
ROBERTO RUSSELL

Editor

ARGENTINA 1910-2010

BALANCE DEL SIGLO

Carlos Altamirano, Pablo Gerchunoff,
Luis Alberto Romero, Roberto Russell,
Juan Carlos Torre



TAURUS

PENSAMIENTO

Donación Prof. Alberto van Klarenberg 14 de Agosto 2014

LA ARGENTINA DEL SEGUNDO CENTENARIO:
FICCIONES Y REALIDADES DE LA POLÍTICA
EXTERIOR*

Roberto Russell

PRESENTACIÓN

Con el avance del segundo centenario los argentinos adquirieron la capacidad singular de cambiar de ánimo varias veces en tiempos cada vez más cortos para situarse, y no sin razón, en un estado de melancolía y hasta de resignación ante un presente opaco, con la mirada puesta más en el pasado que hacia los desafíos y oportunidades del porvenir. Las promesas y expectativas incumplidas de la democracia restaurada en 1983 también aportaron su cuota a esta sensación extendida con la que el país arriba a 2010. Esta impresión de fin de siglo, que ahonda ciertos mitos nacionales, es mi punto de partida para realizar una síntesis crítica de la política exterior argentina durante el segundo centenario. No es fácil resumir en un ensayo relativamente breve cien años de historia, decidir qué se incluye y qué se deja afuera o encontrar una posición de equilibrio frente a circunstancias que recibieron veredictos contradictorios o despertaron apasionados debates y fuertes pujas de intereses. Me valgo, pues, de un pretexto para encarar la tarea; ordeno mi balance del siglo en torno a cuatro "verdades" sobre la conducta exterior del país que se han instalado en el sentir colectivo de 2010: el extravío, la discontinuidad, la desmesura y el aislamiento. Afirmo, además, que son "verdades instaladas" porque están presentes desde hace décadas en gran parte de la literatura sobre política ex-

* Este ensayo reconoce una deuda intelectual enorme con trabajos de colegas sobre distintas etapas o aspectos de la política exterior argentina del segundo centenario. Esta obra está citada en la bibliografía que figura al final del trabajo, pero no individualizada en el texto. Además, quiero agradecer muy especialmente los comentarios que recibí de Pablo Gerchunoff, Monica Hirst, José María Lladós, Carlos Malamud, Raúl Ricardes, Juan Gabriel Tokatlian y Juan Carlos Torre.

terior argentina producida en el país y en los Estados Unidos y porque, más recientemente, se han convertido en un tema sobre el que se insiste en ámbitos académicos e intelectuales, mesas redondas, artículos periodísticos y programas de televisión del más variado tenor. Al revisar cada una de estas cuatro "verdades" con el propósito de descifrar lo que tienen de realidad y de fantasía, desgano las orientaciones y contenidos principales de la política exterior del siglo y me planteo interrogantes que en algunos casos respondo y en otros dejo abiertos. Adelanto que desécho por superficial la noción de extravío y por errónea la de la discontinuidad de la política exterior; que comparto la tesis de la propensión de las clases dirigentes argentinas a la desmesura y que acepto parcialmente y con serios reparos la idea de la Argentina como país que se aísla del mundo o es aislado del mundo. Señalo también de entrada que rechazo la idea corriente de la singularidad de la conducta internacional argentina. Hemos tenido nuestras peculiaridades, como todos, pero no hemos sido tan creativos ni originales ni disparatados. Sí fuimos en ocasiones exagerados y con una cierta tendencia a dramatizar las cosas sobreestimando o subvaluando nuestros recursos y posibilidades. La Argentina fue durante todo el segundo centenario un país periférico, si bien su importancia relativa para los centros de la política y la economía mundial fue decreciendo significativamente con el desarrollo del siglo. Esta condición hizo al país sensible, y por momentos muy vulnerable, a los desplazamientos del poder político y económico internacional. La Argentina respondió a su manera y según sus circunstancias a estos sucesos externos fuera de su control, pero en general sin distanciarse demasiado de lo que se hacía en la mayor parte de América Latina. Hubo, por cierto, excepciones que están muy presentes por sus resonancias o por las marcas que dejaron en la sociedad, pero tampoco fueron tantas.

En su brillante libro sobre el ascenso del antagonismo anglo-alemán, Paul Kennedy muestra cómo un conjunto de factores internos —procesos políticos domésticos, tendencias ideológicas, cuestiones de identidad cultural y nacional, la acción de individuos clave y la secuencia de acontecimientos críticos— se combinaron y acoplaron a los externos —cambios en la distribución global de poder, desarrollos en la tecnología militar y en las relaciones económicas bilaterales— para llevar a Gran Bretaña y Alemania a la guerra en 1914. Este ejercicio intelectual —afirma—

es ineludible para dar cuenta de la complejidad de la política exterior y ofrecer explicaciones satisfactorias sobre su evolución, una opinión que extiende para el análisis de cualquier otro país. Dicho de manera más simple, se trata de ver cómo lo que viene de afuera nos condiciona y cómo lo que se hace adentro influye en la forma como un país se planta frente al mundo. En nuestro caso, la tarea es particularmente imperiosa en un fin de centuria marcado por la tendencia a simplificar, denostar o idealizar el pasado o a referirse sin claroscuros a ciclos buenos o malos con el telón de fondo de la declinación.

Una nota final para concluir la presentación; hago una síntesis crítica de la política exterior con el énfasis puesto en las relaciones con los Estados Unidos, Europa y América Latina, en especial con Brasil y Chile, y en los años de la Guerra Fría, con el bloque socialista. Este fue el campo de acción internacional de la Argentina durante el segundo centenario y no otro. La naturaleza de los vínculos con esos países o bloques fue la materia del debate que dividió a los argentinos. Las relaciones con Asia, que cobraron relevancia a partir del ascenso internacional de gran parte de sus países en la década de 1980, son un fenómeno más reciente y por ahora acotado a la dimensión económica. Probablemente sean centrales para el tercer centenario y tengan, por consiguiente, una dimensión política, pero su lugar en la política exterior del segundo fue marginal.

¿UN PAÍS A LA DERIVA?

En un artículo publicado en *El País* de España a fines de octubre de 2009, Tomás Eloy Martínez se preguntaba dónde está la Argentina: "¿En qué confín del mundo, centro del atlas, techo del universo? ¿Argentina es una potencia o una impotencia, un destino o un desatino, el cuello del tercer mundo o el rabo del primero?". Es difícil encontrar mejores palabras para describir la representación corriente de la Argentina de 2010, en oposición a la de 1910, como una nación que no encuentra su lugar en el mundo. La opinión es, por lo general, discordante en cuanto al inicio del despiste y a las causas que desbarataron el destino de grandeza que se le auguraba al país a principios del siglo XX. Esta sensación de meta incumplida ha dado mayor relieve al ambiente festivo y optimista del primer

centenario que se confronta, por lo general con bastante ligereza, con nuestras actuales tribulaciones y horizontes de expectativas. Además, este camino cuesta abajo ha dado lugar a comparaciones inevitables con las trayectorias exitosas de otros países y, en estas horas, particularmente con las de nuestros vecinos Brasil y Chile. El primero es visto, con franca envidia, en camino a convertirse en un poder regional y global. El segundo, en firme marcha hacia su transformación en una nación desarrollada en las próximas décadas.

La declinación argentina en su segundo centenario y la consiguiente pérdida de peso relativo del país en los campos internacional y latinoamericano son dos hechos incontrastables. Por el contrario, la identificación del extravío como un rasgo dominante de la política exterior argentina es discutible. Al paso de la decadencia, se fue apelando con mayor frecuencia a esta variable indeterminada para condensar en ella la explicación de sucesivas desventuras. En algún momento indefinido de la centuria el país se habría perdido y no pudo hallar más senda ni salida. Uno tras otro, y con independencia de regímenes políticos y de signo ideológico, todos los gobiernos no solo no pudieron con el problema sino que lo agravaron. El "extravío" externo de Néstor y Cristina Kirchner, por ejemplo, sería la última versión de la arraigada propensión de las clases dirigentes argentinas a "hacer perder el camino" y a "poner las cosas en otro lugar que el que debían ocupar", para usar dos de la acepciones atribuidas al concepto por la Real Academia Española. En los noventa, el desvío habría sido el atajo vano tomado por Carlos Menem para arribar al Primer Mundo siguiendo las recetas neoliberales del Consenso de Washington, y en los setenta, el conjunto impar de desatinos apilados por el Proceso que culminaron en 1982 con la tragedia de Malvinas.

Hay quienes sostienen que el país quedó por largos años a la deriva por su tozudez en mantenerse neutral durante la Segunda Guerra Mundial en contra de los deseos de Washington. Esta postura y el castigo posterior que recibió de los Estados Unidos serían el factor internacional a contemplar para dar cuenta de la "producción del milagro del subdesarrollo" de la Argentina. Para otros, el "gran extravío" del siglo fue el abandono a partir de la década de 1930 y en especial de los años cuarenta del modelo de inserción internacional concebido por la Generación del Ochenta que derivó —opinan— en la rara, y

única en su tipo, mutación de un país desarrollado a uno en vías de desarrollo. Con el tiempo, la ruptura del orden constitucional que acompañó a la muerte lenta del modelo fue añadiéndose a esta explicación del que habría sido el principal mal del país. Este sería el momento en el que verdaderamente "se jodió la Argentina", parafraseando la célebre frase de Zavalita referida al Perú, que Mario Vargas Llosa pone en boca de este personaje en su novela *Conversación en la Catedral*. A contrapelo de este juicio, el revisionismo histórico de derecha que emergió en los años treinta concluyó que la raíz de los males del país estaba en el mismo origen de la Argentina liberal, cuando el gobierno de Bernardino Rivadavia selló la relación de dependencia con Gran Bretaña. La mayoría de los radicales y todos los peronistas, hasta Menem, también fueron críticos de las posiciones liberales en materia de política exterior. Por el contrario, este último vio en ellas la llave para retomar la buena senda perdida en algún lugar de la historia del siglo XX que colocaba, curiosamente, en los orígenes del peronismo. De tal forma, y sin solución de continuidad, lo que para algunos fueron errores fundamentales para otros se trató de aciertos que no pudieron proseguirse o realizarse.

Las opiniones diferentes sobre la orientación y contenido de la política exterior son un aspecto natural de la vida política en cualquier país, sobre todo en las democracias. En definitiva, se trata de una política pública sometida a la presión constante de perspectivas e intereses encontrados y, por eso mismo, íntimamente ligada a la política interna. Sin embargo, el caso argentino tiene una particularidad que lo distingue del resto de América Latina y que ha servido para abonar la tesis del país sin rumbo internacional. La Argentina vivió en la segunda mitad de la centuria una experiencia única en la región: la del quiebre traumático entre "aquel apogeo" y una realidad pesada que la "democracia realmente existente", tal como la califica Luis Alberto Romero en este volumen, también le supo dar. En efecto, la democracia restaurada siguió alimentado con sus tropiezos la idea del país a la deriva. Por repetida, ella se ha convertido en uno más de los factores de desasosiego que integran y nutren el complejo de fracaso nacional instalado en el subconsciente de la mayoría de los argentinos desde un tiempo dudoso.

La práctica colectiva en la frustración cíclica ha conducido al país a construir sus propios mitos del Minotauro y de Sísifo. El primero remite a una Argentina perdida en un laberinto gris y ya sin héroes ni hilo de Ariadna que oriente hacia la salida. El segundo se expresa en dos síntomas característicos que pueden verse como el anverso y el reverso de una misma moneda: la afición por la refundación nacional y la manía de la reinserción exterior. Como en el mito griego, y a partir de la segunda mitad de los cuarenta, cada nuevo gobierno arribó a la Casa Rosada con la idea de la piedra al pie de la montaña. Luego de esfuerzos inútiles, la impericia —real o atribuida— de los salientes, en su mayoría derrocados, condenaba a los entrantes a recomenzar una tarea siempre infructuosa. Así, desde la toma de mando de Juan Domingo Perón en 1946 hasta la de Néstor Kirchner en 2003, todos los gobiernos asumieron proclamando que su misión internacional era “reinsertar a la Argentina en el mundo”. También se dijo, a partir de 1983, que era preciso hacer de ella un país “normal” y también —como lo sostuvo varias veces Néstor Kirchner—, un país “en serio”. Naturalmente, este punto de partida implicaba una lectura negativa y sin beneficio de inventario de lo hecho por sus antecesores o, al menos, los inmediatos. Cristina Fernández de Kirchner eludió esta constante por la estrecha continuidad de su gobierno con el de su esposo. Sin embargo no se privó de extender esta interpretación desfavorable del pasado hasta la misma Revolución de Mayo al referirse en más de una oportunidad a “doscientos años de frustraciones”. Así, instaló el mito de Sísifo en el origen mismo de la nación apelando a la teoría del extravío en su versión más superficial y asumiendo el complejo del fracaso. Para usar un término feliz de Albert Hirschman, propuso una aproximación inédita en su alcance temporal a la “fracasomanía” argentina, esto es, la costumbre de calificar de fracaso total todo lo que se hubiese hecho antes.

La noción de extravío interno e internacional puede aceptarse si se la limita a una sensación generalizada de pérdida de sentido del tiempo y del espacio que es propia del fin de siglo y de ningún modo de toda la centuria. A un sentimiento colectivo en una época de incertidumbre en claro contraste con las certezas del primer centenario y la “arrogancia argentina” que se hizo proverbial en América Latina en la primera mitad del siglo XX.

La noción de extravío puede aun admitirse si se la entiende como una forma de expresar que la Argentina no alcanzó el sitio imaginado en 1910. Fuera de esto, es una idea equívoca o simple ideología. ¿Cuándo y cuántas veces se extravió la Argentina en el mundo en los últimos cien años? ¿O fue acaso el extravío una constante? ¿Quiénes fueron los responsables de hacerle perder el camino? ¿Los conservadores, los radicales, los peronistas, los militares o todos ellos juntos?

