

CAEI

Centro Argentino
de Estudios
Internacionales

Modelos de “relaciones especiales” adoptados en la política exterior argentina

by Mercedes Andrés

*Working paper # 18
Programa Política Exterior Argentina*



Modelos de “relaciones especiales” adoptados en la política exterior argentina

Por Mercedes ANDRÉS

Centro Argentino de Estudios Internacionales

Introducción

La política exterior de un país puede ser entendida de diferentes formas, y darle énfasis a una u otra variable, puede llevarnos a visiones simplificadas o incompletas. Podemos estudiar que la política exterior de un país esta determinada por los factores de primera y segunda imagen (la naturaleza del hombre o las instituciones/ el Estado), o podemos comprender que son los factores de la tercera imagen los que condicionan la forma que adopta la política exterior. En este caso sería el sistema el que establece como se comportaría un Estado.

En los estudios latinoamericanos sobre política exterior de la región, se le ha dado mucha importancia a las “tendencias globales”¹, es decir, los condicionantes externos imponen determinada conducta en la política exterior; la región reacciona tan sólo a lo que acontece en el escenario global (el enfoque de la dependencia latinoamericana es un ejemplo de esta forma de entender las relaciones de los países de la región). Por su parte, la posición realista va a considerar que la política exterior de un estado va a ser acción y reacción consecuencia de lo que acontece en el sistema internacional y que la política externa es algo que un Estado produce aislado de su política interna.² Y por otro lado, están aquellos académicos que se han interesado en analizar lo que Van Klaveren llama “perspectiva estratégica”³, se refiere a la forma en que los países latinoamericanos actuaron en el contexto global persiguiendo un interés o intentando alcanzar un objetivo nacional. Según esta perspectiva son los agentes los que se amoldan a la estructura persiguiendo un interés

¹ Van Klaveren, Alberto, “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar”, en revista Estudios Internacionales, N° 98, Santiago de Chile, abril-junio 1992, pp.184.

² Lasagna, Marcelo, “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, en Revista CIDOB d' Afers Internacionals, N° 32, Barcelona, 1996. Disponible en: www.cidob.org. pp. 45.

³ Van Klaveren, Alberto. Ob. cit. pp. 191.



calculado y racional. Otros han considerado el cambio de régimen nacional y su impacto en la política exterior.⁴

También podemos estudiar la política exterior como respuesta de una determinada cultura política, tradición de creencias, historia y estilos en la forma de gobernar⁵.

Si nos centramos en las tendencias económicas mundiales, podemos comprender muchas de las orientaciones que han adoptado los gobiernos latinoamericanos. Nos permite entender que muchas veces la política exterior que han elegido esta fuertemente orientada por objetivos económicos. Este es el caso por ejemplo de las relaciones especiales de Argentina con Gran Bretaña y los países de Europa Occidental, o las relaciones con Estados Unidos y los países desarrollados, o en la actualidad con Venezuela, con diferentes matices todas ellas muestran que hubieron intereses económicos

Creo que no podemos comprender la política exterior ni argentina ni latinoamericana como una mera respuesta a lo que acontece a nivel internacional, sino que tenemos que contextualizarlas con un determinado tipo de interés económico, una determinada cultura y tradición política y una historia local específica y no olvidarnos de que "la política doméstica es un factor explicativo importante (...) de la conducta de política exterior de un Estado".⁶

Podemos analizar los cambios en política exterior desde una perspectiva sistémica, o desde una perspectiva nacional. Para Lasagna (1996) se entienden los cambios de política exterior en base a cambios acontecidos en el propio régimen político.⁷ Podemos sino, analizar los sistemas de creencias de los líderes y como éstos se han plasmado en la política exterior de cada estado, ellos no lo determinan de forma lineal sino que llevan a cierta conducta esperada⁸

En mi opinión la política exterior argentina no ha seguido una tradición ni ha obedecido a una línea directriz. Ni lo estructural condicionó siempre al país, ni la política interna determinó siempre la política exterior, ni las decisiones individuales o el sistema de creencia de los líderes han impuesto una agenda internacional, sino que más bien se ha dado a veces el predominio de una y otras el predominio de la otra. En esta forma gestión de la política exterior el país ha mantenido relaciones

⁴ Van Klaveren (1992) pp. 193 se refiere a ellos y Lasagna (1996) se dedica a explicar esta perspectiva.

⁵ Ejemplos de este tipo de explicaciones son Russell (1996), Escudé (2001), Reficco (1996)

⁶ Lasagna, Marcelo. Ob. Cit. Pp. 45.

⁷ Lasagna, Marcelo. Ob. Cit. Pp.46.

⁸ 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. pp. 3.



especiales con algunos países en determinado momento, y cambiando los vínculos asociándose (no me refiero a alineamiento automático) a otro/s.

La historia de las “relaciones especiales” de Argentina.

