

## “Dime como piensas y te entenderé como actuaste” RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE CREENCIAS Y LA POLÍTICA EXTERIOR ENTRE 1976 A 1999

Por Lic. Melisa Galvano

### CULTURA Y SISTEMA DE CREENCIAS

Para entender el delineamiento de una política exterior se deben diferenciar las **variables externas** que refieren a las características del sistema global dentro del cual se da la interacción entre los actores y las **variables internas** relacionadas con el tipo de régimen político. Antes de desagregar los elementos que componen a éstas últimas, se debe considerar una diferenciación entre la dinámica doméstico y la internacional porque ésta última es de tipo difusa y anárquica – no en sentido de falta de reglas sino de autoridad superior- mientras que espacio doméstico es una estructura con autoridad jerárquica. Van Klaveran<sup>1</sup> propone un modelo de estudio, en el cual se diferencian tres elementos internos para poder entender la lógica de acción de las políticas latinoamericanas, en primer lugar se encuentran las características del **sistema político** que se relaciona con la forma de organización interna, en segunda instancia se están las **políticas económicas** que según sea su naturaleza se dará el modelo de inserción económica y finalmente el tercer componente son las **estrategias de desarrollo** relacionadas con los procesos de integración. Por otro lado, se destaca la importancia de los **factores histórico, sociales y culturales** porque generan un marco de valores y percepciones relacionadas que influyen al momento de generar demandas y por ende en la elección del menú de políticas.

En el párrafo anterior se intentó destacar la importancia de los elementos del sistema interno, es decir del tipo de régimen político que se intenta estudiar, es importante tener presente que un cambio de régimen no significa necesariamente un cambio en la política exterior, porque ello va a depender del grado y profundidad del cambio<sup>2</sup>. Tomando como referencia a Lasagna<sup>3</sup> se establece que existen diferencias

---

<sup>1</sup> Van Klaveren, Alberto, “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar”, en revista *Estudios Internacionales*, N° 98, Santiago de Chile, abril-junio 1992 Pág. 179

<sup>2</sup> Lasagna, Marcelo, “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, en *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, N° 32, Barcelona, 1996, sitio [www.cidob.org](http://www.cidob.org)  
Pág. 47

<sup>3</sup> Lasagna, Marcelo, Ob. Cit. Pág. 51

vitales entre un **sistema democrático** y **sistema autoritario**, en lo que hace a los **valores y principios** éste último busca el orden, la intolerancia, opacidad y extralegalidad mientras que en uno democrático se ponderará el consenso, la tolerancia, pluralismo, transparencia y legalidad. Por otro lado las **reglas del juegos** también son diferentes porque en los regímenes autoritarios se da una participación limitada, un sistema endeble de derecho como medio para resolución de conflictos, falta de control y de acceso al poder, a diferencia de ello las democracias establecen una dinámica de competencia política permitiendo el acceso al poder a la alternancia y al establecimiento de control. Finalmente en relación a la variables **estructura de autoridad** se establece que los autoritarismos ponderan estructuras centralizadas con elitismo extremo, burocracias subordinadas, roles jerarquizados y precarios a diferencia de los sistemas democráticos que optan por la diferenciación de roles con burocracias autónomas y estructuras flexibles.

La **variable "creencias"** es muy importante al momento de analizar el curso de acción de una política porque actúan como un lente por medio del cual se lee el mundo y de allí se forman imágenes o percepciones del mismo a partir de las cuales se actuará. Se pueden distinguir las **creencias filosóficas** relacionadas a la naturaleza de la política, relaciones internacionales, al rol del individuo y las **creencias instrumentales** que tienen que ver con la relación que existe entre medios y fines. Estas últimas inciden sobre las **creencias contextuales** y en la imagen y percepción que se tiene del país en el sistema internacional.<sup>4</sup>

El siguiente trabajo en primera instancia analizará los rasgos centrales del sistema de creencias de cada gobierno y luego se escogieron dos temas de agenda que son: la relación con Estados Unidos y América Latina.

### **PROCESO DE REORGANIZACIÓN NACIONAL (1976- 1983)**

En primera instancia se establecen tres ejes rectores: supuestos relacionados al **realismo político**, perspectivas de **geopolítica** clásica y el **anticomunismo**, pero es importante aclarar que toda concepción se enmarca dentro de una **cultura**

---

<sup>4</sup> Russell, Roberto, "Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976-1989", en *Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 204*, de FLACSO / Argentina, Buenos Aires julio 1996. Pág. . 3

**político-social** con ello se refiere al hecho de que tanto la aplicación del realismo como de la geopolítica tuvieron una previa interpretación personal de sus ejecutores, de allí que al momento de leer el actuar bajo la luz de las ideas que motivaban la conducta es importante tener presente que no son ideas puras.

