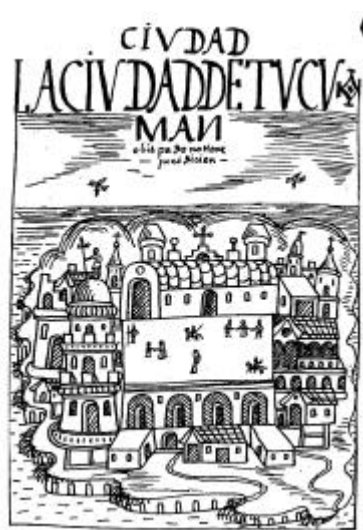


Integración en Ideas
Una publicación del IDELA/UNT



**LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA
Y LA GLOBALIZACIÓN**

Paula Roldán Vázquez

La autora: PAULA ROLDÁN VÁZQUEZ es Licenciada en Letras, egresada de la Universidad Nacional de Tucumán; y magistrando de la Carrera de Postgrado en Relaciones Internacionales del IDELA/UNT.

El trabajo: obtuvo el Tercer Premio del Concurso de Monografías sobre la política exterior argentina, organizado por el Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT).

Noviembre 2004

LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y LA GLOBALIZACIÓN

INTRODUCCIÓN

La política exterior argentina desarrollada y planeada desde los años noventa hasta la actualidad, es el tema que se analizará en el presente trabajo. Nuestro objeto de estudio ya ha sido abordado por algunos investigadores de las relaciones internacionales y de la historia argentina; sin embargo, debido a que es un momento histórico todavía muy reciente, cuyas consecuencias aún estamos experimentando, ni la bibliografía es lo suficientemente abundante, ni la mirada de los autores extremadamente objetiva (aún la de la autora de esta monografía). El paso del tiempo remediará estas dos falencias que hoy son ineludibles, pero que deben señalarse como límites de nuestro trabajo.

El problema que planteamos como punto de partida es ¿cuáles son los factores que hicieron posible el desarrollo de una política exterior diferente a partir de los años noventa? Dentro de este interrogante también encontramos implícita la pregunta acerca de cuál fue la importancia relativa de cada una de las fuerzas que coadyuvaron para dar ese giro significativo en materia de política exterior, en el que la mayor parte de los autores coincide.

Con el fin de determinar cuáles pueden ser los factores específicos de incidencia en la política exterior argentina en un momento concreto, es necesario, en primer lugar, precisar qué es política exterior, qué elementos la componen y cuáles son las relaciones de poder que pueden afectarla, dentro y fuera de un Estado.

PRECISIONES CONCEPTUALES

Antes de comenzar con el análisis de la política exterior argentina en un momento concreto, definiremos entonces el concepto de “política exterior”.

Para llevar a cabo este objetivo, centraremos nuestra atención en los trabajos realizados en tres textos: Laviña y Baldomir¹, Luis Dallanegra Pedraza² y Rafael Calduch Cervera³.

En el primer texto se define a la política exterior como “la acción desarrollada por cada Estado en el plano internacional,... tanto... la acción cumplida frente a un Estado como

¹ Laviña, Félix, y Baldomir, Horacio: *Manual de política internacional contemporánea*, Ed Depalma, Bs. As., 1983.

² Dallanegra Pedraza, Luis: “Política Exterior: Definiciones, elementos, método, tendencias” En *Rev. Debates*, Vol II, Ejemplar 5, Mayo 1998.

³ Calduch Cervera, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Ed. Centro de estudios Ramón Areces, Colección de Información y Comunicación, sin fecha; Cap. I: “La política exterior de los Estados”.

la cumplida frente a varios o todos los demás Estados, organismos internacionales y demás actores de la política internacional”⁴; manifestando que debe diferenciarse, como tal, de otra noción, la de *política internacional*, puesto que ésta última comprende al conjunto de las políticas exteriores de todos los Estados. Cada una de ellas, individualmente, es sólo una parte de aquélla.

Por otro lado, desde una perspectiva estructural (que posiciona al Estado estudiado dentro de un sistema mundial), el Dr. Dallanegra Pedraza nos habla de la política exterior como “el accionar internacional resultante del desarrollo de objetivos propios o de respuestas (*reacciones*) a impactos externos”⁵. Como podemos observar, aquí se le otorgan dos sentidos o realizaciones al concepto: en primer lugar, como una *acción* exterior, que se realiza de acuerdo a un proyecto previamente formulado para producir un resultado deseado; y en segundo lugar como *reacción* o solución de problemas que se van presentando ante los cambios en el sistema. Esta última acepción es la que se materializa generalmente en los países de baja importancia en el orden mundial vigente, ya que no poseen la suficiente cuota de poder como para desarrollar una acción propia sin responder a las demandas de los más poderosos.