- Relaciones especiales de alcance restringido⁹

1. Relaciones especiales de Argentina con Gran Bretaña y países de Europa Occidental (1862-1947)

Comenzando en 1862 y finalizando en 1947, Argentina establece un tipo de “relaciones especiales”, basadas primordialmente en lo comercial/económico (razón por la cual se las considera de alcance restringido al ámbito económico), podemos destacar varios ciclos de globalización que le corresponden¹⁰, el **primero** de ellos se inaugura en 1862 año en que asume Bartolomé Mitre a la presidencia de la República Argentina (unificada). Con la inversión de capitales ingleses en ferrocarriles, el estado argentino intenta lograr la inserción económica del país en un contexto de predominio de Gran Bretaña¹¹; hasta 1890 año en que se produce la crisis en la banca británica de Baring Brothers, este pánico de 1890 genera que se retraiga el ingreso de capital británico al país, pero continúa ingresando capital europeo. Durante este período las inversiones inglesas eran en ferrocarriles, infraestructura portuaria y controlaban el mercado de las carnes (mientras que el país seguía controlando el comercio de granos). Estas inversiones eran fundamentales para impulsar el modelo agro exportador en el país.

A partir de 1870 había comenzado el declive de Gran Bretaña y estaban emergiendo otras potencias como Alemania o Estados Unidos, razón por la cual en un intento de sobrevivir, se produce un boom de inversiones inglesas en Argentina en 1880¹².

⁹ Corigliano, Francisco, “Los modelos de “relaciones especiales” en la política exterior Argentina (1862-2008): de Bartolomé Mitre a Cristina Fernández de Kirchner”, Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE), Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), año 11, N° 45, abril 2008, pp. 1. Disponible en: <http://www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/ARTICULOS/010408corig.pdf>

¹⁰ 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, pp. 199-209.

¹¹ Corigliano, Francisco (2007). Ob.cit. pp. 202.

¹² Corigliano, Francisco (2007). Ob.cit. pp. 202.



A inicios del **segundo** ciclo de globalización (1890-1914), Argentina logra salir de la crisis de Baring gracias a su producción agrícola, el capital deja de ser inglés y proviene de Europa Occidental (principalmente Francia, Alemania y Bélgica). El flujo de capitales se interrumpe con la primera guerra mundial, comienza el **tercer** ciclo de globalización que se caracteriza por un estancamiento y una crisis en las relaciones especiales que continúa hasta 1930, año en que se intentan recomponer los vínculos especiales con Gran Bretaña. Con Justo (1932-1938) se crean las juntas reguladoras de carnes y de granos y nace el intervencionismo estatal en lo económico, a lo cual se suma la creación del BCRA. Recién en 1947 finalizan formalmente las relaciones especiales con Gran Bretaña. En un contexto de decaimiento de la otrora potencia donde se declara inconvertible la libra y gracias al dinero argentino en dicha moneda, Perón logra nacionalizar los trenes a cambio de esas libras inconvertibles.

Para comenzar comprendiendo la forma en que se establecieron las **relaciones especiales** adoptadas por Argentina necesitamos entender los rasgos centrales de su política exterior. Como afirma Paradiso¹³ comprender los últimos cien años de política exterior Argentina debe leerse en términos de relaciones comerciales, económicas, es decir, siguiendo de alguna manera las necesidades y aspiraciones de la economía mundial. Entonces comprendemos que los países amigos o enemigos lo eran o dejaban de serlo en la medida en que fueran o no de ayuda para el progreso económico. En términos de Paradiso "El mercado rigió las relaciones especiales y las zonas de confrontación"¹⁴. En tal sentido podríamos comprender la política exterior Argentina siguiendo los diversos modelos de desarrollo esgrimidos en cada época.

El periodo de entreguerras muestra el declive del modelo agroexportador y da comienzo a uno donde se establecen diferentes tipos de relaciones especiales en política exterior. Hasta entonces la Argentina mantenía un vínculo estrecho con Gran Bretaña. Con el declive de Gran Bretaña como potencia mundial, aparece en escena Estados Unidos y como la Argentina siempre actuó mirando a los hegemones comenzaron a entablarse relaciones (en principio laxas) entre nuestro país y el gigante del norte. Se entiende comúnmente que el país históricamente ha actuado de forma aislada con respecto a la región, pero según Paradiso¹⁵ este aislamiento no era tal sino que se limitaba a no comprometerse en alianzas.

¹³ Paradiso, José, Debates y trayectoria de la política exterior Argentina, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (en adelante GEL), 1993, Epílogo. pp. 201.

¹⁴ Paradiso, José. Ob.cit. pp. 202.

¹⁵ Paradiso, José. Ob.cit. pp. 203.



Luego de la segunda guerra mundial Argentina en el contexto global se comportaría de forma independiente y autónoma.

Paradigma Globalista¹⁶(1947-1991)

Este paradigma se desarrolla desde 1947 hasta 1991, a lo largo de este período podríamos afirmar que no se establecen relaciones especiales con ninguna potencia sino que Argentina intenta llevar adelante una política exterior independiente. Se trató de un período de crisis interparadigmática donde se mezclan rasgos del paradigma anterior y muestras del que vendrá¹⁷.

