

# El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina



 Roberto Alfredo Miranda

## Un tema más que vigente

Una de las preocupaciones más comunes que tienen dirigentes y académicos sobre el vínculo externo de la Argentina, es el tema de las posibilidades de inserción del país en el mundo. Por distintas razones la búsqueda de la inclusión del país en los ámbitos y cuestiones más relevantes de los procesos internacionales, es planteada como una *necesidad política* para la diplomacia y los negocios. El mismo concepto de inserción y la realidad sobre la que éste se representa, son bastante determinantes de los motivos por los cuales hasta el momento el tema en cuestión no está cerrado.

Inserción es un concepto polisémico y por lo tanto muy flexible. En clave internacional puede ser definido desde distintos puntos de vista, por ejemplo a partir de la lógica estatal o bien de la lógica comercial. Sin embargo, para la Argentina la inserción no significa otra cosa más que una condición: la de ser tenida en cuenta por la política y la economía mundiales. Por cierto que las lecturas habituales en torno a las relaciones mundiales no son auspiciosas para que la Argentina pueda cumplir con este propósito. No sólo por las contrariedades que analiza la visión estructuralista como por las dificultades que plantea naturalmente todo enfoque neorrealista, sino también por las limitaciones que encierran las expectativas propuestas desde el liberalismo internacional, o bien por las complicaciones para aprovechar las oportunidades que, según la

perspectiva del transnacionalismo, suelen aparecer en las relaciones mundiales.

No obstante, lo importante del tema en cuestión es que las posibilidades de inserción de la Argentina están muy vinculadas al manejo que el país realiza de las estrategias políticas orientadas al contexto externo.

*La posición internacional de la Argentina está conectada a la actitud que el país adopta frente a los cambios que se dan en el contexto externo.*

La realidad ha puesto de manifiesto en más de una ocasión que el objetivo del actor estatal argentino de evitar la marginación internacional fue sólo una expresión de voluntad política, a veces como consecuencia de creerse impotente ante las modificaciones externas. También en algunos momentos la sociedad política reaccionó a destiempo sobre las variaciones mundiales, como en otros prefirió desconocer el valor que tenían estas variaciones para un país de las características de la Argentina. De un modo u otro, tanto en el pasado como en estos tiempos, la posición internacional de la Argentina



Profesor en la Maestría en Relaciones Internacionales (UNLP). Profesor Ordinario en la Universidad Nacional de Rosario. Investigador del CONICET.

está conectada a la actitud que el país adopta frente a los cambios que se dan en el contexto externo<sup>1</sup>. Por este motivo el debate sobre las actitudes del país ante las modificaciones internacionales no deja de estar presente en las discusiones de política exterior.

No es casual entonces el debate político y académico sobre lo que significa para el país la inserción internacional, en tanto objeto de las relaciones externas vinculado a los cambios del contexto mundial<sup>2</sup>. Lo más difícil del análisis es que la vinculación de la Argentina con los cambios externos está cargada de numerosas cuestiones ligadas a las relaciones de dependencia y de interdependencia, con todo lo que ambos tipos de relaciones significa tanto desde el punto de vista teórico como empírico.

En un sentido se cree que subyace a la inserción una disposición implícita a reforzar estructuras de dependencia, o bien que la misma es un componente desfavorable en el juego de suma cero, porque precisamente en el intercambio desigual el país pierde poder decisional. En este caso las modificaciones externas transformarían al país en un actor funcional a los intereses dominantes. En sentido contrario, se profesa la generosidad de la inserción en la medida en que le habilita al país espacios de poder y negociación para que, a través de las relaciones interdependientes, pueda obtener éxitos diplomáticos en diversas áreas temáticas que de otra forma no conseguiría. En este caso los cambios externos obra-

rían como posibles conveniencias políticas que se le presentan al país.

De todos modos, como la inserción es un proceso político abierto e inacabado, el cambio en el contexto externo de la Argentina es un factor rigurosamente influyente y hasta decisivo para las relaciones internacionales del país.

## El problema de la frustración

Desde siempre la Argentina movilizó actores e imaginó estrategias en busca de la mejor ubicación en el mundo, o bien en busca de lo que para el país podía ser una participación posible en los máximos niveles de la toma de decisiones internacionales. Por supuesto que los objetivos y los intereses fueron modificándose de una época a otra, como asimismo los resultados fueron arrojando distintos efectos políticos y económicos. Desde el punto de vista longitudinal hubo momentos de intensa inserción externa y otros de clara desinserción internacional. Paralelamente, según cada momento, a veces el compromiso con las situaciones de cambio fue mayor y otras veces fue menor. Distintos motivos históricos explicarían el porqué de los tiempos en los que la Argentina estuvo integrada al mundo y de los tiempos en los que estuvo marginada de este mundo. Sin embargo estas explicaciones no son suficientes.

Tampoco son suficientes las discusiones referidas al sentido de oportunidad que se debe tener para una propuesta destinada a lograr una posi-

1 Es mucho lo que se puede discutir en torno al concepto de cambio externo en relaciones internacionales, máxime en esta época en la cual el impacto de las transformaciones en la política mundial es moneda corriente. De la abundancia teórica, para el caso de la Argentina, es importante rescatar las definiciones de Robert Keohane y Josep Nye sobre la "sensibilidad" y la "vulnerabilidad" de un actor en las relaciones de poder que se establecen en un contexto de interdependencia mundial. KEOHANE, R. y NYE, J. (1989) Power and

Interdependence. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 12-19.

2 En otra ocasión, en el marco del informe de una línea de investigación desarrollada entre 1986 y 1988, se plantearon algunas consideraciones conceptuales sobre el tema de la inserción argentina relacionándolas con la evolución histórica de la política exterior del país. MIRANDA, R. (1988) "El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales", Cuadernos de Política Exterior Argentina, Rosario: CERIR, 3:1.



*En algunas ocasiones la convicción por impulsar actitudes y conductas autonomizantes se confundió con políticas de autoaislamiento o de confrontación.*

bién los giros en los espacios y agendas comunes, tienen un carácter tan contingente para el país que al actor estatal le plantean que realice la búsqueda de la inserción externa sobre la base de sesgos propios, los cuales -por otra parte- son los que hacen a su diferenciación internacional y son los que perduran en el tiempo porque están vinculados a las cuestiones emocionales y materiales del Estado-nación. El descuido de estas cuestiones favorece la inconsistencia en la medida en que las reacciones políticas ante las indeterminaciones del cambio, son tardías o poco sólidas. Para esta eventualidad caben respuestas autonomizantes con el fin de asegurar lo que sería una estrategia de inclusión del país en el marco internacional, o bien un ajuste de esta estrategia a las modificaciones de este marco desde la especificidad de los intereses del actor estatal.

## **Los estilos políticos**

La sobrevaloración de expresiones tales como la de "no perder el tren de la historia", o bien el seguimiento fóbico en torno a las "tendencias mundiales", muchas veces ata la inserción del país a lo desconocido. Pero el inconveniente mayor no es la incertidumbre por las nuevas huellas que dejarán las transformaciones internacionales, sino cómo el actor estatal sustenta la condición de ser tenido en cuenta por la política y economía mundiales sin las tradiciones, elementos y valores de pertenencia que lo

caracterizan, fundamentalmente más que durante el cambio externo en lo que es el *post* cambio. Como la Argentina ha estado distante del citado desafío, la inconsistencia prácticamente ya es inescindible del discurso y de las acciones portantes de lo que intenta representar una política de inserción internacional.

Este problema empírico tiene una suerte de vigencia estructural en las relaciones exteriores del país. En algunas ocasiones la convicción por impulsar actitudes y conductas autonomizantes se confundió con políticas de autoaislamiento o de confrontación, a veces ayudadas por la dureza de los espacios internacionales, los cuales eran muy restrictivos para los proyectos argentinos, o bien por terceros actores interesados en que el país adoptara tales políticas. Mas el carácter estructural del problema en cuestión es explicable a través de los mismos estilos de inserción que rigen la evolución y el presente de la política exterior argentina. En este sentido es posible, analíticamente hablando, determinar tres estilos de inserción: a) inserción excluyente; b) inserción anémica; y c) inserción súbita.

Vale aclarar que tanto en situaciones del pasado como en la actualidad, los elementos distintivos de los tipos de inserción que se analizan no son los únicos y absolutos en cada uno de estos tipos. Por ejemplo, determinados aspectos que caracterizan una política de inserción anémica pueden estar presentes en lo que es una inserción súbita, o viceversa. La definición del estilo de inserción por este cruce de elementos distintivos es por la preeminencia de uno de estos elementos por sobre los otros.

## **El costo de la apuesta fuerte**

En la multiplicidad de las vinculaciones internacionales de un actor



La Argentina, durante una situación de cambio como lo fue el proceso iniciado a través de la primera posguerra mundial y acentuado mediante la crisis financiera de 1929, en su relación particular con Gran Bretaña experimentó la primera de las opciones en cuestión, hasta el extremo de inhibir mutaciones políticas que la hubiesen repuesto, luego de concluida la Segunda Guerra Mundial, en una posición internacional acorde a la que había tenido con anterioridad. En este caso, la inconsistencia fue un punto de referencia muy evidente en la vinculación de la política exterior con el deterioro de la inserción obtenida en el pasado.

