es la de resolver que es una Nación y como se conforma. Qué hace que un grupo de personas se diferencie de otras hasta el punto de formar una comunidad distinta. Es evidente que a la hora de buscar esta diferenciación elementos como la lengua, la religión, el origen

étnico, la historia en común son variables determinantes. No es un elemento sólo lo que marca la diferencia es, más bien, la combinación original que cada pueblo realiza entre ellos. Hobsbawm en la introducción a su libro *Naciones y Nacionalismo desde 1780*, plantea de forma muy gráfica y, hay que decirlo también, con una buena dosis de fino humor, las enormes dificultades que existen para descubrir la esencia de las nacionalidades.

Supongamos que un día, después de una guerra nuclear, un historiador intergaláctico aterriza en un planeta muerto con el propósito de investigar la causa de la lejana y pequeña catástrofe que han registrado los sensores de su galaxia... Nuestro observador, después de estudiar un poco, sacará la conclusión de que los últimos dos siglos de historia humana del planeta Tierra son incomprensibles si no se entiende un poco el término "nación"... Este término parece expresar algo importante en los asuntos humanos. Pero, ¿exactamente qué?. Ahí radica el misterio.²

Teniendo en mente esta gran dificultad debemos seguir avanzando para tratar de comprender como es que se forman esas naciones. Es decir, dejamos paso al tema sobre la esencia de una nación para avanzar hacia el modo de su formación. Nosotros creemos que existen dos grandes vías las cuales se pueden dar en estado puro pero también en diferentes combinaciones:

Por un lado está lo que algunos autores llaman el "nacionalismo genealógico"³ o "identitario" y que nosotros llamamos "nacionalismo romántico". Es el concepto surgido a partir de este movimiento filosófico-cultural en Europa en la década de 1830. Para estos intelectuales es la vuelta a los sentimientos, a las raíces más puras del ser nacional. La esencia del Romanticismo es la exaltación de los instintos y emociones en oposición al racionalismo exagerado de la Ilustración. En Alemania el fenómeno se transforma en el Idealismo Romántico de filósofos como Hegel y Kant y presentó el contexto ideológico para las reivindicaciones nacionales.

El Idealismo Romántico debe su nombre a la combinación de la teoría romántica con la concepción idealista del universo. Creían que el hombre carece de importancia si no forma parte de un grupo social y de un espacio (real o imaginario). Por lo tanto, se debía procurar el bien del grupo primero y así el individuo podría alcanzar también beneficios. La sociedad y el Estado son organismos sociales, producto de la evolución natural. Surge de la idea herderiana de *Volksgeist* o "espíritu del pueblo" que concibe a la nación como una entidad objetiva independiente de la voluntad de sus miembros.

2 HOBBSAWM, ERIC. *Naciones y Nacionalismo desde 1780*. Barcelona, Ed. Crítica, 1995. Pag.9.

3 PALTÍ, Elías. *La nación como problema*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Por el otro lado tenemos el “nacionalismo civilista” o “nacionalismo jacobino” Este concepto corresponde a la Ilustración y tiene un carácter artificial basado en un vínculo contractual. Según este concepto todos los nacionales de un país son ciudadanos, la ciudadanía iguala y unifica. Todos son iguales ante la ley sin importar su procedencia, lengua materna o religión. El estado se compromete a tratar a todos por igual: les brinda un sistema educativo en la lengua nacional (por lo general es un sistema escolar obligatorio en los primeros años), separa la Iglesia del Estado y tiende a ser laico.

Por un lado vemos un nacionalismo “de abajo”, es el pueblo que toma conciencia de su ser nacional y reclama- con éxito a veces-, su hogar nacional. Son naciones sin estado que buscan un sitio, generalmente el pedido es sobre la tierra de sus ancestros, donde poder desarrollar sus originalidades religiosas, lingüísticas, etc. Por el otro lado tenemos los “estados sin nación”, donde el movimiento es de arriba hacia abajo. El Estado cumple la función de unificar e igualar. Generalmente se ve en los estados plurinacionales como el francés, o en aquellos con una importante inmigración como es el caso de Argentina.