Comienza con el **cuarto** ciclo de globalización (1947 a 1971/73) que se desarrolla dentro del paradigma globalista. Este nuevo período se caracteriza por el pasaje hacia un tipo de cambio flexible, finaliza con la crisis del petróleo, la caída de Bretton Woods y el derrumbe del Estado de bienestar. Comprende las dos presidencias de Perón (1946 a 1955 año en que se lleva adelante la revolución libertadora), Lonardi (1955), Aramburu (1955-1958), Frondizi (1958-1962), Guido (1962-1963), Illia (1963-1966), Onganía (1966-1970), Levingston (1970-1971), Lanusse (1971-1973), Cámpora (1973-1973), Lastiri (1973-1973), Perón (1973-1974).

- Perón Presidente: 1° Presidencia (1946-1952), 2° presidencia (1952-1955) y 3° presidencia (1973-1974)

Ejemplo de "autonomía" fue la Tercera Posición adoptada por Perón, pero al mismo tiempo, éste período se caracteriza por un enorme pragmatismo comercial y ambivalencias en los tipos de alianzas entablados.

La guerra fría continuó prácticamente lo que duraron los gobiernos peronistas, y más. El contexto en el que Perón debía decidir una determinada política exterior era uno muy peculiar, por un lado entendiendo el pragmatismo que lo caracterizaba, difícilmente podría adherirse a una postura sin virar rápidamente hacia otra radicalmente diferente. Por otra parte tenía que arreglárselas para quedar bien con la sociedad que lo seguía, que era de muy vasta procedencia ideológica. Como se dijo se desenvolvía la guerra fría lo cual ideológicamente significaba que un país debía acercarse más a un bloque o al otro, o permanecer neutral. Argentina para ese entonces intentaba generar una cierta industrialización por sustitución de importaciones, lo cual implicaba importar maquinarias del extranjero y producir dentro lo que ya no se quería importar por la realidad mundial y por la dependencia que esto generaba. El peronismo se movía pendularmente entre Estados Unidos y la

¹⁶ Corigliano, Francisco (2008) .Ob.cit. pp. 2.

¹⁷ Corigliano, Francisco (2007). Ob.cit. pp. 206.



URSS. Por ejemplo se negó a mandar atletas a Moscú durante las olimpiadas como gesto de malestar con ese país, pero establecía acuerdos comerciales con ella, la "apertura al Este"¹⁸, o se peleaba con Estados Unidos y adoptaba su discurso de la "tercera posición", pero en la práctica mantenía relaciones con Estados Unidos ¹⁹

Durante su tercer mandato (año en que asume "Cámpora al gobierno, Perón al poder"²⁰), luego de que el peronismo haya sido proscripto y Perón exiliado, la política exterior argentina adopta un matiz un tanto más agresivo contra Estados Unidos, comprendía la importancia de estar cerca de la potencia, pero a su vez mantener la distancia, "había que tener una relación enérgica pero flexible"²¹, y con Brasil "amistosa y objetiva, pero firme"²².

El Canciller de Cámpora en ese entonces, Carlos Puig, comprendió que tenían un alto margen de maniobra. Con Jorge Vázquez se adoptó una fuerte posición antiimperialista (antinorteamericana)²³. Gracias a las "favorables" realidades internas e internacionales, se decidió una especie de apertura al mundo, pero que no pudo progresar debido a las luchas con las facciones contrarias a Cámpora.²⁴

- Gobierno de Isabel: del 1º de julio de 1974 al 24 de marzo de 1976.

Durante el gobierno de Isabel Perón, como afirma Corigliano, varias cuestiones de índole interno y externo llevaron a un cambio en la "tercera posición" típica del peronismo²⁵. Durante este período se produjo un acercamiento a Estados Unidos, con el objetivo de obtener créditos y apoyo político (que ya había comenzado durante el gobierno de Perón antes de su muerte). La política exterior se caracterizó por una falta de propuestas para la agenda internacional, debido a la lucha entre facciones internas por el poder político²⁶. El hecho de que durante la época de Isabel la política externa fuera "errática" y no haya presentado innovaciones o avances en la agenda internacional no

¹⁸ "Las relaciones con la Unión Soviética y los países del Este europeo" en Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina". Disponible en : <http://argentina-rree.com/14/14-031.htm>

¹⁹ "La tercera posición de la era peronista (1946-1955)". Capítulo 6. en "Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina". Disponible en: <http://argentina-rree.com/13/13-008.htm>

²⁰ En referencia ver Pigna, Felipe. Clarín 09/03/2008

<http://www.clarin.com/suplementos/zona/2008/03/09/z-03301.htm>

²¹ Corigliano, Francisco, "Colapso estatal y política exterior: el caso de la Argentina (des)governada por Isabel Perón (1974-1976)", en revista SAAP, Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Volumen 3, N° 1, agosto 2007, pp. 55-79. pp. 58.

²² Corigliano, Francisco (2008). Ob.Cit. pp. 58.

²³ Corigliano, Francisco (2007). Ob.cit. pp. 207/208.