Si el extravío se entiende como delirio, entonces habría uno solo en todo el siglo: la decisión de recuperar las Malvinas por la fuerza. Uso el potencial porque la partida, condenable por los motivos que la impulsaron y los medios empleados, pudo no haber terminado en el desastre que conocemos. El arrebato de la posesión de las islas a los británicos alteró el *statu quo* y dio pie a una nueva fase de negociaciones cualitativamente distinta entre las partes. Sin embargo, la exaltación colectiva que sucedió al episodio avivó el orgullo de los militares, endureció sus posiciones y la Argentina terminó enredada en una guerra desigual que nunca había estado en la mente de quienes planificaron la empresa, una muestra más de su ineptitud profesional. Sin un plan B, pensaron alegremente que el operativo sería casi un paseo y que Gran Bretaña jamás daría una respuesta militar para recobrar la posesión de las islas. La dureza del gobierno de Leopoldo Galtieri le vino como anillo al dedo a Margaret Thatcher para torcer las posiciones de quienes se resistían en su país a la guerra y recuperar, tras la victoria, su alicaída popularidad interna. Si el extravío refiere la falta de rumbo internacional, no parece haber sido este el caso de los conservadores y radicales que condujeron el país hasta 1930, ni los de Juan D. Perón, Arturo Frondizi, Jorge R. Videla —con José A. Martínez de Hoz como ministro de Economía—, o Carlos Menem, tan solo para citar los gobiernos en los que hubo pocas vacilaciones en materia de política exterior. Si el extravío denota errar el camino, entramos en un terreno de disputa sin fin; se equivocaron todos en todo, lo que es absurdo (de nuevo, la “fracasomanía”), o los que no nos gustaron, con lo cual hay que inferir que algunos acertaron. Si extravío significa adoptar decisiones equivocadas de política exterior, la Argentina, sin duda, tuvo desaciertos que acarrearón costos. ¿Pero qué país

estuvo libre de ese pecado en una centuria tan violenta y fluctuante como el siglo XX? Por otra parte, ¿cuáles serían los grandes errores, fuera de estirar en demasía la neutralidad en la Segunda Guerra Mundial y el intento de recuperar las islas Malvinas por la fuerza, dos decisiones que la mayor parte de los argentinos que siguen los temas internacionales seguramente reprobarían? Muchas otras decisiones importantes de política exterior contaron con tantos partidarios como detractores. Me refiero, por ejemplo, a la neutralidad en la Primera Guerra Mundial, a la firma del Tratado Roca-Runciman con Gran Bretaña, al ingreso al Movimiento de Países No Alineados o su abandono años más tarde, a la participación en la primera guerra del Golfo durante la presidencia de Menem o la cancelación de la deuda de 9.810 millones de dólares con el Fondo Monetario Internacional empleando reservas del Banco Central ordenada por Néstor Kirchner en enero de 2006.

Por último, si extravió se lee como ausencia de identidad internacional, entramos también en un terreno fangoso pero que vale la pena transitar por el lugar que el tema ocupó en el debate sobre política exterior a lo largo del siglo. La clase dirigente de la Argentina próspera la consideró, en palabras de Estanislao S. Zeballos, "una parte del concierto europeo" y expresó sin disimulo un sentimiento de superioridad hacia América Latina, en especial hacia las "repúblicas tropicales" que "viven entorpecidas por las grandes masas de elementos inferiores en su población".¹ La disrupción del vínculo con Europa que sobrevino a la crisis de 1930 hizo que la Argentina se repensara y descubriera que su historia y su destino tienen mucho en común con sus vecinos en la región. Estas banderas de pertenencia a América Latina fueron levantadas por los gobiernos radicales y peronistas. Sin embargo, una buena parte de los argentinos siguió creyendo que el país era demasiado rico y demasiado blanco como para comprometer su futuro en la región o, años más tarde, en el Tercer Mundo. Ya no estaba Europa pero aparecieron Australia y luego España e Italia y aun Nueva

¹ Estanislao S. Zeballos, "Intervención Anglo-Alemana en Venezuela", en *Revista de Derecho, Historia y Letras*, Año V, Tomo XIV, Buenos Aires, 1902, p. 432.

Zelanda como ejemplos de lo que la Argentina podía (o no pudo) ser. En el momento del apogeo del menemismo, el canciller Guido Di Tella recuperó la idea de la Argentina como "un accidente geográfico en América Latina". Con ello, se hacía eco de la tendencia presente en varios países de la región a sentirse fuera o por encima de ella, un sentimiento que crece con la percepción de que las cosas van bien y que decrece en la misma proporción en la desgracia. Es probable que esta tendencia haya alcanzado sus puntos más altos en la Argentina durante buena parte del siglo XX. Chile comenzó a experimentarla en los noventa y México, por un tiempo breve, luego de tomar la decisión de "unirse al Norte" mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá (TLCAN).

Los gobiernos militares no fueron proclives a concebir una identidad latinoamericana de algún tipo para la Argentina, su visión de la región estuvo siempre bajo el filtro de las rivalidades territoriales o geopolíticas y de las preocupaciones por el equilibrio del poder. Para ellos, la frontera última de identificación del "ser nacional", aunque difusa, fue Occidente; la Argentina era vista como un país occidental antes que latinoamericano. Mientras tanto, la mayoría de las fuerzas que se oponían a los gobiernos militares lo hacían en nombre de una nación cada vez más identificada con los intereses y las luchas de América Latina y los países del Sur en general. Como en tantas otras cosas, la Argentina llegó al paroxismo en los años del Proceso también en lo que hace a la definición de su identidad internacional. Sin ninguna clase de rubor, se dijo que el país pertenecía, junto a las naciones del Cono Sur, al "extremo Occidente", la vanguardia de la historia en la lucha contra el marxismo. Esta área nebulosa del mundo fue descripta como el reservorio de los valores occidentales amenazados por la incapacidad del "Occidente central" para entender cómo se combate a los izquierdistas cuando uno duerme con ellos. Tras la derrota de Malvinas, la Argentina pasó a ser considerada como una parte de un Sur explotado por las potencias imperialistas de Occidente. El Proceso terminó negando que el conflicto Este-Oeste fuese la principal línea de fractura del mundo y comparando la lucha por la recuperación de las islas con la que

habían librado Argelia, India, Cuba y Vietnam para lograr su independencia.

Ante tamañas cabriolas verbales, el gobierno de Raúl Alfonsín se vio obligado a dar su definición internacional del país al que calificó de occidental (desde el punto de vista cultural), no aliñado y subdesarrollado. La diplomacia que puso en práctica se ajustó con bastante fidelidad a esta descripción. Ya en la posguerra fría, y sin ocultar el desacuerdo con su predecesor, el gobierno de Menem declaró que su principal objetivo de política exterior sería transformar a la Argentina en un país "normal"; en este caso, "normalidad" se identificó con "occidentalismo" y abandono de las causas "tercermundistas", vistas como impropias y extrañas. La idea de hacer de la Argentina un país normal fue retomada por Néstor Kirchner cuando llegó a la presidencia. Su conducta en el campo internacional no dejó ninguna clase de dudas de que el país normal que tenía en la cabeza guardaba poca relación con el normal de Menem.

Tantas definiciones durante tanto tiempo han dejado la impresión de que la Argentina navegó todos los mares muchas veces sin brújula o sin destino. En definitiva, sirven para dar sustento a la segunda "verdad" de la política exterior del siglo: la de su discontinuidad. Trataré de mostrar que los mares no fueron tantos y que hubo orientaciones y contenidos básicos que, por lo general, se respetaron en cada una de las distintas fases que atravesó la política exterior. Seguramente, el país pudo haber navegado otros aguas y tocado otros puertos, pero esta es otra discusión.

¿LA DISCONTINUIDAD COMO CONSTANTE?

Como a una hermana siamesa de la teoría del extravío, el segundo centenario vio crecer una segunda idea ligada a la declinación y al complejo del fracaso: la teoría de la discontinuidad, que presenta a la Argentina como una nación errática en la definición de sus prioridades en los vínculos con el mundo. La idea no carece de sustento, ya que el país cambió más de una vez la orientación de su política exterior durante el siglo. El problema es que la idea de la discontinuidad como regla de la política exterior,

siempre con el telón de fondo del declive, se convirtió en sabiduría convencional y se opuso en forma creciente a otra idea: la de la continuidad de las políticas exteriores de otros países, en particular Brasil y Chile, como rasgo característico y materia de envidia o desconsuelo. De tal manera, los argentinos vivieron dos ficciones simultáneas que adquirieron condición de verdad a medida que se acentuaba la declinación: la de una Argentina volátil en sus relaciones exteriores y la de vecinos constantes y estables.

Si se trata de fantasías, como creo, cabe preguntarse: ¿Puede hablarse de la discontinuidad como una constante o vale la idea solo para una parte del siglo? ¿Cómo les fue a los países vecinos en esta materia, o fue la discontinuidad un rasgo peculiar de la Argentina? ¿No abandonaron casi todos los países latinoamericanos entre los treinta y los cuarenta sus modelos de política exterior para adoptar otro con notables elementos en común y que mantuvieron en líneas generales hasta los años ochenta? ¿Cuántas discontinuidades paradigmáticas o temáticas tuvo la política exterior argentina? ¿No hubo acaso largas constantes en esa política? ¿No fueron algunas de estas constantes, como pasó en los noventa, consideradas incluso autodestructivas? Desde esta perspectiva, el problema argentino no era la discontinuidad sino la persistencia en políticas vistas como erradas y no erráticas.

En su versión más difundida, la teoría de la discontinuidad sostiene que la coherencia de los otros fue una consecuencia del liderazgo de una clase política con sentido nacional que supo poner los intereses de sus respectivos países por encima de las contiendas internas al tiempo que la Argentina libraba su suerte a la irracionalidad, incompetencia, ignorancia o, simplemente, a la estupidez de quienes la gobernaron. Aunque nada de esto deba descartarse *a priori*, la proposición es cuestionable porque la política exterior y, en un sentido más amplio, las relaciones exteriores de la Argentina mostraron a lo largo de la centuria numerosas constantes que respondieron a factores de orden interno y, de manera significativa, a procesos y acontecimientos de carácter externo. No es producto del azar que la Argentina pudiera mantener por alrededor de cincuenta años, entre 1880 y 1930, una forma de vincularse con el mundo que cambió, luego de más de un decenio de titubeos, por otra que habría de

ordenar buena parte de sus relaciones exteriores por más de cuatro décadas, entre la segunda mitad de los cuarenta y el gobierno de Alfonsín. En términos de lecturas del mundo, orientaciones y contenidos básicos, puede hablarse de dos ciclos largos de política exterior. Cada uno tuvo sus claras especificidades, pero también ciertos rasgos comunes que permiten ahondar aun más la tesis de la continuidad. Por ejemplo, la apelación al derecho, la disensión con los Estados Unidos, la competencia con Brasil por el liderazgo en América del Sur y la rivalidad con Chile por cuestiones territoriales. La transición del segundo ciclo largo al ciclo corto de política exterior —el tercero del centenario— se produjo a caballo entre las presidencias de Alfonsín y Menem para adquirir rasgos nítidos y distintivos en los noventa. Tras la crisis de 2001, se inició una nueva fase de la política exterior que no ha llegado a constituirse en un nuevo ciclo por sus ambigüedades, anacronismos y fragilidad.

EL PRIMER CICLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR (1880-1930)

La Argentina mantuvo una coherencia notable en su política exterior a partir de la década de 1880 y hasta la crisis de 1930. Sus principales orientaciones fueron establecidas durante las presidencias de Bartolomé Mitre, Domingo F. Sarmiento y Nicolás Avellaneda y alcanzaron un alto nivel de consenso entre las clases dirigentes por más de cinco décadas, aunque no carecieron de cuestionamientos. Ellas fueron la afiliación a la esfera europea, la oposición a los Estados Unidos —teñida a un tiempo de rivalidad y recelo—, el aislamiento relativo de América Latina y la defensa de la paz como presupuesto de la prosperidad. Europa, de donde nos venía “la luz y con ello el progreso y la grandeza futuras”, para usar palabras de Carlos Pellegrini, ocupó el centro de la escena de una política exterior que apuntó a abrir mercados para los productos del campo, atraer inversiones externas y facilitar la inmigración. Proyectos encontrados, la baja complementariedad de las economías y el éxito temprano determinaron el distanciamiento y la rivalidad con los Estados Unidos. Alentada por Londres, la Argentina jugó un papel importante a favor de los intereses británicos y en defensa de los propios en la disputa entre Gran Bretaña y los Estados Unidos

por espacios de influencia en América Latina. En la Primera Conferencia Panamericana realizada en Washington en 1889-1890, la delegación argentina se opuso frontalmente al proyecto de los Estados Unidos que promovía una unión aduanera continental como parte de su estrategia para desplazar progresivamente a Gran Bretaña de América Latina y el Caribe y alcanzar la primacía en el hemisferio. Las instrucciones a los representantes argentinos antes de su partida fueron terminantes: “La formación de una liga aduanera americana envuelve, a primera vista, el propósito de excluir a Europa de las ventajas acordadas en su comercio. Tal pensamiento no puede ser simpático al gobierno argentino que bajo ningún concepto querría ver debilitarse sus relaciones comerciales con aquella parte del mundo donde enviamos nuestros productos y de donde recibimos capitales y brazos”.² Además, los objetivos estratégicos estadounidenses se daban de bruces con las aspiraciones políticas de las elites argentinas de ejercer un papel de liderazgo en América del Sur. Los frutos de la economía daban sustento a estas pretensiones políticas y alimentaron la autoconfianza que se tradujo, en ocasiones, hasta en un sentimiento de superioridad cultural frente a los Estados Unidos.

La escasez de vínculos económicos influyó en el bajo interés por América Latina. La Argentina se negó sistemáticamente a apoyar iniciativas conjuntas que pudieran afectar su capacidad de decisión y prefirió mantener una posición distante hacia países con los que comerciaba poco y que le eran bastante indiferentes. La atención se puso en los litigios fronterizos con los Estados vecinos, en especial con Chile, y en la rivalidad con Brasil, de la que Londres y Washington no estuvieron ausentes. Por último, se hizo del pacifismo un dogma: la defensa de la paz fue considerada una condición necesaria para que el país pudiera comerciar sin obstáculos con Europa y dedicar todos sus esfuerzos a la movilización de la riqueza nacional. La apelación al derecho y la creación de doctrinas internacionales fueron los principales instrumentos empleados con ese fin, tales los casos de la así

² Juan Carlos Puig, “La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural”, en Juan Carlos Puig (comp.), *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, GEL, 1984, p. 121.

llamada "fórmula argentina de arbitraje" y la doctrina Drago. La primera, acuñada a fines del siglo XIX, sometía a la solución arbitral todas las controversias de cualquier naturaleza entre partes —en cuanto no afectasen los principios de la Constitución de uno y otro país y siempre que no pudieran ser solucionadas mediante negociaciones directas—. La segunda, concebida en 1902 por el canciller argentino Luis María Drago en respuesta al bloqueo de puertos venezolanos por parte de fuerzas alemanas, británicas e italianas, afirmaba que la deuda de un Estado no puede ser argumento para justificar la agresión militar extranjera ni la ocupación de su territorio.