El **sistema de creencias** de los ideólogos del golpe estaba sustentado el realismo clásico que concibe una naturaleza pesimista del hombre que se traduce en leer el **sistema internacional** como un campo bélico de conflicto permanente que en el caso específico de la concepción de los militares argentinos llevó a leer el contexto internacional bajo los lentes de una guerra global en el cual no se respetan las fronteras porque se enfrentaban dos sistemas de ideas y valores.<sup>5</sup> En relación a la lectura del **Estado** el realismo lo concibe como un actor autónomo y unitario, guiado por ciertos objetivos supremos, en este caso la identificación de medios y fines fue justificada desde el principio de geopolítica y el anticomunismo. La lectura que se tenía del concepto de geopolítica se encontraba influenciada por las corrientes filosóficas e históricas de pensadores alemanes ideólogos de la "doctrina del Estado-potencia" y de geopolíticos clásicos como Mahan o Spykman.. Hasta el momento se hizo referencia a la concepción del sistema internacional, luego del Estado y finalmente se referirá a la influencia que tuvo el **rol individual** en el sistema de creencias, con ello se refiere al caso de la diplomacia económica que se vió altamente influenciada por el liberalismo económico y el conservadurismo político. Este sistema de creencias llevó a consolidación de ciertas **imágenes** que van a guiar el curso de acción en los temas de agenda principales:

- "una búsqueda de buenas relaciones con Estados Unidos que nunca implicó alineamiento , salvo durante el breve período de Galtieri pre-Malviana."<sup>6</sup>

- "un alto perfil en América Latina motivado por razones de realpolitik e ideológicas"<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.8

<sup>6</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.12

<sup>7</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.12

- "un pragmatismo político contra-coeur determinado por la situación de aislamiento político del país que fue también acompañado por posiciones pragmáticas en materia económica y comercial"<sup>8</sup>
- "un bajo perfil en el eje de coordenadas Norte-Sur"<sup>9</sup>

### ***La relación con Estados Unidos***

Planteados los ejes principales se pasará a analizar uno de los temas de agenda principales que fue la relación con Estados Unidos que a nivel macro se vio relacionada a las búsqueda de un buen entendimiento pero no un alineamiento directo. Es importante diferencia distintas etapas que atravesó la relación. **En una primera** etapa existieron varios motivos que llevaron a buscar consolidar una buena relación con Estados Unidos, la primera de ella se relaciona con las lucha global contra el comunismo, los militares se definían como occidentalistas y de fe cristiana lo cual consideraban que los acercaba mas a Washington que lo consideraban el único país capacitado enfrentar a la URSS. La segunda causa fue la económica, se consideraba que los vínculos económicos con USA le daba al país una ventana de oportunidades importantes. Otra causa por la cual se buscó afianzar la relación tiene que ver con el posicionamiento que se tenía en la región, puesto que había dos frentes de conflictos: uno con Chile por la problemática de Beagle y otro con Brasil por el aprovechamiento hidroeléctrico del Paraná. Finalmente, no se tenía sentimiento de pertenecer al Tercer Mundo porque se consideraba que tenían demasiados recursos y riqueza para aunar fuerzas con los países subdesarrollados, por otro lado se consideraba que no era oportuno participar de las temáticas de No Alineados dadas las diferencias políticas, ideológicas, históricas y socioculturales con sus miembros<sup>10</sup>, el sentimiento de no pertenencia llevó a considerar el retiro del bloque más nunca se efectivizó.

Cuando en Estados Unidos asume la presidencia Carter ( enero de 1977) se da una **segunda etapa** en las relaciones bilaterales porque la política de protección de los derechos humanos de Washington criticaba la violaciones del régimen argentino. Esto generó en el país la ***sensación de soledad, incomprensión y de cercamiento***

---

<sup>8</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.12

<sup>9</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.12

<sup>10</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág. 14-15

**externo.** A nivel de ideas se percibía una “soledad intelectual”<sup>11</sup> relacionada a las crisis democráticas de la región, en el aspecto político también se percibía cierto sentimiento de soledad y finalmente en lo que hacía a la guerra global contra el comunismo se percibía que ni Estados Unidos bajo el ala de los demócratas ni la Europa socialdemócrata estaba entiendo la peligrosidad del enemigo, de allí que también sentía la soledad ante el comunismo al que debía enfrentar sola porque dada la situación debía “autodefenderse” al tiempo que veía la deuda que les tenía a países como Argentina el occidente desarrollado al haberse retraído y ser indiferentes de la lucha, en ese contexto es que se volvió a mirar hacia América Latina considerada la “reserva moral de occidente”<sup>12</sup> y se adoptó visión pragmática hacia el Tercer Mundo.

La **tercera etapa** con Estados Unidos estuvo signado por un lado por la asunción de Reagan y por los cambios que se dan con el ascenso de Viola y su canciller Camillón de ideas realistas y pragmáticas que le asigna un **segundo lugar a las problemáticas de tipo ideológicas** de allí que se buscó mejorar las relaciones con Estados Unidos reconociendo que compartían intereses pero también había ciertas áreas de posturas divergentes. Pero aquí se dio un punto importante a considerar que tiene que ver con la política paralela de Galtieri quien era el comandante en jefe del Ejército y miembro de la Junta y promovía el alineamiento automático con Estados Unidos defendiendo la lucha global contra el comunismo, aquí se ve como se enfrentan dos posturas internas que hacen peligrar la política exterior, el máximo exponente de la doble vía de la política se dio en 1981 cuando Galtieri viaja a Estados Unidos y apoya la intervención “formal” en la sub-región e incluso ofrece hombres del ejército para la fuerza de Paz del Sinaí<sup>13</sup>.

