

# Nuevos patrones de la política exterior Argentina. Balance y perspectivas para la década del noventa

Carlos SOUKIASSIAN\*

## INTRODUCCIÓN

A menudo la política exterior de un país es percibida como un proceso racional, coherente y orientado hacia ciertos objetivos generales elaborados por el jefe del Estado con el consejo y la asistencia de su Ministro de Relaciones Exteriores. Sin embargo, nada más alejado de la compleja realidad de la mayoría de los países, de la cual obviamente la Argentina no escapa. Frecuentemente, la formulación de la política exterior es un proceso complejo y fragmentado que combina una serie de políticas de orígenes diversos y, a veces, hasta conflictivos que emanan de los diferentes niveles del gobierno y de la sociedad en su conjunto. Las diferentes decisiones en política exterior son el «producto» de verdaderas «pugnas» al interior del sistema. Por lo tanto, afirmar que la política exterior de un estado es neutral, alineada, indiferente, imperialista, ofensiva, aislacionista o defensiva, es si no un error, al menos un exceso de generalización.

Este tipo de desacierto ocurre por percibir e intentar actuar sólo teniendo en cuenta el «producto» (*output*) sin conocer los «insumos» (*input*) ni quienes lo elaboraron. En consecuencia, un acabado conocimiento de los actores que intervienen en la formulación de la política exterior resulta indispensable para cualquier intento de encarar una fructífera relación con un país.

El objetivo principal de este trabajo es hacer, en primer lugar, un balance del primer año de gestión del gobierno peronista en el área de la política exte-

\* Este trabajo es resultado de la investigación realizada para la Fundación para el Estudio de Temas Nacionales Dr. Sergio Karakachoff, Buenos Aires.

rior a través de un seguimiento de sus acciones externas, en la búsqueda de patrones y criterios ordenadores que impliquen continuidades y divergencias con la anterior gestión radical. En segundo lugar, diseñar posibles escenarios alternativos, utilizando como actores a las personas que conforman el conjunto de políticos y técnicos peronistas relacionados con la formulación de la política exterior, que pugnan por hacer prevalecer sus criterios acerca de las formas que ésta debe asumir.

### Nuevos patrones de la Política Exterior Argentina

Durante la oscura etapa de la dictadura militar la imagen argentina en el mundo descendió a los niveles más bajos de este siglo. El período autoritario que vivió el país tuvo graves efectos sobre la política exterior argentina. Por un lado, el aislamiento internacional derivado de las condenas a las violaciones a los derechos humanos, por el otro la imprevisibilidad originada, tanto en la fragmentación del poder político dentro del mismo gobierno militar, como la incapacidad de generar hechos políticos a nivel internacional, ya que la política exterior sólo se limitaba a cubrir los problemas que la política interna producía en el frente externo.

La restauración democrática permitió un replanteo del rol de Argentina en el mundo y la consiguiente recomposición de la imagen externa del país. El período 1983/89 fue el más fecundo en lo que a política exterior se refiere, convirtiéndose en la antítesis de la diplomacia militar.

La política exterior del gobierno democrático rompió el aislamiento insertándose en los más diversos foros internacionales y regionales, dejó de ser imprevisible y desarrolló una política externa coherente y racional. Se recuperó la capacidad de iniciativa generando una importante cantidad de hechos políticos de repercusión internacional.<sup>1</sup>

A pesar del rotundo éxito en el campo de las relaciones internacionales, el gobierno democrático no pudo lograr un resultado similar en materia de estabilidad y crecimiento económico, que le permitiera al país despegar de las crisis persistentes en las que se ve sumido desde hace décadas. La primera transición entre dos gobiernos democráticos en más de cincuenta años se dio pues en el marco de la peor crisis económica de este siglo, acelerando los términos del traspaso del poder previstos para diciembre de 1989. Por lo tanto, desde el 8 de

1. Sólo a manera de ejemplo podemos citar: la solución del conflicto limítrofe con Chile a través de una consulta popular; la adhesión al Grupo de los Seis en favor del desarme mundial; la firme defensa de los Derechos Humanos en todos los foros internacionales; la formación junto a Brasil, Uruguay y Perú del Grupo de Apoyo a Contadora; la participación en el Grupo de Cartagena, cuya acción estaba dirigida a que acreedores y gobiernos comprendieran el carácter político de la deuda externa; la creación del Grupo de los Ocho para dar un mayor impulso a la integración regional; la firma de los tratados de integración política y económica con Brasil -que quiebra una de las más importantes hipótesis de conflicto regional-, y otros similares con países desarrollados como España e Italia; la primera visita de un presidente argentino a la Unión Soviética; la activa participación en el Movimiento de No Alineados, y la presencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas durante 1988.

julio de 1989, el gobierno del peronista Carlos Menem es el encargado de conducir a Argentina hasta la mitad de la década de 1990.

Desde las primeras acciones de gobierno, lo único que parece desprenderse con seguridad es que el Presidente Menem no está dispuesto a las decisiones convencionales, lo que se puede apreciar desde la conformación de un heterogéneo gabinete compuesto por neoliberales y peronistas ortodoxos, hasta la implementación de un durísimo ajuste económico, que incluye la privatización de la mayor parte de las empresas estatales.

En lo que respecta a la política exterior, la responsabilidad de conducirla recayó en Domingo Cavallo, un economista neoliberal, funcionario del equipo económico del anterior régimen militar. Con esta designación sorprendió incluso a sus propios partidarios.

## Balance de un año de política exterior argentina

### *En el plano global*

Este plano incluye tres dimensiones básicas de la política exterior argentina a escala mundial: la relación con los organismos internacionales, la negociación global de la deuda externa y la cuestión del desarme. En las tres dimensiones podemos observar planteos diametralmente opuestos a los de la gestión radical. En el aspecto de las relaciones con los Organismos Internacionales –en especial las Naciones Unidas–, la actual administración plantea una progresiva desjerarquización y menosprecio hacia estas vías de negociación multilateral, privilegiando para la solución de los conflictos la vía bilateral con los centros de poder mundial –esencialmente EEUU y Gran Bretaña–. Una prueba de ello se encuentra, por ejemplo, en la decisión de no llevar la cuestión de las Malvinas a la Asamblea General y en el pobre y confuso discurso pronunciado por el presidente Menem en ese foro.<sup>2</sup> Pero también en la superficial y desinteresada participación de la Argentina en la última cumbre del Movimiento de No Alineados (MONOAL) y del Grupo de los Ocho, y en los diversos organismos como la UNCTAD, la UNESCO, el BID y el FMI.

En la cuestión del desarme también se opera una reducción del perfil, derivado de una mayor adscripción a los intereses norteamericanos en esta área. Esta adscripción se manifiesta claramente en el alejamiento de Argentina del Grupo de los Seis y en el fallido intento de ratificar el Tratado de Desnuclearización de América Latina de Tlatelolco.<sup>3</sup>

Esta mayor subordinación a los intereses norteamericanos y desdén por los organismos multilaterales se expresa también en el tema de la negociación de la deuda externa. Desde un comienzo, la administración Menem intentó, con la

2. Ver nota sobre la decisión de no llevar el tema de las Malvinas a la Asamblea General en el diario *Ámbito Financiero* del 8 de agosto de 1989.

3. Ver nota del diario *Clarín* del 10 de agosto de 1989, donde trata la visita del embajador norteamericano para temas nucleares, Richard Kennedy, al cual se le comunicaría la intención del gobierno de firmar el Tratado en el marco de la «recomposición de los vínculos con Washington».

instrumentación de un ortodoxo plan económico de ajuste, obtener los beneficios del Plan Brady para la reducción de la deuda.<sup>4</sup> En este sentido, se celebraron reuniones con destacados funcionarios del Tesoro norteamericano a fin de que nuestro país sea incorporado a la nómina de países que pueden recibir los beneficios del plan.