Esta política, al no haber tenido actitudes y conductas autonomizantes que le dieran un soporte independiente de los cambios, acompañó irreversiblemente a la decadencia de Gran Bretaña y, por el carácter excluyente de la relación con Londres, el suicidio internacional resultó inevitable por lo avanzado de aquellos cambios<sup>6</sup>.

## La experiencia del pasado

Después de la batalla de Pavón de 1861, la Argentina reforzó su vinculación con Europa e impulsó una política de "alto perfil" con Gran Bretaña. Por cierto se inauguró un sistema de economías complementarias muy fuerte y comprometido, que así como representó para la Argentina una balanza comercial muy favorable sobre todo desde el conflicto de los Boers en el Africa Austral hasta la Primera Guerra Mundial, también representó la determinación de lo que estructuralmente

.....  
<sup>6</sup> Escudé, sobre la base de lo que él llama el "milagro del subdesarrollo argentino", hipotetiza que los Estados Unidos tuvieron responsabilidad directa e indirecta en lo que fue la declinación de la Argentina. ESCUDÉ, C. (1983) Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina. 1942-1949. Bs.As.: Belgrano, 251-303.

configuró un "país agrario". Por otra parte, la inversión británica que absorbió la Argentina en casi treinta años significó cerca del 50% del flujo de capitales fuera del territorio insular. Tanto la política de "alto perfil" con Londres como la matriz combinatoria del comercio, la inversión y de ambas economías nacionales, se sostuvieron a través de una diplomacia de reciprocidad.

*Tres estilos políticos de inserción rigen la evolución y el presente de la política exterior argentina: el excluyente; el anémico; y el súbito.*

Esta diplomacia por parte de la Argentina implicó no confrontar con Gran Bretaña, como por ejemplo por la cuestión de soberanía de las Islas Malvinas. Al mismo tiempo, significó no mezclar las dificultades financieras que tenía el país como fue el caso de la crisis Baring de 1890, con las relaciones políticas entre Buenos Aires y Londres. En todo momento estaba presente la necesidad diplomática de conservar una "muy buena imagen" de la Argentina en el país europeo, como asimismo de exhibir el carácter pacífico vigente en el Río de la Plata. Como contraparte, el Foreign Office diferenció a la Argentina de la política que aplicaba para Sudamérica en tres aspectos: a) empleó criterios esencialmente comerciales con el objeto de asegurar el vínculo bilateral; b) evitó la perturbación diplomática directa; y c) decidió no intervenir en los problemas domésticos de Buenos Aires<sup>7</sup>.

La diplomacia de reciprocidad funcionó sin mayores obstáculos. La concepción ideológica de los dirigentes argentinos de la época fue bastante

.....

clave. No había un discurso de política exterior en el cual se explicitara acabadamente la preferencia por Gran Bretaña: las acciones en la dimensión económica eran concluyentes. Por ello, los comportamientos diplomáticos más importantes de Buenos Aires eran coherentes con la asociación comercial anglo-argentina. Los objetivos y las estrategias del país preferido no eran puestos en duda por la política exterior argentina.

Las consecuencias negativas que tuvo la Primera Guerra Mundial para Gran Bretaña no modificaron la relación especial con la Argentina. Sin embargo la estructuración de un nuevo orden político y monetario mundial arrojó los primeros indicios serios y decisivos de que Londres no manejaba las relaciones internacionales como las había conducido con anterioridad al conflicto bélico. Un ejemplo fue la visita de la misión de Lord D'Abernon en 1929 cuyo objetivo consistió en enhebrar un convenio de comercio y créditos recíprocos a fin de contribuir a la recomposición de la economía británica. Por cierto que los Estados Unidos se habían transformado en el principal proveedor de bienes y capitales de la Argentina y Gran Bretaña en el principal comprador de los productos del país<sup>8</sup>. De todos modos la inserción externa de la Argentina no cambió, aunque fue muy claro que algunas de las condiciones fundamentales que la sustentaban habían desaparecido.

Esta situación selló el fin de la diplomacia de reciprocidad y el comienzo de una etapa de bilateralismo profundizado entre Buenos Aires y Londres. Por el golpe financiero de 1929 que consolidó las políticas proteccionistas y preferenciales británicas en perjuicio del comercio exterior argentino, fue el gobierno nacional el que en esta ocasión tuvo la iniciativa de comenzar esta etapa cuando, curiosamente, Gran Bretaña se había intere-

sado por tal modalidad a través del negociador D'Abernon. La anécdota refleja un cambio de necesidades y de orientaciones en virtud de la vertiginosidad de las transformaciones de la época en cuestión. Por un momento la Argentina tuvo la posibilidad de ser el eje de la relación entre ambos países. Sin embargo el bilateralismo profundizado terminó siendo un requisito para que la Argentina pudiera conservar el esquema de inserción externa basado en la vinculación especial con Gran Bretaña.

Este bilateralismo consistió en reforzar la desproporción que había entre la economía nacional y la británica, como asimismo eludir la diversificación comercial y diplomática, a pesar de que el país europeo ya acusaba claros síntomas de lo que sería su ocaso. El convenio entre el vicepresidente Julio Roca y el presidente de la Board of Trade Walter Runciman en 1933, y sobre todo el acuerdo entre Malbrán y Anthony Eden firmado tres años después, pusieron en claro que para asegurar el comercio de carnes, la Argentina reivindicaba a Gran Bretaña como el país preferido<sup>9</sup>. Esta reivindicación se planteó sobre condiciones de negociación que no eran del todo favorables a los intereses argentinos en la medida en que Londres decidía unilateralmente lo que podía tratarse y lo que no debía ser conversado, en tanto requisito básico para que prosperara el entendimiento diplomático<sup>10</sup>.

7 Una de las clásicas referencias bibliográficas sobre los objetivos y las políticas británicas aplicadas a la Argentina del siglo XIX, es la investigación realizada por Ferns. FERNES, H.S. (1974) Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX. Bs.As.: Solar-Hachette, 285-321, 397-433, 435-481 y 483-489.

8 La investigación y el análisis de Jorge Fodor y Arturo O'Connell enmarcan la transformación de las relaciones económicas de Buenos Aires con Londres y la participación comercial de los Estados Unidos en el mercado argentino. FODOR, J. y O'CONNELL, A. (1973) "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX", Revista de Desarrollo Económico, Bs.As., 49:3-65.

De algún modo el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial descomprimió las condiciones en las que se asentaba el bilateralismo profundizado por la complejidad que adquirió este conflicto bélico. Una vez más la diplomacia argentina fue funcional al comercio exterior mediante la política de neutralidad. Sin embargo, tanto la ampliación del número de clientes como el aumento de los volúmenes de exportación hacia Europa continental, no fueron en detrimento de la vinculación tan particular que tenía Buenos Aires con Londres. Ni siquiera la presión norteamericana sobre Gran Bretaña en los primeros tiempos de la guerra alteró la asociación anglo-argentina. Por supuesto que había razones monetarias y comerciales para que esto fuera así<sup>11</sup>. Pero en la dimensión político-diplomática, el Foreign Office prácticamente aplicó los mismos criterios empleados para diferenciar a la Argentina del resto de Sudamérica durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del siguiente.

Con los escenarios de posguerra el bilateralismo profundizado cobró mucha fuerza, aunque bajo circunstancias muy distintas a las del pasado. Entre varias cuestiones claves, una bastante representativa fue el importante debilitamiento económico y político experimentado por Gran Bretaña. La situación de cambio puso en evidencia que para la Argentina ya no había inserción en el nuevo contexto internacional, y lo único que hizo el gobierno británico fue acompañar interesadamente el cada vez más duro proceso de

desinserción, al mismo tiempo que contribuía a ahondar la crisis externa del país. El acuerdo entre el ministro de economía Miguel Miranda y el funcionario del Tesoro británico Wilfred Eady de 1946, como así también el convenio denominado "Andes" firmado dos años después y el de "Complementación" rubricado en el fin de los cuarenta, son ejemplos más que nítidos del peor momento del bilateralismo profundizado y del languidecimiento de la inserción argentina en el mundo.

La peor consecuencia que acarrió la inserción excluyente practicada por la Argentina durante varias décadas no fue sólo el vínculo especial con el país más relevante y mejor posicionado en el mundo del siglo XIX, sino el haber cerrado las posibilidades de un relacionamiento fuerte y perdurable con otros actores importantes<sup>12</sup>. El colapso británico puso de manifiesto que tanto la confrontación sistemática con los Estados Unidos, como el aislamiento con respecto a América Latina, luego de ser ambas cuestiones los principales soportes para sostener una política de "alto perfil" con Londres, representaron un costo bastante elevado para las perspectivas de las relaciones externas argentinas.

Los disensos con Washington no sólo se remontaron a la opción eurocéntrica y al hecho de que ambos países registraban sistemas productivos competitivos, como fue el caso de la controversia por la ley norteamericana sobre lanas y manufacturas de lana en 1867, sino también al contraste de proyectos políticos diferentes entre los

9 Entre la literatura que da cuenta de esta situación vale citar: DROSDOFF, P. (1972) El gobierno de las vacas. 1933-1956. Tratado Roca-Runciman. Bs.As.: La Bastilla.