Una definición más exhaustiva y completa acerca de la política exterior es la que nos ofrece Calduch cuando habla de ella como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de actores y decisiones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”⁶. Esta perspectiva hace hincapié en el carácter procesual (con tres etapas: elaboración, ejecución y control) de la política exterior, y recalca que ésta sólo puede ser ejercida por un Estado, porque es el único actor con capacidad jurídica y política para ello. Asimismo afirma que éste tiene una política *general*, de la que la exterior es sólo una parte⁷; por lo tanto, política interna y política externa se hallan íntimamente relacionadas, como caras de una misma moneda. Finalmente, el autor incluye otros factores más allá del simple accionar en su definición, como la toma de decisiones, la evaluación de los medios con que cuenta un país, y la determinación de fines y objetivos (que también estaban presentes en la concepción de *acción exterior* de Dallanegra).

Es importante destacar que todos los autores han señalado en sus trabajos la relevancia de la toma de decisiones y el planteo de fines y objetivos; sin embargo, ninguno le

⁴ Laviña y Baldomir: *op. cit.* pág. 121

⁵ Dallanegra Pedraza, Luis, *op. cit.* pág. 1.

⁶ Calduch Cervera, Rafael: *op. cit.*, pág. 4.

⁷ Aquí observamos una diferencia clara con Laviña y Baldomir (*op. Cit.*), pues éstos, desde una perspectiva macropolítica, consideraban a la política exterior parte de la política internacional.

otorga la importancia que le confiere Calduch al incluirla en su definición. Por esto, se podría considerar a su posición como la más completa, puesto que muestra a la política exterior como un producto que se está haciendo constantemente, atravesado por contradicciones e intereses de distintos actores desde su mismo punto de partida. Este autor incluso afirma que si las relaciones hacia fuera del país no se encuentran previamente pautadas ni se realizan para lograr ciertos objetivos, sino como simple reacción automática, no se las puede considerar política exterior, sino meramente “acción exterior”: ésta constituye sólo una parte de aquella; cuando aparece aislada, sin los otros elementos que incluye una verdadera política exterior, es por causa de la falta de capacidad política autónoma del Estado.⁸

Habiendo definido el concepto de política exterior, se hace necesario separarlo, para finalizar con la delimitación de su campo semántico, de otra noción que muy a menudo se utiliza como su sinónimo: *diplomacia*. En esto coinciden los tres autores consultados: ambos términos no son equivalentes. Dallanegra afirma que la diplomacia es sólo la “actividad vinculada al relacionamiento del Estado o la negociación de determinados temas y problemas, más allá de que esta actividad esté vinculada a un proyecto de país o a objetivos concretos”⁹. Concretamente, nos dicen Laviña y Baldomir¹⁰, “la diplomacia es sólo el *instrumento* principal con que el Estado lleva adelante su política exterior”; y Calduch nos advierte que no es el único:

“... existe una concepción más limitada de la política exterior que la asocia con la actividad diplomática y/o armada... basta dar un repaso a la agenda de actividades llevadas a cabo por el gobierno de un país para percatarse de acciones (informativas, económicas, etc.) que no pueden encorsetarse en el estricto esquema de la diplomacia o la guerra.”¹¹

Política exterior, entonces, no es diplomacia, porque es un concepto más amplio que, de acuerdo con los autores analizados, implica un conjunto de procesos, decisiones, actores, fines, objetivos y medios relacionados con el sistema mundial (ya sea como un todo o en alguna de sus partes: otros Estados, empresas transnacionales u organismos internacionales) que afectan a un Estado y se articulan en mayor o menor medida (según su importancia o cuota de poder) en un proyecto que intenta ejecutar una sociedad por medio de un gobierno particular o distintos gobiernos; se manifiesta como actuaciones concretas, que luego podrán ser evaluadas y controladas por el mismo Estado o por diversos organismos y agrupaciones,

⁸ Ver op. Cit., Pág. 5. En este sentido Calduch coincide con Dallanegra (op. Cit.) al diferenciar en la política exterior acción y reacción, aunque emplea una terminología diferente y denomina “acción” a lo que Dallanegra llamaba “reacción o solución de problemas”. Nosotros emplearemos la terminología de éste último por parecernos más clara.

⁹ Dallanegra: op. Cit., Pág. 1.

¹⁰ Laviña y Baldomir: op. Cit., Pág. 123. El subrayado es mío.

¹¹ Calduch: op. Cit., pág. 3.

internos o externos, que avalarán su continuidad o su cambio. Si no existen objetivos, planificaciones y control en ese proceso, no se puede hablar de política exterior, sino de *reacción*¹² a los estímulos externos.

LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA EN LA DÉCADA DE 1990

De acuerdo con la definición de política exterior antes enunciada, se hace necesario, para acercarnos a nuestro objeto de estudio y poder enunciar una hipótesis para nuestro problema, describir actores, procesos, decisiones, fines, objetivos y medios que se utilizaron durante la última década del siglo pasado en la Argentina.