### *En el plano latinoamericano*

En este plano podemos apreciar que el gobierno justicialista ha decidido, por un lado, proseguir algunas de las iniciativas implementadas por la anterior gestión y, por el otro, desandar en la mayoría de las demás políticas del área. En el aspecto de las continuidades se pueden destacar: 1. Una continuidad general en la valoración otorgada a la región dentro de las prioridades de la política exterior argentina. 2. Una continuidad concreta en la prosecución de la integración con Brasil. En cuanto a las divergencias podemos enumerar: 1. La política hacia Centroamérica; 2. La participación en el Grupo de los Ocho, y 3. Las relaciones con los países limítrofes.

El tema de la integración con Brasil es uno de los pocos aspectos en el cual el gobierno ha decidido mantener y profundizar las políticas iniciadas durante la anterior administración.<sup>5</sup> El viaje de Menem a Brasil, entre el 22 y el 23 de agosto de 1989, estuvo diseñado con tal fin y sirvió para despejar la incertidumbre de las autoridades de Brasil sobre la actitud del nuevo gobierno frente al proceso de integración económica.<sup>6</sup>

Con la victoria del heterodoxo empresario Fernando Collor de Mello – tras el proceso electoral que vivió Brasil – y la agudización de la situación económica, la Cancillería argentina fue presa de las mismas dudas que se le plantearon a Itamaraty con la asunción de Menem en julio de 1989. Sin embargo, la continuidad de la política de integración económica y acercamiento político tuvo su confirmación el mismo día en que Collor asumió la presidencia con la firma de tres protocolos que ratificaban el acuerdo de 1987.<sup>7</sup>

Esta renovación de intenciones fue nuevamente ratificada con la visita del presidente Collor de Mello a Argentina el 5 de julio de 1990. En Buenos Aires se firmó un nuevo cronograma que anticipa la fecha para la conformación del mercado común al 31 de diciembre de 1994.<sup>8</sup>

En el aspecto de la política exterior argentina hacia Centroamérica es donde se opera el mayor viraje de la cancillería en cuanto al área latinoamericana.<sup>9</sup> Aunque es preciso reconocer que el contexto internacional es diferente y, por

4. Ver notas del diario *Clarín* del 15 de agosto y del *Cronista Comercial* del 20 de septiembre de 1989.

5. Ver declaraciones al respecto del Secretario de Asuntos Latinoamericanos, Raúl Carignano, en el diario *Cronista Comercial* del 21 de agosto de 1989.

6. Ver declaraciones del vocero presidencial, Humberto Toledo, al diario *La Nación* el 24 de agosto de 1989. Sobre los aspectos que se acordaron en la reunión cumbre entre Menem y Sarney ver notas en los diarios *La Nación* y *Ámbito Financiero* del 22 y 23 de agosto de 1989.

7. Sobre los aspectos del acuerdo ver diario *Página/12* del 17 de marzo de 1990.

8. Sobre el acuerdo para acelerar la formación del mercado común ver los diarios *Ámbito Financiero*, *La Nación* y *El Cronista Comercial* del 6 de julio de 1990.

9. La gestión anterior tomó una activa posición en la resolución de este conflicto con dos claros objetivos: 1. Evitar reinstalar el conflicto Este-Oeste en América Latina, y 2. Reforzar la capacidad de la región para resolver sus propios conflictos.

lo tanto, el involucramiento no podía ser el mismo, la administración justicialista en una «ingenua» política de aproximación a los EEUU redujo a cero la participación argentina en una solución regional del conflicto centroamericano. Es más, en algunos casos expresó los intereses norteamericanos en la región. La primera iniciativa, que partió de un pedido que el presidente Bush le hizo a Menem en un encuentro mantenido en Costa Rica,<sup>10</sup> estuvo destinada a lograr que el presidente Ortega reviera la decisión unilateral de levantar el cese el fuego, aun frente a la arremetida de la «contra» dispuesta a sabotear las elecciones que debían realizarse en febrero. La segunda iniciativa partió de un pedido del vice-presidente Dan Quayle para que Argentina presione al régimen de Fidel Castro para que éste inicie una apertura política y económica.<sup>11</sup>

El segundo aspecto de clara diferencia con la anterior gestión fue la participación argentina en el Grupo de los Ocho. La agenda previa a la Tercera Cumbre realizada entre el 11 y el 13 de octubre de 1989 en la ciudad de Ica, Perú, marcaba importantes asuntos en el avance hacia la consolidación de este foro regional. Temas como el tratamiento regional y el problema de la deuda externa, el proceso democratizador que recorre América Latina, la pobreza, la posibilidad del ingreso de Ecuador, Bolivia y Chile al organismo, la situación de Panamá, las relaciones con los EEUU, estaban instalados en la mesa de análisis y discusión. Sin embargo, el mensaje del presidente argentino estuvo construido a partir de premisas distantes de los tópicos que dominaban la agenda de la Cumbre.<sup>12</sup>

Para que no quedaran dudas de la baja importancia que le daba el gobierno argentino a la reunión, la delegación se retiró antes de finalizadas las deliberaciones. Un repaso de las posiciones sustentadas por Argentina en Ica demuestra el alcance de los compromisos asumidos por el presidente Menem durante su contacto con Bush en Washington:<sup>13</sup>

1. En materia de discurso político global, Menem descartó de plano la explicación que parte de los problemas de América Latina derivan de la asimétrica relación de nuestra región con el resto del mundo desarrollado, en particular con los EEUU. En todo momento insistió en que la responsabilidad esencial del destino latinoamericano era de sus habitantes.

2. En el problema de la deuda externa, Menem defendió a ultranza el enfoque caso por caso, hecho que fue recibido críticamente por el resto de los miembros del Grupo, máxime teniendo en cuenta las posiciones que Menem sustentaba cuando era candidato a la presidencia.

3. En lo relativo al narcotráfico, la posición de Menem era ya conocida y se puede decir que iba más lejos aún de lo que Washington esperaba. Se desconoce si reiteró su propuesta de enviar tropas a Colombia, idea que el presidente Barco no recibió con entusiasmo en su momento.

Casi seis meses después se desarrolló la reunión de Cancilleres del grupo de los Ocho –que a partir de aquí pasó a llamarse Grupo de Río–, celebradas en

10. Ver artículo del periodista Óscar Cardozo en el diario *Clarín* del 31 de octubre de 1989, en el que revela aspectos de la conversación entre Menem y Bush en San José.

11. Ver diario *Clarín* del 14 de marzo de 1990.

12. Ver texto oficial del discurso y artículos de los diarios *Ámbito Financiero*, *Clarín* y *La Nación* del 12 de octubre de 1989.

13. Ver artículo del periodista Óscar Cardozo en el diario *Clarín* del 13 de octubre de 1989, sobre los compromisos asumidos por Menem durante su contacto con Bush.

México. La declaración final de la reunión reclamaba al gobierno de Panamá la realización de elecciones para legitimar el proceso de democratización. Argentina era el único país del grupo que había reconocido al gobierno de Endara.<sup>14</sup>

En materia de relaciones con los países limítrofes, también es posible encontrar algunas disimilitudes con relación a la gestión radical. La relación con Chile es un claro ejemplo. El gobierno peronista inició su gestión externa con un pragmático discurso desideologizador en la que se incluía el deshielo de la relación Buenos Aires-Santiago.