La jubilosa celebración del Centenario tuvo mucho que ver con este modo de vincularse con el mundo que parecía entonces eterno. Sin embargo, el estallido de la Primera Guerra Mundial tan solo cuatro años después encendió una luz amarilla en el camino. El conflicto fue la primera expresión violenta de una profunda transformación de las relaciones de poder internacional que concluiría, al término de la Segunda Guerra, con el surgimiento de un nuevo orden mundial en el que Europa debió ceder su histórica posición de primacía a manos de los Estados Unidos y la Unión Soviética. El proceso acababa de desatarse, pero dejaría huellas indelebles en la Argentina y en sus relaciones internacionales. La política exterior "comercial y económica", tal como la había pedido Juan B. Alberdi, comenzó a hacer agua, aunque lograría mantenerse a flote hasta los años treinta. Cada uno de sus ejes ordenadores fue puesto contra la pared. La declinación europea, y en particular de Gran Bretaña, fue privando al país del tubo de oxígeno que daba aire a su fructífera vinculación con el mundo. El ascenso internacional de los Estados Unidos, junto con su arrollador avance político y económico en América Latina y el Caribe a partir del inicio del siglo XX, no solo alcanzó a la lejana Argentina, sino que también mostró el sinsentido de plantarse como un igual a la potencia del norte y disputarle el liderazgo en la región. Esta aspiración, vana desde el arranque, no fue fácil de erradicar, empero. Con el tiempo, se tornaría en una forma de obstrucción activa a ciertos deseos e intereses de Washington. La guerra también condujo a un replanteo todavía tibio de las relaciones con América Latina, que comenzó a verse como un mercado interesante y como un ámbito político valioso

para la defensa conjunta de intereses en común. Por último, el conflicto en el teatro europeo afectó el dogma pacifista de la política exterior y obligó a los gobernantes argentinos a tomar posiciones. La aparición de la Argentina en el mapa de la política de los grandes poderes puso en entredicho el "aislacionismo espléndido" que había disfrutado hasta 1914.

Entre la guerra y la crisis, el país experimentó numerosas convulsiones sociales y políticas que anunciaban giros de envergadura, pero también disfrutó del *boom* general de los veinte —su propia *Belle Époque*—. El espectacular crecimiento económico de esos años contribuyó a sustentar la creencia de que lo peor había pasado. El comercio con Gran Bretaña volvió a florecer; para satisfacción de las elites agropecuarias tradicionales, que nombraron falsos profetas económicos a quienes se habían atrevido a hablar de un fin de ciclo. Razones no parecían faltarles; en 1929 la Argentina colocó en el mercado británico 99 por ciento de sus exportaciones de carne enfriada, 54 por ciento de la congelada, 34 por ciento de las de trigo y 10 por ciento de las de maíz. En ese mismo año, las exportaciones argentinas a Gran Bretaña representaron 40 por ciento del consumo británico de carne, 85 por ciento del de lino, 75 por ciento del de maíz y 24 por ciento del de trigo. A la vez, el mercado argentino fue el más importante de toda América Latina para el Reino Unido, ya que absorbió durante varios años porcentajes superiores al 40 por ciento de sus exportaciones totales a la región. Al mismo tiempo, la guerra abrió el cauce para una mayor llegada de productos y capitales norteamericanos que desplazaron en algunos rubros a los británicos o abrieron nuevos caminos —como sucedió con las maquinarias agrícolas y los automóviles—. Entre 1916 y 1930, con la breve excepción de los años 1922-1924, la Argentina importó más de los Estados Unidos que de Gran Bretaña. Después de Canadá, Alemania y Cuba, ocupó en 1930 el cuarto lugar en el total de las inversiones de portafolio estadounidense. De este modo, se fue formando una relación triangular entre la Argentina, los Estados Unidos y Gran Bretaña que dominó las relaciones exteriores argentinas en materia económica durante la década del veinte. Los Estados Unidos proveían capitales y bienes que la Argentina pagaba con dinero convertible proveniente de sus exportaciones a Gran Bretaña y, en menor

medida, a otros países europeos. Además, el importante papel de los Estados Unidos en el crecimiento de la industria argentina durante los años de la contienda ayudó a ensanchar su hasta entonces débil base de apoyo en el país; nuevos sectores ligados a la industria se mostraron favorables a la ampliación de los vínculos argentino-estadounidenses.

Sin embargo, la negativa de los Estados Unidos a abrir su mercado a los productos argentinos que competían con los suyos se transformó en una fuente permanente de frustraciones y resentimiento. El pico de mayor tensión se dio a fines de 1926, cuando Washington decretó un embargo sanitario contra las carnes argentinas refrigeradas alegando que podían estar infectadas de aftosa. La medida, fundada en razones sanitarias de base científica, fue funcional a los intereses proteccionistas estadounidenses y puso el punto final a las aspiraciones de los productores argentinos de entrar en un nuevo e importante mercado. La reacción natural de los gobiernos radicales de Marcelo T. de Alvear y de Hipólito Yrigoyen durante su segunda presidencia fue seguir mirando hacia Londres. El pacto comercial de 1929 con lord D'Abernon y la Conferencia sobre Trigo de 1930 fueron los antecedentes de otros acuerdos que revitalizarían las relaciones comerciales con Gran Bretaña en los años treinta sobre la base del así llamado "bilateralismo preferencial". Al mismo tiempo, la política imperialista de los Estados Unidos en América Central y el Caribe dio motivo para defender a capa y espada el principio de la no intervención, en particular en el ámbito panamericano. En esta empresa, conservadores y radicales también cerraron filas y encontraron apoyo en distintas expresiones nacionalistas cada vez más sonoras en sus críticas al nuevo imperialismo que violaba o amenazaba la soberanía de los países latinoamericanos.

En breve, el así llamado modelo de la "relación privilegiada" —o de dependencia, según el observador— con Gran Bretaña fue bastante más de lo que esta idea habitualmente implica y sufrió los alubajos propios de un ciclo de medio siglo. No cabe duda de que fue la relación clave para la Argentina, sobre todo en materia de exportaciones de carne, fletes marítimos, suministro de carbón y aporte de capitales, y fue, asimismo, de incuestionable relevancia para Gran Bretaña. Sin embargo, la Argentina

desarrolló un patrón de exportaciones que rebasó en mucho esta "asociación feliz" con Londres. Los Estados Unidos, Alemania, Bélgica, Holanda, Italia y Francia fueron mercados significativos, según los casos y momentos, para sus exportaciones de cueros y pieles, lana, trigo, maíz y semillas de lino. Por otra parte, capitales estadounidenses compitieron con los británicos en la industria de la carne para arrebatarles la breve posición hegemónica que habían detentado a principios del siglo y luego desplazarlos. Capitales franceses, alemanes y belgas, además de los estadounidenses, disputaron con los británicos su sitio de primacía incluso en bastiones tradicionales del Reino Unido como los ferrocarriles. Así, el exitoso modelo agroexportador tuvo un nivel razonable de diversificación para la época y mostró la alta capacidad de adaptación de los productores argentinos a los cambios de la demanda internacional de bienes primarios.

Todo este andamiaje dependía, sin embargo, del buen funcionamiento de una economía mundial abierta, de una Europa ávida de la producción argentina de cereales y carne, de la conquista de nuevos mercados y de la libre convertibilidad de las monedas. La Primera Guerra Mundial sacudió sus cimientos y puso al desnudo su vulnerabilidad. Más tarde, la crisis de 1930 lo derrumbaría. Como ningún otro país de América Latina, la Argentina sufrió severamente la conclusión de esta fase de globalización de la economía mundial que le había posibilitado alcanzar tan prontamente un lugar envidiable bajo el sol. Igualmente como ningún otro país de la región, confió en que la tormenta fuera pasajera.

LA ANTESALA DEL SEGUNDO CICLO (1930-1946)

La década de 1930 fue un período de vacilaciones y de políticas reactivas a lo que venía de un mundo que, además de incierto, se tornaba peligroso. Los gobiernos de José F. Uriburu y Agustín P. Justo siguieron el libreto de las grandes potencias: adoptaron medidas proteccionistas, apelaron a los acuerdos bilaterales preferenciales y dieron una mayor intervención al Estado en la economía. El controvertido Tratado Roca-Runciman, firmado con Gran Bretaña en 1933, no solo fue el caso ejemplar de aquiescencia a los esquemas entonces en boga de "comercio

administrado" que se fundaban en el principio de "comprar a quien nos compra". También mostró el poder que aún tenían los sectores ligados a la producción e industria de la carne —en especial, el de los invernaderos dedicados al entonces amenazado y lucrativo comercio de la carne enfriada— para guiar el curso de las relaciones económicas de la Argentina con el exterior. El acuerdo alargó la centralidad del vínculo argentino-británico en nombre de una complementariedad bilateral que tendía a desdibujarse. Gran Bretaña se comprometió a la compra de una cuota de carne enfriada argentina por un monto 10 por ciento menor que la cantidad importada hasta junio de 1932 —en concreto, 390.000 toneladas anuales, una cifra significativa en un contexto crítico de preferencias imperiales británicas con sus dominios formales—, mientras que la Argentina se avino a adoptar medidas convenientes a los intereses de Londres; entre otras, el tratamiento privilegiado de sus inversiones y las rebajas arancelarias a sus manufacturas.

El Tratado, discutido entonces y después como ningún otro en la historia del segundo centenario, fue una antesala de los debates que dividirían a la Argentina en la década de 1930 sobre qué hacer ante un mundo en ebullición y en un país distinto al conocido. Afuera, el proteccionismo fragmentaba la economía internacional y Europa se encaminaba hacia la peor conflagración de toda su historia, al tiempo que los Estados Unidos seguían su marcha ascendente y estiraban su hegemonía hacia el sur del continente americano. Adentro, la Argentina se hacía más compleja y se transformaba bajo el impulso de la industrialización y de las migraciones internas. La presencia de nuevos actores y de nuevos temas en la agenda de la política exterior hizo más trabajosa la formación de consensos. El lugar de América Latina para la Argentina apareció en el debate como un asunto de carácter estratégico para convertirse en uno de los aspectos más controvertidos hasta nuestros días. Es cierto que ya se habían levantado banderas de cooperación con la región, pero ahora flameaban con más brío. Las barreras al comercio con los socios tradicionales dieron aire a las voces que venían proclamando una mayor vinculación con América Latina. La idea de formar uniones aduaneras con las naciones vecinas estuvo presente en las negociaciones que concluyeron en la firma

de acuerdos comerciales con Chile y Brasil, en especial el Tratado de Libre Comercio Progresivo firmado con este último país en 1941. Las afinidades ideológicas también gravitaron para promover o juzgar los vínculos con el exterior. Este factor había estado igualmente presente en debates anteriores, por ejemplo en ocasión de la neutralidad argentina durante la Primera Guerra Mundial, pero ahora tenía una vitalidad y una amplitud mucho mayor. Se nutría de las fracturas ideológicas que surcaban el mundo de los años treinta; la Revolución Rusa, el fascismo en Italia, el nazismo en Alemania y las democracias liberales, con los Estados Unidos a la cabeza, ofrecían modelos alternativos para organizar la política, manejar la economía y relacionarse con el exterior. Los argentinos tomaron partido y volcaron sus preferencias en las opciones de inserción internacional que estaban sobre la mesa a principios de los cuarenta.

Algunas voces todavía argumentaban a favor de una vuelta *aggiornada* al patrón del primer ciclo largo, una aspiración vana que quedaría sepultada por largos años a partir del triunfo de Juan D. Perón en las elecciones presidenciales de febrero de 1946. Otras, más perspicaces, aunque minoritarias, postulaban una opción superadora de la ya inviable "asociación feliz" con Gran Bretaña. Su mejor síntesis se encuentra en el Plan de Reactivación Económica del año 1940, conocido como Plan Pinedo. Aunque motivado por la Segunda Guerra Mundial, el Plan trascendía la contienda y la naturaleza reactiva de las medidas tomadas hasta ese momento en respuesta a los cimbronazos externos. Proponía estimular las industrias naturales —las que elaboran materias primas locales de manera eficiente y, por ello, con capacidad para competir internacionalmente— y una vinculación estrecha con los Estados Unidos, considerada necesaria tanto por razones de mercado como para sustentar el crecimiento de esas industrias. Además, recomendaba establecer en forma gradual una unión aduanera con Brasil.

La Argentina de la época estaba lejos de ofrecer un marco propicio para la realización de estas ideas. La promoción fabril con intervención estatal fue hostilizada por los enemigos dogmáticos de la industria y por los sectores que defendían a ultranza el libre comercio, particularmente el grueso de los hacendados. El Plan fue, asimismo, cuestionado por los militares y diversos grupos

nacionalistas, cuya aversión al comercio exterior y a la inversión extranjera se había incrementado a lo largo de la década de 1930 como consecuencia del trato recibido de los socios comerciales tradicionales, en especial de Gran Bretaña, y de la participación de ciudadanos y empresas extranjeras en maniobras de corrupción. Tampoco pudo sustraerse de las constantes peleas entre conservadores y radicales que dividían incluso a sus propias filas. El oficialismo fue incapaz de alcanzar una posición de consenso mínimo frente a una propuesta que le ofrecía la posibilidad de intentar un nuevo proyecto hegemónico que reemplazara al anterior. En este marco, el Plan no pudo remontar vuelo. Fue aprobado en el Senado pero Diputados, con nueva mayoría radical, se negó a discutirlo. Mientras tanto, otras fuerzas sociales se aglutinaban en torno a otra estrategia de crecimiento económico que rechazaría la división entre industrias "naturales" y "artificiales" y daría prioridad al mercado interno. El peronismo iba encontrando la matriz social que le daría poco después su lugar central en la política argentina.

El debate en torno al Plan Pinedo revela los límites entonces existentes para una estrategia de política exterior que tuviera a los Estados Unidos como el eje de una nueva relación de preferencia. Los sectores gubernamentales y sociales partidarios de una asociación estrecha con ese país eran claramente minoritarios, Gran Bretaña no la veía con buenos ojos y los Estados Unidos hicieron muy poco para que ella prosperara. Durante la década de 1930 las relaciones bilaterales siguieron marcadas por las dificultades para acceder al mercado norteamericano con mercancías argentinas que competían con la producción local. A fin de esa década, los Estados Unidos compraban 15 por ciento de las exportaciones argentinas, mientras que Gran Bretaña recibía 42 por ciento. El tercer y cuarto lugar lo ocupaban Alemania y Brasil con 7 y 5 por ciento, respectivamente. No sin dificultades, la Argentina y los Estados Unidos firmaron un acuerdo comercial en octubre de 1941 que apenas abrió las puertas para los productos que más interesaban al primer país: las carnes y los cereales. Hubo cierto avance, pero el clima de frustración volvió a imperar; los delegados argentinos salieron de la mesa de negociaciones con la sensación de que el acuerdo había sido para los Estados Unidos poco más que un expediente de emergencia en tiempos de guerra.