Estos elementos, que conforman una política exterior, se sitúan siempre en una relación de interdependencia con dos tipos de factores¹³: la configuración del orden mundial al que debe adecuarse, y la situación interna del país, que determina: las flaquezas y fortalezas con las que se cuenta en comparación con otros Estados y los actores que toman las decisiones en los planos interno y externo¹⁴. Por lo tanto, en un primer momento, nos detendremos en la descripción de estos dos factores condicionantes de la política exterior:

LA CONFIGURACIÓN DEL ORDEN MUNDIAL: EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

En 1989 ocurre un hecho simbólico que determina la caída de la Unión Soviética y del régimen bipolar: la caída del muro de Berlín. Junto con él se desvaneció el sistema de poder instituido desde la Segunda Guerra Mundial, que dividía al mundo en dos bloques: occidental, democrático y liberal; oriental, socialista y de economía dirigida. Hasta ese momento, EEUU y la URSS se habían repartido el mundo en zonas de influencia, que manejaban de acuerdo con sus regímenes. Entre ellos dos existía un altísimo grado de hostilidad, y se presentaban, en el plano discursivo, que estaba altamente ideologizado, como totalmente antitéticos. Sin embargo, debido a que nunca se desató un conflicto directo en el territorio de los países involucrados –aunque sí en zonas periféricas como Vietnam y Corea- se llamó al período *Guerra Fría*¹⁵.

En la década de los noventa, este período de hostilidad latente acababa de terminar: estaba claro que la URSS estaba arruinada económicamente y que no podía ya competir con su adversario de siempre. El presidente norteamericano, George Bush, padre, afirmó que

¹² Según la concepción de Dallanegra: op. cit.

¹³ Ver Dallanegra: op. cit.

¹⁴ No nos olvidemos que Calduch manifestaba que política interna y externa son dos caras de una misma moneda. Calduch, op. cit., pág. 5.

¹⁵ Ver Hobsbawm, Eric: *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 1995.

había comenzado un *Nuevo Orden Mundial*, en el que los EEUU serían el único polo de poder del mundo y la democracia la única opción.

Sin embargo, la entrada directa, como un corte, en un nuevo orden, es algo que muchos autores ponen en duda, puesto que si bien existe una ruptura con el antiguo sistema, también hay continuidades: por ej. , la Guerra del Golfo (1991) fue aún un conflicto relacionado con la Guerra Fría, al igual que las invasiones a Afganistán e Irak, recientemente.¹⁶

Dallanegra Pedraza¹⁷, en contradicción con la teoría de un *Nuevo Orden Mundial*, afirma que a partir de ese momento simbólico en Berlín, y hasta hoy, nos encontramos no en un orden definido, sino en una “transición intersistémica”, un momento en el que aún el sistema mundial no ha tomado una conformación bien definida, pero se está comenzando a reordenar. Las tendencias hacia la polarización, según Dallanegra, son dos: la configuración de un orden unipolar, con los EEUU como único centro de poder¹⁸; y la configuración de una tríada, que incluye también a la Unión Europea y China.

No obstante, aunque aún no está definido el rumbo del sistema mundial, hay algunos rasgos que éste posee actualmente, y que condicionarán su situación futura:

En primer lugar, la acelerada evolución de la tecnología, sobre todo en el sector de las comunicaciones, ha permitido la conformación de un mercado global de circulación de bienes. Es este hecho el que ha determinado la consolidación de organismos económicos que superan los límites nacionales: las empresas privadas transnacionales, que operan con filiales en todo el mundo y ofrecen productos y servicios similares en lugares muy distintos (un ejemplo simbólico, aunque quizá no el más importante, es McDonalds; otro es Microsoft); las organizaciones económicas internacionales, cuyo fin es regular el mercado global y producir acuerdos entre los países miembros, como antiguamente el GATT (General Agreement in Traffic and Trade) y actualmente la OMC (Organización Mundial del Comercio); y finalmente los acuerdos regionales para formar bloques económicos, con el objetivo de conseguir una mejor inserción en la economía mundial: la Unión Europea es el ejemplo más exitoso de integración, que ya fue mucho más allá de lo económico, y el Mercosur es el que nos toca más de cerca.

¹⁶ Ver en Stanganelli, Isabel “La Guerra en Afganistán y los intereses geopolíticos en Asia Central” en *Revista de Relaciones Internacionales* de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U.N. La Plata, Año 10, N° 21 Jun-Nov. 2001

¹⁷ Dallanegra Pedraza, Luis: *El orden Mundial del siglo XXI*, 1998.

¹⁸ Esta tendencia es la que en la actualidad parecería reafirmarse; sin embargo, es importante recordar que recién han transcurrido quince años desde la caída del muro de Berlín, lo cual no es mucho en el seno de la historia: tal vez la tendencia que hoy vemos como más factible no sea la que se imponga en el futuro.

La ideología que sustenta a este nuevo sistema mundial de comercio y a los organismos internacionales de control y desarrollo de la economía es el liberalismo, que quedó como la opción triunfadora luego de la caída de la economía planificada y centralizada de la URSS; éste promulga la necesidad de que el mercado se regule solo, sin ningún tipo de intervención estatal, determinando la necesidad de algún cambio por medio de la libre competencia y la libre elección de los consumidores. Sin embargo, en la práctica comercial, se desarrollan muchas veces monopolios (prohibidos por la ley pero existentes de hecho) que tienen, por su peso específico, fuerza suficiente como para regular el mercado, aunque no son entes públicos.