Tras una serie de sondeos la cancillería argentina debió reconsiderar su posición frente a la posibilidad de quedar «mal parada» con los dirigentes del arco opositor que encabezaba Patricio Aylwin, que ya por septiembre de 1989 se perfilaban como los seguros vencedores de las elecciones del 14 de diciembre.<sup>15</sup> Más tarde, en su primera visita a Argentina en calidad de presidente electo, Patricio Aylwin fue recibido por el mandatario argentino. En esa reunión se realizó una evaluación del Tratado de Paz y del proceso de integración que ambos presidentes aspiraban a reactivar. Previo a la reunión, Menem hizo desafortunadas declaraciones a la prensa nacional elogiando los logros económicos del General Pinochet. Esta actitud fue duramente criticada por la prensa local y extranjera.<sup>16</sup> Además, en marzo sería uno de los pocos mandatarios que arribaron a Santiago con anterioridad para saludar al saliente General Pinochet.<sup>17</sup>

Menos traumáticas resultaron las relaciones con Uruguay, Bolivia y Paraguay en este año de gobierno peronista, ya que con todos ellos se firmaron importantes convenios bilaterales.<sup>18</sup>

### *Las relaciones con los Estados Unidos*

Es en este aspecto de la política exterior donde se observan las mayores diferencias con la política externa desplegada por el gobierno de Raúl Alfonsín. El diametral cambio en la perspectiva con que se encararan las relaciones con Washington es además el nudo a partir del cual se comprenden muchas de las

14. Sobre la reunión del Grupo de Río ver diarios *La Nación* del 24 de marzo y *Clarín* del 31 de marzo de 1990. Sobre el reconocimiento argentino al gobierno de Endara ver diario *Clarín* del 22 de marzo de 1990.

15. Ver nota del diario *Clarín*, «Hay un dilema del otro lado de la cordillera», del 22 de septiembre de 1989.

16. Ver *Buenos Aires Herald* y *La Nación* del 28 de febrero y *Washington Post*, *The Wall Street Journal* y *Ámbito Financiero* del 1 de marzo de 1990.

17. Según los voceros de la Cancillería argentina la presencia de Menem, Lacalla y Sarney fue solicitada por Aylwin para ayudar a consolidar la transición política. Sin embargo, Menem fue el único que justificó explícitamente su saludo diciendo que «Pinochet fue un factor fundamental para la transición a la democracia». Ver al respecto diarios *La Nación*, *Página/12* y *Clarín* del 11 de marzo de 1990.

18. El 27 de noviembre de 1989 Menem viajó a Paraguay. El 14 de diciembre de 1989 el presidente de Bolivia Jaime Paz Zamora arribó a Buenos Aires, el 3 de mayo de 1990 lo hizo el presidente de Paraguay Andrés Rodríguez y el 23 de febrero de 1990 hizo una visita el entonces electo presidente de Uruguay Luis Lacalle. Sobre los temas de las agendas bilaterales y los acuerdos firmados con los tres países ver *Clarín* del 27 de noviembre de 1989 y *La Nación* de 4 y 5 de mayo de 1990 (Paraguay), *La Nación* del 14 de diciembre de 1989 (Bolivia) y *Clarín* del 24 de febrero de 1990 (Uruguay).

posiciones asumidas por el gobierno peronista en los diversos planos de políticas exterior argentina.

La relación global entre Argentina y EEUU se sintetizaba, durante la administración radical, con la fórmula «relaciones maduras»<sup>19</sup> que implicaba, fundamentalmente, reconocer la asimetría entre ambos países, identificar un conjunto de coincidencias y explicitar las diferencias. Desde esta fórmula se advertía tanto sobre los peligros de acentuar las diferencias como los de desconocer o magnificar la asimetría, lo que provocaría un vergonzante seguidismo o una ingenua relación basada en la contraprestación (*trade off*) de favores políticos. Esta última alternativa parece ser la elegida por el actual gobierno, que desde sus inicios se ha esforzado por «recomponer los vínculos con Washington» con una política de bajo perfil en aquellas áreas que para la anterior gestión constituían las diferencias con los EEUU, esto es: el conflicto centroamericano, la participación en el MONOAL, las relaciones con los países socialistas, el tratamiento de la cuestión Malvinas, la acción internacional por la paz y el desarme, el desarrollo nuclear autónomo, el despliegue diplomático para el tratamiento político de la deuda externa y la discusión de un nuevo orden económico internacional, etc.

El giro en la relación con los EEUU aparece desde el momento mismo del mensaje de Menem a la Asamblea Legislativa el 8 de julio de 1989, en donde anuncia la «desideologización» de las relaciones exteriores. Esto significaba la implementación de una serie de «señales claras» hacia los EEUU, que demostrarán la nueva orientación de la política exterior argentina. Estas señales fueron:

1. Extraer el tema Malvinas de su secular estado de conflicto aun a costa de ceder espacios en la negociación.<sup>20</sup>
2. Expresar, en un principio a Washington, la voluntad de nuestro país de firmar el Tratado de Tlatelolco.<sup>21</sup>
3. Acordar con el vice-secretario del Tesoro de los EEUU la incorporación argentina a la nómina de países que pueden recibir los beneficios del Plan Brady.
4. Enviar a Washington al entonces secretario de Asuntos Multilaterales, Mario Cámpora, para tratar personalmente la posición argentina sobre el controvertido tema de Panamá.<sup>22</sup>
5. Mantener una «discreta» participación en la cumbre del MONOAL.
6. Tranquilizar al secretario adjunto para asuntos militares del Departamento de Estado acerca de las intenciones argentinas con respecto al misil denominado Condor II.<sup>23</sup>

19. Sobre las relaciones argentino-norteamericanas ver RUSSEL, Roberto, *Las relaciones Argentina-Estados Unidos: del alineamiento heterodoxo a la recomposición madura*. En HIRST, Mónica (comp.), *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires 1987, Ed. GEL (p. 44-57).

20. Ver artículo de Óscar Cardozo en diario *Clarín* del 20 de julio de 1989, en donde revela las intenciones de la Cancillería con respecto a destrabar la negociación con Gran Bretaña como señal para estrechar mayores vínculos con los EEUU.

21. Esta iniciativa no prosperó porque aunque hubiera sido bienvenida por Washington tenía en esos momentos menos impacto y, por lo tanto, menos beneficios de lo que se esperaba. Ver diario *Clarín* del 10 de agosto de 1989.

22. Ver diario *Ambito Financiero* del 17 de agosto de 1989.

23. Ver artículo del periodista Martín Granovsky en *Página/12* del 17 de septiembre de 1989.

7. Reconsiderar los convenios pesqueros con la Unión Soviética.
8. Colocarse a la vanguardia de la lucha contra el narcotráfico, y algunas otras iniciativas más del mismo tenor.<sup>24</sup>

Este amplio muestrario de señales tuvo como principal objetivo el de enmarcar la «primera visita de un presidente peronista a los EEUU con un saldo exitoso». El viaje a los EEUU iniciado el 24 de octubre de 1989 se realizó con el motivo de asistir a la Asamblea General de las Naciones Unidas, pero fue aprovechado por los funcionarios de la cancillería para contrastar en la realidad los efectos de las señales emitidas por el gobierno argentino, por lo tanto se habían creado altas expectativas por los resultados de la programada cumbre entre Bush y Menem. Los objetivos resultaban evidentes; arrancarle a la administración norteamericana claros indicios de apoyo, especialmente en el plano económico. Para lograrlo, la diplomacia argentina esgrimía, a modo de trueque, una serie de iniciativas políticas unilaterales que Washington consideraba positivas.