Tampoco ayudaron las diferencias políticas que estuvieron a la orden del día. Los duelos verbales entre los representantes de uno y otro país dominaron las conferencias panamericanas de esos años y constituyeron, por su talante, la última expresión de alta autoestima de los sectores dirigentes argentinos. Las disputas con los Estados Unidos continuarían a lo largo del siglo, pero con otro temperamento y por otras circunstancias. La Argentina de 1930 no compartía en absoluto la idea misma de "buena vecindad" que respaldaba a la nueva estrategia de Franklin Delano Roosevelt para América Latina. Veía en ella una forma de camuflaje benevolente para extender el dominio estadounidense hacia el sur de la región; la Argentina no se sentía vecina —por su situación geográfica— ni parte del área de influencia de los Estados Unidos —por lo que era, o creía ser, y por la naturaleza de sus vínculos con el exterior—. Desechó igualmente el principio de comunidad de intereses que la sustentaba. A las diferencias comerciales anotadas se unía la voluntad de resistir todo compromiso que consolidara el sistema panamericano, de recuperar posiciones en América Latina y de reactivar los vínculos con Europa mediante la firma de acuerdos bilaterales. La diplomacia argentina seguía apelando al universalismo en contraposición al panamericanismo; su europeísmo se volcaba ahora a la Sociedad de las Naciones, una institución que los Estados Unidos consideraban cada vez más inefectiva para hacer frente a los problemas de la guerra y de la paz.

En América Latina, la guerra del Chaco (1932-1935) entre Bolivia y Paraguay brindó a la Argentina una nueva oportunidad para competir con Washington por el liderazgo de América del Sur. Puso palos en la rueda a la Comisión de Neutrales, impulsada por los Estados Unidos y que integraba junto a Colombia, Cuba, México y Uruguay con el objeto de encontrar una salida negociada al conflicto bélico en el marco panamericano. El canciller argentino Carlos Saavedra Lamas contrarrestó la iniciativa estadounidense mediante la creación del ABCP, grupo mediador liderado por la Argentina y compuesto además por Brasil, Chile y Perú. Llevó la cosas aún más lejos: planteó el traslado del problema a la Sociedad de las Naciones para sumar otro obstáculo a las gestiones de los Estados Unidos y concibió, a espaldas de Washington, el pacto Antibélico o pacto

de No Agresión y Conciliación. Abierto a la adhesión universal, el documento se revelaba como un instrumento de paz alternativo a la iniciativa estadounidense de encuadrar los conflictos en el ámbito panamericano a través de la Comisión de Neutrales. Por esta propuesta, que fue apoyada por Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay, Saavedra Lamas obtuvo en 1936 el premio Nobel de la Paz. La Comisión de Neutrales terminó disolviéndose y la solución del problema quedó a cargo del ABCP, aunque con la participación de los Estados Unidos y Uruguay, luego de que Bolivia recusara a la Sociedad de las Naciones como institución negociadora. La diplomacia argentina tomó la batuta y lideró el proceso de negociaciones que puso fin al conflicto bélico mediante un protocolo firmado en Buenos Aires en julio de 1935.

En la segunda mitad de la década de 1930, la situación en Europa hizo que los Estados Unidos aumentaran las presiones para establecer mecanismos de solidaridad hemisférica contra cualquier amenaza que proviniese de actores extracontinentales. Estas iniciativas chocaron nuevamente con una Argentina remisa a asumir compromisos que pudieran afectar sus vínculos con Europa. Sin embargo, el inicio de la Segunda Guerra Mundial el 1º de septiembre de 1939 ofreció una oportunidad para un breve acercamiento entre Washington y Buenos Aires. En la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en Panamá en septiembre-octubre de 1939, la Argentina no tuvo problemas para incorporarse al frente común impulsado por los Estados Unidos debido a que la neutralidad era en aquellos días la política aceptada en el ámbito panamericano. La necesidad del gobierno de Roberto M. Ortiz de buscar el respaldo de Washington para ampliar la legitimidad del régimen político y contrarrestar a sectores nacionalistas y filonazis que amenazaban su estabilidad también facilitó las cosas.

Con esto último en mente, la facción más pro aliada de ese gobierno presentó al embajador estadounidense en Buenos Aires en abril de 1940 una propuesta de no beligerancia —una posición intermedia entre la neutralidad y la beligerancia— que inclinaba a la Argentina hacia una posición favorable a la causa de los aliados. Para el infortunio de sus promotores, ella cayó en saco roto. Como lo reconoció el embajador argentino en Washington, Felipe Aja Espil, su aceptación habría sido “imprudente” para el gobierno

de Roosevelt en un período preelectoral en el que demócratas y republicanos se disputaban en forma reñida el favor de una ciudadanía poco dispuesta a abandonar la neutralidad. Al poco tiempo, otras circunstancias llevarían a los dos países a invertir sus posiciones; la Argentina transitó hacia un neutralismo cada vez más agudo y recalcitrante y los Estados Unidos se encaminaron hacia la no beligerancia, tras la caída de Francia y la entrada de Italia en la guerra. En junio de 1940, el presidente Roosevelt adoptó públicamente esta posición sin consultar al Congreso y sin hacer referencia alguna a la propuesta argentina que había ignorado tan solo dos meses antes. Con ello contribuyó de manera involuntaria al fortalecimiento de sectores diversos y cada vez más numerosos en la Argentina que eran partidarios de la neutralidad por razones políticas, económicas o ideológicas.

La entrada de los Estados Unidos en la guerra luego del ataque japonés a la base estadounidense del Pearl Harbor cambió drásticamente la situación. Washington consideró esencial la ruptura con los países del Eje para la defensa del hemisferio y logró que todos los países de América Latina se plegaran a esta posición. Solo la Argentina, junto a Chile, aunque de manera más desafiante, se atrevió a oponerse a sus pretensiones. La Tercera Conferencia de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que tuvo lugar en Río de Janeiro en enero de 1942 fue el escenario utilizado por la diplomacia argentina para defender de manera enérgica y activa su derecho a mantenerse neutral. También fue el inicio del enfrentamiento argentino-estadounidense más serio del siglo, que dejaría marcas profundas por mucho tiempo. Sin ocultar su fastidio, los Estados Unidos no hicieron esperar su respuesta: presionaron para que la Argentina fuera aislada del sistema interamericano, le negaron armas y le impusieron un boicót económico que se extendió hasta 1949. Las discrepancias bilaterales y la problemática de la guerra se entreveraron con los conflictos internos hasta las elecciones presidenciales de febrero de 1946; la campaña se ordenó en torno a la opción “Braden o Perón”, en la que este último se autoproclamó representante de los intereses de la Nación mientras que sus contrincantes llamaban a luchar “Por la libertad contra el nazifascismo”.

EL SEGUNDO CICLO (1946-1983 Y ALGO MÁS)

La Argentina respondió al impacto de la Primera Guerra Mundial y la crisis de 1930 con medidas defensivas poco originales. Hizo lo mismo que todos los países grandes de América Latina: impuso restricciones al comercio, firmó acuerdos bilaterales, dio una mayor injerencia al Estado y promovió las industrias sustitutivas de manufacturas livianas y las que elaboran productos primarios. Se trataba, en lo más básico, de amortiguar los efectos negativos del exterior a la espera de la marcha de los acontecimientos en Europa y los Estados Unidos. La consecuencia en buena parte no querida de estas políticas fue la pujante aparición de fuerzas sociales volcadas al mercado interno y necesitadas del amparo estatal, cuyos intereses operaron desde adentro como otro de los factores fundamentales de debilitamiento progresivo del patrón de inserción internacional orientado hacia el exterior. La Segunda Guerra Mundial y el ascenso del peronismo le dieron un tiro de gracia. Ya no se trataría de defenderse de los *shocks* externos sino de llevar a cabo un nuevo proyecto de país que prometía la "soberanía política" y la "independencia económica", muy a tono con el nacionalismo de la época que campeaba en América Latina y con el "consenso keynesiano" dominante en los países centrales que asignaba al Estado un papel activo en el plano económico y social. La convocatoria llamaba a superar las vulnerabilidades del modelo agroexportador, a poner en marcha una nueva estrategia de desarrollo nacional basada en la industrialización sustitutiva de importaciones y a levantar banderas de liberación contra los imperialismos de todo tipo.

Perón escribió su primer guión mirando al mundo de su época y al país que no solo iba a gobernar sino también cuyo destino influiría hasta el presente. Asimismo, se inspiró en tradiciones diplomáticas establecidas por las mentes más lúcidas de la Generación del Ochenta. Su percepción de que se avecinaba una tercera guerra mundial contribuyó a fortalecer la idea de que había llegado la hora de acorazarse frente a un mundo amenazante y de poner el acento en el mercado interno y en los vínculos con América Latina. La apuesta falló, pero el multilateralismo sobre bases universales promovido por los Estados

Unidos tuvo que esperar hasta mediados de la década de 1950 para comenzar a cobrar vida. La idea de protegerse del exterior, ya en otro contexto, sería refrendada y enriquecida en los 50 por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), bajo el liderazgo de Raúl Prebisch desde donde se aconsejaba la diversificación económica, el desarrollo industrial y la integración de los países latinoamericanos a fin de superar la estrechez de los mercados internos y alcanzar economías de escala. Poco después, las corrientes desarrollistas, que fueron muy fuertes en la Argentina y Brasil, llamaron a profundizar el modelo promoviendo el desarrollo de sectores considerados básicos o estratégicos —siderurgia, petróleo, química, petroquímica e industria automotriz y de maquinarias agrícolas—. Las inversiones externas que se requerían fueron justificadas en nombre del "nacionalismo de fines", un eufemismo para aplacar las críticas de los sectores nacionalistas y de izquierda, siempre reacios al capital extranjero.

La industrialización sustitutiva y el "regionalismo cerrado" ganaron la batalla intelectual en el plano de la economía. La Argentina se sumaba, y con frecuencia lideraba esta corriente predominante que cruzaba de norte a sur a toda América Latina. También acompañaba la extendida desconfianza hacia el sistema económico y financiero internacional montado tras la Segunda Guerra Mundial, al que se consideró contrario a los intereses de las naciones en desarrollo. El país demoró su entrada al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial hasta la segunda mitad de los cincuenta, y recién ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) en 1967; cuando tuvo que recurrir a estos organismos lo hizo más por razones de necesidad que por auténtica convicción sobre sus bondades para satisfacer los intereses económicos argentinos. El carácter semicerrado de la economía argentina dio un cierto margen de maniobra para resistir o incumplir las reglas de juego establecidas en estos ámbitos. Además, ello se correspondió con las aspiraciones tradicionales de autonomía económica que compartieron, en su gran mayoría, tanto civiles como militares, por lo menos hasta la presidencia de Jorge R. Videla. Al contrario, la Argentina participó de manera activa en la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (United Na-

tions Conference on Trade and Development, UNCTAD), que aglutinó las posiciones críticas de los países "en vías de desarrollo", según la denominación de la época, sobre la estructura "injusta" del comercio internacional. Muchas de las ideas y propuestas que se convirtieron en la bandera de esta conferencia, nacida en Ginebra en 1964, fueron elaboradas en América Latina y sirvieron hasta la década de los setenta para guiar la política exterior económica de la mayoría de sus países y aunar posiciones. A lo largo de esos años, la Argentina dio letra y participó en los debates internacionales sobre la transformación de las relaciones económicas internacionales desde posiciones moderadas que fueron consonantes con su estatus de país de jerarquía media en el mundo y alta en la región.

La búsqueda y preservación de la autonomía nacional determinaron igualmente el enfoque del país sobre el conflicto Este-Oeste. La Tercera Posición de Perón y las políticas "independientes" que ejecutaron gobiernos posteriores apuntaron a favorecer la distensión entre los dos bloques y a construir un orden mundial que diera más juego a los países que conforman lo que más tarde se denominaría el "Sur". Con ello, encontraron puntos de contacto estrecho con las posiciones no alineadas y neutralistas que brotaron en el mundo en desarrollo a partir de mediados de la década de los cincuenta. La Argentina no fue equidistante entre Washington y Moscú, pero se opuso al plegamiento a los Estados Unidos. La no equidistancia implicaba que no sería neutral ante un agravamiento del conflicto entre las dos superpotencias. El no plegamiento, que no seguiría automáticamente los dictados e intereses de Washington. Poco quedaba de la vieja rivalidad y de las discrepancias sistemáticas fundadas en la necesidad de preservar los vínculos económicos con Europa; se trataba ahora de fijar las diferencias de intereses propias de las grandes asimetrías de poder y de distinguir las conveniencias estratégicas y políticas globales de Occidente de los intereses nacionales de los Estados Unidos. En forma expresa, Perón durante sus tres presidencias, Arturo Frondizi y Arturo Illia ordenaron sus relaciones políticas con Washington sobre la base de estos criterios. En general, los gobiernos militares también los respetaron, aunque en forma menos visible. A su manera, Brasil y Chile, para citar solo los ejemplos más cercanos, se plantaron de un modo similar frente a la hegemonía de los Estados Uni-

dos en la región. Como en el caso argentino, la política interna los desvió a veces de este patrón, al que siempre volvieron más temprano que tarde.

La Argentina tampoco fue original en la forma en que pensó y desarrolló sus relaciones con Europa Occidental, el bloque socialista y América Latina durante los años de la Guerra Fría. En los tres casos, se trató de vínculos con peso propio, pero que también sirvieron para compensar las relaciones con los Estados Unidos. El continente europeo no tuvo la posición de privilegio que había gozado durante el ciclo anterior, aunque su importancia para la política exterior argentina jamás estuvo en discusión. Aun los gobiernos más favorables a un estrecho acercamiento político y estratégico con Washington apoyaron y promovieron las relaciones con Europa por su cuantía como mercado y como fuente alternativa a los Estados Unidos de capitales, bienes, equipos y tecnologías necesarios para el desarrollo económico del país. Europa Occidental fue el principal comprador de la producción argentina desde la primera presidencia de Perón hasta 1981, cuando fue reemplazada circunstancialmente por la Unión Soviética. Mantuvo este lugar de privilegio a pesar de las trabas impuestas a las exportaciones argentinas al término de la Segunda Guerra Mundial por el Programa de Recuperación Europea (Plan Marshall), de los aranceles establecidos a partir de 1962 por la Política Agrícola Común (PAC) con el propósito de proteger a los productores comunitarios de la competencia extranjera, y del agravamiento del proteccionismo europeo en la década de 1970, que incluyó restricciones a las importaciones de carnes.