²⁴ Corigliano, Francisco, "Política exterior argentina 1973-2008: debates teóricos", revista Criterio, N° 2336, abril 2008. pp. 177 178.

²⁵ Corigliano, Francisco (2008). Ob.cit.

²⁶ Corigliano, Francisco (2008). Ob.cit. pp. 73.



implica que la misma no existiera, sino tan sólo existía un vacío de autoridad que llevó a la incapacidad de realizar proposiciones sólidas en materia exterior.²⁷

Desde 1940 aproximadamente hasta fines de 1970²⁸, el país no tenía altos niveles de endeudamiento externo. En parte debido a la poca disponibilidad de capital extranjero para otorgar crédito, y también por que era entendido en esa época como inversión extranjera directa más que como mero préstamo. Hasta pasada la década del '70 argentina podía hacerse de su propia producción o de las inversiones de las potencias (primero relaciones especiales con Gran Bretaña y luego con Estados Unidos) para financiarse. Con Onganía en el poder (1966 – 1970) y con su ministro de economía Adalbert Krieger Vasena (1966-1969) comenzó entonces a solicitarse crédito al extranjero, pero no la cantidad que luego veremos el país se ha endeudado.

- Gobierno de facto 1976-1983

En 1971/73 comienza el **quinto** ciclo de globalización hasta 1991 dentro de este período globalista de relaciones argentinas con el mundo. Veremos de qué forma se caracteriza por el pragmatismo comercial en tanto que negocia con cualquier facción sin importar que pertenencia al bloque tuviera.

Durante la dictadura que comenzó en 1976 el sistema de creencias que guiaba a quienes por entonces decidían llevar adelante esta reforma en el país era más bien realista, con un abierto odio a los comunistas²⁹. Esta es la razón por la cual, todavía estando vigente la Guerra fría se decide un acercamiento mayor al bloque conducido por Estados Unidos que por la URSS., basado en la creencia de que la lucha por el enemigo no era solamente interna sino que se trataba de un conflicto a escala global.

Durante el “**Proceso de Reorganización Nacional**” (nombre con el cual se autodenominó la dictadura iniciada en 1976), se llega a un índice de endeudamiento notable, que durará varios años y llevará al colapso económico del país en 2001 (será uno de los factores, claro). Con Martínez de Hoz (1976-1978) como ministro de economía, se pretendió destruir a la industria, reduciéndola, se intentó insertar en el mundo a través de la comercialización de bienes de origen natural, reducir el rol del

²⁷ Corigliano, Francisco, “La inexistencia de la política exterior: una falacia recurrente”, Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE), Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), año 10, N° 42, abril 2007, p. 6, en sitio web: <http://www.cari.org.ar/pdf/boletin42.pdf>. pp. 42.

²⁸ Aronskind, Ricardo, Riesgo país. La jerga financiera como mecanismo de poder, Colección Claves para todos, Buenos Aires, capital Intelectual, 2007, capítulos uno (“El mundo”); dos (“La periferia”); y tres (“En argentina”). Pp. 35

²⁹ 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. pp. 6.



estado que había visto ampliar funciones y facultades enormemente durante los últimos años y desmovilizar y despolitizar a la sociedad³⁰.

Con **Videla** (1976-1981) se ensayó un acercamiento a Estados Unidos, no se trató **trató** de un alineamiento automático³¹. Estados Unidos representaba por un lado a la lucha contra el comunismo a nivel global, y se trataba del principal enemigo de la URSS., sumado a que necesitaban este acercamiento por pensarlo fundamental para el éxito de su empresa y nuevo proyecto de país. Durante este período mantenía disputas con Chile por el Beagle y con Brasil por el Paraná. También existían intereses económicos con el acercamiento a Estados Unidos, sumado a la posibilidad de contar con el favor de la potencia, en caso de que surgiera alguna disputa limítrofe.

Se analizó la posibilidad de salirse de los Foros de Países no Alineados, parecía demasiado comunista lo que allí se trataba, y muy pro URSS.

Asume Carter en Estados Unidos y critica a la dictadura por la violación de derechos humanos; esto no es bienvenido por el gobierno militar (Russell 1996). El país entonces intentaba acercarse a Estados Unidos, pero no pudo, y se encontraba sólo, lejos del bloque comunista, pero también de la potencia capitalista³².

Recién con Reagan en el poder (1981) se produce un acercamiento con Argentina. Se pasa hacia una relación más amistosa con Chile y con Brasil³³. Las relaciones con los demás países de la región no eran del todo buenas, por la violación de los derechos humanos en un contexto donde muchas eran democracias, entonces se prefirió no abandonar el Foro de No Alineados.

En el plano económico, este período se caracterizó por un fuerte vínculo con la economía internacional; su pragmatismo económico era tal que no pretendían perder oportunidades económicas y por ejemplo no aplicaron el embargo impuesto por Carter a la URSS después de haber invadido Afganistán.

Durante el gobierno de **Viola** (1981) los vínculos del país con el resto del mundo se relajaron un poco más. Se intentó un mayor acercamiento a EE.UU. y Europa Occidental, buenas relaciones con América Latina y siguieron asistiendo al Foro NOAL.