A pesar de que la reunión no estaba programada como un encuentro protocolar, y, por lo tanto, era a «agenda abierta», los funcionarios de ambas cancillerías manejaban una abultada lista de temas a tratarse.<sup>25</sup> Tras el viaje a los EEUU, Argentina hizo manifiesta la profundidad de los compromisos asumidos en Washington en tres situaciones regionales, en las cuales fue un fiel representante de las posiciones norteamericanas: en la cumbre del Grupo de los Ocho, en el intento de mediación para que Nicaragua no levante el cese el fuego y frente a la intervención norteamericana en Panamá.<sup>26</sup>

Pasada la primera etapa de concesiones, la diplomacia argentina se apresuraba a recibir importantes beneficios, especialmente en el plano económico. Sin embargo, sólo puede contabilizarse, hasta el momento, una carta de apoyo al plan económico lanzado por el gobierno argentino, el desbloqueo de las negociaciones con el FMI y el BID, el anuncio de la visita del presidente Bush —inicialmente para septiembre y luego pospuesta para diciembre a raíz de la Crisis en el Golfo Pérsico— y la iniciativa lanzada el 27 de junio de 1990 en Washington por el propio Bush de crear una zona de libre comercio en todo el hemisferio. La propuesta, que incluye la condonación de 12.000 millones de dólares de la deuda oficial que la región mantiene con los EEUU, donación de fondos a través del BID para promover las privatizaciones y una nueva política comercial, fue recibida por el gobierno argentino como el nacimiento de una

Seis meses más tarde el mismo Canciller reveló el compromiso asumido por Menem frente al presidente Bush de suspender el proyecto Condor II (ver diario *La Nación*, 9 de febrero de 1990). La suspensión definitiva la anunció el propio Menem el 25 de abril de 1990 (ver diario *Clarín* de esa fecha).

24. Ver nota en *Ámbito Financiero* del 19 de septiembre de 1989 en donde se destacan las señales que harían presuponer un fructífero encuentro entre Menem y Bush en Washington.

25. Esta agenda informal incluyó las siguientes cuestiones: La nueva perspectiva en las relaciones bilaterales, desde la cual la Argentina se comprometía a retirar de la agenda aquellos asuntos que no estaban directamente relacionados con los intereses del país, a firmar el tratado de Tlatelolco, a ratificar las intenciones pacíficas de la fabricación del misil Condor II, a reiterar su decisión de enviar tropas y armas a Colombia y a reconsiderar los convenios pesqueros con la Unión Soviética. El gobierno norteamericano, por su parte, se comprometía a interceder ante los organismos financieros a fin de que aprueben el otorgamiento de un crédito stand-by, a interceder ante Gran Bretaña para facilitar el acercamiento y contribuir al reequipamiento de las fuerzas armadas argentinas.

26. Sobre la actitud argentina frente a la invasión de Panamá ver diarios *Página/12* y *La Nación* del 21 de diciembre de 1989.

nueva etapa en las relaciones hemisféricas. El canciller Cavallo señaló que la Argentina será uno de los primeros países en concretar acuerdos con los EEUU.<sup>27</sup>

### *Las relaciones con Europa Occidental*

Las relaciones con esta región concentraron el mayor esfuerzo diplomático en el diferendo con el Reino Unido por la soberanía de las Islas Malvinas. Hasta el inicio por parte del Canciller Cavallo de una gira europea en febrero de 1990,<sup>28</sup> el único contacto político de alto nivel en siete meses de gestión –fuera de la reanudación de relaciones con Gran Bretaña– fue la breve entrevista que el presidente Menem mantuvo con el presidente del Gobierno español, Felipe González, en el aeropuerto de Barajas de regreso de la cumbre del Movimiento de Países No Alineados el 6 de septiembre de 1989.<sup>29</sup> Luego podemos citar la continuidad –aunque con alguna renuencia inicial por parte de los dos estados europeos– de las políticas de cooperación con España e Italia iniciadas por el gobierno del Dr. Alfonsín. Con este fin, la Argentina recibió la visita del Presidente del Gobierno español, Felipe González, y del Primer Ministro de Italia, Giulio Andreotti.<sup>30</sup>

El hecho político más importante en las relaciones argentino-europeas fue la firma del acuerdo de cooperación suscripto con la CEE el 2 de abril de 1990 en Luxemburgo. Este acuerdo restauraba las relaciones luego de ocho años y permitía a Argentina negociar acuerdos sobre desarrollo industrial, agroindustrial, agropecuario, minero, pesquero, en el área de los transportes, las comunicaciones, la salud, la educación, el turismo y otros servicios. También facilitaría el desarrollo de *joint ventures* con el objetivo de diversificar las exportaciones argentinas y lograr la incorporación de nuevas tecnologías.<sup>31</sup>

Con respecto al tema de Malvinas la diplomacia peronista intentó articular el papel de Argentina en el Mundo casi exclusivamente a partir de este conflicto. Las relaciones con EEUU y con la CEE dependen del perfil que tome la búsqueda de una solución para este problema centenario. Con este objetivo, el gobierno se propuso extraer el tema de su secular estado de conflicto, aun a costa de ceder posiciones.<sup>32</sup>

En este sentido, aparecieron sucesivamente una serie de señales que tenían como objetivo desterrar las negociaciones y acordar un reinicio de las reuniones bilaterales:

27. Ver nota al respecto en el diario *La Nación* del 28 de junio de 1990.

28. La gira incluyó una reunión en Madrid con el jefe del gobierno español, Felipe González el 5 de febrero; un breve paso por la capital francesa donde se entrevistó con su colega Roland Dumas; una entrevista con Jurgen Sudhoff –subsecretario alemán de exterior– y con Willy Brandt en Bonn y una visita a Roma. Ver al respecto los diarios *Ámbito Financiero* y *El País* (de Madrid) del 6 de febrero y *Clarín*, *Página/12* y *La Nación* del 8 de febrero de 1990.

29. Ver nota sobre la conferencia de prensa que Menem y González ofrecieron al finalizar su entrevista, en el diario *La Nación* del 7 de septiembre de 1989.

30. Sobre la continuidad de los acuerdos de cooperación económica ver diarios *Clarín* del 26 de febrero y *La Nación* del 23 de mayo de 1990 (Italia) y *Clarín* del 15 de marzo de 1990 (España).

31. Ver diarios *Página/12* de 1 de abril y *Ámbito Financiero* y *Clarín* del 3 de abril de 1990.

32. Ver artículo de Oscar Cardozo «El peronismo y las Malvinas. Propuesta en Debate», en diario *Clarín* del 20 de julio de 1989.

f) Se acordó la continuidad de las negociaciones sobre el tema de la pesca y el restablecimiento pleno de las relaciones diplomáticas.<sup>40</sup>

El exceso de optimismo del presidente Menem, que anunció la inminencia del levantamiento de la zona de exclusión, enmarcó también el segundo encuentro argentino-británico denominado Madrid II.<sup>41</sup> En el encuentro preliminar entre ambas delegaciones se trabajó arduamente para encontrar una fórmula intermedia entre las aspiraciones del mandatario argentino y la oposición de la primer ministro Margaret Thatcher y de los funcionarios del ministerio de Defensa que insistían en que las garantías mínimas, para el levantamiento de la zona de exclusión, aún no estaban dadas.<sup>42</sup> La reunión de Madrid se inició el 14 de febrero y a diferencia del anterior encuentro tuvo una agenda menos rigida.<sup>43</sup> El día 15 y mediante una declaración conjunta ambos países acordaron restablecer relaciones diplomáticas e intercambiar embajadores, dejar sin efecto la zona de exclusión militar alrededor del archipiélago, establecer un sistema de cooperación bilateral, eliminar el requisito de la visa para ciudadanos de ambos países, coordinar a través de la Cruz Roja la visita de familiares de soldados argentinos enterrados en el cementerio de las Islas Malvinas.<sup>44</sup>

La zona de exclusión fue sustituida por un sistema de información y consulta recíproca para el movimiento de unidades navales y aéreas con 48 horas de antelación.<sup>45</sup> Este sistema sería revisado en reuniones periódicas fijándose la primera reunión para el 31 de marzo de 1991 a un año de entrada en vigencia del sistema.<sup>46</sup>

Este sistema fue considerado por la delegación argentina como injusto, ya que se perpetuaban algunas de las características de la zona de exclusión que se pretendía suprimir. Este ítem se convirtió además en un punto de controversia parlamentaria, cuando el ministro Cavallo informó a la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados.<sup>47</sup>

A fin de abril la Cámara de Diputados –con mayoría peronista– aprobó la transformación del Territorio Nacional de Tierra de Fuego, Malvinas e Islas del Atlántico Sur en una nueva provincia argentina.<sup>48</sup> El proyecto contó con la aprobación de los diputados peronistas y la oposición de la Unión Cívica Radical, que de hecho representó la opinión de la Cancillería contraria a la inclu-

40. Ver texto completo del documento en el diario *Clarín* del 20 de octubre de 1989.

41. Ver diario *Clarín* del 5 de febrero de 1990.

42. Ver nota al respecto en diario *Clarín* del 8 de febrero de 1990.

43. Se consideraron los informes de los grupos de trabajo sobre pesca, seguridad y sobre reanudación de relaciones diplomáticas. Se analizó también el aspecto de las comunicaciones entre las islas y el continente, el contacto directo entre autoridades militares y el intercambio de información sobre movimientos aéreos y marítimos.