10 El texto de Conil Paz y Gustavo Ferrari describe algunas situaciones que merecen tenerse en cuenta a propósito del entendimiento diplomático entre Buenos Aires y Londres. CONIL PAZ, A. y FERRARI, G. (1964) Política exterior argentina. 1930-1962. Bs.As.: Huemul.

11 La investigación de Mario Rapoport se encarga de detallar y analizar en profundidad la relación anglo-argentina durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial. RAPOPORT, M. (1981) Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas. 1940-1945. Bs.As.: Belgrano, 13-34 y 279-292.

12 Con respecto a esto el historiador norteamericano Joseph Tulchin introduce una particular interpretación. TULCHIN, J. (1990) La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza. Bs.As.: Planeta, 121-151.



Estados Unidos y la Argentina. Los Estados Unidos tuvieron una lógica de expansión, sobre todo desde la gestión del Secretario de Estado James Blaine, mientras la lógica de la Argentina fue la vinculación con la que entonces se consideraba la potencia hegemónica, es decir Gran Bretaña. Todas y cada una de las Conferencias Panamericanas y de las tres primeras Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (1939, 1940 y 1942), como así también -y muy particularmente- la Conferencia Especial para la Paz de 1936 realizada en Buenos Aires, fueron ámbitos diplomáticos en los que los fundamentos y los intereses de ambos países rivalizaron sin solución de continuidad.

Es sabido que esta pugna diplomática tuvo que ver con una cuestión de lucha por el liderazgo político en América.

La Argentina articuló la preservación de sus intereses nacionales a través de la aplicación persistente de una política de prestigio, la cual se vinculaba a dos aspectos: uno era sostener el principio de no intervención en los asuntos internos de otro país, en solidaridad con la mayor parte de los Estados centroamericanos y caribeños sometidos a reiteradas injerencias norteamericanas. Pero el compromiso con América Latina no fue más allá de esta actitud política de base jurídica. En esta dirección la política exterior argentina supo reivindicar la igualdad jurídica entre los Estados, la seguridad colectiva universal y la inviolabilidad institucional del Panamericanismo, mas tuvo un marcado desinterés por sus vecinos, salvo muy conta-

das excepciones que no dejaron de ser expresiones efímeras.

Otro aspecto relacionado con la política de prestigio fue sustentar la neutralidad diplomática<sup>13</sup>. Al margen de los matices existentes entre los conflictos bélicos y los distintos gobiernos que sostuvieron la neutralidad, esta política diplomática fue coherente en sí misma<sup>14</sup>. En apariencia, las decisiones y las conductas tuvieron un sesgo autonomizante inspiradas en una concepción idealista de las relaciones internacionales, sobre todo para fundamentar la libertad política del actor estatal en el contexto internacional y sus derechos neutrales. Pero la realidad puso en claro que esta política diplomática se basó en dos temas muy conectados entre sí: uno era mantener ininterrumpidamente el comercio bidireccional, y otro era rechazar los objetivos y estrategias de los Estados Unidos.

Un caso a tener en cuenta por la representatividad de la confrontación que la Argentina tenía con Washington, fue la cuestión petrolera que durante los veinte tensionó las relaciones bilaterales<sup>15</sup>. En este sentido, la asociación específica con Gran Bretaña fue un pilar importante en el cual descansó la política doméstica para rechazar las presiones norteamericanas. Lo que aquí se puso en evidencia fue el choque entre la lógica de la expansión estadounidense a través del apoyo que el Departamento de Estado le prestaba al capital privado fuera de sus fronteras nacionales, y la lógica de la vinculación argentina con el país europeo que había sido el más relevante hasta 1914. Otro caso de la época, sin

13 Sobre la política de neutralidad aplicada por la Argentina durante la Primera Guerra Mundial ver especialmente el estudio realizado por Jane van der Karr. Van der KARR, J. (1974) La Primera Guerra Mundial y la política económica argentina. Bs.As.: Troquel, 139-163.

14 Ver: RAPOPORT, M. (1988) ¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial. Bs.As.: Eudeba, 7-24.

15 El estudio de Carlos Mayo y otros hace hincapié en la complicación político-diplomática de las relaciones entre Buenos Aires y Washington a propósito de la disputa de intereses por el tema petrolero. MAYO, C. y otros (1983) La diplomacia del petróleo. 1916-1930. Bs.As.: CEAL, 29-39, 59-76 y 135-164.

duda alguna muy ligado al anterior y que merece ser considerado como característico de los disensos con los Estados Unidos, fue la pertenencia estricta de la Argentina al bloque monetario de la libra esterlina en pleno crecimiento mundial del bloque del dólar.

Tanto la mala relación con los Estados Unidos como la indiferencia política con América Latina, fueron dos actitudes propias de la inserción excluyente que le impidieron al país evitar el suicidio internacional. Hubo excepciones en las que se pretendió el quiebre con una u otra actitud. Por ejemplo, el fracaso de Roque Sáenz Peña con el proyecto de 1915 de cooperación conosureana entre la Argentina, Brasil y Chile denominado ABC, o bien la frustración por la tentativa de Hipólito Yrigoyen de afianzar los vínculos con los países latinoamericanos a través de medios multilaterales. En cuanto a las relaciones con Washington, fue más que significativo el rechazo al Plan de Federico Pinedo de Reactivación Económica en 1940 efectuado por los mismos sectores neoconservadores a los que pertenecía el entonces ministro de hacienda, plan que estaba básicamente apoyado en una fuerte valoración de la importancia que en ese momento ya tenían los Estados Unidos en la política y economía mundiales.

La política nacional y en consecuencia la política exterior argentina no consideraron los cambios cuando estos marcaban otras perspectivas en lo que eran las relaciones internacionales. Desde ya que la influencia de los objetivos e intereses de la economía del "país agrario" y su comercio externo fue fundamental para que no se tuvieran en cuenta aquellos cambios. Pero más que esto y que considerar las mutaciones mundiales en sí mismas, lo cierto es que la política exterior fue inconsistente porque no había desarrollado actitudes y conductas autonomizantes que le hubiesen permitido un nivel de indepen-

dencia de los cambios, sobre todo de los resultados de estos cambios.

El caso de la política de neutralidad o "neutralismo diplomático", que representó toda una tradición en las relaciones externas de la Argentina, no fue una conducta autonomizante porque había sido una pieza muy importante de la inserción excluyente. Esta política no pudo desvincular a la Argentina de los efectos de la dependencia de Gran Bretaña con los Estados Unidos al promediar la Segunda Guerra Mundial, como tampoco pudo mitigar el aislamiento internacional del país impuesto por Washington durante los cuarenta y el evidente distanciamiento comercial con el mercado europeo, a pesar de los esfuerzos realizados a través de la firma de convenios bilaterales con distintos países entre 1952 y 1955. También, la política de neutralidad no alcanzó para revertir el proceso de devaluación estratégica al que estuvo sometido el país desde la formación del orden mundial bipolar de la segunda posguerra.

### **La ausencia de apoyo doméstico: un aspecto muy negativo**

Uno de los aspectos que muchas veces no es tenido en cuenta en la formulación de una política de inserción en el contexto externo, es el papel que desempeñan las variables domésticas en esta formulación e implementación. Sin duda alguna la incidencia de los factores internos en el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina es otro de los problemas que generan preocupación en el desarrollo de las relaciones externas<sup>16</sup>. Más allá del debate sobre la indivisibilidad o no entre lo endógeno y lo exógeno, está claro que la percepción del mundo y los comportamientos diplomáticos tienen una relación directa e indirecta con situacio-

nes de política nacional. Un tema prácticamente inescindible de la inserción externa del país es su inestabilidad político-institucional.

Una política de inserción con inestabilidad convierte a la inserción en anémica. La inestabilidad político-institucional no sólo le resta credibilidad al discurso y a las acciones que desarrolla el país en el plano internacional, sino también empuja a los hacedores de la política externa a realizar lecturas equivocadas sobre cómo son las relaciones mundiales y, fundamentalmente, cómo son las configuraciones del cambio. Esta consecuencia provoca en los decisores una suerte de etnocentrismo internacional hasta el punto, por ejemplo, de ideologizar la presión de cualquier actor externo como motor de supuestas conspiraciones en perjuicio del país. De esta forma la anemia de la inserción se asocia a terceros, cuando en realidad esta anemia tiene que ver con la ausencia doméstica de niveles de cohesión sociopolítica, la cual -de un modo u otro- es la que efectivamente facilita el impulso de objetivos e intereses de actores externos.

La inestabilidad político-institucional también es un elemento clave del problema de la continuidad de la política exterior argentina y que por lo tanto merece un tratamiento particular. Pero lo que aquí importa señalar es que la inestabilidad genera fluctuaciones de política exterior y al mismo tiempo crea las condiciones necesarias para el desarrollo de una diplomacia díscola. Una y otra derivación afectan directamente a la inserción externa.