Como consecuencia de la generalización del pensamiento liberal, el Estado deja de lado el rol benefactor y distribuidor que había tenido antiguamente: Argentina es un claro ejemplo de este fenómeno, con la privatización de sus empresas públicas y la desvinculación progresiva de áreas manejadas por el Estado tradicionalmente, por ejemplo educación y salud. Junto con ese papel paternal, el Estado pierde autonomía económica, política y cultural¹⁹. Económica porque se ve limitado por empresas nacionales y transnacionales, por los organismos internacionales de crédito y regulación (FMI, OMC, Banco Mundial) y por su propio bloque regional al que pretende integrarse o ya está integrado. Política, porque su soberanía nacional se ve mermada por las injerencias en política externa e interna de empresas, organismos y bloques regionales. Cultural, porque antiguamente, constituía “una instancia productora de sentido”²⁰: la identidad nacional, que, aunque cruzada por contradicciones, las superaba y unificaba hegemónicamente. Actualmente existen otras identidades a las que se reconoce gran importancia y que no coinciden con las fronteras del Estado: étnica, de género, regional, etárea; aunque no todas ellas tienen igual jerarquía, todas socavan la vieja noción de identidad nacional.

La globalización en el plano económico, que resignifica de esa manera al Estado, tiene su paralelismo en la mundialización cultural²¹: no es globalización propiamente dicha, porque no existe una cultura única para todo el mundo, pero sí “se observa... la consolidación de una matriz civilizatoria, la modernidad-mundo, que en cada país se actualiza y se diversifica en función de su historia particular”²². Esta matriz implica las experiencias repetidas de la urbanización, la llegada diferenciada de la tecnología, los medios de comunicación de masas y su discurso omnipresente, el choque entre lo viejo y lo nuevo, la

¹⁹ Ver Ortiz, Renato: “Globalización/mundialización”, en Altamirano, Carlos (director): *Términos críticos de sociología de la cultura*, Paidós, Buenos Aires, 2002, págs. 105-111.

²⁰ *Ibidem*, pág. 107.

²¹ *Ibidem*, pág. 106.

²² *Ibidem*, pág. 106.

industrialización y la desterritorialización (cambio en la noción de espacio: éste ya no está ligado fuertemente a los productos, a las identidades y las culturas).

Todos estos cambios hacían del mundo que surgía en la década de los noventa un lugar distinto, al que había que adecuar nuestra política exterior. El gobierno de Menem realizó la transformación necesaria, sustentada principalmente en las investigaciones y teorías de Carlos Escudé²³.

Podemos observar cómo el cambio de situación mundial fue reconocido explícitamente y presentado como justificativo del cambio de la política exterior por el gobierno de Menem al analizar los argumentos que servían de base para esta transformación, citados por Roberto Russell²⁴:

“a) que el orden mundial emergente se caracterizará por la interdependencia y la cooperación entre los países y por el triunfo categórico, aunque no universal, de una filosofía (la democrático-liberal); b) que en este orden existen condiciones para que la paz se sustente más en la seguridad colectiva que en el equilibrio de poder; c) que la globalización de la economía ha hecho obsoleto al modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones; d) que este modelo, junto al aislacionismo al que dio lugar, acarrió la decadencia relativa del país y, por ende, la pérdida de gravitación de Argentina en el orden internacional; e) que la relación preferente con Gran Bretaña fue una de las claves de la inserción exitosa de Argentina en el mundo a fines del siglo XIX y principios del XX; y f) que, en consecuencia, el país necesita encontrar y desarrollar en forma pragmática nuevas relaciones preferentes para asegurarse una nueva reinsertión exitosa en el siglo XXI.”

La globalización y el liberalismo como filosofía sustentadora del mundo nuevo fueron reconocidos, entonces, como factores determinantes del cambio en la política exterior argentina por sus ideólogos en los noventa, como podemos ver en el párrafo anterior. La mundialización y los cambios culturales, en cambio, no aparecen en ese discurso hegemónico, a pesar de que forman parte indisoluble de los dos primeros fenómenos del nuevo orden mundial. Sin embargo, la hipótesis de este trabajo es que esas transformaciones no reconocidas ni esgrimidas como argumentos para justificar la nueva política exterior fueron las que le otorgaron un increíble sustento en el plano interno del país, que se

²³ Ver Escudé, Carlos: “Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (o breve introducción al realismo periférico)” en Russell, Roberto: *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*, FLACSO, Grupo Ed. Latinoamericano, Buenos Aires, 1992.

²⁴ Russell, Roberto: “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate”, FLACSO, Serie documentos e informes de investigación, n° 158, área relaciones internacionales, Bs. As., 1994.

manifestó en un amplio consenso de la opinión pública con respecto a la actuación de nuestro país en el plano internacional.