44. Ver texto completo de la declaración en el diario *La Nación* del 16 de febrero de 1990.

45. Capítulo III de la declaración conjunta.

46. Capítulo VII de la declaración conjunta.

47. En esa sesión informativa el ex-canciller Dante Caputo –ahora diputado nacional– le planteó sus dudas sobre el sistema de avisos, que a su juicio era un «peligroso antecedente jurídico que Gran Bretaña podía esgrimir como un reconocimiento implícito de soberanía sobre las aguas adyacentes a las islas». Ver diario *Página/12* del 29 de marzo de 1990.

48. El status de territorio nacional es el inmediato inferior al de provincia, en la legislación argentina. Un territorio nacional tiene facultades limitadas de autogobierno y depende del poder central, además no envía representantes a la Cámara de Senadores de la Nación y sólo tiene dos representantes en la Cámara de Diputados.

1. El presidente Menem expresó su disposición a dialogar con Margaret Thatcher.<sup>33</sup>

2. Se envía una propuesta de trabajo a Londres a través de la Embajada Británica en Montevideo.<sup>34</sup>

3. El gobierno argentino levanta, unilateralmente, las restricciones que existían sobre el comercio entre ambos países.<sup>35</sup>

4. El canciller Cavallo anuncia que se trata de hacer desaparecer los vestigios de la guerra y que si se producen negociaciones con el Reino Unido el tema Malvinas será retirado de la Asamblea de la ONU.<sup>36</sup>

5. Se anuncia la reunión en Nueva York entre el embajador británico ante la ONU, Crispin Tickell y su contraparte argentino, Jorge Vázquez.<sup>37</sup>

6. Se reúnen en Nueva York Crispin Tickell y el representante especial del gobierno argentino, Lucio García del Solar, utilizándose por primera vez el concepto de «paraguas protector» en el tema de la soberanía. Se acuerda una nueva ronda de negociaciones a realizarse en octubre en Madrid.<sup>38</sup>

En las semanas previas al encuentro de Madrid, podía percibirse gran parte de las aspiraciones y expectativas de ambas delegaciones, que sin duda eran sumamente diferentes. Los británicos mantenían una actitud cautelosa, derivada no sólo de su tradición diplomática, sino de experiencias muy recientes de restablecimientos de relaciones con países muy inestables.<sup>39</sup> El gobierno argentino estaba eufórico y el ritmo propuesto por Londres le parecía demasiado lento. La delegación argentina llevaba inmensas expectativas a la reunión de Madrid: el restablecimiento de relaciones consulares, la disposición de declarar el cese de hostilidades a cambio del levantamiento de la zona de protección militar, el estudio de medidas militares de confianza mutua, la eliminación de la vigilancia de las empresas británicas y el restablecimiento del tráfico aéreo y marítimo entre ambos países.

Tres días de arduas y reservadas reuniones finalizaron con un documento suscrito por ambas delegaciones en donde acordaron:

a) El reinicio de las relaciones consulares y posterior normalización total de los vínculos diplomáticos, lo que permitió, en adelante, a cada país actuar directamente sin intermediarios.

b) Se explicitó la fórmula del paraguas de soberanía que hace expresa reserva de los derechos que ambas partes reivindican sobre el archipiélago y los mares que la circundan.

c) Ambos gobiernos anunciaron el cese de hostilidades entre ellos.

d) La zona de conservación pesquera se redujo hasta coincidir con la de protección militar (150 millas náuticas).

e) Se levantaron las auditorías a empresas británicas en la argentina y todo tipo de sanciones económicas.

33. *Clarín*, 21 de julio de 1989.

34. El gobierno niega, en un principio, esta versión (*Clarín* 26-7-89), pero luego lo admite (*Clarín* 7-8-89).

35. *Clarín y Cronista Comercial*, 3 de agosto de 1989.

36. *Clarín*, 5 de agosto de 1989.

37. *Ibidem*.

38. Ver *Ambito Financiero* y *El Cronista Comercial* del 17 de agosto de 1989.

39. Ver artículo del periodista Ricardo Kirschbaum en el diario *Clarín* del 17 de octubre de 1989.

sión de las Islas Malvinas a la nueva provincia.<sup>49</sup> El gobierno británico emitió una declaración de rechazo a la sanción de la ley de provincialización, manifestando que la medida parecía más una maniobra interna que una táctica deliberada para irritar a Gran Bretaña.<sup>50</sup> El presidente Menem, que apoyaba el proyecto, suspendió su promulgación —a recomendación del ministro Cavallo— por los gruesos errores que contenía la Ley.

### *Relaciones con los países del Tercer Mundo*

La relación con estos países se ha visto progresivamente deteriorada, ya que ha sido desplazada del tope de las prioridades en política exterior, en la que se encontraba durante el gobierno radical, por una mayor subordinación a los intereses de las potencias occidentales. Las relaciones con los países del Tercer Mundo fueron definidas por el canciller Cavallo como circunstanciales, «determinadas por la realidad económica y la situación social» del país, aunque agregó que «la estrategia de estabilización y crecimiento del gobierno lo ubicará dentro de unos años en un nivel cercano al de los países europeos».<sup>51</sup>

Desde esta concepción se afrontó el primer compromiso internacional de importancia, la Cumbre del Movimiento de Países No Alineados en Belgrado, Yugoslavia. Los días previos al viaje de nuestra delegación ya dejaban entrever el perfil con el que se encararía la participación argentina, irremediamente atado al posterior viaje del presidente Menem a los EEUU.<sup>52</sup> Es, sin embargo, el tenor del discurso el que marca la escasa importancia que el nuevo gobierno otorgaba a este foro internacional. Más allá de las críticas que merece la estructura primitiva del discurso, es necesario destacar los temas que componen el mensaje y, por ende, conforman la agenda del MONOAL a juicio del gobierno.<sup>53</sup> De la estructura general del mensaje se desprende un progresivo desentendimiento con respecto a los objetivos tradicionales del MONOAL. Detrás de enunciaciones sobre la definitiva desaparición de la política de bloques se percibe una planificada política de bajo perfil hacia este organismo. La enunciación de los problemas que se avecinan y que debe abordar el Movimiento manifiestan una marcada despolitización y claras intenciones de desinvolucramiento. «La amenaza del desequilibrio económico, de las alteraciones ecológicas, de los riesgos nucleares, del narcotráfico, del terrorismo y de las nuevas enfermedades»,<sup>54</sup> reemplazan en el discurso de la delegación argentina a temas más comprometidos como la política racista del gobierno sudafricano, el conflicto centroamericano, los derechos palestinos o el problema de la deuda externa. A pesar del diametral cambio de perfil de Argentina con respecto al MONOAL,

49. La inclusión de las Malvinas a la nueva provincia privaba a los habitantes de las islas —en el caso que en el futuro decidiera incorporarse a Argentina— de la posibilidad de darse una forma de organización política y social propia que le otorga la Constitución Nacional, debilitando así uno de los argumentos diplomáticos más importantes de Argentina que es el respeto por el modo de vida de los isleños.