No obstante su importancia en términos absolutos, la participación relativa de Europa Occidental en el total de las exportaciones argentinas descendió abruptamente debido al proteccionismo europeo. Las ventas cayeron progresivamente de alrededor de 60 por ciento del total en 1960, a poco más de 21 por ciento en 1981, aunque los países de Europa Occidental mantuvieron una participación estable en el total de las importaciones argentinas que osciló entre 25 y 30 por ciento. Así, Europa Occidental fue perdiendo poco a poco su gravitación como fuente de divisas para aminorar el desequilibrio estructural en la balanza comercial y de pagos con los Estados Unidos. Por el contrario, su papel como eje

de compensación de este último país fue aumentando en la medida en que se transformaba en uno de los polos industriales del sistema económico mundial. Desde mediados de los sesenta, los gobiernos argentinos, civiles y militares, pudieron contar con tecnología europea para la ejecución de proyectos orientados, entre otros aspectos destacables, al desarrollo de la tecnología nuclear y de una industria nacional de armamentos.

El pragmatismo mutuo caracterizó las relaciones con los países socialistas, que se fortalecieron a medida que las exportaciones agropecuarias argentinas enfrentaban restricciones crecientes en sus mercados tradicionales. La oposición ideológica a este vínculo, dominado por razones económicas, siempre tuvo patas cortas. Los intereses de los empresarios y exportadores argentinos jugaron un papel central en este proceso de gradual apertura al bloque socialista que se inició poco después de finalizada la Segunda Guerra Mundial. Las relaciones diplomáticas, consulares y comerciales entre Argentina y la Unión Soviética se establecieron el 6 de junio de 1945, dos días después de la inauguración del primer gobierno peronista, y comenzaron a tomar vuelo luego de la firma, el 5 de agosto de 1953, de un importante convenio comercial entre la Argentina y la URSS, que fue el primero suscripto por Moscú con un país latinoamericano.

La voluntad consistente de ampliar los lazos económicos y tecnológicos con los países socialistas se transformó en política efectiva durante el tercer gobierno peronista mediante la así llamada "apertura al Este", que fue instrumentada por el ministro de Economía, José Ber Gelbard. Entre 1973 y 1974, la Argentina suscribió tres tratados con la URSS —de cooperación comercial, de suministro soviético de maquinarias y equipos y de cooperación científico-técnica—; convenios económicos con Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia, República Democrática Alemana y Yugoslavia, y un importante acuerdo económico con Cuba que otorgó a La Habana una línea de crédito por doscientos millones de dólares. Con este paso, el gobierno de Perón rompió el bloqueo económico a Cuba dado que el acuerdo permitió al régimen de Fidel Castro adquirir maquinaria liviana, especialmente en el sector automotriz y agrícola, proveniente de empresas estadounidenses y europeas radicadas en la Argentina. El vínculo con los países socialistas llegó a su apogeo

en los años del Proceso, pese al declarado anticomunismo de sus líderes.

La política exterior argentina hacia América Latina contó también con un patrón básico de conducta que destacaba la necesidad de integrarse y cooperar con la región por su importancia política y económica. La acción concertada con los países latinoamericanos se consideró un instrumento necesario para fortalecer la autonomía y el poder de negociación nacional. Esta idea, que sustentó el discurso de todas las Cancillerías latinoamericanas, se aplicaba en el caso argentino a un ámbito de acción prioritario: el Cono Sur, y, especialmente, Brasil y Chile. En la práctica, la Argentina adhirió a este patrón cooperativo en forma intermitente debido al arrastre de antiguas suspicacias y diferencias no resueltas con sus dos principales vecinos y al surgimiento de nuevas rivalidades, que fueron particularmente notorias durante la década de 1970.

La utilización del potencial energético de los ríos de uso compartido —más específicamente, la disputa sobre la central hidroeléctrica que terminaría construyéndose en Itaipú— dio lugar a un áspero enfrentamiento con Brasil. El conflicto fue la punta del *iceberg* de una cuestión mayor para la diplomacia argentina: la marcha ascendente del país vecino, que fue vista con preocupación desde dos vertientes distintas. Quienes ponían el acento en la geopolítica señalaban el creciente desequilibrio de poder entre ambos países, sin ocultar su envidia por los resultados del "milagro brasileño". Quienes se adscribían a la teoría de la dependencia destacaban el peligro del "subimperialismo brasileño" en la cuenca del Plata y el papel de Brasil, a partir de una alianza privilegiada con Washington, de gendarme de los Estados Unidos en la subregión. Estos temores impulsaron a los gobiernos argentinos durante los años setenta a procurar un acercamiento hacia el Pacífico desde una matriz geopolítica que compartieron civiles y militares. Sin embargo, el conflicto por la cuestión del Beagle no solo dificultó el acercamiento con Chile sino que también llevó a fines de 1978 a una situación prebélica que fue detenida gracias a la acción diplomática del Vaticano y, en menor medida, de los Estados Unidos, ambos interesados en evitar una escalada con peligrosas repercusiones en el Cono Sur.

Por último, la Argentina encontró en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) un ámbito nuevo y útil para presentar y defender sus posiciones. A diferencia de la Sociedad de las Naciones, la ONU nació con fuerza y autoridad y se convirtió, a pesar de sus problemas y límites, en el único espacio multilateral que dio voz a todos los países en un mundo que comenzaba a estrecharse de manera acelerada. La Argentina había entrado a la Sociedad de las Naciones en 1933 en forma tardía y apeló a este foro para defender sus posiciones universalistas, en realidad pro europeas, contrarias al panamericanismo promovido por Washington. A las Naciones Unidas el país ingresó en el momento de su fundación luego de atravesar numerosas peripecias por su larga neutralidad durante la Segunda Guerra Mundial. Una vez instalada en la Organización, la Argentina desplegó una activa diplomacia multilateral. Entre 1945 y 1983, ocupó cuatro veces un sillón como miembro no permanente del Consejo de Seguridad —durante los períodos 1948-1949, 1959-1960, 1966-1967 y 1971-1972—, y adoptó un alto perfil en la Asamblea General en materia de descolonización, con los ojos puestos en Malvinas, y de desarme, no proliferación, uso pacífico de la energía nuclear y desarrollo tecnológico autónomo. Tras dos años de intensa labor diplomática, se logró que la Asamblea General aprobase el 16 de diciembre de 1965 la Resolución 2065 (XX) sobre Malvinas —sin duda el mayor triunfo en política exterior del gobierno de Illia—, que tomó nota de la existencia de una disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido e instó a las dos partes a negociar. A partir de ese momento, los reclamos argentinos de soberanía sobre las islas contaron con el apoyo de la mayoría de los países que integran la Asamblea General. La persistente negativa británica a acatar los pedidos reiterados de continuar con las negociaciones llevó a la diplomacia argentina a adoptar, a partir de principios de los setenta, un tono cada vez más duro en sus discursos ante este foro al tiempo que ponía el acento en las tratativas directas con Londres. Los avances más significativos se produjeron entre 1971 y 1972, durante el gobierno de Alejandro A. Lanusse, cuando se firmaron documentos importantes para facilitar el tránsito de personas y bienes entre el territorio continental argentino y las Malvinas, poniendo bajo “paraguas” el reclamo de soberanía.

La Argentina asumió un papel destacado en materia de desarme y no proliferación nuclear argumentando que el tema incumbía a todos los países —y no solo a las grandes potencias—, dado que una confrontación nuclear afectaría sin distinción a toda la humanidad. Su negativa consistente a adherir al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) se basó en que sus disposiciones cristalizaban el *statu quo* internacional al consagrar, violando el principio de la igualdad jurídica de los Estados, la división del mundo en dos categorías: los países que al momento de la firma poseían armas nucleares, sobre los que no cabían medidas efectivas de desarme, y aquellos que no las poseían y se los sujetaba a una serie de obligaciones, restricciones y controles. Invariablemente, los diplomáticos argentinos denunciaron que el TNP solo “desarmaba a los desarmados” y encubría mecanismos sutiles de subordinación política, económica y tecnológica, bajo el pretexto de legítimas preocupaciones por los riesgos de la proliferación nuclear horizontal, esto es, que más países adquiriesen armas atómicas. La no adhesión al TNP se acompañó en el plano latinoamericano con la negativa a ratificar el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (más conocido como Tratado de Tlatelolco). Abierto a la firma en 1967, la Argentina lo suscribió ese mismo año por entender que este instrumento, a diferencia del TNP, no reconocía ninguna categoría de países privilegiados, permitía la realización de explosiones de dispositivos nucleares con fines pacíficos y no limitaba el desarrollo pacífico de la tecnología nuclear. Sin embargo, se negó a ratificarlo aduciendo, entre otros aspectos importantes, que sus sistemas de control no aseguraban una adecuada protección del secreto industrial.

VICTIMARIOS FALSOS O INCONSISTENTES

La mayor parte de las fuerzas políticas y económicas, al igual que los militares, compartieron hasta los primeros años del gobierno de Alfonsín este cuadro de referencia básico para relacionarse con el mundo. Sin embargo, nunca pudo plasmarse con la facilidad ni los niveles de consenso que alcanzó el patrón de inserción internacional del primer ciclo largo. Tuvo que enfrentar, a izquierda y derecha, fuertes cuestionamientos. La izquierda,

fuera y dentro del peronismo, lo vio demasiado blando. Proponía en su lugar el antagonismo con los Estados Unidos, la unión con los pueblos de América Latina para luchar contra el imperia- lismo, la militancia activa en las causas tercermundistas y un ma- yor acercamiento al bloque de países socialistas, que nunca in- cluyó, salvo en el caso de Partido Comunista, el plegamiento de la Argentina a los objetivos estratégicos globales de Moscú. Esta orientación minoritaria, si bien ruidosa y callejera, tuvo una sola y efímera vida cuando los sectores del peronismo de izquierda controlaron parcialmente la cancillería durante los cuarenta y nueve días del gobierno de Cámpora. En forma entusiasta, se es- tablecieron relaciones diplomáticas con Corea del Norte, la Re- pública Democrática Alemana y Vietnam, se declaró la obsoles- cencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) y se hermanó el destino de la Argentina al de los países del Tercer Mundo. Los grupos más radicales hicieron temblar las paredes del Palacio San Martín con sus proclamas de "patria o muerte" y de "li- beración o dependencia". A su regreso, Perón puso paños fríos y retomó las líneas que había trazado en los cuarenta con los reto- ques que exigía la coyuntura, sin privarse de mostrar su enojo hacia el entusiasmo pueril de algunos de sus incómodos y ya dudosos seguidores.

Desde la vereda opuesta, la derecha liberal bregó a favor de una relación política, militar y económica estrecha con la alianza occidental, una relación "especial" con los Estados Uni- dos y la apertura de la Argentina a la economía mundial. Esta visión tuvo peso en la orientación de la política exterior en cua- tro momentos, tres de ellos gobernados por militares y el cuarto por José María Guido (1962-1963), bajo una fuerte y conflictiva tutela castrense. Sin embargo, las políticas puestas en práctica no tuvieron continuidad ni consistencia y fueron resistidas, tanto por fuerzas opositoras como dentro de los propios go- biernos. Además, muchas de esas políticas no se apartaron de las líneas seguidas por quienes fueron definidos como los enemigos a derrotar.

La Revolución Libertadora (1955-1958), bajo el gobierno de Pedro E. Aramburu, procuró poner patas para arriba todo lo he- cho por el peronismo. Se propuso abrir la economía y estimular la producción agropecuaria, decidió el ingreso de la Argentina al

Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, firmó el así llamado Acuerdo Provisional de París con once países europeos para reemplazar los convenios bilaterales por un sistema multila- teral de pagos, ratificó la carta de la OEA, adhirió a la resolución anticomunista de Caracas e incrementó la cooperación militar con los Estados Unidos. Sin embargo, fue cautelosa frente al in- greso de capitales extranjeros y no resolvió la incorporación de la Argentina al GATT, tanto por presiones corporativas domésticas como por la no inclusión en el acuerdo de negociaciones sobre comercio agrícola, un tema que recién sería tratado en la Ronda Uruguay, iniciada en Punta del Este en septiembre de 1986. Ade- más, la orientación pro occidental de la Revolución Libertadora tro- pezó con obstáculos en su propio seno: los sectores nacionalistas que la habían apoyado reclamaron la cancelación del contrato firmado por Perón con la Standard Oil de California y la sus- pensión de las negociaciones con otras compañías petroleras es- tadounidenses. Estas medidas no fueron bien vistas en Washing- ton, como tampoco el envío de una misión comercial a la URSS y otros países socialistas, que suscribió en enero de 1958 varios con- tratos, especialmente para la compra de equipos destinados a la in- dustria del petróleo y maquinarias para la construcción de caminos.

Las reformas liberales promovidas por el primer ministro de Economía de la Revolución Argentina (1966-1973), Adalbert Krieger Vasena, no soportaron, al igual que el gobierno que in- tegraba, los golpes del Cordobazo y de otras revueltas popula- res. Las "fronteras ideológicas" de Juan Carlos Onganía nunca significaron un alineamiento incondicional con los Estados Uni- dos. Su gobierno no solo se opuso a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear y a ratificar Tlatelolco, sino que además pro- curó autoabastecerse de armamentos mediante la cooperación eu- ropea, eligió proveedores alemanes para la construcción del re- actor nuclear de Atucha I y optó por el uranio natural en vez del enriquecido con el manifiesto propósito de reducir la dependencia argentina de los Estados Unidos. Tampoco se privó de explorar nuevas vías de cooperación con los comunistas que tanto aborre- cía: en febrero de 1967 anunció su intención de enviar una mi- sión comercial a Moscú, encargó al Ministerio de Economía en mayo de 1968 la creación de un grupo de trabajo para evaluar la compra de productos soviéticos como paso previo a un plan de

estímulo de las ventas argentinas a la Unión Soviética y firmó con Rumania en abril de 1969 un convenio de cooperación comercial durante la visita del canciller Nicanor Costa Méndez a Bucarest. Luego de la caída de Onganía, sus sucesores llegaron más lejos en el trato con el bloque socialista: Roberto M. Levingston alentó el viaje a Moscú de una misión privada integrada por banqueros y empresarios que preparó en septiembre de 1970 las condiciones para la firma de un nuevo acuerdo comercial que sería finalmente suscripto por el gobierno de Alejandro A. Lanusse en la última fase de la Revolución Argentina. Firmado en Moscú en julio de 1971, el acuerdo incorporó la cláusula de nación más favorecida y sentó las bases de una relación comercial que habría de incrementarse de una manera extraordinaria durante los años de Videla.