El paso precipitado desde posturas aislacionistas hacia posturas integracionistas, o viceversa, le quita solidez y coherencia internacional al actor estatal en relación con otros actores desconectados de estas oscilaciones diplomáticas, principalmente si tales actores son los que determinan las reglas

para que un país se sienta participe de un proceso de inclusión en el contexto externo. Lo mismo sucede con la aspiración a sostener distintos tipos de realismo político cuando las circunstancias internas e internacionales parecen indicarlo, aunque no corresponda hacerlo porque concretamente no se tiene el poder relativo para llevar a cabo ninguno de estos tipos.

El cruce entre la "cultura" de las modificaciones domésticas que hacen a la inestabilidad político-institucional y las situaciones de cambio externo tan frecuentes en esta época, es el lado más embarazoso de lo que es un estilo de inserción anémica. Con este cruce la Argentina queda más que expuesta a la voluntad y a los objetivos de otros actores y a las agendas de las que no forma parte pero que sí inciden sobre ella, sencillamente porque dispone de pocas capacidades y recursos políticos para la negociación diplomática o comercial y porque registra vulnerabilidad en la competencia internacional, aún participando en sistemas de cooperación o procesos de integración. Estas realidades presagian varias consecuencias negativas, entre otras, la desjerarquización diplomática, una escasa confiabilidad política y la carátula de actor estatal azaroso para lo que son las relaciones mundiales contemporáneas.

La Argentina por mucho tiempo tuvo inserción anémica y hasta el momento no ha logrado escapar absolutamente de la amenaza de este tipo de inserción. Varias razones explican esta afirmación<sup>17</sup>. Pero al margen del análisis teórico, por las características del

.....

*16 Algunas consideraciones fundamentales sobre los elementos a tener en cuenta en el proceso de toma de decisiones, son las realizadas por Roberto Russell en el análisis de la política exterior argentina entre 1976 y 1989. RUSSELL, R. (1990) "El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)", en Varios Autores, Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 13-59.*

.....

tema en desarrollo y en perspectiva histórica, vale aquí considerar que la anemia de la inserción del país estuvo relacionada con la inconsistencia de la política exterior ante los cambios que se producían en el contexto externo.

Para una valoración actual, es importante tener en cuenta que las estrategias de inserción que se intentaron sostener en tiempos de desinserción, fueron inconsistentes porque algunas actitudes y conductas autonomizantes se desarrollaron sin el control político y directo de las relaciones exteriores de la Argentina. Más aún: aquel sesgo autonomizante de la inserción no pudo agotar las oportunidades que brindaban los cambios externos, como tampoco pudo desvincular al país de estos cambios cuando así lo indicaban las contingencias.

### Tres casos representativos

Desde sus comienzos la Guerra Fría fue un condicionante bastante importante para que la Argentina pudiera abandonar la desinserción. El balanceo ininterrumpido de las relaciones exteriores entre las posiciones diplomáticas favorables a las estrategias militares e ideológicas de Occidente y las posiciones políticas volcadas hacia el Sur, tanto con respecto a los intereses latinoamericanos como con referencia a las agendas económicas y sociales del Tercer Mundo, fue uno de los elementos que tipificaron la anemia de las propuestas de inserción manejadas en distintos momentos por la Argenti-

na. Por otra parte estas propuestas, esencialmente políticas, en más de una ocasión chocaron con la tradición y las prácticas diplomáticas de las relaciones externas del país en manos de los cuadros burocráticos de la Cancillería. De manera que a la inestabilidad político-institucional se agregaron ámbitos indefinidos en cuanto al vínculo internacional de la Argentina, entre lo que eran los proyectos políticos del actor gubernamental y lo que era la política burocrática de la Cancillería.

Uno de los ejemplos en los que la Argentina procuró articular la política de inserción externa con actitudes y conductas autonomizantes en una situación de cambio, fue durante el primer gobierno de Juan Perón, especialmente a partir de 1950. Después de un largo proceso de relaciones conflictivas con Washington, la Argentina produjo algunas modificaciones de política nacional que tendieron a acercar a ambos países, al mismo tiempo que los Estados Unidos iniciaban un cambio de percepción en el vínculo bilateral, particularmente con la llegada de los republicanos al gobierno<sup>18</sup>.

Entre 1953 y 1955 la Argentina no sólo mejoró las relaciones bilaterales con los Estados Unidos que era el país líder del bloque occidental, sino también con el país opositor a Washington, la Unión Soviética, líder del bloque comunista. Sin duda alguna fueron vinculaciones diferentes. La relación con los Estados Unidos se planteó desde una posición de dependencia militar y financiera. Por un lado,

17 Una de las razones más fuertes que explican la posibilidad de que la inserción no pueda alejarse totalmente del tipo anémico, es la problemática de la consolidación democrática. Sobre esta problemática ver: LINZ, J.J. (1990) "Transiciones a la democracia", Revista Española de Investigaciones Españolas, 51. LINZ, J. y STEPAN, A. (1996) Problems of Democratic Transition and Consolidation. Outhern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore: Hopkins University Press.

18 Precisamente, José Paradiso explica las modificaciones de la política doméstica y su relación con las actitudes y comportamientos de la diplomacia norteamericana. PARADISO, J. (1993) Debates y trayectoria de la política exterior argentina. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 107-135. Ver: ESCUDÉ, C. (1986) La Argentina versus las Grandes Potencias. Bs. As.: Belgrano, 27-100. FIGARI, G. (1993) Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina. Bs.As.: Biblos, 192-193.

en virtud de las características vigentes por la tensión Este-Oeste que tornaban en prevalecientes los aspectos estratégico-militares, sobre todo en la etapa del bipolarismo rígido. Por otro lado, la necesidad argentina del apoyo financiero norteamericano para superar los problemas económicos, apoyo que -entre otras cosas- guardó conexión con la promulgación de una ley de radicación de capitales extranjeros, la cual benefició la instalación en el país de una subsidiaria petrolera de la Standard Oil Company<sup>19</sup>.

Una y otra dependencia no impidieron que Buenos Aires discrepara con Washington, tanto en la dimensión comercial por las diferencias de precios en los términos de intercambio, como en la dimensión político-diplomática, entre otros, por el caso de la protesta indirecta que planteara la Argentina en vista de las actitudes hostiles de los Estados Unidos hacia el gobierno guatemalteco de Jacobo Arbenz Guzmán en 1954, protesta que impulsó en la X Conferencia Interamericana realizada en Caracas y que profundizó luego de la intervención armada norteamericana, oponiéndose a la postergación de una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en la cual se debían tratar los motivos de la resolución militar del conflicto.

La relación con la Unión Soviética tuvo otra racionalidad política. Luego de varios años de desencuentros signados por motivos ideológicos, el convenio entre José Stalin y Leopoldo Bravo de agosto de 1953 inauguró un ciclo de vínculo especial con Moscú que se prolongó con coherencia y paradojas hasta la misma desaparición institucional del actor Unión Soviética<sup>20</sup>. La relación bilateral respondió

casi exclusivamente a intereses comerciales. Sin embargo, tanto la vinculación con los Estados Unidos como con la Unión Soviética, también representaron de modo emblemático el impulso de una nueva política de la Argentina en tiempos en los que era muy escasamente tenida en cuenta en los escenarios de posguerra. Esta política fue la diversificación de las relaciones exteriores. Con esta acción diplomática, el país pasó a tener otro pilar capital para la política de inserción externa del momento.

En torno a esta diversificación la Argentina priorizó el contexto latinoamericano poniendo fin a una larga etapa de autoaislamiento con respecto a este ámbito. Si bien es cierto que había antecedentes de acercamientos políticos y diplomáticos con algunos Estados vecinos a través de los cuales se firmaron determinados acuerdos, desde 1953 el país enhebró tratados y actas en los que en algunos casos selló una unión aduanera como fue con Chile y en otros una unión económica como fue con Paraguay, Bolivia y Ecuador. El abortado proyecto asociativo pergeñado por Perón y Getulio Vargas, destinado a establecer una unión aduanera y una suerte de bloque político entre la Argentina y Brasil, había sido una alternativa de envergadura a través de la cual la inserción internacional se iba a relacionar con la creación de un polo de poder subregional<sup>21</sup>.

Por otra parte, la diversificación no significó abandonar el vínculo con Europa. Una vez que la Argentina desde 1952 sustituyó el bilateralismo profundizado con Gran Bretaña mediante convenios bilaterales de comercio y medios de pago con Italia, Francia, Países Bajos, Dinamarca y la entonces

19 RAPOPORT, M. (1997) El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo. Bs.As.: Eudeba, 342.

20 A propósito del desarrollo del vínculo especial con la

Unión Soviética ver: VACS, A.C. (1984) Los socios discretos. Bs.As.: Sudamericana. También: RAPOPORT, M. (1987) Política y diplomacia en la Argentina. Las relaciones con Estados Unidos y la Unión Soviética. Bs.As.: Tesis.