La **cuarta etapa** en las relaciones con Estados Unidos estuvo signada por el ascenso de Galtieri y su política de **alineamiento absoluto** a los objetivos estratégicos globales y regionales de Reagan.<sup>14</sup> Pero la guerra de Malvinas significó la revisión de la guerra ideológica global y por el contrario tuvo que declararse dispuesto a recibir “la mano de quien se la quisiera dar”<sup>15</sup> aunque ello podía significar la de la URSS. Nuevamente se tenía la sensación de incompreensión y de agresión del Occidente desarrollado.

---

<sup>11</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.15

<sup>12</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.18

<sup>13</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.29

<sup>14</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.29

<sup>15</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.30

La **quinta etapa** se relaciona con la etapa post Malvina y con el replanteo de Argentina de su rol en el sistema internacional que significaba el abandono de darle el rol central al conflicto Este-Oeste hecho que le acerca aún más a No Alineados.

### ***Relación con América Latina:***

La relación con la región en parte se vio condicionada por la relación que se tenía con Estados Unidos, cuando asumió Carter la sensación de abandono en la lucha contra el comunismo llevó a un acercamiento con los vecinos en afán de establecer lazos vis a vis la necesidad de "autodefensa". Se empezó por considerar a occidente como una reserva del alma que iba más allá de la geografía y se hizo hincapié en la relación con la región considerándola la "**reserva moral de occidente**" que no había perdido los valores esenciales. Se buscó revitalizar al "occidente viejo"<sup>16</sup> desde América Latina desde dos vías, por un lado se establecieron alianzas estratégicas para combatir al comunismo y por otro lado se consideró que el principio de no intervención no podía regir mientras que avanzaba la amenaza comunista de allí que en la XII Conferencia de Ejércitos Americanos (Bogotá – 1979) establece la falta de actualidad de los principios del derecho internacional ante la situación que se atravesaba, éstas ideas de intervención tuvieron dos expresiones materiales: Bolivia y Centro América<sup>17</sup>. Se tenía un fuerte discurso integracionista pero en realidad para los militares argentinos la región no era más que un "best second"<sup>18</sup>. El proceso de integración que se propiciaba con la región estaba relacionado a alianzas estratégico-militares para mantener la Doctrina de Seguridad Nacional

En referencia al caso de América Central la intervención se dio en **Nicaragua** bajo el propósito de localizar a integrantes del ERP y Montoneros que supuestamente se habían unido a grupos sandinistas , fue por ello que se apoyó a Somoza y se enviaron agregados militares a países vecinos , funcionarios y demás personal en pos de reforzar la situación en América Central que se encontraba amenazada por el vacío dejado por Carter.

---

<sup>16</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.18

<sup>17</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.19

<sup>18</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.23

En el caso de **Bolivia** el triunfo en las elecciones presidenciales de la Unión Democrática Popular se lo concibió como una amenaza a la seguridad porque era un gobierno de bases centroderechistas, de allí que el golpe de estado que dio el general Meza en 1980 contó con el apoyo del Ejército argentino proveyendo fondos y armamentos, por otro lado se enviaron militares entrenados en la lucha antisubversiva y a nivel institucional fue el primer país en reconocer al gobierno de Meza. El tema se trató en la OEA y la postura de Argentina fue de abstenerse a votar proclamando la necesidad de respetar el principio de no intervención. Esto tuvo repercusiones en Estados Unidos puesto que Carter condenó enérgicamente el golpe a la vez que promovía la necesidad de respetar la democracia.<sup>19</sup>

En relación con **Brasil** se destaca el temor que existía por el expansionismo brasileño en la cuenca del Plata, se establecía una fuerte política de competencia pero que dado el conflicto con Chile no se podía mantener por mucho tiempo dos frentes de conflictos, fue por ello que en el marco de un equilibrio y bajo los principios de realpolitik se encausó la relación en el marco de una "competencia amistosa"<sup>20</sup>, es importante considerar que la disparidad existente en los atributos de poder habían encausado la relación en una lógica de "cautelosa rivalidad de la que era necesario salir, por ello la firma del Acuerdo Tripartito sobre "Corpus-Itaipú" en 1979<sup>21</sup>. Por otro lado la segunda hipótesis de conflictos era con Chile por la causa del Beagle, luego de un momento de alta tensión y casi prebélico se dio la mediación diplomática del Vaticano a cargo del cardenal Samoré y de Estados Unidos. En 1979 se firma el acuerdo de Montevideo por medio del cual se acepta la mediación y se comprometen a volver a la situación anterior a 1977.<sup>22</sup>

Luego de Malvinas y tras la necesidad de repensar el rol del país se establece que ya no había lugar para desarrollar una estrategia de acción en el eje Este-Oeste porque en realidad los temas que preocupaban se enmarcaban en el eje Norte-Sur, de allí que busca acercarse a los países que presentaban problemas característicos del "sur" como lo era el caso de la región.