¿Cómo influye “un nacionalismo de arriba”, con un estado fuerte e integrador, laico y civilista, en sus políticas diplomáticas?, ¿Qué papel tiene la diplomacia de carrera?, ¿Qué idea geopolítica tiene la dirigencia política? Del mismo modo: para un “nacionalismo de abajo” que necesita con ansias la aprobación del resto de las naciones, ¿Qué papel juega la diplomacia formal junto a las redes de vínculos que se forman entre los que habitan el país y los que han emigrado⁴? Estos interrogantes serán las líneas directrices del trabajo y para responderlas es que comparamos las diplomacias de los estados sin nación y de las naciones sin estado a partir del estudio del caso argentino e irlandés, durante sus etapas fundacionales. Las diferencias y similitudes en sus objetivos de política exterior, sus métodos para alcanzarlos y sus resultados,- exitosos o no-, en el contexto de la época y en el nuestro actual.

Metodología

El carácter pasado de los hechos que se estudian obliga una investigación de carácter histórica basada en el estudio hermenéutico de fuentes de esta naturaleza. La palabra hermenéutica, del griego *hermeneutiké* —que equivale en latín a *interpretari*—, define el «arte de interpretar los textos, especialmente los sagrados, para fijar su verdadero sentido», según señala el Diccionario de la Academia.

⁴ En el caso irlandés es prioritario analizar los vínculos existentes entre los irlandeses de Irlanda y los irlandeses de la diáspora (en modo principal los que emigraron a EEUU).

Tanto para el caso argentino como para el irlandés nos centramos en documentos emanados del gobierno (memorias ministeriales, principalmente del área de política exterior, sesiones del Congreso, correspondencia oficial, partes de guerra), como de aquellas que nacen del sector civil de la población: periódicos, correspondencia privada, etc.

Por último, y como un complemento que ayude a tener una visión amplia del problema es que agregamos un anexo que estudia la creación de la conciencia nacional en los estados en general y en Argentina en particular. Además se incluyen dos apéndices: uno documental transcribe textual e íntegramente información contemporánea. El otro tiene un carácter estadístico y trata mayormente de explicar gráficamente el proceso migratorio en Argentina. El mismo, como se verá, forma parte de la quintaesencia del nacionalismo argentino como lo entendemos.

Nacionalismo y diplomacia: comparación de Argentina e Irlanda

El Nacionalismo como teoría formativa de los países nos permite abordar estas relaciones internas. Los modelos de formación nacional tienen características propias y repetidas en cuanto a su papel internacional. A partir de estos podemos pensar en paradigmas (modelos de estudio) que nos permitan comprender el accionar global.

Por ejemplo, si pensamos que A es un nacionalismo Romántico, por lo tanto tendrá un accionar a en materia diplomática. Si, por el contrario, B es un nacionalismo civilista su política exterior será b. Como esto no se da nunca en estado puro (hablamos de Ciencias Sociales y no de laboratorios), lo interesante es estudiar las distintas combinaciones que se gestarán en la realidad y en los distintos contextos históricos.

El nacionalismo, como lo hemos entendido a lo largo de este trabajo, es la doctrina social y política a partir de la cual se conforman los grupos humanos llamados nación. Esto implica que no necesariamente Estado y nación coinciden pero en la mayoría de los casos el primero será motivo de reivindicación del segundo.

Si el Estado es el formador desde arriba de un estado-nación homogéneo, basado en el contrato entre ciudadanos y gobernantes, unificados en el vínculo igualitario de la ciudadanía, con fuerte presencia de adoctrinamiento estatal a través,- principalmente, de la escuela, el Registro Civil y el servicio militar obligatorio, a esta categoría la llamamos: nacionalismo civilista.

Cuando el sentido de formación es el inverso, es decir de abajo hacia arriba, cuando lo que une es la conciencia de pertenencia

basada en raza, idioma, religión, etc., lo llamamos: nacionalismo romántico. Generalmente son naciones sin estado que reclaman por vías pacíficas o violentas su "hogar nacional".

Sobre la base de esto podemos afirmar que A (o los países donde mayormente imperen la característica propia de los nacionalismos de abajo), tendrán una presencia mayor de la sociedad civil y su accionar en política exterior será marcada por esta. Teniendo esto presente podemos decir que a se caracteriza por la defensa del derecho internacional y el manejo dentro de esas reglas. De este modo se busca controlar al más poderoso a favor del más débil. Y, además, este marco les permite a los países pequeños un margen de maniobras mayor. Esto también se aplica a la labor de los diplomáticos. Es por eso que se los puede ver como los más entusiastas participantes de toda clase de foros donde las decisiones se toman en forma colectiva,- el ejercicio de unas relaciones internacionales multilaterales donde países pequeños consiguen mayores logros a través de su asociación -.