Unión Belgo-Luxemburguesa, el país intentó escapar de la situación de desplazamiento internacional en la que se encontraba. En este caso la Argentina, de la misma forma que en el de las alianzas con países latinoamericanos, lo hizo tratando de eludir la ratificación de los Acuerdos de la Conferencia Monetaria Internacional de Bretton Woods, ratificación que finalmente concretó el gobierno militar de 1955 que, entre otras cosas, implicó reemplazar la política del bilateralismo por la del multilateralismo y comenzar un período muy distinto de lo que hasta entonces eran las relaciones exteriores del país.

Sin duda alguna los comportamientos políticos y diplomáticos de la Argentina, desde 1950, se inscribieron en la búsqueda de una reinserción externa ante los cambios internacionales y sus consecuencias. Esta búsqueda se realizó a través de actitudes y conductas autonomizantes. Más que la relación teórica de lo que representan estas actitudes y conductas, es notorio que empíricamente fueron un soporte de la política de inserción, ya que en casos fundamentales le permitieron al país sustraerse de situaciones de cambio cuyos efectos resultaban perjudiciales para los objetivos de aquella política.

Sin embargo esta inserción fue anémica. Por cierto los espacios internacionales de que disponía la Argentina eran extremadamente limitados en vista de las transformaciones iniciadas con la primera posguerra, acentuadas en los treinta y consolidadas desde 1945. En estos términos, desvinculados de toda conexión, era muy poco lo que

podía realizar la Argentina en el plano de las acciones políticas y diplomáticas en virtud de las condiciones objetivas que presentaba el mundo como lógica de poder y en vista de la situación desventajosa en la que estaba el país. Este marco contrastaba con los recursos políticos de la Argentina de 1946, básicamente por la legitimidad social y la representatividad institucional que tenía el gobierno justicialista. Como consecuencia de esto el actor estatal contaba con capacidades necesarias para proponer una determinada percepción del mundo y, paralelamente, para planear la reincorporación del país al contexto externo.

Pero los recursos políticos de que disponía el gobierno, sobre todo a comienzos de los cincuenta, no eran suficientes para revertir la inconsistencia de la inserción que en ese momento pretendía sostenerse a través de posturas y acciones autonomizantes desarrolladas por el actor estatal, en el marco de lo que iban dejando los cambios internacionales. Esta inconsistencia estuvo relacionada con tres aspectos: a) desde los sectores dirigentes no había una comprensión común sobre la Argentina real en plena transformación mundial, lo cual también sucedía en algunos segmentos de la sociedad civil; b) la incompatibilidad, en un mismo nivel de toma de decisiones, entre los objetivos de política exterior del proyecto gubernamental y las prácticas burocráticas ligadas a la tradición del manejo de las relaciones externas; y c) la incidencia de los cambios externos en la política doméstica.

Este último aspecto tenía conexión con las divisiones socioculturales, ideológicas y políticas que predominaban en la Argentina<sup>22</sup>. Implícitamente guardaban relación con la dirección que debían tener las relaciones exteriores. A los movimientos diplomáticos que caracterizaban la política de inserción

21 El análisis de Juan Lanús arroja aspectos desconocidos del proyecto Perón-Vargas. LANÚS, J.A. (1984) De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945-1980. Bs.As.: Emecé, 285-289. También: HIRST, M. (1985) Perón-Vargas y las relaciones entre Argentina y Brasil. Bs.As.: FLACSO, 32.

del gobierno en el primer lustro de los cincuenta se le oponía, fuertemente, la tesis de la adscripción explícita al bloque occidental en función de la virulencia de la Guerra Fría, a través de la cual toda América Latina quedaba sometida a un proceso de ideologización e intolerancia. Esta tesis puesta en marcha después de 1955 entendió, por un lado, que no había más opciones que la de encapsular la inserción mediante el compromiso estratégico-militar con Occidente, y por el otro, que América Latina formaba parte de este compromiso y en consecuencia no era importante en las dimensiones comercial y política. Por ello la ilusión cívico-militar de ese momento de que Europa iba a ser decisiva para la Argentina como lo había sido en el pasado, ilusión que cada vez se fue alejando más y más de la realidad.

Otros dos casos cruciales, a través de los cuales la inconsistencia de la inserción argentina por obra de las variables domésticas de la inestabilidad político-institucional transformó a esta inserción en anémica en contextos de cambio, fueron los gobiernos de Arturo Frondizi y de Arturo Illia. Por supuesto que ambas administraciones fueron diferentes entre sí. Coincidieron en el carácter débil de sus respectivos gobiernos<sup>23</sup>. Como tuvieron políticas exteriores distintas, las posiciones y los modos de inserción del actor estatal en el mundo también difirieron. Asimismo, entre uno y otro caso las actitudes y conductas autonomizantes tuvieron fundamentos y perspectivas dispares.

22 BUCHRUCKER, C. (1987) Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955). Bs.As.: Sudamericana, 353-354 y 370-385.

23 Ver: CAVAROZZI, M. (1987) Autoritarismo y democracia. 1955-1983. Bs.As.: CEAL.

24 A través de los distintos mensajes presidenciales de Arturo Frondizi es posible rescatar qué función debía desempeñar la "relación especial" con los Estados Uni-

Los tres aspectos señalados más arriba que contribuyeron a convertir en anémica la inserción impulsada durante el gobierno de Perón, también son válidos tanto para la gestión desarrollista como para la gestión radical. Pero los niveles de espacios internacionales con los que contaba la Argentina en 1958 y en 1963 no fueron los mismos a los de 1950. Frondizi e Illia no tuvieron espacios internacionales tan restrictivos como los había tenido Perón. En sentido inverso, el gobierno justicialista dispuso de una mayor cuota de recursos políticos de la que tuvieron tanto el gobierno desarrollista como el gobierno radical.

Por cierto que Frondizi imaginó la transición del "país agrario" hacia el "país industrial" sobre la base de una relación especial con los Estados Unidos, fundamentalmente para reforzar la inversión extranjera<sup>24</sup>. Para este propósito la función de la política exterior fue la de colaborar con la vocación economicista del actor gubernamental<sup>25</sup>. En esta dirección la Argentina procuró separar los temas de la agenda: por ejemplo, que el caso cubano debía ser tratado y resuelto en el marco de la dimensión político-diplomática, independientemente de los acercamientos con Washington en la dimensión económica. Sin embargo esto no fue así. El fracaso de la Alianza para el Progreso impulsada por la Administración de John Kennedy, puso de manifiesto que a los Estados Unidos no le interesaba América Latina en términos económicos y políticos, sino en términos exclusivamente

dos en el manejo de las relaciones exteriores y en el marco del proyecto que sustentaba el gobierno desarrollista. FRONDIZI, A. (1963) La política exterior argentina. Bs.As.: Transición, 79-113 También: FLORIT, C. (1961) Política exterior nacional. Bs.As.: Arayu.

25 Algunos detalles sobre la convergencia entre la política interna y externa en: NOSIGLIA, J. (1983) El desarrollismo. Bs.As.: CEAL.





de la Plata, tanto con Paraguay como con Bolivia. Sin embargo, lo más significativo fue la iniciativa de Buenos Aires de acordar un tratado de integración física y de cooperación subregional de la Cuenca del Plata, el cual tenía como razón fundamental “ordenar” las relaciones bilaterales con Brasil.

Pero la idealización del gobierno radical de que América Latina iba a seguir el mismo camino transitado por Europa Occidental a partir de la segunda posguerra, en el sentido de la estabilidad democrática, prosperidad económica y cohesión social, contrastó con un contexto interamericano dominado por lo único que le importaba a los Estados Unidos: sus necesidades estratégico-militares, como fue el caso de República Dominicana de 1965 que dio origen a la Doctrina Lyndon Johnson de “fronteras ideológicas”. Como telón de fondo, en la política exterior argentina aumentaba el choque entre la ampliación de las conductas autonomizantes a través de la intensificación de las vinculaciones con el Sur, por un lado, y la presión para adscribir incondicionalmente al país a la relación con el Oeste, por el otro. Este cruce, paralelamente, hacía eclosión en torno a la creciente inestabilidad de la democracia argentina.

La propuesta de desplazar el eje de las relaciones exteriores de la Argentina hacia los nuevos escenarios de los sesenta, que era una forma de insertar al actor estatal en otros ámbitos y mecanismos de las relaciones internacionales sin descartar lo que estaba vigente, no logró separarse de la lógica que imponía la Guerra Fría americana. Así como desde 1958 la Argentina no pudo desconectar dimensiones de su política exterior para remontar el proyecto de “país industrial” porque -entre otras cosas- el actor gubernamental estaba exigido por impotencias internas, desde 1963 el país tampoco pudo ensanchar su base de

relacionamiento internacional con nuevos interlocutores por estas mismas impotencias a las que estaban sometido los decisores. Ambos casos, a través de acciones propias, representaron una política de inserción externa en momentos en los cuales los cambios eran más que importantes en el mundo. Sin embargo, un aspecto como los niveles a los que llegó la inestabilidad institucional del país, le restaron capacidades y por lo tanto posibilidades a la Argentina, en particular para que con el tiempo fuera tenida en cuenta por la política y economía mundiales<sup>27</sup>.