Para poder analizar cómo impactaron los cambios culturales del nuevo orden mundial en nuestro país, y por qué ellos contribuyeron a avalar la política exterior del presidente Menem, es necesario detenerse antes en la situación interna del país durante ese período.

LA SITUACIÓN INTERNA DEL PAÍS

En 1983, cuando Raúl Alfonsín había asumido como presidente democrático, luego del período conocido como *El proceso de reorganización nacional* (ocupado por un gobierno *de facto*), las demandas de la sociedad habían sido sobre todo políticas: respeto a los derechos humanos, libertad de prensa, derecho a la participación ciudadana, legitimidad de gobierno. Con muchas dificultades, y con algunos retrocesos, estos objetivos fueron lográndose.

En el plano económico, sin embargo, comenzaron a aparecer dificultades concretas: la moneda era inestable y la inflación constante. Los organismos internacionales de crédito exigían la devolución de lo que habían prestado a gobiernos ilegítimos y el déficit fiscal era cada vez mayor²⁵.

En junio de 1989, Alfonsín, a quien ya no apoyaba ningún grupo social, dejó la presidencia antes de tiempo. Asumió Carlos Menem, candidato justicialista electo en mayo. Las demandas con las que llegaba al poder eran radicalmente diferentes de las que habían rodeado a Alfonsín: se referían a estabilidad económica y seguridad financiera.

El plano económico, entonces, adquiere una desmesurada importancia durante el gobierno del nuevo presidente, que se enfrenta a dos problemas mayores al iniciar su mandato: el primero es la inflación, mal histórico de la economía argentina, y el segundo es la deuda externa.

En 1991, con Domingo Cavallo como Ministro de Economía, se inicia un “nuevo rumbo”²⁶ económico para la Argentina. La primera medida, y la más importante de este nuevo período, es la promulgación de la Ley de Convertibilidad, que busca terminar con la inflación: el austral se transforma en peso y se establece un cambio fijo para éste, en paridad con el dólar. El Banco Central se compromete a no emitir más moneda y a respaldar este cambio.

²⁵ Romero, Luis Alberto: *Breve Historia Contemporánea Argentina*, Buenos Aires, Ed. Macchi, 2000. Pág. 141.

²⁶ *Ibidem*, pág. 141.

El Estado, entonces, debe reducir drásticamente sus gastos: por eso se desprende de las empresas que administraba y las vende, en un proceso masivo de privatizaciones. Entre ellas se destacaron las de todos los servicios públicos (agua, luz, teléfono, correo, gas) y la empresa petrolera nacional, YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), entre muchas otras. Estas ventas se realizan de acuerdo con la ideología liberal, que promueve el empequeñecimiento del aparato estatal. El paternalismo del Estado benefactor finaliza su ya agónica vida durante este proceso. La pérdida de una parte de su injerencia económica en la vida cotidiana de las personas es una más de las mermas que sufre en su sentido global el concepto de Estado.

La nueva política económica del ministro Cavallo también implicaba la apertura de nuestra economía hacia los productos extranjeros, lograda por medio de una reducción drástica de los aranceles de importación. La tecnología más moderna que surgía en el mundo comenzaba a llegar a nuestro país, a precios accesibles por la paridad del peso con el dólar, y por la estabilidad que permitía comprar en cuotas sin temor a la inflación. Esta tecnologización de los hogares y de las formas de vida es también una de las experiencias comunes de la mundialización que afectó a todo el planeta, al igual que la instalación de una sociedad consumista, que gastaba mucho en sus estratos sociales más altos, gracias a la valorización de la moneda.

Otro rasgo de esta matriz común de conocimientos y experiencias comunes a todo el mundo que apareció en Argentina fue la urbanización de la mayor parte de la población: con el cierre de numerosas fábricas autóctonas y los masivos despidos de personal -por causa de la competencia de los productos extranjeros- muchos de los antiguos trabajadores, ahora desempleados, del Interior se dirigieron a Buenos Aires y a las capitales provinciales para conseguir trabajo. Las periferias de las ciudades se volvieron lugares peligrosos, y la seguridad comenzó a constituirse en un tema importante para la opinión pública, hasta el momento actual, donde condiciona fuertemente al gobierno de Kirchner.

La presencia de los medios de comunicación como instancia mediadora entre el público y sus representantes, otro rasgo de la mundialización, se consolidó en este período, aunque ya había comenzado su apertura durante la presidencia de Alfonsín. Recordemos que en el período anterior la prensa había estado amordazada, y la opinión pública contraria al gobierno de facto, silenciada. En la década de los noventa, por el contrario, se conformaron las grandes empresas multimedios, por ejemplo: el Grupo Clarín, que une diarios y televisión (Canal 13). Paradójicamente, este fenómeno no contribuyó a que hubiera una discusión pública acerca de los temas importantes para la sociedad, ya que los intereses

económicos entraron en juego y pudimos apreciar variados ejemplos de *media* complaciente y frívola.