Galtieri (1981-1982), miembro de la rama más ortodoxa del militarismo argentino, quería acercarse definitivamente a Estados Unidos, retirarse de NOAL, juntarse a países de desarrollo medio para

³⁰ Aronskind, Ricardo. Ob.cit. pp. 36

³¹ Russell, Roberto (2006). Ob.cit. pp. 13.

³² La diferencia entre Argentina y EE.UU. era gigantesca, por ejemplo, el gobierno de Videla ayuda y apoya a Meza a llevar adelante el golpe de Estado en Bolivia, mientras que Carter llama a la vuelta a la democracia y condena el golpe.

³³ Russell retoma a Wayner Selcher y la llama "competencia amistosa" a esta nueva etapa de la relación.

impulsar vínculos comerciales favorables al desarrollo local y en cuanto a América latina el discurso oficial llamaba a la integración y por otro lado reavivaba conflictos pasados. Comienza la Guerra de Malvinas y la pérdida de apoyos lo llevaron a intentar alianzas con cualquiera, incluso con la URSS³⁴. La política exterior entonces se desarrollaba con ambivalencias llamativas.

Con el fin de la guerra y con **Bignone** (1982-1983) como presidente se negó que la disputa Este – Oeste fuera el fenómeno central de la década³⁵, dándole importancia solamente a las relaciones Norte – Sur. Utilizó repetidas veces la imagen del “poder moral” del país; poco después sería este el caballito de batalla de Alfonsín.

Si tomamos el período de la dictadura en conjunto, económicamente era uno donde había un gran disponible de crédito internacional que buscaba colocarse en alguno de los mercados con el objeto de alcanzar rentabilidades altas en mercados secundarios. Como comenta Aroskin³⁶ la idea era que este dinero circulante en la economía mundial ingresara al país sin ningún tipo de barrera, y que esa inversión sola genere un desarrollo económico nacional. Pero ese dinero que ingresaba eran préstamos y se suponía que impulsarían el desarrollo, y ello alcanzaría para afrontar los costos que implica comprometerse en generar deuda. Pero el contexto internacional no era favorable. Estados Unidos decide llevar adelante una política contractiva de su economía (con Reagan) y comienzan a aumentar las tasas de interés en efecto dominó impulsado por la decisión americana de hacerlo. Las deudas de los países periféricos como el nuestro se establecían en relación a la tasa de interés, lo cual llevó a un endeudamiento mayor al ya existente. Todo lo que acontecía para entonces en el país desvió la atención del monto de la deuda hacia otros factores como el fracaso de la guerra de Malvinas (1982), la crisis económica, y el llamado a elecciones libres.

- Gobierno de Alfonsín (1983 – 1989)

Tanto Perón como Frondizi, Illia y Alfonsín se orientaron por la diplomacia basada en la autonomía. Sin embargo todos tuvieron que, a partir de esta posición de autonomía, cambiar su posición y acercarse a otros, pero intentando no separarse nunca de sus principios rectores de actuar independientemente. Esta diplomacia consistía en: “la defensa de la no intervención e igualdad jurídica de los estados, la preocupación por temas de la paz, el armamentismo y la distensión, el recelo por las alianzas militares, la valorización de la ONU y dentro de ella el rol de los actores de menor poder relativo, la participación en foros o el respaldo activo a iniciativas destinadas a proponer

³⁴ Russell, Roberto (2006). Ob.cit. pp. 30.

³⁵ Russell, Roberto (2006). Ob.cit. pp. 31.

³⁶ Aronskind, Ricardo. Ob.cit. pp. 37



un orden económico internacional más propicio para el desarrollo económico y social de los países de la periferia³⁷.

Según Russell³⁸, el sistema de creencias que guió a los radicales era el idealismo, el reformismo político latinoamericano, y el radicalismo, esto nos permite pensar en un interés de cooperar con los demás estados de la región en base a las premisas de la democracia, plataforma de la paz en todo el mundo con un fuerte respeto al derecho internacional.

Alfonsín con su canciller Dante Caputo contó con el apoyo de la comunidad internacional debido a que se trataba del gobierno que instauró la democracia luego de años de violencia y gobiernos autoritarios. En este periodo se producen acercamientos de índole económica con Brasil (1986) y con Uruguay (1988), Italia (1987) y España (1988)³⁹. Este apoyo internacional le permitió a Alfonsín usar la restauración democrática como Soft Power para obtener acuerdos favorables, básicamente en lo económico. El endeudamiento de la dictadura tendría sus consecuencias en este período y no podía ser resuelto por Alfonsín esgrimiendo su imagen de presidente democrático, ni tampoco podría resolver el temor de las firmas extranjeras a invertir en un país que para ese entonces era económicamente muy inestable.⁴⁰ Sin embargo ese Soft Power no le permitió resolver muchas cuestiones ya que el foco de atención estaba puesto en lo doméstico y en solucionar lo que se había heredado de la dictadura.