## Los efectos de una diplomacia condicionada

Una característica cultural de la Argentina es que muchas veces la política y la economía se mueven por sensaciones. Las formulaciones de política exterior, o bien, más concretamente las acciones externas, suelen ser el resultado de las impresiones que se tienen en torno a lo que sucede en el mundo. En teoría no es equivocado absorber sensaciones porque éstas forman parte de la percepción que, desde el país, se construye sobre las relaciones internacionales. Por otra parte, sería imposible concebir decisiones políticas vinculadas al contexto externo sin una cuota de impresiones acerca de este contexto. Pero la dificultad que la realidad pone en evidencia es que las especulaciones sobre la inserción externa del país suelen apoyarse mayormente en sensaciones.

Una política de inserción basada en sensaciones es una inserción súbita, sobre todo en escenarios de cam-

27 En este tópico también es interesante considerar lo sucedido en la Argentina entre 1973 y 1983. Ver: MONETA, C. (1979) “La política exterior del peronismo. 1973-1976”, Foro Internacional, 78. También: VAZQUEZ OCAMPO, J. (1989) Política exterior argentina. 1973-1983. Bs.As.: CEAL.



los problemas y necesidades de la realidad internacional de la Argentina, valen las actitudes y prácticas autonomizantes, que son -precisamente- los elementos de que se carece en una política inspirada en impresiones más que en certezas.

## Un resumen de ejemplos

En 1983, la relación de la redemocratización de la Argentina con la política exterior tuvo como eje principal poner fin al aislamiento internacional en el que se encontraba el país por la violación de los derechos humanos perpetrada por el gobierno militar y por la derrota en el conflicto bélico de las Islas Malvinas<sup>29</sup>. Uno de los supuestos fundamentales del gobierno de Raúl Alfonsín fue sostener la idea de que la Argentina se transformara en una potencia moral<sup>30</sup>. Para ello se propuso -entre otras cuestiones- desconectar al país de la tensión Este-Oeste, sostener el principio de no intervención y desarrollar las relaciones exteriores de la Argentina mediante una mayor participación diplomática en los distintos ámbitos multilaterales<sup>31</sup>. Al mismo tiempo, la política de reinserción en el contexto externo fue planteada con el criterio de buscar "puntos de apoyo para depender de muchos y menos de uno".

La aspiración a un mayor margen de maniobrabilidad internacional estuvo ligada a una expectativa muy concreta: que Europa Occidental se convirtiera tanto en el motor de la inversión como en el soporte político de la institucionalidad democrática argentina. Paralelamente, desde el

comienzo del proceso de redemocratización, la Argentina confrontó con los Estados Unidos cuando el país representaba una suerte de "caso testigo" de este proceso en América Latina, para lo cual Washington le brindó un apoyo importante al gobierno radical. Uno de los temas claves del diálogo bilateral fue la politización que Buenos Aires hizo del tratamiento de la deuda externa, sobre todo a través de la convicción de formalizar un "club de deudores" para obtener mediante una estrategia común condiciones más blandas de los países centrales y desde los ámbitos financieros privados de estos países, como de las instituciones de crédito internacionales.

En un muy breve período, primero México y luego Brasil, se desvincularon del objetivo multilateral del Consenso de Cartagena y optaron por renegociar individualmente sus respectivas deudas, lo cual redujo las posibilidades de la Argentina para conservar la actitud política ante la resolución del endeudamiento externo. Por otra parte, Europa Occidental había iniciado una nueva etapa denominada de "menos Estado y más mercado"<sup>32</sup> (ver página siguiente). Esta etapa significó que tanto Francia como España, países sobre los que el gobierno argentino había depositado sus esperanzas para la reinserción, se desentendieran de las demandas de Buenos Aires por estar comprometidos con procesos de ajuste estructural. En consecuencia, en un reducido lapso la Argentina sumó a la mala relación con los Estados Unidos y a la decepción por las decisiones unilaterales de México y Brasil, el fracaso de la llamada "conexión europea".

29 Ver: CAPUTO, D. (1986) Treinta meses de política exterior en democracia. Bs.As.: UBA. RUSSELL, R. (1988) "Democracia y política exterior", en Varios Autores, Argentina en el mundo. 1973-1987. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano. PÉREZ LLANA, C. (1986) "La política estera argentina", Rivista di Studi Politici Civitas, 6.

30 Joseph Tulchin criticó el empleo del término potencia moral en tanto categoría de la ciencia política. TULCHIN, J. (1988) "La política exterior del gobierno democrático y los Estados Unidos", Bs.As., Criterio, 585.

31 Ver: SIMONOFF, A. (1999) Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas. La Plata: IRI-UNLP, 77-84.

Este fracaso, movido por sensaciones alejadas de los numerosos cambios del primer lustro de los ochenta, implicó que el factor tiempo se encargara de poner en evidencia la precariedad de la inserción, ante los giros adoptados por algunos actores ligados a las problemáticas de la Argentina. La intención de 1983 de manejar márgenes de maniobrabilidad internacional sólo tuvo como base impresiones políticas que convirtieron a la inserción en inconsistente. Sobre esta inserción predominaron las circunstancias, las que se suponían ventajosas y las que finalmente tallaron: las desfavorables para las opciones elegidas desde la política exterior. De manera que aquella intención no pudo traducirse en posturas y acciones efectivamente autonomizantes, porque la voluntad estaba divorciada de las certezas que debían tenerse en torno a los parámetros de los cambios en el contexto externo.

Otra muestra en la que el factor tiempo puso en evidencia la inconsistencia de la inserción, fue cuando luego de las políticas aplicadas entre 1989 y 1992, el desencanto por las muy escasas respuestas externas a estas políticas se apropió del gobierno argentino. En esta ocasión, diferente a la desarrollada precedentemente, más que primar las sensaciones por sobre las certezas, el paso del tiempo sin satisfacciones reales no pudo ser contrarrestado dado el vacío de actitudes y conductas autonomizantes. En caso contrario le hubiese permitido al país desvincularse de los cambios generados por otros actores, inconvenientes

para sus objetivos e intereses, como así también le hubiese facilitado la creación de espacios utilizando las oportunidades que brindaban los errores de aquellos actores y las confusiones de agendas ajenas.

La preocupación única del primer gobierno de Carlos Menem fue vincular lo externo a la superación de la crisis económica y para ello tuvo dos objetivos fundamentales: uno era la política de "alto perfil" con el Fondo Monetario Internacional y la banca privada acreedora, y otro era impulsar la inclusión de la Argentina en la globalización comercial y financiera<sup>33</sup>. El refuerzo político más importante para satisfacer estos objetivos fue determinar el alineamiento directo con los Estados Unidos<sup>34</sup>. Al mismo tiempo, con este refuerzo se buscó sellar, definitivamente, la "occidentalización" del país<sup>35</sup>. Por estos supuestos la dimensión político-diplomática estuvo caracterizada por el "bajo perfil", en la medida en que su función sólo era adaptar la Argentina a un contexto externo selectivo<sup>36</sup>. De este modo la política exterior desempeñó el rol de asistir a los cambios domésticos en orden a la reestructuración económica y a la estabilidad de los mercados.

El concurso de la política exterior consistió en obtener los apoyos internacionales necesarios desde el Norte y, sobre todo, en lograr que la Argentina fuera tenida en cuenta en las relaciones políticas y económicas mundiales. Para este propósito el actor gubernamental privilegió las contingencias del cambiante mundo de los

32 Giuseppe Mammarella hace una descripción y análisis exhaustivo sobre la Europa de los ochenta. MAMMARELLA, G. (1996) *Historia de Europa Contemporánea. Desde 1945 hasta hoy*. Barcelona: Ariel, 351-371.

33 Ver: RUSSELL, R. (1990) "Los primeros pasos del gobierno de Menem: ¿Cambios o ajustes en la política exterior argentina?", Cono Sur, IX/1:1-6. VARIOS AUTORES (1994) *La política exterior del gobierno de Menem*.

Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Rosario: CERIR.

34 Sobre el curso de las relaciones argentino-norteamericanas: BUSSO, A. (1997) "A ocho años del alineamiento: un análisis de la política exterior argentina hacia los Estados Unidos", Cuadernos de Política Exterior Argentina, Rosario: CERIR, 2:10. También: RUSSELL, R. (1997) *Las relaciones argentino-norteamericanas ¿el fin del desencuentro?*. Bs.As.: ISEN, 19.

noventa. Por un lado, las acciones diplomáticas estuvieron destinadas a satisfacer las presiones directas e intensas ejercidas por Washington, como fue la de solicitar la desactivación y desmantelamiento del proyecto misilístico Cóndor II. También, en este marco se inscribió la presión de los países centrales para que la Argentina ratificara el Tratado de Tlatelolco de Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina<sup>37</sup>. Una y otra cuestión fueron resueltas por el país a favor de los requerimientos externos.

Por otro lado, como consecuencia de la presión indirecta de los Estados Unidos y de la necesidad política de afianzar la cooperación comercial y económica con la entonces Comunidad Europea, la Argentina restableció relaciones diplomáticas con Gran Bretaña sobre la base de no discutir los derechos soberanos en torno a las Islas Malvinas hasta otro momento. Este caso, como los citados anteriormente, fueron procesados con desavenencias domésticas muy importantes por las implicancias tecnológicas, políticas y militares que acarrea. Por ello, tanto las tensiones interburocráticas en el actor gubernamental como las discrepancias en la sociedad política, estuvieron presentes en cada uno de los procesos de toma de decisiones.