Esta sociedad totalmente demudada por fenómenos que afectaban su vida cotidiana, estuvo liderada según Luis Alberto Romero²⁷: por un "... gobierno de... estilo autoritario"... El presidente fue "el jefe", concentró en sus manos una gran cantidad de poder, y lo usó sin restricciones. Delegó el manejo cotidiano en un conjunto de funcionarios, unidos a él por lazos de lealtad... una suerte de corte... sobre la cual cayeron fundadas sospechas de corrupción. A todos ellos los caracterizó una enorme voluntad de poder, no controlada ni por exigencias de razonabilidad o consenso ni, a menudo, por las mismas limitaciones que el sistema institucional establecía..."²⁸

Otros actores importantes en la política y sociedad de nuestro país - que determinaron también su política exterior - fueron los grupos económicos empresarios tradicionales, que habían financiado la campaña del presidente, y luego invirtieron en el proceso de privatización de las empresas públicas, iniciado por éste. También dentro de este grupo de actores deberemos incluir a los organismos económicos internacionales y a los EEUU, representados por su embajador, que incidían, a pesar de su pertenencia al ámbito externo del país, en el plano interno.²⁹

Estos actores fueron los más privilegiados durante la década, y por eso otorgaron su apoyo al gobierno. Sin embargo, los sectores más desfavorecidos también confiaban en la política del presidente Menem, sin darse cuenta de la brecha que se abría entre ellos y la capa social más alta.

A pesar de los repetidos avasallamientos del sistema político, por medio de decretos y vetos al poder legislativo y el aumento de los miembros de la Corte Suprema para que avalara las decisiones presidenciales, la población (opinión pública, partidos políticos, prensa, iglesia) apoyó, sobre todo durante la primera presidencia, al gobierno de Menem. Y también apoyó su política exterior, como lo demuestra el artículo de Manuel Mora y Araujo y otros³⁰, donde se presentan una serie de encuestas realizadas en los primeros años de la década, que manifiestan un rotundo apoyo en general al gobierno y como consecuencia (ya

²⁷ Romero, Luis Alberto: *Op. Cit.*, pág. 151.

²⁸ Romero, L.A.: *op. cit.*, pág. 152

²⁹ Ver lo que afirma Romero: "Admitió incluso la injerencia permanente del embajador norteamericano en cuestiones de política interna, particularmente en la defensa de los intereses de las empresas de su país..." *op. cit.*, pág. 151.

³⁰ Mora y Araujo, Manuel, Di Rado, Graciela y Montioya, Paula: "La política exterior y la opinión pública argentina" en Russell, Roberto (comp.): *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Grupo Ed. Latinoamericano, FLACSO, Buenos Aires, 1992, págs. 218 a 259..

que los autores afirman que la política exterior no es un tema por el que se interese especialmente la opinión pública) a sus relaciones exteriores.

En este punto surge una pregunta obligada, incluida dentro de nuestro problema general ¿a qué se debió ese apoyo masivo a la política exterior y al gobierno de Menem en general? La respuesta se corresponde con nuestra hipótesis: a que ella respondía a un conjunto de factores externos que habían cambiado en el mundo, pero sobre todo a factores internos (incluidos dentro del proceso de mundialización de la cultura planetaria) que habían transformado a nuestra sociedad y su forma de percibir el mundo.

Examinemos ahora los rasgos principales de esa nueva política exterior inaugurada en la década de 1990, que constituye un punto de partida (ya sea considerado positivo o negativo) para la política exterior actual.

EL REALISMO PERIFÉRICO

Este fue el nombre con el que se conoció la doctrina que sustentó la política exterior durante la presidencia de Menem. Para describirla nos apoyaremos fundamentalmente en el artículo de Roberto Russell “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate”³¹, donde el autor hace una reseña de las líneas estructurantes de la política exterior del período menemista. Y afirma que son cuatro, estrechamente relacionadas:

- El “abandono de las posiciones de confrontación política con los países desarrollados”³²;
- a pesar de este abandono, la reservación de un espacio de lucha en temas que afectan los intereses económicos de Argentina;
- la renuncia a las pretensiones de protagonismo en el sistema mundial, y una visión realista de la posición periférica que Argentina ocupa en éste; que implicó “la *concentración* de la acción externa en muy pocas áreas del mundo que importa[ba]n esencialmente desde el punto de vista de las necesidades económicas del país”³³ (EEUU, MERCOSUR, Bolivia y Chile, UE y en menor medida Japón y los países del sudeste asiático).
- “el apoyo al funcionamiento efectivo del sistema establecido en la carta de ONU para garantizar la paz y la seguridad internacionales”³⁴, porque se

³¹ Russell, Roberto: “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate”, FLACSO, Serie documentos e informes de investigación, nº 158, área relaciones internacionales, Bs. As., 1994.

³² Ibid. Pág. 9.

³³ Ibid., Pág. 10.

³⁴ Ibid., Pág. 11.

entendía que la seguridad del país dependía de la estabilidad mundial y la buena relación con los poderosos.