---

<sup>19</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.21

<sup>20</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.23

<sup>21</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.23

<sup>22</sup> Hirst, Mónica y Russell, Roberto, *El Mercosur y los cambios en el sistema político internacional*, Buenos Aires, Fundación OSDE, 2001, Módulo II, Unidad 7 ("La inserción internacional de la Argentina"). Pág.202

## **GOBIERNO DE ALFONSÍN (1985-1989)**

En primer lugar hay un punto de inflexión vital para entender éste sistema de creencias, que tiene que ver con el retorno de la **democracia**, de allí que la promoción de valores democráticos, de justicia y paz van a ser permanentes tanto hacia el interior como hacia el sistema internacional porque se definía a Argentina como un país “ **occidental, no alineado y en vías de desarrollo**”<sup>23</sup>. La llegada de Alfonsín al poder marca una etapa en la cual los principios que se van a ponderar son casi opuestos por definición a los del régimen anterior. Se apoyó en supuestos idealistas vinculado a la corriente de pensamiento del filósofo alemán Krause -es un pensamiento híbrido en el sentido que mezcla **corrientes liberales** con cierto socialismo y moralismo , bajo estos principios el pensamiento krausiano concibe las relaciones internacionales desde la búsqueda de una unión universal que lleva a una federación mundial permitiendo a sus miembros participar de la Razón Suprema y el Bien, es por ello que se la relación con ideas kantianas.<sup>24</sup> Estas ideas sumadas a las del **reformismo latinoamericano** y del **radicalismo** marcaron ciertos puntos características del gobierno en tanto que se concebía una visión optimista de la naturaleza humana concibiendo al individuo como actor principal al tiempo que los derechos y fines son el ultimo punto de todo análisis y acción política. Sustentaban sus ideas sobre una concepción de **intereses cooperativos**, por lo cual la acción conjunta tanto entre individuos como entre Estados conduce al beneficio mutuo, de allí que se creía en el progreso y se tomaba a la acción humana como medio para el cambio, finalmente se concebía a la democracia y al derecho como condiciones sine quo non para la paz interna e internacional.<sup>25</sup> Este sistema de creencias se materializó en los siguientes cursos de acción de política exterior<sup>26</sup> :

- Respecto a Estados Unidos se da un cambio parcial puesto que se desplaza la relación de los supuestos del modelo Este-Oeste.
- También se cambió el perfil de relación con América Latina.
- Se estableció una mayor preocupación las problemáticas del eje Norte-Sur lo cual significó un acercamiento a No Alineados.
- Mayor participación en los foros internacionales.

---

<sup>23</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.39

<sup>24</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.8

<sup>25</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.8

<sup>26</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.8 y 38

- Se adoptó un modelo de pragmatismo en lo que hacía a las relaciones económicas internacionales.
- Hacer frente a los problemas heredados del régimen por ejemplo el conflicto por el Beagle y Malvinas.
- Crear vínculos con el exterior que protegieran la democracia en el país.

Otro punto importante a destacar fue la promoción por el **derecho internacional** como un medio que tienen los más débiles frente a las políticas de los más poderosos en un sistema anárquico, de allí también la protección de la ética como rectora de las acciones.

### ***Relación con Estados Unidos***

Dado que se establecía una fuerte relación entre **democracia, seguridad y desarrollo** se le planteaba a Estado Unidos que la única forma de garantizar su paz y seguridad sería por medio de regímenes democráticamente consolidados de allí que tomaba a la **deuda externa** como un elemento perjudicial para ello y se abogaba ayuda frente a los temas de desarrollo. Por otro lado, dada la posición en la que se encontraba Argentina el eje de conflicto Este-Oeste ya no era de vital importancia y a diferencia de ello cobra vigor los temas del **eje Norte-Sur** porque se consideraba que la guerra era producto de la falta de satisfacción de las necesidades, de allí que se abogaba por dichas temáticas.

Por otro lado, la relación con Estados Unidos se vio enmarcada en la definición que se hizo de Occidente puesto que se consideró la **"occidentalidad cultural"** del país en base a ciertas consideraciones que por un lado rechazaban alianzas en el eje Este-Oeste al tiempo que se diferenciaban los intereses de occidente de los de Estados Unidos y se abogaba por la **"recomposición madura"**<sup>27</sup> de las relaciones como punto esencial para establecer un espacio legítimo para la resolución de discrepancias, entre los temas divergentes se destaca : la crisis centroamericana, la política nuclear, el

---

<sup>27</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.40

desarrollo del proyecto misilístico Cóndor II, y los vínculos militares entre la Argentina y Estados Unidos.<sup>28</sup>

En relación al **plan Cóndor II** se establece que se lo concebía como un instrumento de disuasión ante un ataque y como un punto de negociación con Gran Bretaña en el tema de Malvinas, pero cuando fue identificado por el servicio de inteligencia norteamericano comenzó la política de Washington por desactivarlo. Sin embargo en 1985 el Poder Ejecutivo aprobó los Programas Cóndor I y Cóndor II como parte del Plan de Satelización de la Fuerza Aérea Argentina<sup>29</sup> enfrentado la oposición de Estados Unidos quien decide crear en 1987 el régimen **MTCR** -(*Missile Technology Control Regime*), un acuerdo firmado fuera de las Naciones Unidas- para impedir la exportación de tecnología misilística a los países en vías de desarrollos.<sup>30</sup> La decisión argentina hay que leerla en el contexto de la firma de un acuerdo entre USA y la URSS de un tratado bilateral para la eliminación de misiles de alcance intermedio porque si los que dictaban las reglas decidían dicha política los países con menos poder no podían distar mucho de ello en sus decisiones. En la visita de del asesor especial del Departamento de Estado sobre política de no proliferación -Richard Kennedy- en 1988 se procuró bajarle el tono a la problemática .