El otro aspecto importante es la búsqueda de objetivos utilizando medios no estrictamente diplomáticos. O, dicho de otro modo, la utilización de canales informales de negociación. los cuales fueron claves en política internacional. En concreto nos referimos a las vinculaciones con las "diásporas", las cuales no solo aportaron en su momento dinero, hombres y armas, sino incluso manejo de influencias. Entendemos por diplomacia las actividades y negociaciones llevadas a cabo primaria, pero no excluyentemente, por diplomáticos profesionales que actúan en beneficio de estados soberanos. Sin embargo, más allá del sistema formal de representación de los estados soberanos que existen actualmente en el mundo, existe un cada vez mayor número de ONGs, agencias, asociaciones, individuos que tienen representación similar a la diplomática y que buscan su reconocimiento de los estados. Esto puede ser explicado en parte por la emergencia de una sociedad civil global inter actuante. Por eso la gran pregunta es quien puede ser diplomático hay en día, la respuesta: potencialmente casi todos.

Si por lo contrario analizamos países B podemos ver diferencias notables. El accionar de B, al que llamaremos b, será caracterizado por lo que podríamos llamar una Diplomacia Civilista: basada en las relaciones bilaterales y en la diplomacia de prestigio.

A y su accionar a, tanto como B y su respectivo accionar b lo hemos analizado para los casos de Argentina e Irlanda en sus etapas fundacionales como estados- nación. La variable temporal no es menor y el ubicar el estudio dentro de un contexto determinado permite focalizar el estudio y las comparaciones.

Siguiendo el marco metodológico propuesto por Raúl Bernal-

Meza⁵, hemos hecho la comparación basados en las grandes cuestiones que definen y diferencian la política exterior de los países:

1. la agenda internacional, o sea, los intereses que los países persiguen en su accionar externo.
2. los objetivos, la posición que ese país desea alcanzar o el estado de cosas que pretende lograr a través de la satisfacción de sus intereses.
3. el estilo que caracteriza la formulación y aplicación de esa política.

1. Aquí estudiamos principalmente la relación bilateral de los dos países con Inglaterra y con los Estados Unidos.

Es innegable que tanto para el caso de la política exterior de Argentina como para la de Irlanda la relación con Inglaterra ha sido de tal magnitud que fácilmente se puede ver en ella a la variable divisoria de la política diplomática de estos dos países.

Entre Argentina y el Reino Unido existió una relación privilegiada de socio comercial. La coyuntura económica fue la que le permitió un gran desarrollo dentro de la división internacional del trabajo. A partir de esta inserción es que Argentina e Inglaterra tendrán una relación simbiótica- funcional donde la primera irá perdiendo autonomía frente a la segunda. En relación con el caso de Irlanda su condición de territorio ocupado desde el siglo XII por Inglaterra marca una relación de dependencia que se mantuvo hasta lograr su independencia. Recién en diciembre de 1921 se firmó un tratado por el cual veintiséis condados formarían el «Estado Libre Irlandés». En 1920, ya se les había concedido a seis condados del Ulster su propio parlamento en Belfast, y habían quedado entonces como parte del Reino Unido. El establecimiento del «Estado Libre Irlandés» originó una guerra civil entre el nuevo gobierno y los que no aceptaron el tratado.

El primer gobierno del nuevo estado fue encabezado por Cosgrave, pero aún Irlanda no era libre. El partido «Fianna Fáil» fundado por de Valera dominó la política entre los años 30 y 70. En 1937, a instancias de de Valera, se aprobó una nueva Constitución, que declaraba a Irlanda estado soberano, independiente y democrático. Irlanda se mantuvo neutral durante la Segunda Guerra Mundial. Pero recién en 1948, el «Acta de la República de Irlanda» cortó definitivamente las últimas ataduras constitucionales con Gran Bretaña.

⁵ BERNAL-MEZA, Raúl. América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales. Bs As., Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., 2005.