La configuración de estos ejes nos dan la impresión de una política exterior real, no planteada como una reacción a los cambios en el sistema mundial, sino claramente planificada. Esa política se plasmó en hechos concretos, que en su mayor parte coincidían con los principios rectores enunciados (basados en un pragmatismo que también estaba presente en la política interna). Los hechos más significativos fueron:

- el establecimiento de una relación privilegiada con los EEUU y con el FMI, sustentada en gestos exagerados como el envío de tropas a la Guerra del Golfo y el voto contra Cuba en las Naciones Unidas, exigiendo una revisión de los derechos humanos en ese país;
- el reanudamiento de las relaciones con Gran Bretaña, que habían estado interrumpidas desde la Guerra de Malvinas, aceptando dejar de lado el tema de las islas;
- el fortalecimiento de Mercosur, especialmente la relación con Brasil, el socio más poderoso dentro del bloque, y la incorporación de países asociados;
- el rompimiento con los Países No Alineados, que se realizó de manera ostentosa, justificando este gesto en la nueva configuración del orden mundial;
- la desactivación del proyecto misilístico Cóndor II, y la ratificación del Tratado de Tlatelolco, contra la no proliferación nuclear.

A la par de estas acciones oficiales, existieron acciones paralelas, fuera de los anuncios a los medios de comunicación, y sin el consenso de la población, que se realizaron en un segundo nivel más privado, aunque implicaban fondos públicos. Estas acciones marginales han sido catalogadas posteriormente como hechos de corrupción, y son:

- la venta de armas durante la Guerra entre Perú y Ecuador;
- la venta de armas a Croacia durante el conflicto étnico-separatista en Yugoslavia;
- las transacciones con empresas privadas extranjeras (especialmente españolas y francesas) durante el proceso de venta de empresas públicas argentinas.

Aunque estas acciones no fueron reconocidas públicamente, formaron parte de la política exterior de nuestro país porque afectaron a las relaciones de éste con el sistema mundial y sus componentes; incluso también podría proponerse que lo hicieron porque se incluyeron en la misma línea pragmática que las concomitantes acciones manifiestas de la política exterior e interior del gobierno de Menem.

La opinión pública, como ya lo hemos manifestado, apoyó la teoría y la práctica de la política exterior durante los años noventa, pero especialmente en sus comienzos. Lo hizo, más que por un verdadero compromiso con las acciones realizadas, por desinterés en el tema y una confianza general en la administración de Menem³⁵. Existieron, sin embargo, algunos puntos de debate que no tuvieron mayor importancia cuando el consenso era una realidad, pero que luego se representaron como negativos en el imaginario de la gente y la prensa. Éstos fueron: el alineamiento automático visto como una concesión con bajo rédito; los gestos demasiado exagerados que se realizaron sin necesidad, por ejemplo: envío de tropas, condena de Cuba; la conveniencia de la unión con Brasil en Mercosur en el momento en que éste atravesaba por muchas dificultades; la injerencia demasiado fuerte de la Embajada norteamericana y de los enviados del FMI en la política argentina.

Estos temas conflictivos fueron los que tuvieron que cambiar posteriormente, y en la actualidad han sido disimulados o corregidos con gestos y actitudes del presidente Kirchner. La causa de la transformación que se percibe en este momento en esos temas de la política exterior se debe al cambio que se ha producido en la opinión pública de la sociedad argentina en este breve tiempo. Si en la década anterior ciertos gestos exagerados eran tolerados, aunque mucha gente discrepara con ellos, era porque en líneas generales la ideología de la política exterior coincidía con las ideas que circulaban en el público:

“En estos tiempos [1992], en la Argentina prevalece en la opinión pública un clima privatista, productivista, favorable a la desregulación y la apertura de la economía, y orientado a las buenas relaciones con el ‘primer mundo’. Los valores predominantes, además, llevan a la gente a preferir soluciones no conflictivas a los problemas, una aproximación pacífica hacia las naciones con las que mantenemos vínculos importantes y una actitud general de compromiso con un status quo internacional democrático, estable y no violento. En tanto se percibe que la política exterior se orienta en términos de esos valores, tiende a aceptársela”

En el siglo XXI, el clima de la opinión pública ha cambiado, y los gestos que antiguamente eran tolerados porque coincidían con los valores imperantes en el momento, no lo son más. Observamos, sin embargo, que los cambios que se produjeron en los últimos dos años en nuestra política exterior, son de naturaleza superficial: se nutren de gestos personales y declaraciones públicas, como las del Ministro Lavagna hacia el FMI. En la esencia, la política exterior de Argentina – que, por otra parte, no cuenta con un sustento discursivo teórico como el que existía en la década del noventa- todavía no se ha

³⁵ “En términos generales, se observa que la valoración política del gobierno por parte de la población influye fuertemente en la valoración de áreas específicas de su gestión- y esto es particularmente claro en el caso de la política exterior”. Ver en Mora y Araujo, Manuel, Di Rado, Graciela y Montoya, Paula: *op. cit.*, pág. 225.

desarrollado independientemente con acciones propias, aunque tampoco ha dispuesto de mucho tiempo para hacerlo.