El Proceso derrocó al gobierno de María Estela Martínez de Perón, "Isabel", con la idea de terminar con la estrategia de crecimiento orientada al mercado interno y de inscribir al país en el mundo "occidental y cristiano". Las visiones geopolíticas de los militares nacionalistas sobre el papel de la Argentina en América el Sur y el lugar central del Estado en el desarrollo económico obstaculizaron el primer objetivo. No fue fácil conciliar, por ejemplo, la compra de armas de esos años impulsada por el conflicto del Beagle con Chile con las metas proclamadas por el Ministerio de Economía de "achicar el Estado para agrandar la Nación". Los militares tampoco se alinearon con los Estados Unidos, en parte porque no pudieron debido a las violaciones a los derechos humanos en la Argentina, pero también porque no estaba en sus planes. Participaron en el golpe de Estado en Bolivia de julio de 1980 en abierta oposición a la política del gobierno de James Carter, que defendía la democratización del país. Tampoco apoyaron un pedido que era clave para los Estados Unidos en su confrontación global con la URSS: rechazaron adherirse al embargo de cereales propuesto por el presidente Carter para castigar a Moscú por la invasión soviética a Afganistán en diciembre de 1979. En una muestra de pragmatismo ejemplar, y violando las promesas hechas a Washington de no "sacar ventajas de la situación", inundaron el mercado soviético de trigo, maíz, sorgo y soja al punto de convertir a la Unión Soviética en el principal socio comercial de la Argentina a principios de los ochenta. Este episodio fue el

momento culminante del vínculo establecido por el Proceso con la URSS, que trascendió el plano comercial para abarcar renglones estratégicos sensitivos. Bajo el eslogan de que no debía confundirse "ideología con economía", se entabló una relación con el bloque socialista que no tuvo igual en la Argentina y que pocos gobiernos superaron en América Latina. Lo hecho por la dictadura anticomunista es impresionante: ratificó los convenios negociados por Gelbard que había dejado en suspenso el gobierno de Isabel Perón; continuó las obras de infraestructura entonces en marcha con participación soviética, particularmente en el campo hidroeléctrico; aprobó proyectos pendientes, como los estudios de factibilidad para la construcción de una gran represa en el Paraná medio; acordó con la URSS la provisión estratégica de cinco toneladas de agua pesada para Atucha I; compró maquinarias y vehículos soviéticos de distinto tipo; desarrolló vínculos políticos y militares con Moscú, además de estrechar notablemente las relaciones culturales; amplió el crédito concedido a Cuba por el tercer gobierno peronista; incrementó el comercio con China, y firmó convenios de pesca y amplió las relaciones comerciales con países de Europa Oriental.

En suma, los gobiernos militares no se apartaron de manera significativa del cuadro de referencia que orientó la política exterior argentina durante el segundo ciclo. No fueron, ciertamente, lo mismo que los civiles, y cada expresión militar tuvo rasgos propios. Mi opinión es que las diferencias no terminaron traduciéndose en un nuevo tipo de política exterior. Todos los gobiernos militares prometieron abrir la economía argentina al mundo, pero nunca reunieron el poder necesario para hacerlo. Se trató de ensayos que quedaron a mitad de camino y que ellos mismos entorpecieron con sus diferencias y vacilaciones. El intento más consistente fue el de Martínez de Hoz en los años de Videla, que tampoco logró llegar a fondo. Las pujas descarnadas en el seno del Proceso por razones ideológicas, intereses corporativos o por espacios de poder le pusieron vallas insalvables. La experiencia "neoliberal" en serio tendría que esperar a los años de Menem, ya con la democracia restaurada. A su vez, el occidentalismo de los militares mostró particularidades telúricas y debió hacer frente a la ideología rival del nacionalismo enquistada en sus filas. Los militares argentinos se declararon prooccidentales pero

también fueron nacionalistas, al igual que los brasileños o los chilenos. Así, las continuidades de la política exterior resultaron, de un lado, de la falta de consenso interno de los gobiernos militares para torcer el rumbo dominante, de la oposición doméstica a las reformas económicas en clave liberal y de los condicionamientos externos que acotaron los márgenes de acción internacional del país. Puede hablarse en este caso de continuidades involuntarias. Hay otras continuidades, sin embargo, que obedecieron a las coincidencias que tuvieron con los gobiernos civiles sobre la forma de conducir las relaciones exteriores de la Argentina y al peso de lo que podríamos llamar "intereses permanentes" del país, por ejemplo, la necesidad de ampliar los mercados externos y las fuentes de capitales y de tecnología o de reducir las barreras al comercio y los subsidios a los productos agrícolas.

La Revolución Libertadora y, más aún, la Revolución Argentina y el Proceso fueron poco proclives a alinearse con los Estados Unidos. Sus acciones dieron prueba de ello, a pesar de que ha quedado en la memoria colectiva de gran parte de los argentinos la idea de que los militares actuaron como fieles servidores de Washington o, extremando las cosas, como agentes de sus oscuros intereses. Hubo a primera vista dos excepciones a esta regla general que podríamos llamar de "occidentalismo *sui generis*". El breve período de Galtieri antes de Malvinas, aunque es probable que su declarada disposición a unirse incondicionalmente a los Estados Unidos haya tenido más que ver con su propósito de desplazar a Roberto E. Viola del gobierno que a una convicción genuina. Metido en el embrollo de Malvinas, declaró que estaba dispuesto a "recibir la ayuda de la Unión Soviética" si fuese necesario. Se lo dijo a Oriana Falacci en una memorable entrevista.³ Más auténtica fue la vocación pro occidental del gobierno de Guido, que promovió un fuerte acercamiento a los Estados Unidos por razones económicas, políticas e ideológicas. Además, esta inclinación fue una derivación natural de las presiones de los sectores militares que se habían opuesto a la política exterior "neutralista" de Frondizi. América Latina había entrado en

³ Entrevista de Oriana Falacci a Leopoldo Fortunato Galtieri, en *The Times*, Londres, 12 de julio de 1982.

el mapa de la Guerra Fría como consecuencia de la Revolución Cubana y Washington, por primera vez desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, ponía su radar de seguridad sobre la región. A Guido le tocó vivir la crisis de los misiles en Cuba, el escalamiento más peligroso de la confrontación Este-Oeste. Su gobierno decidió colaborar en el bloqueo a la isla caribeña impuesto por los Estados Unidos mediante el envío de aviones de guerra y naves de patrullaje. Si bien tomó la delantera en América Latina para ponerse al lado del gobierno de John F. Kennedy, ningún otro país de la región quiso —o pudo— permanecer ajeno a este conflicto. Así, puede argumentarse plausiblemente que Guido no se apartó de la fórmula de convivencia propuesta por Perón, ya que ella suponía plegarse sin rodeos a Washington en circunstancias de agravamiento extremo de su rivalidad con Moscú.

En realidad, el molde del segundo ciclo largo de la política exterior se resquebrajó seriamente con el Proceso, pero por razones que no tienen que ver en lo más básico con sus premisas fundamentales. Las rupturas no tocaron el corazón de esas premisas, que habría de retomar Alfonsín; fueron de otra naturaleza y aun más profundas porque alcanzaron a tradiciones diplomáticas argentinas que venían de arrastre del primer ciclo. La dictadura militar violó la legalidad internacional, abandonó el dogma de la paz, apeló a las armas en lugar del derecho y dejó de lado el principio de la no intervención. Todas cuestiones graves por sí mismas, que se engrosan porque muchas de ellas contaron con el apoyo activo o tácito de una buena parte de la población, de la clase política y de los principales medios de comunicación. Los casos ejemplares fueron la ocupación militar de Malvinas y la declaración de nulidad del laudo arbitral de la corona británica por la cuestión del Beagle, que resultó favorable a Chile. Malvinas implicó el abandono del reclamo pacífico del derecho de soberanía sobre las islas y echó por la borda un paciente y difícil trabajo de negociación que había producido algunos avances. El rechazo del laudo significó el apartamiento de la larga tradición argentina en materia de arbitraje sobre cuestiones limítrofes que requería la aceptación puntual de las decisiones adversas.

Menos conocido pero igualmente grave fue el uso inédito de recursos del poder militar para intervenir en Bolivia y América

Central. El argumento utilizado para justificar esta política fue que el principio de no intervención debía ceder ante las amenazas del terrorismo y la agresión marxista internacional, que no reconocían fronteras. El gobierno de Videla percibió el triunfo de Hernán Siles Suazo en las elecciones presidenciales realizadas en Bolivia en junio de 1980 como una amenaza a la seguridad nacional y subregional. No tuvo empacho en apoyar el golpe de Estado encabezado poco después por el general narcotraficante Luis García Meza mediante el suministro de fondos y armamentos, el asesoramiento militar y de inteligencia y la injerencia directa en diversas acciones, como el control de puestos camineros o la realización de arrestos o interrogatorios a presos políticos bolivianos. Sin pelos en la lengua, el propio Videla justificó el golpe "correctivo" en términos muy claros: "Lo que ocurrió realmente en Bolivia es que entre las dos opciones que estaban por darse en el vecino país: la formalmente correcta, que era la asunción de un gobierno surgido de elecciones, pero que representaba para nosotros un alto grado de riesgo en cuanto a la posibilidad de difusión de ideas contrarias a nuestro sistema de vida, y la existencia de un gobierno militar, hemos visto con más simpatía esta última opción, porque no queremos tener en Sudamérica lo que significa Cuba para Centroamérica... no estamos ayudando a los militares bolivianos, estamos ayudando al pueblo boliviano para que no caiga en lo que nosotros estuvimos a punto de caer".⁴ La Argentina del Proceso no solo fue el primer país en el mundo en reconocer al gobierno golpista de García Meza, sino que además continuó participando activamente en los acontecimientos políticos de Bolivia mediante la organización de grupos antiguerrilleros, el envío de personal militar especializado en tareas "antisubversivas", la prestación de asistencia económica y la protección diplomática y política del nuevo régimen. El respaldo al golpe también se justificó en la necesidad de ganar un espacio regional que hubiese ocupado Brasil en un área del subcontinente que los militares percibían como un verdadero *heartland*.

América Central fue el segundo escenario para la intervención del Proceso en la región. Ella se inició en Nicaragua con el

⁴ *Clarín*, 6 de agosto de 1980.

propósito de rastrear, junto a la policía secreta de ese país, a los miembros del Ejército Revolucionario del Pueblo y de Montoneros que se habían unido a los sandinistas. Al mismo tiempo, se brindó ayuda militar al agónico régimen de Anastasio Somoza. A partir de 1980, la participación de oficiales del Ejército argentino en América Central adquirió otras características; se enviaron nuevos agregados militares y voluntarios a los países vecinos a Nicaragua para que cumplieran tareas de asesoramiento en la guerra clandestina que se desarrollaba en toda la región, particularmente contra la izquierda salvadoreña y el entonces recién instalado gobierno sandinista. Aprovechando sus contactos con los escuadrones de la muerte guatemaltecos, los militares hondureños y salvadoreños y los oficiales de la Guardia Nacional somocista, los argentinos instalados en la región comenzaron a dar apoyo a los contrarrevolucionarios nicaragüenses cuando estos, en fuga, aún no habían formado lo que luego se conocería como el Ejército "contra". En el desempeño de esta misión, los líderes del Proceso en Buenos Aires y quienes estaban directamente involucrados en América Central se veían a sí mismos llenando la brecha estratégica dejada por los Estados Unidos en el capítulo latinoamericano de la guerra global contra el comunismo. De este modo, se asignaron *motu proprio* un rol protagónico en la subregión que nada tuvo que ver con acuerdos de trastienda con el gobierno de los Estados Unidos. Los vínculos "oficiales" entre los militares argentinos y funcionarios estadounidenses recién comenzarían a articularse a partir de la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca.

Al tiempo que intervenía en los asuntos internos de otros países de la región en nombre del nacionalismo o del anticomunismo, la dictadura proclamaba la necesidad de avanzar en la integración de América Latina, región a la que percibía como reservorio de un sistema de valores que ella misma violaba. La incongruencia no podía ser mayor. Si se ponen a un costado los discursos y proclamas de la época y se escarba un poco más, queda claro que el latinoamericanismo del Proceso se limitó, en lo fundamental, a la coordinación de políticas con las otras dictaduras de la región para vigilar, perseguir o asesinar a opositores y miembros de las organizaciones guerrilleras en el exterior, tanto en el marco del así llamado Plan Cóndor como por medio de otros mecanismos

menos formales. La rivalidad geopolítica con Chile no daba para mucho más. La convocatoria de Videla a unirse a Brasil para derrotar al común enemigo marxista sonó extemporánea en Brasilia, dado que los militares brasileños ya estaban en otra cosa y en otro tiempo; el "pragmatismo responsable" que orientaba su política exterior, tal como lo había bautizado el canciller Antonio Azeredo da Silveira, no transitaba por esos caminos en América Latina. La relación con Brasil encontró, sin embargo, un espacio importante de colaboración bilateral, luego de la solución en 1979 del conflicto por las represas hidroeléctricas en aguas de ríos compartidos. El episodio de Malvinas reflató en Itamarati viejos estereotipos sobre las intenciones geopolíticas de la Argentina en América del Sur y sobre el carácter voluble de su vecino, aunque abrió una puerta inesperada para el acercamiento. Brasil apoyó a la Argentina en las Naciones Unidas durante la guerra y a su término asumió la representación de los intereses argentinos en Londres. Además, la derrota militar en Malvinas puso no solo en evidencia las limitaciones estratégicas de la Argentina; también hizo anacrónico el dilema de seguridad entre dos países con crecientes e irremediables disparidades de poder.