En relación con los Estados Unidos durante la década de 1880, un tema clave de la agenda política en las relaciones entre los gobiernos de Buenos Aires y Washington fue el esfuerzo puesto en práctica por la diplomacia norteamericana en pos de la unidad panamericana. Mientras Estados Unidos buscaba imponer su hegemonía en los países de Sudamérica, Argentina se convertía en su principal oponente. Esta rivalidad se desarrolló en todas y cada una de las Conferencias Panamericanas.

La relación de Irlanda con Estados Unidos va a ser mayormente buena. Esto gracias al trabajo de concientización de la opinión pública y del mundo político que van a realizar primeramente los grupos organizados de la Diáspora y luego los principales miembros del gobierno en persona. La primera embajada se abrió en Washington en 1924 y dos años después se firma el acta de reciprocidad. En 1928 la primera visita de estado irlandesa va a ser a este país.

2. Los objetivos:

Durante los primeros cuarenta años posteriores a su independencia Argentina debe mantener una política exterior netamente defensiva y su principal objetivo era la búsqueda del reconocimiento diplomático de su existencia. Además debió esforzarse por consolidar sus fronteras externas y tratar de minimizar lo más posible la intromisión de otros países en los asuntos internos. Tengamos en cuenta que durante el siglo XIX la intervención política militar de Europa y Estados Unidos en los asuntos internos latinoamericanos era frecuente.

Recién a fines del siglo XIX, la consolidación nacional, es que se comienza con una política exterior coherente con lineamientos propios. Las elites que gobernaban el país apostaron a insertar al país dentro de la división internacional como un país productor de alimentos. El proceso de crecimiento económico era un pre requisito para lograr los demás objetivos nacionales. Es por esta razón que la diplomacia se convirtió en la típica de un "estado comerciante" ("trading state"), siendo instrumento de la inserción económica buscando abrir nuevos mercados a la producción local, promover la inversión extranjera, la obtención de créditos internacionales y favorecer el arribo de inmigración.

Un análisis de la estructura organizativa de la diplomacia confirma esto. Para 1910, los medios eran relativamente modestos (había representación diplomática en diecinueve países y un personal de aproximadamente sesenta y siete personas), mientras que el cuerpo consular, que se ocupaba de los temas económicos, era equivalente en tamaño e importancia al de las principales

potencias de la época, salvo lógicamente Gran Bretaña y Francia.

Irlanda tiene en esta etapa un sólo gran objetivo: el reconocimiento internacional de su soberanía. El envío de representantes a todas partes del mundo, participando en todos los foros posibles, utilizando las diásporas eran medios para lograrlo. De hecho, junto con la proclamación de independencia se redacta un manifiesto dirigido a todos los países del mundo instándolos a apoyar su existencia.

3. el estilo

Frente a los objetivos de política exterior antes expuestos la Argentina tomó un estilo de "no compromiso" a nivel mundial cuyos lineamientos básicos eran:

- Mantener buenas relaciones con los países más avanzados como un instrumento para resguardar la inserción económica internacional del país.
- No establecer alianzas políticas formales que pudieran llevarla a conflictos de los cuales no era parte y que perjudicaría su posición comercial.
- Buscar la neutralidad y la defensa del derecho internacional como resguardo de estos objetivos.

Es decir, se buscó mantener un perfil de neutralidad y una defensa explícita del derecho internacional.

Por el contrario, a nivel de política regional, - es decir en el continente Americano-, la Argentina instrumenta un estilo más agresivo basado en una tradicional política de prestigio e intentaba ejercer un cierto liderazgo en la región. Para esto sostuvo una férrea oposición a la hegemonía de Estados Unidos en la región y participó como "árbitro", "garante" o "amistoso componedor" en la resolución de los conflictos interregionales.

En resumen: la clave del estilo de la política exterior consistió en fundar la independencia política y el prestigio internacional del país sobre el éxito económico, la estabilidad institucional, la cantidad y variedad de intercambio comercial y una sistemática no intromisión en los asuntos de otros países aunque, simultáneamente, oponiéndose a Brasil y Estados Unidos en la lucha por el liderazgo regional.