50. Ver diario *La Nación* del 28 de abril de 1990.

51. Ver entrevista al canciller Cavallo en el diario *El Cronista Comercial* del 13 de agosto de 1989.

52. Ver diario *Ámbito Financiero* del 9 de agosto de 1989.

53. Ver texto oficial del discurso.

54. Discurso del presidente Menem ante la cumbre del Movimiento de No Alineados.

ésta alcanzó una de las cinco vice-presidencias que le corresponde a América Latina y logró una renovación del apoyo a las reivindicaciones de soberanía sobre las Islas Malvinas.<sup>55</sup>

El resto de las acciones externas fueron de escasa relevancia confirmando el bajo perfil que la actual diplomacia argentina le asigna al Tercer Mundo. Ejemplo de ello fue la pobre participación en la reunión sobre los Derechos del Pueblo Palestino, el cierre de algunas embajadas argentinas en países del Tercer Mundo, o el viaje del presidente Menem a Malasia para participar del Grupo de los 15 para las relaciones Sur-Sur.

### *Las relaciones con los países socialistas*

Las relaciones con la Unión Soviética y con los países del área socialista fueron las que sufrieron el mayor retroceso con respecto a los niveles alcanzados durante el período 1983/89, con la política de desideologización de las relaciones exteriores que impulsa el gobierno justicialista. Los resultados con respecto a esta área demuestran que esta política de desideologización estuvo originada en una clara tendencia ideológica que privilegia las relaciones con las potencias occidentales, relegando al conjunto de los países socialistas, virtualmente, al último escalón en las prioridades de la política exterior argentina. Tal es el grado de postergación que en un año de gestión casi no han habido hechos políticos de significación relacionados con países de esta área. Sólo es posible mencionar la renovación de un Convenio sobre Pesca –bastante discutido por cierto–, otro sobre la compra de cereales con la Unión Soviética<sup>56</sup> y la visita del presidente de la República Popular China, Yang Shankun.<sup>57</sup>

## **PERSPECTIVAS PARA LA DÉCADA DEL NOVENTA. TRES ESCENARIOS DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA**

A partir de aquí desarrollaremos una especie de ejercicio intelectual a través de una técnica prospectiva denominada escenario, mediante descripciones en forma de aseveraciones cortas encadenadas entre sí con una relación lógica. De ningún modo implica que tales afirmaciones van a suceder inevitablemente de la manera en que están enunciadas ya que fueron elaboradas en base a políticas posibles y no en función a probabilidades. El objetivo de hacer estos pronósticos no es el de predecir el futuro con altos grados de certeza, sino más bien sensibilizar a un público determinado, esencialmente analistas políticos y decisores en política exterior, de las tendencias prevalencientes, reduciendo así las sorpresas y permitiendo diseñar y planificar políticas para actuar de acuerdo a estas tendencias, ya sea acelerando o neutralizándolas.

55. Ver diario *Clarín* del 3 y 8 de septiembre y *La Nación* del 8 de septiembre de 1989.

56. Ver diarios *Ámbito Financiero* del 20 de marzo y *La Nación* del 24 de marzo de 1990, respectivamente.

57. Sobre la visita y los acuerdos firmados entre ambos mandatarios ver diario *La Nación* del 27 de mayo de 1990.

El hecho de que se construyeran tres escenarios responde sólo a que los mismos cubren la totalidad de los proyectos de política exterior al interior del partido gobernante. Esto no quiere decir que la verdadera política exterior de los próximos años no se dé como una combinación de cualquiera de estos escenarios, de hecho casi siempre es así, pero de cualquier manera se dará dentro de estos límites, con lo cual se cumple el objetivo de enmarcar las posibles posiciones de política exterior del gobierno de Carlos Menem.

Al interior del peronismo existen hoy al menos tres proyectos de política exterior:

- a) Un proyecto de política exterior neoliberal.
- b) Un proyecto de política exterior peronista ortodoxa.
- c) Un proyecto de política exterior peronista renovadora.

A partir de ellos desarrollaremos tres escenarios posibles de política exterior argentina para los próximos cinco años.

### **Escenario de política exterior neoliberal**

Este escenario está encabezado por quienes actualmente conducen la política exterior. El grupo neoliberal liderado por el canciller Cavallo forma parte de la alianza implícita que el presidente Menem estableció con los factores de poder económico, cuyos exponentes principales mantienen sólidas relaciones con determinados círculos políticos de EEUU y Gran Bretaña. La política exterior que pronostica este escenario implica la continuidad y profundización de las acciones externas desarrolladas durante el primer año de gestión (8-7-89 al 8-7-90) y está estrechamente relacionada con un proyecto de extrema apertura económica. Entre las principales medidas de política exterior figurarán las que se describen a continuación.

#### *En el plano global*

Su accionar externo en este plano estará orientado a proseguir una política de bajo perfil con respecto a los foros internacionales, privilegiando las relaciones bilaterales, en especial con los centros de poder político y económico de Occidente.

Dentro de este esquema, en el tema de la deuda y el orden económico internacional, su posición se mantendrá cercana a la que impulsó Chile, lo que implica un acercamiento a las posiciones que sustenta EEUU sobre el tema, a fin de acogerse a los beneficios del Plan Brady. En este sentido se sostendrán las políticas de ajuste monetario, negociaciones bilaterales con los organismos financieros internacionales y adquisición de su propia deuda, ya sea en el mercado libre o por vía de su capitalización en la privatización de las empresas estatales.

Respaldo a las iniciativas globales de desarme, pero sin participación en foros del tipo del Grupo de los Seis.

### *En el plano latinoamericano*

El mantenimiento de su política de corte neoliberal, que privilegia la apertura económica y comercial, las relaciones preferenciales con EEUU y el intercambio con los países más desarrollados no favorecerá a la profundización del proyecto de integración económica de América-Latina. El proyecto económico del gobierno contempla tan sólo el mantenimiento de fluidas relaciones con Brasil, como importante socio comercial, y posiblemente con Chile, como vía de acceso al comercio con el Pacífico.

La persistencia de su política orientada a incrementar las relaciones con EEUU le obligará a no participar de una solución regional del conflicto centroamericano. Su participación en el Grupo de los Ocho (Grupo de Río) se tornará difusa contribuyendo de esta manera a la involución de este foro regional.

### *Las relaciones con los EEUU*

El objetivo principal de la política exterior será el de continuar incrementando las relaciones con EEUU, a fin de obtener ventajas relativas en el campo económico y comercial. En este sentido la Argentina apoyará la mayoría de las iniciativas norteamericanas en el plano global (envío de tropas al Golfo Pérsico) y regional, así como también modificará algunas de sus posiciones externas que implican colisión con los intereses de los EEUU. Es posible también que sea un importante promotor de la creación del mercado común hemisférico –que impulsa el presidente Bush– manteniendo en este tema un perfil similar al que sostiene México.

### *Las relaciones con Europa Occidental*

Las relaciones en este plano estarán enmarcadas en un interés exclusivamente económico-comercial, ya que Argentina persistirá en su intención de abrir este importante mercado y conseguir apoyo financiero e inversiones. En el aspecto político las relaciones continuarán transitando por un periodo de bajo perfil (*low profile*), debido a la desconfianza que en Europa aún mantiene la figura de Carlos Menem en particular y del peronismo en general.