Otro escollo en la relación bilateral era el tema de **Malvinas** , porque del lado de los militares argentinos se percibió la postura norteamericana como una traición, si bien desde Estados Unidos no se quería perjudicar la relación tampoco se quería dañar el vínculo con Gran Bretaña, por ello se mantenía cierta neutralidad en el conflicto dando signos de buena voluntad para las dos partes. En relación a Argentina "En diciembre de 1983, poco antes de la toma de mando de Alfonsín, el gobierno de Reagan anunció que levantaría el embargo que pesaba sobre la asistencia militar a la Argentina desde la enmienda Humphrey-Kennedy de 1977. La medida comenzaría a regir a partir del momento en que. El hecho provocó una gran repercusión en Gran Bretaña (...)De todos modos, cabe señalar que el levantamiento del embargo de armas no se concretó en forma amplia hasta el siguiente gobierno de Carlos Menem."<sup>31</sup> Pero en general la postura de neutralidad de Estados Unidos por momentos lo hacía percibir mas cercano a Argentina y otras a Gran Bretaña.

---

<sup>28</sup> <http://www.argentina-rree.com>

<sup>29</sup> <http://www.argentina-rree.com>

<sup>30</sup> <http://www.argentina-rree.com>

<sup>31</sup> <http://www.argentina-rree.com>

Es importante marcar un punto de inflexión en la relación bilateral dado por la decisión argentina dar un **“giro realista”**<sup>32</sup> en lo que hacía a la relación con USA en 1984, ello se vio materializado en las siguientes medidas: los planes de estabilización económica –el Austral, (1985 – 1988) y el Primavera (1988 –1989); la normalización de las relaciones con el Fondo Monetario Internacional y los organismos internacionales de crédito ; disminución del tono hacia las crisis centroamericana, y por el anuncio de cambios en materia de explotación petrolera (1985) más allá de los cambios el giro no fue completado y será retomado por la administración siguiente aunque con una profundización del vínculo.

### ***Relación con América Latina:***

La búsqueda de protección de la democracia como principio rector de la política argentina se relacionaba con la realidad que atravesaban los países de la región, muchos de ellos venían de gobiernos dictatoriales y en menor o mayor medida todas estaban en un **proceso de transición**, de allí la necesidad de encarar los déficits institucionales desde la búsqueda de apoyo al desarrollo, que era en parte el discurso que se le planteaba a Estados Unidos. En el gobierno de Alfonsín se le da una vital importancia al eje Norte-Sur porque se establece que el único medio para mantener la paz y estabilidad era respondiendo a la falta de desarrollo como presentaba la región en su conjunto, es por ello que el abandono de un rol enérgico en el eje Este-Oeste llevó a aunar fuerzas con países ubicados en el “sur” mediante la promoción de ideas de **cooperación, concertación e integración**<sup>33</sup> que a nivel global significó un acercamiento con No Alineados y a nivel regional con los vecinos entre lo que se promovía la cooperación intra-sur.<sup>34</sup>

En primera instancia se consideraba la democracia como una condición sine qua non para el desarrollo de un sistema integracionista y de paz regional. Se planteaban los siguientes **ejes para la cooperación** con los vecinos: por un lado la necesidad de priorizar las variables de corte político para consolidar una fuerte voluntad política , la necesidad de comenzar por la vía política para luego pasar al eje

---

<sup>32</sup> Reficco, Ezequiel, “Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)”, en *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, N° 32, Barcelona, 1996, Pág. 80sitio [www.cidob.org](http://www.cidob.org)

<sup>33</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág.44

<sup>34</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit, Pág. 44

económico y comercial. En segunda instancia se planteó que al no haber lugar para soluciones individuales la **autonomía política** y el desarrollo económico tenían que ver con la capacidad establecerlos de la región en su conjunto y no de los países individualmente. Como tercer punto se estableció que el aislamiento y la no formación de bloques llevaría a aumentar las diferencias con los países más desarrollados por ello la necesidad de aunar fuerzas y en última instancia se hizo hincapié en la necesidad de **“regionalizar los problemas”**<sup>35</sup> relacionado al aumento de autonomía regional, los medios que se propiciaron fueron el aumento de cooperación e integración en los organismos internacionales como la ALADI .

También se buscó cooperación en temas de armamentos, dado que el control de los mismos se estableció por medio de acuerdos bilaterales con Brasil y Chile, evitando la firma del Tratado de Tlatelolco que propiciaba la eliminación de armas nucleares en América Latina. Otra área que se trabajó a nivel regional se relaciona con la deuda externa ya que se buscó establecer mecanismos de cooperación e integración en pos de formar un cartel de deudores se destaca el Consenso de Cartagena. En cuanto a la crisis en Centroamérica formo el Grupo de Apoyo a Contadora.

Durante éste gobierno se dan los primeros pasos del bloque regional del **MERCOSUR** que tiene su origen en el acercamiento que se dio entre Argentina y Brasil en pos de negociar ciertos puntos de interés mutuo y en el marco de un intento de retomar cierto proceso de cooperación bilateral tanto a nivel comercial como así también nuclear que eran dos áreas que a los dos les importaba acordar. Estos pasos son muy importantes porque se venía una relación ríspida en la década del setenta, de allí que el acercamiento entre los socios mas importantes de la región marca un buen punto para el nacimiento del bloque. Finalmente, con respecto a Chile se destaca la búsqueda de soluciones pacíficas como referéndum y firma de tratados.