Existen, actualmente, algunos hechos que marcan una diferencia con la política exterior llevada a cabo durante la década pasada: el voto a favor de Cuba en las Naciones Unidas, las declaraciones de condena a EEUU por la guerra de Irak, la negociación conjunta con países en vías de desarrollo en la OMC sobre temas agrícolas, el estrechamiento de lazos con otros países latinoamericanos, dentro y fuera de Mercosur (representado, por ejemplo, en el acuerdo reciente entre Venezuela y nuestro bloque regional). Por debajo de todas estas diferencias, sin embargo, se percibe una continuidad: las relaciones con los EEUU no han dejado de ser importantes para nuestro país, Mercosur se ha seguido desarrollando independientemente de los cambios de gobierno, el FMI aún tiene incidencia en nuestra economía, como nuestro acreedor (aunque no tanta como antiguamente) y el apoyo al sistema de derecho internacional representado por las Naciones Unidas se mantiene como una constante de la actuación de nuestro país en el plano exterior. Tanto esta continuidad profunda como los cambios en la superficie que detectamos desde 1990 hasta 2004 se deben a los mismos factores: el nuevo mundo que se nos presenta desde la caída del muro de Berlín, que aún se encuentra buscando su rumbo y los cambios que él provoca dentro de las distintas sociedades.

CONCLUSIÓN

La política exterior argentina que se inaugura en 1990 tiene características propias y un sustento discursivo e ideológico que la distinguen de la desarrollada anteriormente por gobiernos democráticos o de facto. La hipótesis propuesta en este trabajo es que este cambio se debió a la transformación realizada en el mundo a partir de la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría y el orden bipolar. Esta transformación afectó externa e internamente a los países, y puede ser resumida en dos fenómenos paralelos: globalización y mundialización. Si bien en el discurso hegemónico se atribuyó el cambio solamente al primero de ellos, hemos podido apreciar en el análisis que los cambios culturales también contribuyeron al establecimiento de la nueva política exterior, creando el consenso necesario para que ésta fuera apoyada y tolerada por la opinión pública argentina.

Para finalizar, es necesario hacer una aclaración: seguramente se habrá observado que en este trabajo se ha hecho mención solamente a la política exterior del presidente Menem, y luego, brevemente, a la desarrollada por Kirchner, sin hacer mención de las presidencias de De La Rúa y Duhalde. Ellas se han omitido porque se considera que el primero no se

diferenció en este tema de su predecesor, y el segundo, si bien inauguró el camino de su sucesor con algunos gestos, estuvo a cargo del país sólo durante un breve y agitado tiempo. Es decir, que ninguno de ellos ha desarrollado una política exterior propia, planificada con objetivos concretos. En lo que se refiere a la política exterior del actual gobierno, todavía es demasiado pronto para reconocerle independencia con respecto a la antiguamente trazada. Como conclusión provisoria, tal vez demasiado arriesgada, podría decirse que el nuevo rumbo constituye un perfeccionamiento del viejo, como una ajuste a la opinión pública actual. Sin embargo, esta afirmación no es definitiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Calduch Cervera, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Ed. Centro de estudios Ramón Areces, Colección de Información y Comunicación, sin fecha.
- Dallanegra Pedraza, Luis: “Política Exterior: Definiciones, elementos, método, tendencias” En Rev. *Debates*, Vol II, Ejemplar 5, Mayo 1998.
- : *El orden Mundial del siglo XXI*, 1998.
- Di Tella, Guido: “Política exterior argentina: Actualidad y perspectivas: 1991- 1995”, en CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales): *La política exterior argentina y sus protagonistas 1980- 1995*. Grupo Ed. Latinoamericano, Nuevo Hacer, Bs. As., 1996, pág 379- 391.
- Escudé, Carlos: “Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (o breve introducción al realismo periférico)” en Russell, Roberto: *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*, Grupo Ed. Latinoamericano, FLACSO, Buenos Aires, 1992, pág. 169- 206.
- Hobsbawm, Eric: *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 1995.
- Laviña, Félix, y Baldomir, Horacio: *Manual de política internacional contemporánea*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1983.
- Mora y Araujo, Manuel, Di Rado, Graciela y Montoya, Paula: “La política exterior y la opinión pública argentina”, en Russell, Roberto (comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo orden mundial*, FLACSO, Grupo Ed. Latinoamericano, Buenos Aires, 1992, pág. 218- 259.

Ortiz, Renato: "Globalización/mundialización", en Altamirano, Carlos (director): *Términos críticos de sociología de la cultura*, Paidós, Buenos Aires, 2002, pág. 105-111.

Romero, Luis Alberto: *Breve Historia Contemporánea Argentina*, Buenos Aires, Ed. Macchi, 2000.

Russell, Roberto: "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate", FLACSO, Serie documentos e informes de investigación, n° 158, área relaciones internacionales, Bs. As., 1994.

Stanganelli, Isabel "La Guerra en Afganistán y los intereses geopolíticos en Asia Central" en *Revista de Relaciones Internacionales* de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U.N. La Plata, Año 10, N° 21 Jun-Nov. 2001