Estos aspectos también estuvieron presentes en otro caso bastante significativo por su envergadura interna-

cional: la Guerra del Golfo Pérsico iniciada en agosto de 1990<sup>38</sup>. Sin que Washington lo requiriera, la Argentina decidió participar formando parte de la alianza occidental y bajo la presunción de que a partir de este hecho comenzaba la configuración de un nuevo orden mundial, del cual se creyó que el país no debía autoexcluirse. En esta dirección la Argentina sumó otras acciones diplomáticas: a) el retiro del Movimiento de Países No Alineados, como una demostración tangible de que el país sólo estaba interesado en confundirse con los actores estatales centrales; b) el silencio diplomático ante el desembarco norteamericano en Panamá para destituir al General Manuel Noriega a fines de 1989; c) el impulso diplomático para condenar al gobierno de Fidel Castro por violaciones a los derechos humanos en Cuba; y d) el pedido de una intervención urgente en Haití con el fin de restaurar la democracia y reponer en el gobierno a Jean Aristide.

Por cierto la Argentina tuvo importantes costos por todos y cada uno de los casos mencionados, a través de los cuales la política exterior intentó asistir a las modificaciones de la política nacional y económica<sup>39</sup>. Precisamente, el ingreso del país al Plan Brady de facilidades extendidas para el tratamiento del endeudamiento externo, fue una suerte de beneficio que obtuvo el actor gubernamental, si bien muy

35 Ver: CAVALLO, D. (1996) "La inserción de la Argentina en el Primer Mundo: 1989-1991", en *Varios Autores*, La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995. Bs.As.: CARI-Grupo Editor Latinoamericano. DI TELLA, G. (1992) "Palabras de cierre", en *Varios Autores*, La política exterior argentina en el nuevo orden mundial. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano. BALZE, F. de la (1998) "La política exterior de reincorporación al Primer Mundo", en *Varios Autores*, Política Exterior Argentina. 1989-1999. Bs. As.: CARI-Grupo Editor Latinoamericano, 107-177.

36 Roberto Russell plantea algunas referencias significativas sobre la política exterior del primer gobierno de Carlos Menem. RUSSELL, R. (1994) "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina", América Latina/Internacional, Bs.As.: FLACSO, 1/2:5-26.

37 Esta presión tenía relación con la que ejercían los miembros del "club nuclear" para que tanto la Argentina como Brasil desistieran de la rivalidad y competencia por la posesión del armamento atómico, cosa que finalmente terminó así. En su lugar, ambos países abrieron un proceso de cooperación nuclear, el cual generó confianza diplomática y militar e incidió positivamente para encauzar el proceso de integración subregional. Ver: CARASALES, J. (1997) De rivales a socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil. Bs.As.: ISEN-Grupo Editor Latinoamericano.

38 Ver: FONTELA, L. (1990) "La Argentina frente a la crisis del Golfo Pérsico", América Latina/Internacional, Bs.As., 7/26:373-377.

relacionado con la Ley de Convertibilidad de 1991, no obstante respaldado por las posturas y acciones de política exterior. Sin embargo, estos costos orientados a eliminar la condición de la Argentina como "país de riesgo político", no se correspondieron con los beneficios no políticos que el gobierno esperaba cosechar de la forma más rápida posible.

Hubo varias cuestiones que dificultaron las respuestas automáticas. Recién en 1997, durante el segundo gobierno de Menem, aparecieron algunas respuestas políticas y económicas, sobre todo vinculadas al alineamiento directo con los Estados Unidos. Pero a partir de 1993 se había instalado el desánimo por la asimetría existente entre los costos políticos realizados y los beneficios no políticos obtenidos. En este periodo el factor tiempo fue clave en la medida en que el costo político de la inserción buscada no encontraba justificación por la adversidad de las circunstancias. Sin duda alguna, el tiempo mismo fue quien transformó a la inserción en súbita, a lo que se agregó su inconsistencia. Por ejemplo, las divergencias económicas con Washington y con Londres pusieron en evidencia que ante los cambios que se producían en los Estados Unidos y en Gran Bretaña, en cierto modo aletargadores de las respuestas, la Argentina careció de la persistencia de conductas autonomizantes necesarias para conservar una política de inserción con soportes alternativos.

La diplomacia condicionada a las contingencias internacionales y por lo tanto a las sensaciones acerca de las posibilidades de la Argentina frente a las perspectivas y tendencias mundiales, también tiene que ver con el riesgo de generar contradicciones, aspecto este sumamente contraproducente para toda política de inserción. La contradicción, por la postura o por la acción, es una señal negativa de "alto impacto" en las relaciones internacio-

nales si el objetivo es que el país sea tenido en cuenta por la política y economía mundiales. Tal vez uno de los rasgos que mejor refleja el dominio de las circunstancias por sobre lo que pretende ser la inserción del país en el contexto externo, es cuando las políticas están basadas en antítesis y desprovistas -paralelamente- de toda sustentación autonomizante.

La relación de dos hechos políticos de 2000 producidos con una muy escasa diferencia de días entre sí, testimonia las consecuencias de lo que es una inserción basada en las impresiones que el actor gubernamental tiene sobre las relaciones mundiales, en el momento en el cual está sosteniendo posiciones y desarrollando acciones diplomáticas. Un hecho fue la visita del Presidente Fernando de la Rúa a los Estados Unidos, y el otro la participación de la Argentina en la reunión del Grupo de los 15 realizada en El Cairo.

En Washington la Argentina le pidió apoyo y comprensión al gobierno norteamericano, al Fondo Monetario Internacional y a la comunidad de negocios, para reencauzar la situación económica del país. Por cierto que las divergencias bilaterales en orden a la solicitud argentina de eliminación de los subsidios agrícolas y de las restricciones a la importación -entre otros productos- de carne, maní y azúcar, como así también en orden al reclamo de los Estados Unidos por la Ley de Patentes Medicinales y por el tema de "cielos abiertos" en el mercado aéreo, no fueron obstáculos para que el pedido de De la Rúa prosperara. A pesar de estas diferencias comerciales, la Argentina apeló a las "relaciones óptimas" y a los "valores compartidos" con Washington para reforzar la dimensión económica bilateral en un momento de crisis y desorientación doméstica.

Por su parte, en El Cairo la Argentina buscó diferenciar su relación con

los Estados Unidos en la dimensión política, descartando el alineamiento incondicional y aproximándose a las demandas de los países de sociedades de menor desarrollo. Para ello cuestionó a los organismos de crédito internacionales e impulsó la reforma de los mismos. Paralelamente responsabilizó a los actores estatales centrales de las crecientes desproporciones comerciales y financieras que dividen a los países. En el plano diplomático fue un discurso contrario a los Estados Unidos, luego de que la Argentina le había pedido apoyo y comprensión en el marco de la dimensión económica. No obstante, hubo coherencia entre la toma de posición de la Argentina en torno a las desventajas de la globalización financiera y comercial y el ámbito multilateral que representaba el Grupo de los 15 para explicitar estas desventajas.

Pero el esfuerzo de la diplomacia argentina por determinar un equilibrio con los Estados Unidos, Brasil, México y los países africanos, sobre la base de equivalencias de coincidencias y diferencias, no hizo otra cosa que generar efectos no buscados. Por un lado, la disconformidad norteamericana porque la Argentina había superpuesto necesidades -la búsqueda del respaldo para afrontar las cuestiones financieras- y deseos -el de impulsar una reducción de las distancias entre países ricos y pobres- desde una postura de diferenciación internacional con Washington en la dimensión político-diplomática, y a partir de las "culpas" que les caían a los Estados Unidos por las injusticias mundiales.

Por otro lado, aquel equilibrio no le permitió a la Argentina unificar lo que dijo en el discurso de interpretación de los objetivos e intereses de la mayor parte de los países del Grupo de los 15 y lo que efectivamente tradujo como acción diplomática, en cuanto puso claros reparos a lo que demanda-

ba esa mayor parte, sobre todo a los requerimientos provenientes de los Estados africanos. Esta dificultad de vincular coherentemente los comportamientos con los dichos, que no deja de ser habitual en las relaciones internacionales, en esta ocasión produjo un profundo desánimo en los países no latinoamericanos asistentes a la reunión de El Cairo, hasta el punto de que éstos sospecharan de las preocupaciones que decía tener el gobierno de la Alianza sobre los motores de la desigualdad mundial y los principales referentes de esta desigualdad.

Uno y otro efectos no queridos pusieron de manifiesto no sólo la contradicción de las posturas, sino la inconsistencia con la que se intenta insertar el país en el contexto externo. Por cierto no hay contradicción en sostener "políticas especiales" diferentes de acuerdo a actores, ámbitos o cuestiones. Tampoco las circunstancias son predominantes cuando existen objetivos y elementos propios que determinan las velocidades de los discursos y acciones diplomáticas. El peso de las circunstancias impuesto por los distintos escenarios, y por lo tanto de las sensaciones sobre cómo obrar en las relaciones exteriores, en particular en situaciones de cambio, se reduce significativamente en la medida en que las actitudes y las conductas más relevantes estén fundadas en la especificidad y persistencia de las cuestiones emocionales y materiales del país y que tienen que ver con su distinción internacional.