EL TRÁNSITO HACIA EL TERCER CICLO (1983 y 1989)

El gobierno de Alfonsín fue la bisagra entre el segundo ciclo, largo, de la política exterior y el tercero, corto, que tendría el sello incuestionable de Menem. El primer presidente de la democracia recuperada traía en su mochila las tradiciones del partido radical en su vertiente más yrigoyenista y aceptaba de buen grado las premisas dominantes que habían orientado los vínculos de la Argentina con el mundo desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Compartía la necesidad de distinguir los intereses y valores comunes de Occidente de los intereses y valores nacionales de los Estados Unidos, la idea de buscar en Europa y los países socialistas formas de compensación al poder de Washington y el objetivo de acentuar la cooperación y la integración en América Latina. También apoyaba políticas económicas heterodoxas que iban a contramano del neoliberalismo reinante en los Estados Unidos y Gran Bretaña, bajo los gobiernos conservadores de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. Todo esto era conocido y no acercaba

nada de nuevo. Lo distinto, y clave para comprender la política exterior de Alfonsín, fue el contexto en que tuvo que ejecutarla y la personalidad del presidente, la necesaria interrelación entre factores impersonales y el carácter de los líderes, que ya había advertido Tucídides para narrar las vicisitudes de la guerra del Peloponeso. Alfonsín recibió la pesada herencia del Proceso y una democracia que nacía con su gobierno, y tuvo que ponerla a andar, muchas veces, a tientas. La situación externa tampoco era la más favorable; el mundo atravesaba la última fase de agudización de la Guerra Fría, América Latina sufría la crisis de la deuda externa que se había desatado en México en agosto de 1982, América Central estaba en guerra y todos los países vecinos de la Argentina, con la excepción de Bolivia, eran gobernados por dictaduras militares. Desde la óptica del gobierno radical, estos factores tenían en común su impacto negativo en la estabilidad política del país. Esta percepción se ligaba estrechamente con la idea compartida por todo el equipo de Alfonsín de que la democracia, aún frágil, requería para implantarse la búsqueda de "múltiples puntos de apoyo en el exterior". A la debilidad democrática se agregaban problemas económicos serios y una fuerte demanda social en favor de las libertades públicas y los derechos humanos.

En estas circunstancias, el gobierno de Alfonsín llevó a cabo una política exterior de alto perfil que se ordenó en torno al objetivo central de resguardar la marcha del proceso político que se iniciaba. Puesto en una forma al gusto de los analistas internacionales, el interés nacional se definió en términos de defensa de la democracia. De manera complementaria, se trató de evitar que acontecimientos externos lesionaran el proceso de democratización al tiempo que se buscaron soportes en el exterior para disuadir o debilitar a los grupos internos dispuestos a poner piedras en su incierto camino. Mucho de lo hecho se inscribió en esta lógica: por ejemplo, los acuerdos de cooperación con España e Italia que incorporaron la "cláusula democrática" —esto es, se condicionó su vigencia a la preservación del régimen en la Argentina—, la participación en el Movimiento de Países No Alineados con el propósito de contribuir a que la confrontación estratégica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética no se colara en los conflictos internos de América Latina y las políticas desarrolladas frente a la crisis en América Central.

Alfonsín puso especial énfasis en cambiar la naturaleza de la relación del país con América Latina partiendo de una frase que repitió en innumerables ocasiones: "La Argentina tenía que dejar de ser, definitivamente, la carapálida de América Latina", reconociendo de este modo que la nueva democracia argentina debía involucrarse activamente en la integración y cooperación regional. El mensaje respondía tanto a un interés genuino como a la necesidad de desmontar lo obrado por la dictadura que lo precedió. El proceso de integración con Brasil, la firma del Tratado de Paz y Amistad con Chile y la participación activa en el Grupo de Apoyo a Contadora fueron los símbolos más notorios de los cambios de la política exterior hacia la región.

A Brasil se lo situó en el primer lugar en el orden de las prioridades externas argentinas. Con la firma del Acuerdo Tripartito sobre Corpus-Itaipú en octubre de 1979 y de un acuerdo de cooperación para el desarrollo y aplicación de usos pacíficos de la energía nuclear, en mayo de 1980, el Proceso había dado algunos pasos importantes para destrabar una situación delicada. Sin embargo, esos compromisos todavía obedecían a consideraciones de política de poder: la necesidad de no tener dos frentes abiertos de manera simultánea —con Chile y Brasil—, la "tradicional amistad" del eje Brasilia-Santiago, siempre presente en la literatura geopolítica argentina, y el reconocimiento de la creciente asimetría de atributos de poder entre la Argentina y Brasil. Además, las hipótesis de conflicto, aunque diluidas, siguieron presentes en las respectivas doctrinas militares como así también las desconfianzas recíprocas sobre los fines exclusivamente pacíficos del desarrollo nuclear de cada país.

Alfonsín se propuso dar un paso verdaderamente trascendental: la construcción de una relación de amistad que sepultara definitivamente la rivalidad entre los dos países. El retorno de Brasil a la democracia en 1985 dio rienda suelta a esta idea; se firmaron declaraciones, acuerdos y tratados internacionales que sentaron las bases de un proceso inédito de integración y cooperación bilateral en torno a cuatro ejes: gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría. La agenda incluyó temas políticos, económicos, tecnológicos, culturales y militares y se trabajó intensamente para acercar posiciones de política exterior. El copatrocinio dado por el gobierno de Alfonsín, junto a otros países de América Latina y

África, a la propuesta brasileña de creación de una zona de paz y cooperación en el Atlántico sur —que fue adoptada como resolución de Naciones Unidas en octubre de 1986— ofreció una clara muestra de las nuevas convergencias en el campo internacional. El vuelco de la relación se expresó igualmente por medio de gestos simbólicos de gran impacto, como fueron las visitas de los presidentes Alfonsín y José Sarney a los centros sensibles de desarrollo nuclear de cada país. Ambas naciones reafirmaban de ese modo los propósitos pacíficos de sus programas nucleares y decidían intensificar la cooperación mutua en este campo. Una nueva era despuntaba y el optimismo reinaba en las dos capitales. La modificación del signo de la relación determinó, a su vez, un cambio de época en las visiones tradicionales de seguridad en el Cono Sur; los ejes geopolíticos que habían alentado por décadas las rivalidades, las hipótesis de conflicto y los juegos de equilibrio de poder se convirtieron en piezas de museo. No obstante ello, el proceso de acercamiento bilateral se mostraría mucho más difícil de lo que entonces se imaginaba.

La solución definitiva del diferendo con Chile por la cuestión del Beagle fue otro tema de alta prioridad, en este caso para alejar definitivamente el fantasma de la guerra y para restar oxígeno político a los militares argentinos. La Argentina y Chile suscribieron en el Vaticano el 23 enero de 1984 una Declaración Conjunta de Paz y Amistad en la que ratificaron su voluntad de resolver la cuestión austral en el marco de la mediación papal y se comprometieron a solucionar exclusivamente por medios pacíficos todas sus controversias. Luego de intensas negociaciones, el 29 de noviembre de 1984 los dos países firmaron en la ciudad del Vaticano el Tratado de Paz y Amistad que trajo una solución definitiva a las cuestiones en litigio y, más importante aún, fue el punto de inflexión entre la antigua rivalidad y una relación de amistad aún en construcción. Este acto fue precedido por una consulta popular de carácter voluntario y no vinculante realizada el 25 de noviembre con el objeto de que la ciudadanía argentina se pronunciara en favor o en contra de los términos del Tratado. Alfonsín sacó de la galera esta idea para usarla como un elemento de presión ante la mayoría de los legisladores peronistas que se mostraban poco dispuestos a dar su apoyo al acuerdo en el Congreso en nombre de la defensa de la soberanía

y del territorio. El porcentaje de concurrencia sobre el total de ciudadanos en condiciones de votar alcanzó el 70,07 por ciento y los votos se distribuyeron del siguiente modo: 81,32 por ciento a favor de la firma del acuerdo, 17,09 en contra y 1,09 en blanco. Pese a estas cifras, el tratado fue aprobado el 14 de marzo de 1985 por una diferencia muy estrecha en el Senado: 23 votos a favor, 22 en contra y 1 abstención.

Por convicción y por oposición a lo hecho por la dictadura militar en América Central, el gobierno de Alfonsín modificó a fondo la política exterior hacia esa subregión. La Argentina integró en julio de 1985, junto con Brasil, Perú y Uruguay, el Grupo de Apoyo a Contadora que desempeñó un papel importante en la búsqueda de salidas negociadas a los conflictos en el área. Esta posición contradecía la política de Reagan, que alentaba el derrocamiento por medio de las armas del gobierno instaurado por la triunfante Revolución Sandinista en Nicaragua. La Argentina, al igual que el resto de los países de América Latina que eran parte del Grupo de Contadora y de su Grupo de Apoyo, sostuvo que el conflicto debía resolverse mediante la diplomacia y defendió los principios de no intervención y autodeterminación. A la vez, reconoció que la implantación de un gobierno no democrático en Managua introduciría incuestionables amenazas a los intereses de seguridad de los Estados Unidos y alienaría a Nicaragua del resto de América Latina.

Alfonsín no hacía más que cumplir al pie de la letra con su propósito declarado de establecer una "relación madura" con los Estados Unidos que equidistara tanto del alineamiento automático como de posiciones de confrontación o ruptura. Desde este punto de partida, mantuvo fuertes diferencias con el gobierno de Reagan sobre la forma de promover y asegurar los valores de la democracia y el pluralismo en América Latina, siguiendo una línea argumental muy parecida a las expuestas por Frondizi e Illia ante la Revolución Cubana y la intervención estadounidense en la República Dominicana en 1965, respectivamente. La cuestión de los derechos humanos en Cuba y el tratamiento de la deuda externa fueron los asuntos en los que más se puso a prueba este esquema heredado de Perón y, en su versión más elaborada, de Frondizi.

Ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, la Argentina se opuso a un proyecto de resolución estadouni-

dense que procuraba investigar la situación de los derechos humanos en Cuba condenando, al mismo tiempo, las violaciones del gobierno de Castro a esos derechos. La postura argentina descansó en el argumento de que los Estados Unidos utilizaban con fines políticos el problema de los derechos humanos en Cuba y que las políticas tendientes al "aislamiento" de la isla caribeña —tal como había sucedido cuando el régimen de Castro fue expulsado de la OEA en 1962— endurecerían a La Habana y agravarían, por consiguiente, los problemas de seguridad de América Latina. Una lógica similar se empleó frente a la cuestión de la deuda externa, con el acento puesto, en este caso, en la relación existente entre democracia, desarrollo y seguridad. El razonamiento retomó ideas también presentes en décadas anteriores, sobre todo a principios de los sesenta; se sostuvo que las nacientes democracias del Cono Sur solo podrían consolidarse si enfrentaban eficazmente los dilemas del subdesarrollo, que la deuda externa dañaba la capacidad de los gobiernos para darles respuesta, y que la seguridad de los Estados Unidos solo podría ser garantizada por regímenes democráticos consolidados en América Latina.

El gobierno conservador de Reagan nunca tuvo sintonía con este tipo de planteos ni con las políticas heterodoxas que defendía Alfonsín para enfrentar los problemas económicos de la Argentina. Si bien reconoció la grave situación heredada por el gobierno radical, siempre creyó que los obstáculos al despegue argentino eran de naturaleza interna. Las cosas comenzaron a aclararse entre las partes con el lanzamiento del Plan Austral en junio de 1985, por el que la Argentina se comprometió a enfrentar sus compromisos externos sin salirse de las reglas de juego del orden financiero internacional y a poner en marcha un plan de ajuste y de reforma estructural. La mayor convergencia en materia económica dejó librado al campo de la política el espacio de las disputas, que nunca llegaron a mayores. Tuvieron, en todo caso, más impacto en Buenos Aires que en Washington y serían luego amplificadas por el gobierno de Menem para justificar el "giro copernicano" de su política exterior hacia los Estados Unidos.

La firma de acuerdos pesqueros con la Unión Soviética a fines de 1986 fue otro tema que suscitó críticas hacia el comportamiento internacional del gobierno de Alfonsín, al que se acusó de

"ignorar cómo funciona el mundo". Uno de los aspectos más destacados por los opositores a los acuerdos se vinculó con su oportunidad, dado que la Cancillería argentina sostenía en aquellos días negociaciones similares con varios países del bloque occidental, como Portugal, España, Japón y la propia Comunidad Económica Europea. Los acuerdos revistieron a la cuestión de un fuerte componente ideológico y constituyeron el antecedente inmediato de la decisión del gobierno de Margaret Thatcher de establecer a partir del 1º de febrero de 1987 la así llamada zona de administración y conservación exclusiva en torno a las islas Malvinas. Sin embargo, es improbable que la reacción británica hubiera sido otra si documentos del mismo tenor se hubieran firmado con alguno de los países de Occidente con los que entonces se negociaba.

Por cierto, Washington no estuvo feliz con estos acuerdos ni con otras decisiones del gobierno de Alfonsín, en particular la continuación del proyecto misilístico Cóndor II creado por los militares luego de la derrota de Malvinas y que permanecía bajo su órbita. No obstante ello, mantuvo una posición de apoyo consistente hacia la Argentina como parte de su nueva política de defensa y promoción de la democracia en América Latina. El impacto de Malvinas y la crisis de la deuda externa en la región habían conducido al gobierno de Reagan a una súbita reformulación de su política hacia América Latina y de buena parte de su sistema de alianzas, un cambio de estrategia al que los volubles militares argentinos aportaron una importante cuota de arena. Así, brindó asistencia económica a la Argentina, mostró una clara voluntad de sostener el proceso democrático durante las rebeliones militares que enfrentó Alfonsín —en particular, durante el episodio de Semana Santa—, actuó como correa de transmisión de los así llamados *non papers* entre la Argentina y Gran Bretaña tendientes a mantener un contacto oficioso entre las partes, luego de una frustrada reunión bilateral en Berna en 1984, y contribuyó a evitar fricciones entre Buenos Aires y Londres por la cuestión Malvinas.

El gobierno de Alfonsín también encontró un fuerte apoyo político en Europa. Sin embargo, las expectativas iniciales colocadas en el terreno económico pronto se vieron frustradas. Los dirigentes europeos aplaudieron de pie el retorno de la Argentina a

la democracia, pero siguieron un libreto similar al del Ejecutivo estadounidense para tratar las cuestiones económicas; su apoyo al país se subordinó a la firma de un acuerdo previo con los organismos multilaterales de crédito y la banca acreedora y al logro de la estabilidad económica. Nadie esperaba en Buenos Aires tanta rigidez y franqueza, las respuestas europeas cayeron como un balde de agua fría sobre quienes aún creían que Europa sería más sensible a las penurias argentinas. Se apeló entonces a vías más modestas y selectivas con el propósito de facilitar nuevos canales de acceso al capital y la tecnología europeos, especialmente para las pequeñas y medianas empresas. La etapa de celebración se había acabado —seguramente más pronto de lo esperado— y era el momento de ocuparse de los temas menos esplendorosos y gratificantes de una coyuntura en la que las dificultades económicas se hacían cada vez más agudas.