El gobierno de Alfonsín cambió el sistema de creencias del gobierno previo⁴¹, cambio la relación del país con Estados Unidos; con la región, modificando esta imagen como algo distinto al proceso militar, se acercó más bien a los no alineados e intentó mantener relaciones comerciales con algunos socios importantes, en base a su condición de país en vías de desarrollo. La política exterior del gobierno de Alfonsín intentaba alcanzar 4 objetivos: recuperar el prestigio externo del país (en parte debido a las violaciones a los derechos humanos de la dictadura), empañado por las cuestiones del Beagle y Malvinas, y que debían ser resueltas de una vez, mantener y proteger la democracia mediante una serie de vínculos con el extranjero y usar estos mismos vínculos para resolver problemas económicos.⁴² Estaban empeñados en mantener vínculos, usando su condición

³⁷ Aronskind, Ricardo. Ob.cit. pp. 203

³⁸ Russell, Roberto (1996). Ob.cit. pp. 9 y 10)

³⁹ Corigliano, Francisco (2008). Ob.cit. pp. 176.

⁴⁰ Corigliano, Francisco (2008). Ob.cit. pp. 176.

⁴¹ Russell, Roberto (2006). Ob.cit. pp. 12.

⁴² Russell, Roberto (2006). Ob.cit. pp. 38.



de “democráticos” para resolver cuestiones pendientes, pero también quería revertir la imagen que el resto del mundo tenía del desempeño previo del país.

Como se dijo, la dictadura militar había contraído un nivel de deuda externa que no podía ser resuelto sin más por el gobierno democrático. Solamente el pago de los intereses de la deuda suponía un alto porcentaje del presupuesto nacional. Estas deudas contraídas anteriormente eran con organismos internacionales de crédito (FMI, BM y BID) con lo cual la imposibilidad de pagarles, reducía el margen de maniobra interno del presidente Alfonsín.⁴³ En este contexto económico problemático se intenta reducir el gasto público como la principal medida de ajuste. No sirvió para hacer frente a las obligaciones externas, ni tampoco generó internamente un progreso productivo, y terminó cansando a la sociedad. Es entendible que durante esta época las recetas neoliberales llamaran la atención de muchos, se presentaban como las respuestas a todos los males económicos. El gobierno de Alfonsín no puede hacer frente al descontento social que genera la hiperinflación, los conflictos entre facciones internas. Se retira anticipadamente.

⁴³ Aronskind, Ricardo. Ob.cit. pp. 39.



- “Relaciones especiales” de alcance amplio⁴⁴

2. Relaciones especiales con Estados Unidos y países desarrollados de occidente.

Durante este tipo de relaciones especiales (1990-2003) se mantienen estrechos vínculos con estados Unidos y los países desarrollados de Occidente. Incluye las presidencias de Carlos Menem (1989-1999), la de Fernando de la Rúa (1999-2001) y el primer año de Eduardo Duhalde (2002); finalizando con la asunción de Néstor Kirchner y con la guerra de Irak (2003). Este tipo de relaciones especiales no eran solamente del tipo económica comercial sino también política estratégica.⁴⁵ Sin embargo cabe aclarar que no se trato ni ahora ni nunca en la historia argentina de alineamiento automático con el país o países con los que se mantuvieron relaciones especiales.

- Gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1994/1994-1999)

En 1991 comienza el **sexto** ciclo de globalización hasta 2001 con la declaración del default.

Había que poner en marcha las recetas neoliberales sugeridas por el Washington (establecido en el “Consenso de Washington”) o por lo menos muchos pensaban que esa era la única solución: retraimiento del rol del estado en la economía, libre funcionamiento del mercado, de esa forma llegarían inversiones del extranjero, generaría esto un desarrollo local y aumentarían los puestos de trabajo y las capacidades de compra de todos los sectores sociales. Privatizaciones y convertibilidad fueron las características del período neoliberal. Con las primeras medidas adoptadas reapareció el crédito gracias al ingreso de capitales extranjeros, se reduce la inflación y comienzan a haber muchos productos importados⁴⁶ . Con Menem en el gobierno, las relaciones especiales eran con Estados Unidos. Se obedecen los consejos de las recetas neoliberales y para intentar sanear el enorme déficit público y obtener ganancias para hacer frente a los pagos de la deuda, se decide la privatización de numerosas empresas. No se establece control a los ingresos de capitales, ni tampoco a los egresos.

Desempeñó un rol importante a nivel económico la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en la formación de una unión aduanera entre Paraguay, Uruguay, Argentina y Brasil. En 1995 se desencadenó el efecto tequila⁴⁷ y comienza nuevamente a producirse un enorme endeudamiento externo. La convertibilidad exigía mayores esfuerzos al estado debido a que tenía que contraer deuda en moneda extranjera para poder venderle al sector privado ya que este era

⁴⁴ Corigliano, Francisco (2008). Ob.cit. pp.1.

⁴⁵ Corigliano, Francisco (2008). Ob.cit. pp.1.

⁴⁶ Aronskind, Ricardo. Ob.cit. pp. 55.