### **GOBIERNO DE MENEM (1989-1999)**

Este gobierno era otro régimen con una estructura de autoridad relacionaba a una conducción de tipo “carismática” pero altamente criticada por la concentración de poder en el ejecutivo con la excusa de la lentitud del legislativo. Los mismo sucedía

---

<sup>35</sup> Russell, Roberto, Ob. Cit , Pág. 45

con el poder judicial porque las repetidas intromisiones del ejecutivo en su actuar llevó a un paulatino proceso de "pérdida de seguridad jurídica"<sup>36</sup> En relación al área económica se establece que había un proceso de total desestabilización con un grave proceso de hiperinflación que debía ser controlado, de allí que se encontró la solución en la apertura de la economía implementando **recetas neoliberales** basadas en la privatización de empresas, desregulación de mercado interno y de las finanzas.<sup>37</sup> Estas intromisiones se dieron también en el ámbito de la política exterior puesto que muchas de las medidas tomadas se relacionaban con decisiones económicas que se gestaban en el Ministerio de economía y no en Cancillería. Hasta aquí se puede ver claramente que en diferentes ámbitos de actuación se plantea una misma dinámica de acción que tenía que ver con la ponderación de una política económica alrededor de la cual se disponía el resto de prioridades. En éste gobierno los principales intereses eran de carácter económico de allí que el pragmatismo aplicado se dio tanto a nivel internacional en lo que se relaciona con la elección de socios y a nivel interno en cuanto a la intromisión en las áreas donde se necesitaba modificaciones.

En primera instancia se destaca una nueva definición del concepto de **occidentalidad** que pasó de ser una concepción ético-cultural a significar un fuerte **vínculo político-económico** con los países del bloque y especialmente con Estados Unidos, es por ello que dentro de esa conceptualización no se concebía la idea de no alineamiento. Por otro lado los términos subdesarrollo y occidentalidad se concebían como opuestos y se establecía que si el país en ese momento pertenecía al primer grupo solamente era por la implementación de ciertas políticas erradas pero que con una reorientación se entraría rápidamente en la segunda categoría. Se consideraba vital una **"reconexión"**<sup>38</sup> con el mundo de allí que se no se distingue una agenda política y una económica, en realidad las dos formaban parte del mismo proceso de reconexión. Se leía que el desarrollo solamente era posible estableciendo relaciones con los líderes de occidente y el interés nacional se estableció en términos económicos, pero la reintegración<sup>39</sup> a Occidente tenían los costos un de un reajuste interno y externo .

---

<sup>36</sup> Stuhldreher, Amalia "Régimen político y política exterior en la Argentina: el caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)" Perfiles latinoamericanos, junio, número 022. Facultad Latinoamericana Ciencias Sociales. Distrito Federal México, Pág. 87 en <http://redalyc.uaemex.mx/Stuhldreher>

<sup>37</sup> Stuhldreher, Amalia, Ob. Cit , Pág.89

<sup>38</sup> Reficco, Ezequiel , OB. Cit, Pág.69

<sup>39</sup> Reficco, Ezequiel , OB. Cit, Pág. 69

Además de redefinir el término de occidentalidad se establece la necesidad de delinear una política exterior basa en el **realismo, pragmatismo y normalidad**<sup>40</sup>, con ello se refería a que se iban a definir aliados en términos de beneficios por ello la necesidad de acercarse a los líderes de occidente, los cambios que se debían implementar por una parte respondían a una política realista pero también al pragmatismo en tanto que los miembros de éste régimen era hombres de acción más que de reflexión. En este sentido se dieron cambios en el actuar de Argentina en los foros internacionales porque se consideraba que Argentina siempre se había declarado occidental pero que en los actos no se comportaba como y que era momento para asumir de pleno su carácter como tal, de allí que adopta una postura **netamente "pro-occidental"** y ello lo llevó en algunas ocasiones a enfrentarse a países de la región como fue el caso de Cuba <sup>41</sup> en Naciones Unidas al tiempo que se cambio la votación se asume una nueva postura en dicho organismo que tenía que ver con el envío de tropas en misiones de paz en éste punto se destaca la creación de los cascos blancos.

### **Relación con Estados Unidos**

La principal lectura que se hizo de Estados Unidos fue la de **socio estratégico** porque se lo veía como el único capaz de ayudar al país a cumplir con sus "cuatro objetivos de política económica interna y externa: la eliminación de la hiperinflación y el logro de la estabilidad y el crecimiento económicos, la renegociación de la deuda externa y la búsqueda de credibilidad y capitales externos"<sup>42</sup>, de allí la necesidad de consolidar una alianza económica y estratégica" con los países occidentales más desarrollados principalmente con USA. Se quería poner fin del "excepcionalismo argentino" en el sentido de que no se podía tener la idea de que se estaba más allá de lo que sucedía en el sistema como si ello no influyera hacia el interior. <sup>43</sup>

En lo que respecta a la nueva política de "relaciones especiales con Estados Unidos" se estableció una agenda bilateral con cuatro ejes esenciales que muestran a