En relación a Gran Bretaña se continuará generando un clima de confianza mutua en las relaciones entre ambos países, por un lado para destrabar un importante mercado comercial y el consiguiente ingreso de divisas (ya que los intereses británicos en la Argentina aún son considerables) y, por el otro, para suprimir uno de los principales escollos en un mayor acercamiento a los EEUU. La discusión de la soberanía sobre las islas –puestas bajo un paraguas protector– será introducida gradualmente en la agenda de negociación.

### *Las relaciones con los países del Tercer Mundo*

La implementación del modelo neoliberal de inserción económica internacional no contempla las relaciones fluidas con países del Tercer Mundo, a excepción de las comerciales y, eventualmente, con los países de reciente industrialización (NICs) del sudeste asiático.

En este sentido, y en función de una pragmática política exterior basada en el actual modelo económico, es probable la reanudación de las relaciones con

Sudáfrica, lo que tornará cada vez más dificultoso defender su participación en el Movimiento de No Alineados.

Esta política de bajo perfil en los temas y la problemática del Tercer Mundo, limitará el campo de acción externo de Argentina y lo privará de participar y pronunciarse en temas que le incumben en su carácter de país periférico y en vías de desarrollo, tales como el diálogo Norte-Sur, el establecimiento de un nuevo orden económico internacional o el desarme mundial, entre otros temas.

### *Las relaciones con los países socialistas*

Las relaciones con estos países estará subordinada a simples intereses comerciales (ya que la URSS es hoy el principal cliente comercial de Argentina) y a su intención de mejorar sus relaciones con EEUU. El objetivo será entonces cambiar su actual dependencia comercial con la URSS, por un mayor flujo comercial con los EEUU. Por lo tanto se prevé un retroceso en el establecimiento de relaciones «sensatas», tanto políticas como económicas, con el bloque de países socialistas como los alcanzados por la anterior gestión.

En este sentido es posible que Argentina acompañe la adopción de condenas o presiones a los países socialistas donde los procesos de liberalización política aún no se han iniciado, tal es el caso de Cuba, Corea del Norte, Albania y algunos países socialistas de África.

Con respecto a los países de Europa del Este, Argentina mantendrá una política de bajo perfil —a la espera de las decisiones que adopte los EEUU para esta región— a pesar de sus expectativas de poder alcanzar fluidas relaciones comerciales con los mismos.

### **Escenario de política exterior ortodoxa**

Este escenario estaría encabezado por un grupo de políticos y técnicos que conciben a la política externa conforme a los lineamientos básicos y tradicionales de la política exterior peronista. Los principales rasgos de esta política ortodoxa son: 1) El de imprimir un fuerte carácter nacionalista a todas sus acciones; 2) mantener firmes tendencias autonomistas, combinadas con intenciones de liderazgo regional, y 3) sostener arcaicas visiones geopolíticas que tornan a la política exterior absolutamente imprevisible. Este escenario podría estar liderado por quien fuera vice-canciller durante los primeros meses del gobierno de Menem, el Dr. Archibaldo Lanus, quien renunció por diferencias con el canciller Cavallo.<sup>58</sup> Entre las posibles posiciones de política exterior figuran los que a continuación se detallan.

58. Es preciso aclarar que el Dr. Archibaldo Lanus es la expresión más moderada del sector peronista ortodoxo de tendencias nacionalistas. El dirigente más representativo en el área de política exterior de esta fracción, que aunque es minoritaria mantiene una importante cuota de poder, es el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Saturnino Aranda.

### *En el plano global*

El accionar externo en este plano estará orientado a utilizar los foros internacionales para manifestar la vocación tercerista<sup>59</sup> del gobierno y para condenar todo intento de intromisión y presión por parte de las superpotencias en los asuntos del Tercer Mundo.

En lo que respecta al tema de la deuda externa se reclamará por el establecimiento de un nuevo orden económico, y se privilegiarán las acciones unilaterales en cuanto a la negociación de intereses y capitales, aplicándose la tesis peruana al respecto.

Se condenará la presencia militar de ambas superpotencias en las diversas regiones del mundo apoyando, además, a los pueblos que luchan por su liberación. Se respaldarán también las iniciativas globales de desarme nuclear, pero sin referencia a las armas convencionales ya que aspira a convertirse en un importante productor y exportador de armamento.

### *En el plano latinoamericano*

Su tendencia a asumir posiciones de excesiva autonomía y con pretensiones de liderazgo, forzará a los países como Brasil, Venezuela y México a una política de relativa diferenciación para no dañar sus propios proyectos de integración regional y de relaciones maduras con EEUU.

El restablecimiento de arcaicas doctrinas geopolíticas,<sup>60</sup> reinstalará la desconfianza en las relaciones bilaterales con Brasil y con Chile. Esta actitud provocará un aislamiento regional de Argentina y retrasará el proceso de integración latinoamericano.

Su participación en los mecanismos de concertación regional se verá entorpecida por sus posiciones radicalizadas.

### *Las relaciones con los EEUU*

Las relaciones con este país se verán deterioradas debido a las expresiones manifiestamente hostiles por parte del Gobierno argentino. Frente a esta situación los EEUU mantendrán una política de desconfianza y relativo aislamiento, similares a las que se dieron con el gobierno del General Perón a fines de la II Guerra Mundial.

En este sentido, EEUU impulsará al resto de los países latinoamericanos para que establezcan una política de bajo perfil, excluyendo a la Argentina de algunas actividades hemisféricas como ejercicios militares o proyectos de desarrollo regional. También, EEUU presionará a Japón y Europa Occidental para que mantengan una política similar hacia Argentina.

59. Término derivado de la doctrina de la tercera posición enunciada por el General Perón en 1947 y que expresa una política de equidistancia frente a los bloques de poder.

60. Los sectores nacionalistas del peronismo ligados a las fuerzas armadas en la década de 1950 elaboraron doctrinas geopolíticas que señalaban a Chile y Brasil como potenciales enemigos por sus políticas expansionistas.

### *Las relaciones con Europa Occidental*

Con respecto a este plano los países europeos percibirán al gobierno argentino con un alto grado de desconfianza, derivado de sus posiciones radicalizadas e imprevisibles en las relaciones con las superpotencias. Esta percepción negativa se verá acentuada por la implementación de una agresiva política diplomática en el tema de las Islas Malvinas, que implicará permanentes condenas a Gran Bretaña, por lo tanto este país bloqueará todo intento de profundizar relaciones con cualquiera de los países de la Comunidad.

### *Las relaciones con el Tercer Mundo*

Las relaciones con los países del Tercer Mundo serán, al menos en lo retórico, el principal interés de la política exterior argentina. En este sentido su participación en el Movimiento de No Alineados será sumamente activa. Sin embargo, sus posiciones exageradamente nacionalistas generarán recelo entre los países más moderados del movimiento (India, Yugoslavia e Indonesia entre otros) y sus posiciones sólo tendrán sustento entre los países árabes y algunos de los países más radicalizados del Tercer Mundo.

### *Las relaciones con los países socialistas*

Al igual que con los EEUU las relaciones con los países socialistas, en especial con la Unión Soviética, se verán extremadamente deterioradas, debido no sólo a su tercerismo retórico, sino también a cierto anticomunismo impertante en la ecléctica doctrina internacional peronista. En estas arcaicas concepciones geopolíticas el «expansionismo soviético» es casi tan peligroso como el «imperialismo norteamericano».