Es sabido que en relaciones internacionales la contradicción de política exterior de un actor estatal provoca desconfianza porque transforma a este actor en imprevisible. Esta característica aleja las posibilidades de que al actor estatal se lo considere en los movimientos internacionales, cualquiera sea la orientación elegida para no estar marginado política y económicamen-





ción con las oportunidades que las relaciones transnacionales e interdependientes le brindan, gracias a una distribución de poder más diversificada y difusa a través de la práctica de la vinculación de cuestiones, tiene un límite más que importante: la política doméstica. Las crisis sociales, las discontinuidades gubernamentales y las contradicciones internas sin retorno, son directamente proporcionales a la disminución de los recursos de poder con que cuenta el país que, en el caso específico de los recursos políticos, le implican un constreñimiento de sus posibilidades para desplazarse en los espacios de negociación internacional.

Por ello, una política de inserción conectada a la individualidad activa del actor estatal en el campo externo, pero sin cohesión sociopolítica y fortaleza institucional, es una política que difícilmente controle el proceso de toma de decisiones de las relaciones exteriores, como así también es posible que las opciones que debe realizar sobre los cambios internacionales no sean las convenientes, ya para aprovechar estos cambios, ya para desvincularse de los mismos por ser contrarios a los objetivos que se sostienen. Sin apoyo político y sobre bases inestables, la inserción externa, por más racional y certera que sea, es una inserción anémica, como ocurrió en momentos significativos de la historia internacional de la Argentina. En este caso las posibilidades para reducir el impacto del cambio externo dependen de las variables domésticas. Precisamente estas variables son las que le permitirían al país autosostener su diferenciación internacional, más allá de los circuitos devastadores de la globalización y de las acciones desconcertantes de los aliados y socios que tuviere.

No obstante, aunque la regularidad de la política interna sea una

constante, hay que considerar que la versatilidad de los escenarios externos muchas veces configura espejismos que de un modo u otro son absorbidos por países periféricos, tentados a perpetuar una política de prestigio, o bien a creer en la incondicionalidad tanto del derecho internacional como de las instituciones internacionales, creencia a la que la Argentina suele aferrarse. Sobre este aspecto vale subrayar que una cosa es hacer funcional la norma y la organización internacionales a los objetivos e intereses del país, y otra cosa es suponer que tales elementos resuelven la inserción externa de la Argentina. Justamente, no resuelven esta inserción por la irrelevancia que en términos internacionales tiene un país periférico, de Estado débil y de sociedad de menor desarrollo.

Tampoco la estrategia de inserción de la Argentina se resuelve con prácticas diplomáticas tendientes a poner en evidencia crítica los factores, procesos y dinámicas de la dominación estructural mundial desde un supuesto equivocado: la homogeneidad y coherencia entre los países del Sur. La predisposición por esta gimnasia política introduce una consecuencia no buscada: la desarticulación de otras vinculaciones externas. Con un valor agregado: la sospecha de unos y otros en torno a lo que realmente quiere sostener el país, sobre cómo es identificado por la sociedad que tiene y sobre lo que le da continuidad política, en tanto actor estatal. Estas actitudes de desafío efímero por intento de liderazgo diplomático o por conjeturar un espacio autonomista en las relaciones internacionales, como así también la preferencia por políticas jurisdicistas, muchas veces no son otra cosa más que posturas adaptativas a las circunstancias externas.

Esto significa que ante los cambios mundiales, la política se base en sensa-

*Cualquiera fuere la estrategia de inserción del país, en algún punto debe estar relacionada con la especificidad de los valores que internacionalmente diferencian a la Argentina, es decir, con lo que son sus necesidades, problemas y proyectos en orden a la sociedad civil, el sistema productivo y la estructura de conocimiento, que hacen a los aspectos de la política democrática y de la identidad nacional y a las formas de integrarse al mundo.*

ciones más que en certezas sobre la magnitud de estos cambios. Pero la predilección por los espejismos implica que el actor estatal quede sometido a las oscilaciones de las circunstancias externas, con lo cual tanto las consecuencias que puede arrojar el paso del tiempo como las contradicciones posibles, son dos factores contrarios a la pretensión de insertar el país dada la confusión que originan sus posturas y conductas. Simultáneamente, esta confusión revela una política de inserción desvinculada de los intereses propios y persistentes del país. A la Argentina, como pasó en distintas ocasiones, la práctica voluntaria o no de una inserción súbita guiada por impresiones sobre lo que acontece en el contexto externo y, en especial, por lo que se transforma epidérmicamente en este marco, le representa una pérdida de credibilidad internacional.

Más allá de las causas empíricas y de las valoraciones teóricas que ponen en duda la efectividad de cada una de las políticas de inserción analizadas con anterioridad, lo común entre las mismas es la *inconsistencia* para responder adecuadamente ante las situaciones de cambio externas. Es decir, en el

sentido de que el actor estatal argentino cuente con la capacidad suficiente para alejarse de estas situaciones si corresponde, para no ser endeble a pesar de la densidad de las transformaciones contextuales, o bien para evitar que otros actores desconfíen de él por estar ligado a la precariedad de las modificaciones aparentes. La inconsistencia de las estrategias de inserción puede ser motivo de un debate sobre los fundamentos ideológicos que animan a cada una de las estrategias en cuestión. Pero lo que aquí importa subrayar es que la inconsistencia es el resultado de un mecanismo político defectuoso, principalmente porque las estrategias de inserción no están articuladas con actitudes y conductas autonomizantes. Cada situación de cambio es una posibilidad cierta a través de la cual la Argentina puede frustrar su proceso político de inserción en el marco internacional.

Habitualmente las decisiones de perfil autonomizante son justificadas desde lo que representan los intereses y las cuestiones propias para cualquier país del mundo -al menos de la mayor parte- en tanto Estado-nación, que tiene entidad institucional y es actor internacional. Paralela a esta justificación hay otra de una enorme importancia para la Argentina que guarda una vinculación más intensa con lo que son los parámetros contemporáneos: las actitudes y conductas autonomizantes son válidas a partir de la *función* de fortalecer la *relación* del actor estatal con el cambio externo.

Por cierto las condiciones objetivas de las relaciones de dependencia y de interdependencia asimétrica a las que está sometida la Argentina, le restringen al país las posibilidades de tomar decisiones autonomizantes, sobre todo en las dimensiones económica y estratégico-militar de la política exterior, porque en torno a ellas cuentan considerablemente las determinaciones de

la desigualdad estructural del mundo. Pero en la dimensión político-diplomática es en la que la restricción está sujeta a control y probablemente a reversión desde el actor estatal, lo cual implicaría como efecto directo no aumentar la dependencia política del país, aunque esto en lo inmediato no signifique reducir otros tipos de dependencia como la tecnológica, militar o económica. La persistencia de las relaciones de dependencia y la variabilidad de las relaciones de interdependencia testimonian, por un lado la vigencia de la dureza de las restricciones, y por el otro la posibilidad de sostener una voluntad política autonomizante a partir del actor estatal.

Para decidir políticas convenientes y proporcionales a las restricciones, el actor estatal, a pesar de la doble devaluación que actualmente soportan los países periféricos, sigue siendo el eje básico en la conducción de las relaciones externas y, por supuesto, en la resolución de las estrategias de inserción. En esta dirección, la responsabilidad estatal pasa por regular políticamente el proceso de toma de decisiones que -por otra parte- no es otra cosa que comprometer por sobre todos los actores a los mismos sectores dirigentes. Pero, al margen de que este último aspecto de la expresión es prácticamente de sentido común, el valor del compromiso no sólo tiene que ver con los intereses y las cuestiones propias

del país, sino también con conservar y aumentar las políticas convenientes inspiradas en estos intereses y cuestiones, que son las que en realidad definen la inserción del país por encima de las modificaciones o alteraciones del contexto internacional.

Cada actitud, discurso o acción político-diplomática debe tener como telón de fondo a los supuestos autonomizantes. Cualquiera fuere la estrategia de inserción del país, en algún punto debe estar articulada con la especificidad de los valores que internacionalmente diferencian a la Argentina, es decir, con lo que son sus necesidades, problemas y proyectos en orden a la sociedad civil, el sistema productivo y la estructura de conocimiento, que hacen a los aspectos de la política democrática y de la identidad nacional y a las formas de integrarse al mundo. Las actitudes autonomizantes no son trascendentes en sí mismas, como en cambio lo sería un espacio autonomista cuya construcción para la Argentina es por demás difícil. Pero la concepción que subyace a estas actitudes es lo que efectivamente vale. Sobre todo por la intencionalidad política. Por ello, ante los cambios que siempre están presentes en el contexto externo, lo más significativo y al mismo tiempo lo más estable, por cierto no pragmático sino histórico, es sostener posiciones y conductas autonomizantes.