⁴⁷ Aronskind, Ricardo. Ob.cit. pp.40.



deficitario, importaba más de lo que exportaba. Y salían gran cantidad de dólares del país debido a la falta de controles (las privatizaciones, el envío de las remesas al exterior y el vaciamiento de las empresas, los fondos buitres, etc.). En parte debido a este enorme endeudamiento es que se explica la crisis de 2001.

- Gobierno de De la Rúa 1999-2001

El endeudamiento no había sido resuelto sino que se había profundizado, marcadamente durante el gobierno de facto (1976/1983), durante el gobierno democrático que le sucedió no era prioritario resolver cuestiones de índole económica y tampoco era posible hacerlo debido a las presiones internas ejercidas sobre Alfonsín. Ni tampoco durante el gobierno de Menem. Parecía que la convertibilidad ponía contento a más de uno, se precarizó el empleo, se redujo el rol del estado en lo económico, se privatizaron la mayoría de las empresas públicas que “daban pérdidas”, se fugaron los capitales, se vació la capacidad económica de un país y sus miras a futuro. Sin embargo muchos volvieron a elegir al presidente que mantenía “relaciones carnales”⁴⁸ con Washington y nosotros éramos ejemplo de su mejor alumno en el cono sur. Asume en 1999 De la Rúa y pronto comienza a hacer agua el proyecto de país que nos habíamos creído, la inestabilidad era monstruosa, nadie confiaría en Argentina para realizar inversiones, ni mucho menos para seguir prestándole dinero. Aparece el “índice del riesgo país”⁴⁹, que consiste en una herramienta que de alguna forma los que se vieron perjudicados por la incapacidad del estado de pagar sus deudas, esgrimieron y lograron que todo el pueblo argentino midiera su propia situación y la de su país en base a dicho indicador. Usado como vara medidora de la economía nacional, este índice ha sido presentado y construido por algunos pocos, basado en el precio de los bonos de deuda pública en el mercado y sus fluctuaciones, lo que evidenciaba la capacidad o no del estado de hacer frente a esa deuda contraída. La habilidad estuvo en trasladar esa preocupación a toda la sociedad y toda ella entonces haciendo causa común con este reducido grupo⁵⁰. En ese momento aterrorizaba conocer que el índice de Riesgo país crecía constantemente y parecía no tener techo. El gobierno de la Alianza se ve obligado a dimitir (o escaparse). A los ataques terroristas del 11-S le sigue una lucha contra el

48 Expresión de el Canciller de Menem Guido Di Tella. “Las “relaciones carnales”: Los vínculos con las grandes potencias, 1989-2000” en “Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina” Disponible en: <http://argentina-ree.com/15/15-030.htm>

49 Aronskind, Ricardo. Ob.cit. pp. 79- 106

50 En palabras de Aroskind pp 96. “En la Argentina de 2001, el IRP pasó de ser un dato de especialistas a un instrumento de movilización de la opinión pública y de acción para arrancar medidas al poder político – precisamente en esas condiciones sociales – para acrecentar las ganancias.



terrorismo liderada principalmente por Estados Unidos y a nivel interno el default, lo cual generó en Estados Unidos una preocupación y que tomara medidas al respecto.

Podemos considerar que este período de tumulto social y económico que vivimos los argentinos durante los últimos meses del 2001 no son simplemente la suma de malas medidas de un presidente indeciso, sino que se venía gestando y tapando problemas con contraer deuda pública, o con vender lo que le quedaba al país. Fue el momento en el que estalló, pero no el momento en el que se originó el problema.

3. Relaciones especiales con Venezuela⁵¹

Con este **séptimo** ciclo de globalización⁵² que se inaugura con el Kirchnerismo se entablan vínculos especiales con la Venezuela de Chávez y el Brasil de Lula.

Al asumir la presidencia Nestor Kirchner y con una situación económica y social muy preocupante se deciden llevar adelante un nuevo tipo de vinculaciones. Recordemos que Rodríguez Saa declaró el default, por lo que difícilmente alguien querría a partir de allí ayudar a la argentina, sea con créditos o con compra de bonos de deuda del estado. Este rol de comprador de bonos lo desempeñó la Venezuela de Chávez y comienza una nueva etapa de relaciones amistosas, esta vez con el país caribeño. Este modelo se mantuvo asimismo durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner

Las relaciones especiales con Estados Unidos son “reemplazadas por un paradigma de vinculaciones externas que limitó la cooperación con los Estados Unidos a los capítulos más sensibles de la agenda –terrorismo y narcotráfico-; privilegió los vínculos con Brasil y Venezuela; y reemplazó el tradicional mecanismo de financiar deuda con más deuda –sobreendeudamiento- por el “vivir con lo nuestro”, una especie de slogan estimulado por el incremento de la demanda externa de commodities argentinas y de los precios vinculados a ellas⁵³. Sumado ello a temas pendientes de agenda internacional como la falta de soluciones a los atentados de la Embajada de Israel y la AMIA y casos de corrupción como Skanska o la valija de Antonini Wilson.