## **Escenario de política exterior renovadora**

Este escenario estaría encabezado por políticos y técnicos pertenecientes a la facción interna del peronismo denominada «renovadora» que, a pesar de haber perdido la elección interna para la nominación de la fórmula presidencial, mantiene el control de la estructura partidaria. Este escenario estaría liderado por el Secretario de Relaciones Internacionales del partido, Lic. José Bordón, y por el grupo de políticos y expertos que le rodean. En rasgos generales este escenario se plantearía como una suerte de continuidad de la política exterior aplicada por el anterior gobierno radical, debido a las múltiples coincidencias que en esta materia se habían alcanzado con el peronismo renovador. Entre las posibles medidas de política exterior figurarían:

### *En el plano global*

El accionar externo en este plano estaría orientado a mantener ciertas constantes de la política externa argentina como el fortalecimiento de los organismos internacionales y la negociación como única alternativa válida para la solución de los conflictos. Con respecto a las iniciativas de paz seguramente se

proseguirá con la búsqueda de un acuerdo global entre las superpotencias que permita profundizar la distensión imperante. Se prevé también que el gobierno mantenga la ofensiva diplomática en relación a la vigencia de los derechos humanos en los distintos países del mundo.

### *En el plano latinoamericano*

Las relaciones con América Latina estarán en la agenda de prioridades del gobierno y se orientarán al fortalecimiento de la independencia y la autonomía de la región, que permita llevar adelante los procesos de democratización política y de desarrollo económico a través de los mecanismos de concertación y negociación existentes (Grupo de los Ocho) o con la creación de otros de ser necesarios.

En el tema de la deuda se continuará con la búsqueda de acuerdos regionales que permitan una concertación conjunta con los acreedores y el gobierno de EEUU en busca de mejores condiciones: reducción del capital y de la tasa de interés, créditos blandos para el desarrollo económico de la región, entre otras.

El diseño de la política hacia Latinoamérica tendrá como principal objetivo la profundización de las relaciones con Brasil que permita avanzar hacia la integración de toda la región.

En lo que respecta a la crisis centroamericana el gobierno mantendrá su participación en la búsqueda de una solución regional.

### *Las relaciones con Estados Unidos*

La formulación de la política exterior hacia EEUU estará fundada en el reconocimiento de la diversidad de perspectivas entre EEUU y América Latina, tal como hizo la anterior administración. Una vez delimitadas estas diferencias se hará necesario establecer las formas de negociación para su superación y la convivencia en aquellos puntos de disenso inevitables. Por otro lado, tendría lugar una búsqueda de intereses comunes, como son los valores democráticos y el respeto por las libertades individuales, entre otros.

### *Las relaciones con Europa Occidental*

Las relaciones con esta región pasarán un período en el cual los gobiernos europeos observarán con cierta desconfianza al gobierno argentino. Sólo después de este período de observación, si perciben señales positivas por parte de éste, se restablecerán relaciones más intensas, implantándose los tratados de asociación con Italia y España (firmados en 1987 y 1988 respectivamente) y suscribiéndose otros, posiblemente con Suiza y Alemania Federal.

En cuanto al tema de la soberanía sobre las Islas Malvinas se sostendrá el permanente reclamo ante todos los foros internacionales. Por otro lado, se intentará restablecer el diálogo bilateral, utilizándose los buenos oficios de un tercer país imparcial o alguna otra estrategia para romper el impasse en las relaciones.

Los temas que formarán parte de la agenda con vista a la unificación europea en 1992 serán: el proteccionismo y el endeudamiento, como aspectos pro-

blemáticos, y la cooperación económica, las posibilidades de transferencia de tecnología y las afinidades socioculturales, como aspectos positivos a profundizar.

#### *Las relaciones con el Tercer Mundo*

Argentina mantendrá invariable su adhesión al Movimiento de Países No Alineados, e intentará profundizar el proceso de «desideologización» en las relaciones entre los estados que componen este organismo, proceso que se inserta en la progresiva distensión entre los bloques. Siguiendo esta lógica pondrá la definición de intereses comunes a todos los países miembros que, teniendo en cuenta la nueva realidad internacional, facilite el diálogo Norte-Sur y promueva una creciente cooperación Sur-Sur.

#### *Las relaciones con los países socialistas*

Siguiendo los preceptos de pluralismo y del no alineamiento el gobierno mantendrá fluidas relaciones con la totalidad de los países socialistas como forma de diversificar sus apoyos políticos y su mercado comercial.

Las relaciones con esta región, al igual que con EEUU, estarán fundadas en la delimitación de diferencias y en la búsqueda y profundización de intereses comunes. La relación con la Unión Soviética se insertará, además, en el marco de la distensión mundial y de la política exterior soviética para Latioamérica basada en los intereses recíprocos.

## CONCLUSIONES

En un plano general el balance del primer año de gestión del gobierno peronista en el área de la política exterior se plantea como una ruptura con la mayoría de las políticas implementadas por el anterior gobierno democrático. Esta ruptura es consecuencia de la aplicación de un modelo y estrategia de inserción internacional diametralmente diferente, que privilegia sobre todo las relaciones con los países occidentales. Es cierto que el contexto internacional es también muy diferente al de 1983 y que, por lo tanto, algunos objetivos de la política exterior ya no pueden ser los mismos; sin embargo, la lectura que la nueva administración hace de este contexto parte ya de una concepción ideológica distinta. La historia de las relaciones exteriores argentinas se desarrolló —con diversos matices— entre una política exterior tendiente a la autonomía nacional y una política exterior de subordinación a las potencias de turno y el actual gobierno parece haber optado más bien por esta última como estrategia.

Este cambio en los patrones de la política exterior argentina se hacen más evidentes en las relaciones con EEUU. Los nuevos criterios con los que se desarrollan los vínculos con Washington explican a su vez muchas de las posiciones asumidas por el gobierno del presidente Carlos Menem en los diversos planos de las relaciones externas: la precipitada recomposición de relaciones

con Londres, el bajo perfil asumido por Argentina en la Cumbre del Movimiento de No Alineados, en el Grupo de los Ocho (Grupo de Río) y en las relaciones con la URSS. La sucesión de actitudes condescendientes, de señales de buena voluntad y de concesiones propiamente dichas que ha hecho el actual gobierno para con los EEUU parecen más propias de la década de 1950 que de la posguerra fría. Por otro lado, cuando la nueva diplomacia argentina hace referencias a la «recomposición de relaciones con los EEUU» está desconociendo el buen nivel de entendimiento –bajo la fórmula de relaciones maduras– alcanzado por la anterior administración y, por lo tanto, pone en evidencia criterios ordenadores basados en una concepción, si no de subordinación, al menos de un estéril seguidismo.

Otros aspectos en donde se evidencian los cambios en los patrones de la política exterior es la estrategia diplomática con respecto al diferendo de soberanía por las Islas Malvinas. Mientras que hasta 1989 se privilegió una estrategia multilateral a través de los diversos organismos internacionales, el nuevo gobierno ha optado por un intento de solución bilateral, aun a costa de tener que ceder en algunas cuestiones. Esta actitud de bajo perfil hacia las estrategias multilaterales se evidencia también en las relaciones con el Movimiento de No Alineados, con el Grupo de los Ocho (Grupo de Río) y en casi todos los organismos donde la Argentina participó durante el último año.

A pesar de estos diametrales cambios en los patrones de la política exterior ha habido algunos aspectos en donde se ha mantenido una cierta continuidad: la integración con Brasil, la prioridad asignada a la región latinoamericana, las relaciones con algunos países de Europa Occidental, como Italia y España, son algunos ejemplos de ello.

En cuanto a las perspectivas para la presente década es muy difícil elaborar conclusiones en un trabajo prospectivo, a lo sumo cabría una opinión propia, como cuál es el escenario más probable, o el que más se ajusta a los intereses nacionales y a la imagen argentina en el mundo, pero una opinión de este tipo tendría un carácter puramente subjetivo. Además, como señalé al principio, el objetivo de esta parte del trabajo no es dar por seguro lo que sucederá con la política exterior argentina en los próximos años, ni predecir acontecimientos inevitables. El objetivo es, fundamentalmente, el de presentar las tendencias prevalecientes, entre la infinidad de acontecimientos posibles, con el único fin de reducir las sorpresas y sensibilizar a los actores políticos, analistas y decisores interesados en el tema.