Un análisis superficial de la política exterior e internacional de la Argentina parecería demostrar su permanente incoherencia. En el siglo XIX era un país dependiente de Europa, y particularmente de Gran Bretaña, pero no obstante desafiaba a los europeos con las armas en las manos (1840 y 1849) o en fieras controversias diplomáticas...mantenía vinculaciones políticas esporádicas en América latina, pero defendía ardorosamente a Venezuela contra la inter-

vención europea (en 1902, cuando el canciller Luis María Drago enunció su doctrina).⁶

La diplomacia irlandesa, por el contrario, debe crear un aparato burocrático casi de la nada. El personal va a ser poco y escasamente preparado. Por eso el estilo puede ser considerado más informal que el argentino.

Así las diferencias en las agendas, objetivos y estilos de Política Exterior están más relacionadas con su "modelo nacional" que lo que habitualmente se piensa y es esto lo que tratamos de estudiar en este trabajo.

Conclusión

Algunas ideas a modo de conclusión. De nuestro trabajo podemos encontrar diferencias sustantivas en el diseño de las políticas exteriores de los Estados a partir del modelo de nación que tengan.

Así, por ejemplo, las naciones- Estado formadas en base a un Estado fuerte y a un concepto de identidad nacional mucho más débil (Nacionalismo Civilista) ejercerán una diplomacia bilateral que enfatice el concepto de igualdad soberana de los estados, utilizando una política bilateral de prestigio.

En el caso de Argentina, la política exterior va a tener dos facetas, la mundial y la regional.

A. La política mundial:

Esta faceta se refiere a la inserción de la Argentina en la economía y políticas mundiales. Es en este plano que la conciencia de nación que ha logrado ciertos logros significativos como son el crecimiento económico, una administración estatal eficiente según los cánones de la época, una fuerte inmigración con estándares de vida de la población recién llegada superior en muchos casos a los de sus países de origen, un sistema político que en lo formal era democrático determina pautas de comportamiento en política exterior. Es por esto que Argentina se va a parar frente al concierto internacional como "uno entre iguales" y buscará las relaciones bilaterales. Esto al punto de sentir un verdadero desdén hacia toda clase de conferencias internacionales.

Por otro lado hay que reconocer que es una política Atlántica que da la espalda a las demás relaciones. Su condición de socio comercial preferencial con la Gran Bretaña le dará el apoyo regional que potencie sus relaciones regionales. Incluso teniendo una posición de rivalidad hacia EEUU.

⁶ PUIG, Juan Carlos. Política Internacional Argentina. Buenos Aires, GEL, 1988.

El marcado apego hacia la defensa del derecho internacional como una salvaguarda de las soberanías de los estado-nación y su permanente neutralidad a nivel global, son sólo reflejos de esta condición de país.

B. La política regional:

Aquí nos referimos específicamente a sus relaciones con el continente. Y es en esta área donde se manejará sistemáticamente con una política de prestigio, aponiéndose a la intervención de Estados Unidos en la región y apoyando a los Estados más débiles del intervencionismo extranjero (pensemos como ejemplo significativo lo que representa la Doctrina Drago para época).

Por otro lado, las naciones sin Estado (Nacionalismo Identitario), por su parte, buscarán el apoyo a sus reivindicaciones territoriales a partir de una diplomacia más informal y multilateral a través de los organismos internacionales. Utilizarán sus poblaciones migradas (DIASPORAS) como agentes de paradiplomacia. Enfatizarán el respeto al derecho internacional como modo de protección de sus intereses.

Irlanda por su situación como país pequeño lo llevó a una fuerte defensa del derecho internacional,- como forma de protección-, y a la participación decidida y constante en todos los foros internacionales donde le era posible participar. Lo va a hacer en la Sociedad de las Naciones (1923), en las Naciones Unidas (1955) y en la Unión Europea (1973). Lo que demuestra una estrategia de acción sistemática.

Por otro lado, utilizó concientemente y exitosamente la Diáspora como agente de paradiplomacia. Las comunidades de inmigrantes en el extranjero, muy especialmente en Estados Unidos, no sólo aportaron hombres, armas y dinero, sino influencias. Ese apoyo que lograron en su sociedad de acogida tuvo un peso enorme a favor de la independencia y reconocimiento del país.

A partir del estudio entre Argentina e Irlanda es posible comenzar a pensar en estudios comparativos más amplios, analizando otros actores y otros contextos históricos. Tanto el marco teórico como el método de estudio nos han demostrado su eficiencia para esta clase de análisis y nos dan el derecho a pensar en nuevos logros si se los mantiene en estudios futuros.