---

<sup>40</sup> Stuhldreher, Amalia, Ob. Cit , Pág. 88

<sup>41</sup> Stuhldreher, Amalia, Ob. Cit , Pág. 90

<sup>42</sup> Corigliano ,Francisco Capítulo 1: La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de "Relaciones especiales" en <http://www.cema.edu.ar>

<sup>43</sup> Reficco, Ezequiel , OB. Cit, Pág. 74

densidad que tendría la relación que se buscaba consolidar ellos fueron : " 1) las adoptadas por el gobierno argentino respecto de cuestiones estratégicas vitales para el gobierno norteamericano; 2) las adoptadas por el gobierno norteamericano en el apartado estratégico de la agenda bilateral; 3) las medidas de cooperación bilateral en materia estratégica; y 4) la persistencia de cuestiones no resueltas en esta sección de la agenda"<sup>44</sup>.

En ese sentido el primer signo de acercamiento fue la visita de Menem a dicho país en 1989 -fue el primer presidente peronista en hacerlo- en pos establecer "relaciones excelentes y fluidas"<sup>45</sup>, se estableció el total apoyo del gobierno argentino a la posición global norteamericana en temas como terrorismo o narcotráfico a cambio de apoyo financiero. Dos indicadores de acercamiento fueron la firma del acuerdo "4 + 1" entre el MERCOSUR y Estados Unidos y sobretodo el establecimiento de un Acuerdo de Garantía Inversiones .Con la designación de Di Tella como canciller se establece la necesidad de definir un nuevo modelo de inserción en el mundo post Guerra Fría definiendo un acercamiento con Estados Unidos de "**relaciones carnales**"<sup>46</sup> referidas a la consolidación del vínculo en hechos materiales de allí que se decidió mandar tropas al Golfo Pérsico en apoyo de las tropas que bloqueaban Irak, aquí nuevamente se marcan dos puntos : por un lado la decisión fue un claro acercamiento hacia Estados Unidos y en otro sentido nuevamente se dio una intromisión en el Poder Legislativo porque se ordenó el envío antes de que se tuviera autorización.<sup>47</sup>

En relación a la **política nuclear** se destaca la firma del primer acuerdo de entendimiento entre los dos países en 1990 tras el encuentro entre el presidente de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) de la Argentina y el jefe de la Comisión Regulatoria Nuclear de los Estados Unidos (USNRC) uno de los objetivos del entendimiento eran el intercambio de información técnica sobre la seguridad de los reactores nucleares de potencia e investigación.<sup>48</sup> Otro signo de acercamiento fue la

---

<sup>44</sup> Corigliano ,Francisco, Capítulo 1: La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de "Relaciones especiales" Ob. Cit, Pág. 4

<sup>45</sup> Reficco, Ezequiel , OB. Cit, Pág.69

<sup>46</sup> Stuhldreher, Amalia, Ob. Cit , Pág. 92

<sup>47</sup> Stuhldreher, Amalia, Ob. Cit , Pág. 91

<sup>48</sup> Corigliano ,Francisco, Capítulo 1: La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de "Relaciones especiales" Ob. Cit, Pág. 19

**desactivación del Plan Cóndor II** <sup>49</sup> en pos de mantener tranquilo a Washington en lo relativo a sus aspiraciones armamentistas.

Tomando a **Hirst y Rusell** <sup>50</sup> se destacan como puntos esenciales en la relación bilateral los siguientes:

- Envío de tropas a Irak
- Envío de gendarmes a Haití
- Cambio en voto en Naciones Unidas sobre la situación de derechos humanos en Cuba.
- Retiro del Movimiento de Países No Alineados.
- Ratificación del Tratado de Tlatelolco
- Adhesión al TNP.
- Desactivación del plan Cóndor II.
- Ingreso como miembro pleno al MTCR.
- Ingreso como miembro pleno al Grupo de Países de Proveedores Nucleares.
- Nombramiento como miembro extra OTAN.

### ***Relaciones con América Latina***

Durante el gobierno de Menem a nivel regional se identificaron como esenciales dos temáticas: la relación con Chile y el MERCOSUR, en primer lugar se destaca que se identificó como punto esencial la relación con **Brasil** para poder avanzar en la consolidación del MERCOSUR de allí la necesidad de establecer un buen vínculo dentro del proceso de entendimiento que se venía desarrollando desde el gobierno de Alfonsín.. Con **Chile** sucedía algo similar en tanto que se trabajaba por establecer mejores niveles de integración física de infraestructura, de cooperación política, económica y militar. Un indicador fundamental de la buena predisposición de las dos partes fue haber encontrado solución a los 24 conflictos que existían entre ellos. Dos de los más importantes fueron : por un lado la cuestión referida a la Laguna del Desierto que fue sometido a un tribunal arbitral compuesto por Argentina Chile El Salvador, Colombia y Venezuela, y tuvo como resultado concederla la total soberanía al país del río de La Plata. El segundo conflicto que se destacó por su importancia fue el

---

<sup>49</sup> Reficco, Ezequiel , OB. Cit, Pág.84

<sup>50</sup> Hirst, Mónica y Russell, Roberto, Ob. Cit. Pág.216

referido a los Hielos Continentales , en éste caso se dio un acuerdo entre ambos gobiernos acordando trazar una línea “poligonal”<sup>51</sup> sin embargo al interior de los países no se logró ratificar lo acordado por lo cual se entró nuevamente en un proceso de negociación y recién en junio de 1999 se alcanzó un acuerdo definitivo que tuvo la ratificación pertinente de las dos partes. En lo que hace a la integración económica se establece que Chile se convirtió en un mercado importante para las exportaciones argentinas al tiempo que éste empieza a recibir las inversiones chilenas En el caso de **Cuba** el cambio de postura de Argentina en las votaciones de Naciones Unidas enfrió la relación con dicho país.