⁵¹ Corigliano, Francisco (2008). Ob.cit. pp.2.

⁵² Corigliano, Francisco (2007). Ob.cit. pp. 208.

⁵³ Corigliano, Francisco (2008). Ob.cit. pp. 177.



Conclusiones

Como se dijo de forma introductoria la política externa de un país puede ser analizada de diversas maneras, como respuesta a lo sistémico, determinado por factores de primera o segunda imagen, por la cultura política, las creencias, la historia, las tradiciones políticas, la personalidad de un líder. Creo que en el caso argentino no podemos especificar un patrón de comportamiento, algo así como una tradición en política exterior constante. Hemos vivenciado diversos momentos de la historia mundial que nos han impuesto una forma de adaptarnos y actuar en consecuencia, otras hemos respondido quizá a factores domésticos y éstos han guiado un tipo de relaciones más "independientes". Lo que no podemos negar es que no haya existido política exterior, una política exterior, como se refiere Corigliano, "errante" no es falta de participación internacional. Creo que sería interesante destacar que existe un factor que ha sido tenido en cuenta siempre que se decidió sobre política exterior argentina y es la importancia del factor económico. Todos los modelos de relaciones especiales (incluso cuando no las hubo con nadie en particular) han seguido diversas corrientes e intereses económicos, sean estas internas o externas.

Sirve analizar los diferentes modelos de desarrollo del país si tenemos en cuenta que las relaciones especiales que Argentina ha mantenido con Gran Bretaña primero (y con los países de Europa Occidental), luego con Estados Unidos (y países desarrollados de occidente) y finalmente con Venezuela siempre han tenido un interés económico comercial, lo cual se entiende no como una alineación automática sino más bien como acercamiento en términos económicos en el primer caso y económicos pero también político estratégico en el segundo y tercero.

En este sentido me gustaría entender algo así como algunos períodos de desarrollo, que son el reflejo interno a los ciclos de globalización. Existe una conexión entre ciclos de globalización, los modelos de crecimiento económico y los paradigmas de política exterior adoptados por los diferentes gobiernos desde 1862 a la actualidad⁵⁴.

Durante el periodo que podríamos llamar conservador (1880-1947) el rol del estado en lo económico buscaba inversiones extranjeras para desarrollar la infraestructura necesaria para luego dar el salto hacia fuera. Este período fue altamente vulnerable a las crisis externas.

⁵⁴ Corigliano, Francisco (2007). Ob.cit. pp. 199.



El período populista (a lo largo de las presidencias de Perón, las dos primeras) como se dijo, era el auge del Estado de bienestar, el intento de industrializar mediante la sustitución de importaciones, durante este período el rol redistribuidor del estado generó una ampliación del mercado interno, pero se descuidaron los vínculos con el internacional.

Desde la revolución libertadora hasta el golpe de estado del '76 se da el período desarrollista. Y finalmente como ya remarcamos con anterioridad, el período neoliberal se desarrolla abriendo el mercado nacional, privatizando, reduciendo el rol del estado. Todo esto llevó a una enorme crisis económica que se desató en 2001.

Creo que si queremos entender la política exterior Argentina, debemos tener en cuenta una diversidad de factores explicativos, internos y externos, y en ambos casos centrado en lo económico.



Bibliografía Consultada

Aronskind, Ricardo, Riesgo país. La jerga financiera como mecanismo de poder, Colección Claves para todos, Buenos Aires, capital Intelectual, 2007, capítulos uno ("El mundo"); dos ("La periferia"); y tres ("En argentina").

Corigliano, Francisco, "Los modelos de "relaciones especiales" en la política exterior argentina (1862-2008): de Bartolomé Mitre a Cristina Fernández de Kirchner", Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE), Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), año 11, N° 45, abril 2008, pp. 7-8.

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, pp. 199-209.

Corigliano, Francisco, "La inexistencia de la política exterior: una falacia recurrente", Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE), Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), año 10, N° 42, abril 2007, p. 6, en sitio web <http://www.cari.org.ar/pdf/boletin42.pdf>

Corigliano, Francisco, "Política exterior argentina 1973-2008: debates teóricos", revista Criterio, N° 2336, abril 2008, pp. 175-179.

Corigliano, Francisco, "Colapso estatal y política exterior: el caso de la Argentina (des)governada por Isabel Perón (1974-1976)", en revista SAAP, Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Volumen 3, N° 1, agosto 2007, pp. 55-79.

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.

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.

Escudé, Carlos (compilador). "Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas". Tomo XI, XIII, XIV, XV. Disponible en: http://argentina-rree.com/home_nueva.htm

Escudé, Carlos (compilador). "Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas". Tomo XI, XIII, XIV, XV. Disponible en: http://argentina-rree.com/home_nueva.htm



Escudé; Carlos (compilador). "Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas". Tomo XI, XIII, XIV, XV. Disponible en: http://argentina-rree.com/home_nueva.htm

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.

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

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.

Van Klaveren, Alberto, "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar", en revista Estudios Internacionales, N° 98, Santiago de Chile, abril-junio 1992, pp. 169-216.