En relación al **MERCOSUR** se establece que un paso esencial se dio en 1991 cuando se firma el Tratado de Asunción dando origen al bloque invitando posteriormente a Bolivia y Chile como países asociados . Si bien se ha definido al bloque como una alianza estratégica para el país y de allí una política de Estado se podría decir claramente que en realidad esos puntos no traspasan mucho más que el nivel del discurso expresando simplemente una voluntad de deseo porque la práctica muestra otra realidad. Por un lado el MERCOSUR se ve atrapado por las decisiones domésticas de Brasil y Argentina, por otro lado se veía amenazado por la sombra del ALCA que en ese entonces tenía plena vigencia la consolidación de un área de libre comercio propiciada por Estados Unidos .

## **CONCLUSIÓN**

En general las diferentes visiones o definiciones de intereses que se hacen suele crear la impresión de que en Argentina no hay política exterior y ello se refuerza aún más cuando se la compara con la política de Itamaratí, pero en ese sentido sería bueno en un primer momento plantearse que el modelo de política exterior se vincula con el modelo de desarrollo y ese punto es muy diferente en Argentina que en Brasil pero por otro lado es interesante considerar que la cultura argentina muchas veces pasa por la diferenciación con el otro. En ese sentido se busca referir que la oscilación entre gobierno militar y democrático llevó muchas veces a un cambio radical de política por el mero hecho de diferenciación, de allí la inestabilidad que se percibe en la política

---

<sup>51</sup> Hirst, Mónica y Russell, Roberto, *El Mercosur y los cambios en el sistema político internacional*, Buenos Aires, Fundación OSDE, 2001, Módulo II, Unidad 7 (“La inserción internacional de la Argentina”), Pág.233

exterior, los tres modelos de política exterior respondieron a un sistema de creencias particular pero hay ciertos aspectos que fueron compartidos por todos que tienen que ver con definiciones básicas que nadie se atreve a cuestionar porque van más allá de los principios que guían a cada uno, con ello se busca referir al hecho de que ningún gobierno cuestionó que Argentina era un país "occidental" cada uno en su particularidad definió el término bajo la concepción que le pareció más afín.

Teniendo presente esto última se visualiza que en realidad lo que cambiaba no era tanto los pilares básicos sino la concepción de los mismo porque en ningún momento a un gobierno se le ocurrió concebirse como un país no occidental, es por ello que en realidad la sensación de inestabilidad si bien es cierta y tiene fundamento empírico sería bueno preguntarse si es tan profunda como se la percibe. Es inevitable cuestionarse sobre el accionar externo sin mirar el modelo interno, porque vale la pena recordar que la política exterior es una política gubernamental y por ende no escapa de la realidad interna, de allí que me interesa cerrar el trabajo preguntándome si en realidad nuestra política exterior es tan inestable como la vemos o si la inestabilidad es parte de nuestra política exterior porque muchas veces encontrar respuestas que no nos gusten no significa que las cosas no existan. En ese sentido la modificación de la política exterior sería más profunda porque se relacionaría con la propia identidad de lo que somos.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Corigliano, Francisco**, "Ciclos de globalización, modelos de crecimiento económico y paradigmas de política exterior: el caso argentino (1862-2006)", revista *Temas y Debates*, revista universitaria de ciencias sociales, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, año 11, N° 13, agosto 2007

**Corigliano, Francisco** Capítulo 1: La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de "Relaciones especiales" Pág 4 en <http://www.cema.edu.ar>

**Escudé, Carlos**, "Cultura política, política exterior y caducidad del modelo del Estado como actor racional: el caso argentino", en revista *Postdata*, N° 7, Buenos Aires, Mayo 2001, pp. 95-134.

**Hirst, Mónica y Russell, Roberto**, *El Mercosur y los cambios en el sistema político internacional*, Buenos Aires, Fundación OSDE, 2001, Módulo II, Unidad 7 (“La inserción internacional de la Argentina”).

**Lasagna, Marcelo**, “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, en *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, N° 32, Barcelona, 1996, sitio [www.cidob.org](http://www.cidob.org)

**Paradiso, José**, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (en adelante GEL), 1993, Epílogo.

**Reficco, Ezequiel**, “Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)”, en *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, N° 32, Barcelona, 1996, sitio [www.cidob.org](http://www.cidob.org)

**Russell, Roberto**, “Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976-1989”, en *Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 204*, de FLACSO / Argentina, Buenos Aires julio 1996.

**Stuhldreher, Amalia**, “Régimen político y política exterior en la Argentina: el caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)”, revista *Perfiles Latinoamericanos*, junio, N° 22, 2003.

**Van Klaveren, Alberto**, “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar”, en revista *Estudios Internacionales*, N° 98, Santiago de Chile, abril-junio 1992

<http://www.argentina-rree.com>