*EL TERCER CICLO (1989-2001): LA VICTORIA TEMPORARIA
DEL PARADIGMA LIBERAL*

Alfonsín dejó anticipadamente la presidencia acosado por los problemas económicos y la hiperinflación. Su sucesor, Carlos Menem, llegó a la Casa Rosada con un discurso que parecía correr por izquierda la política exterior del gobierno radical y, según los casos —Malvinas, por ejemplo—, desde un nacionalismo asertivo. Su olfato político y la difícil situación económica que heredó pronto lo sacaron de ese lugar. Comprendió que el país demandaba otras cosas y que el humor social giraba en torno a los problemas económicos irresueltos que la primera fase de la democracia había dejado en sus manos como una papa caliente. Era la hora de la economía y no de la política; las libertades públicas y la defensa de los derechos humanos, los dos reclamos sociales que Alfonsín había interpretado mejor que nadie, ya no estaban en el centro de la escena. Incluso los planteos de facciones militares que habían tenido a maltraer al presidente radical llegaban a su fin tras el fallido levantamiento "carapintada" de diciembre de 1990. Menem comprendió igualmente que el mundo era otro: el conflicto Este-Oeste daba sus últimos estertores, los Estados Unidos aparecían como el líder indiscutido de la coalición vencedora de la Guerra Fría, la

democracia, casi sin excepción, se había extendido a toda América Latina, la crisis de América Central se había aplacado y en buena medida solucionado, y la cuestión de la deuda externa estaba encuadrada en un marco de negociación provisto por los gobiernos de los países acreedores y los organismos multilaterales de crédito.

Se abría una nueva etapa en el mundo que obligó a todos los países de América Latina, con la excepción de Cuba, a replantear su política exterior y a buscar nuevas formas de entendimiento con Washington. Menem y su equipo leyeron este cambio como una oportunidad y decidieron aprovecharla al máximo poniendo en práctica una política exterior que situó al país a lo largo de toda la década en el lugar del aliado más solícito de los Estados Unidos en América Latina. Se hizo un *mea culpa* de las “confrontaciones inútiles” del pasado que englobó prácticamente a todos, aun al cercano Alfonsín. A este último se le reconocieron sus logros en las relaciones con Brasil y Chile, pero se le criticó duramente el enfoque adoptado frente a los Estados Unidos. En realidad, la crítica iba más a fondo e implicaba un cuestionamiento profundo al esquema instaurado por Perón en los cuarenta para conducir las relaciones con Washington. Otras dos lecturas del pasado convertidas en lecciones inspiraron el giro de la política exterior: la importancia de tomarse de la mano de una nación poderosa que facilitara la inserción internacional del país; y la necesidad de no equivocarse en alianzas en momentos de profunda transformación del orden político y económico internacional. Las imágenes presentes eran la del papel de Gran Bretaña en la entrada exitosa de la Argentina al mundo de fines del siglo XIX y la de la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial, siempre en contraste con la decidida participación de Brasil en el conflicto. Dos asuntos fundamentales que habían marcado a fuego, según el gobierno de Menem, el éxito inicial y el fracaso posterior del país.

Como lo había exigido Alberdi en su momento, la política exterior debía ser nuevamente “comercial y económica”, la de un “Estado comerciante”, conforme a un concepto de moda a fines de los ochenta, al servicio de los intereses materiales de los argentinos. Este fue el punto de partida y el eje ordenador de la conducta internacional de la Argentina para los años de la posguerra fría. La

meta era ponerla de nuevo entre las “naciones confiables del mundo”, como le gustaba decir a Domingo Cavallo, primer canciller de Menem. El recorrido pasaba por un mapamundi restringido y determinado por las prioridades económicas, cuyos integrantes fueron expresamente identificados: los Estados Unidos, los países de la Unión Europea y los que conforman el Mercosur, más Chile y Bolivia. Asia, considerada también importante, quedó para más adelante.

Los Estados Unidos ocuparon en esa lista un incuestionable lugar de privilegio. Luego de algunas vacilaciones iniciales, el gobierno de Menem decidió plegarse a los intereses estratégicos globales y regionales de Washington; la no equidistancia fue considerada letra muerta al no haber dos polos en competencia, al igual que el no alineamiento. Dicho más simplemente, se trataba de integrarse a la alianza occidental, de tenerla como grupo de referencia y de ofrecer una mirada del mundo similar a la de los países de Occidente. Aquí estuvo el punto de mayor ruptura con el pasado y con los ideales más caros al peronismo histórico. Nadie imaginaba entonces que un peronista haría realidad la siempre frustrada aspiración de la derecha liberal durante el segundo ciclo largo. Con la actitud propia del converso, Menem puso sobre sus espaldas y las del partido que encabezaba la carga de la prueba del cambio de la Argentina. Ello requería —se dijo— mostrar en forma ostentosa que la movida iba en serio. Una tras otra se tomaron varias medidas espectaculares para disipar cualquier duda sobre el alcance del compromiso: el envío de dos naves de guerra al Golfo Pérsico para participar en la alianza multinacional contra Irak en la primera guerra del Golfo; el retiro del Movimiento de Países No Alineados dando un portazo, con el propósito de producir un cambio cultural en el país y de demostrar al mundo el apartamiento de la Argentina del Sur y de sus reivindicaciones; el voto favorable en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a la propuesta de los Estados Unidos sobre la investigación de los derechos humanos en Cuba; el cambio del perfil del voto argentino en la Asamblea General de la ONU, con el propósito de acercarlo a las posiciones estadounidenses; la ratificación del Tratado de Tlatelolco; la adhesión al TNP, y la desactivación total del plan misilístico Cóndor II y el traspaso del personal científico, instalaciones y materiales involucrados en el

proyecto a una entidad civil —la nueva Comisión Nacional de Actividades Espaciales—. Además, y en el plano hemisférico, la Argentina y los Estados Unidos vieron del mismo modo la mayoría de los problemas de seguridad; algo similar sucedió en materia de defensa y promoción de la democracia.

Con esta impresionante acumulación de decisiones en cascada, Menem solo recibió anchas sonrisas de la Casa Blanca y de la mayoría de los gobiernos de Occidente. Tanta cordialidad produjo inquietud en Santiago y en Brasilia, sobre todo luego de que Bill Clinton concediera a la Argentina la condición de país extraaliado de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Las políticas “neoliberales” adoptadas en el plano económico en consonancia con las recetas promovidas por el “Consenso de Washington” convirtieron a la Argentina en el *poster child* de los noventa. Los partidos de tenis con el presidente George Bush padre, los elogios permanentes de los organismos multilaterales de crédito a las políticas de reforma de la economía y la participación de una delegación militar argentina en el desfile del 10 de junio de 1991, que marchó gallarda por la Quinta Avenida de Manhattan como parte de la coalición victoriosa en la primera guerra del Golfo, dieron la sensación a una buena parte del país de que se estaba a la vuelta de la esquina del Primer Mundo. Otra parte comenzaba a sufrir las consecuencias de una política económica que se desplegó sin ninguna clase de contención social.

Las relaciones del gobierno de Menem con Europa fueron también importantes aunque no tuvieron nada de aparatoso. Se ordenaron en torno a los objetivos de siempre: atraer inversiones y tecnologías y ganar más mercados. La diferencia estuvo aquí en el enfoque más que en el contenido de la política exterior: Europa fue vista como el otro pilar de Occidente y menos como un eje de compensación al poder de los Estados Unidos. De entrada, Menem se propuso ganar la confianza europea en el plano económico y restablecer relaciones diplomáticas con el Reino Unido para retomar las conversaciones sobre la soberanía de Malvinas. Con ese fin, su gobierno inició conversaciones con la Comunidad Europea para alcanzar un acuerdo marco de cooperación, al tiempo que realizaba tratativas con Londres orientadas a reinstaurar las relaciones diplomáticas y consulares. El logro del segundo

objetivo, además de su importancia intrínseca, se consideraba indispensable no solo para frenar cualquier eventual veto británico al acuerdo con la Comunidad Europea (CE) sino también para contar con la disposición de Gran Bretaña a “facilitar” la cooperación entre la Argentina y Europa. Esto último fue formalmente incluido en la declaración emitida por los representantes diplomáticos de la Argentina y el Reino Unido al término de una reunión realizada en Madrid en octubre de 1989, que fue uno de los hitos cruciales para el restablecimiento de relaciones diplomáticas y consulares en febrero de 1990. De este modo, se allanó definitivamente el camino para la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica con la Comunidad Europea, suscrito en Luxemburgo el 2 de abril de 1990, exactamente ocho años después de la ocupación de las Malvinas por la dictadura militar.

Además, se suscribieron acuerdos con varios países europeos para la promoción y protección recíprocas de inversiones y para evitar la doble imposición fiscal. A partir de la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC) entre la CE y el Mercosur, en diciembre de 1995, una parte importante de las relaciones con Europa comenzó a canalizarse por esa vía multilateral. Todos estos pasos dotaron al vínculo de una gran densidad en un marco en el que prevalecieron las coincidencias políticas y económicas. Esto último no implicó la atenuación de las diferencias económicas estructurales que surgen del proteccionismo europeo a la producción agrícola. Europa fue clave para la Argentina en materia de inversiones directas —alentadas principalmente por el proceso de privatización de empresas públicas— y de mercado. En el período 1992-1999, España fue el inversor más importante, con 31 por ciento de los flujos de inversión extranjera directa (IED), y desplazó a los Estados Unidos —la principal fuente de inversiones hasta 1998— a un segundo lugar. Les siguieron, en orden de importancia: los Países Bajos (8 por ciento), Francia (7 por ciento) y el Reino Unido (4 por ciento). En 1999, la Unión Europea recibió 20,3 por ciento de las exportaciones totales argentinas y representó el 29 por ciento de las importaciones totales del país. Una cifra que contrastó fuertemente con el lugar de la Argentina como socio de las quince naciones que integraban entonces la Unión Europea; ellas adquirieron en el país durante ese mismo

año poco más de 0,6 por ciento de sus importaciones totales extra UE, mientras que sus ventas representaron 0,84 por ciento de sus exportaciones totales extra bloque.

Hacia América Latina, la política exterior tuvo un signo menos político que la de Alfonsín; desapareció del discurso la idea de "regionalizar los problemas y sus soluciones", según una repetida frase de la diplomacia radical, aunque el gobierno de Menem, junto al de Brasil, tuvo un papel de primer orden en la solución de la crisis política que amenazó seriamente la continuidad democrática en Paraguay en el año 1996. En el campo interamericano, se desplegó una diplomacia muy activa para promover, especialmente junto a Canadá y Chile, avances institucionales en materia de defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos y la creación de mecanismos de seguridad colectiva y cooperativa. Con Chile, se puso fin a los dos conflictos que quedaban pendientes: el de Laguna del Desierto y el de los Hielos Continentales. El primero involucraba un área precordillerana de 532 kilómetros cuadrados que fue sometida a arbitraje por una decisión de los presidentes Menem y Patricio Aylwin del año 1991. El fallo del tribunal arbitral fue emitido el 21 de octubre de 1994 y concedió a la Argentina la soberanía sobre la totalidad de la zona en disputa. En el caso de los Hielos Continentales, se procuró resolver el diferendo mediante un acuerdo político de partes alcanzado en 1991, que trazó una línea convencional de reparto del área conocida como "poligonal". Debido a la oposición de los Congresos de la Argentina y de Chile, se llegó a un nuevo acuerdo que retornó al principio rector de la frontera natural y que fue progresivamente consensuado, tanto entre ambos gobiernos como en cada legislatura. La conclusión de los conflictos territoriales pendientes posibilitó la aprobación por parte de los dos Congresos del Tratado sobre Integración y Complementación Minera, que los presidentes Menem y Eduardo Frei habían suscripto en diciembre de 1997. También se lograron avances notables en el campo económico: Chile se convirtió en un mercado relevante para las exportaciones argentinas, que de un total de 591,9 millones de dólares en 1993 ascendieron a 2.665 millones en el año 2000. A su vez, la Argentina pasó a ser un destino significativo para las inversiones directas chilenas, que alcanzaron la cifra de 8.436 millones de dólares durante el período 1990-1999.

Con este *stock* de inversiones, Chile se transformó a fines de los noventa en el principal inversor latinoamericano en la Argentina y el cuarto del mundo, luego de los Estados Unidos, España y Francia. Una buena parte de estas inversiones se dirigió a sectores anteriormente considerados de "seguridad nacional", tales como el de la energía eléctrica o la minería en las zonas fronterizas cordilleranas.

Así como las relaciones con Chile transitaron un camino ascendente, los vínculos con Brasil tuvieron vaivenes que también afectaron al Mercosur, el bloque regional creado por el Tratado de Asunción en 1991 con el propósito de avanzar progresivamente hacia una unión aduanera entre sus socios. Brasil tuvo un lugar destacado en la política exterior de Menem, pero de menor importancia que el que les correspondía a los Estados Unidos. Nunca se trató de relaciones equivalentes, por más que el discurso oficial así las presentara; la alianza con los Estados Unidos tenía un carácter político-estratégico, mientras que el vínculo con Brasil fue pensado esencialmente en términos económicos. Este esquema puso límites claros a la relación con el país vecino y las diferencias de enfoques y objetivos entre Brasilia y Buenos Aires estuvieron a flor de piel. Las posiciones enfrentadas sobre la ampliación de los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU —la Argentina se ha opuesto sistemáticamente a dar su apoyo a las aspiraciones de Brasil de convertirse en miembro permanente— fueron el punto más alto de un proceso que mostró hasta el fin del segundo centenario crecientes discrepancias entre los dos países sobre varios asuntos de política exterior. Los problemas también se expresaron en el ámbito del Mercosur por diferencias comerciales y de visiones sobre su sentido estratégico; mientras Brasil acentuaba la dimensión política del proceso de integración en el marco de su ascenso como potencia regional en el espacio sudamericano, la Argentina ponía el énfasis en la potencialidad económica del bloque. A estas diferencias pronto se agregó el proyecto de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que se impulsaba desde Washington.

El gobierno de Menem reaccionó inicialmente con entusiasmo frente a las propuestas estadounidenses de establecer un área de libre comercio hemisférica, a la que vio como un instrumento esencial para anclar las reformas económicas y bajar el

riesgo país. Domingo Cavallo, ya como ministro de Economía, llegó incluso a sugerir que si la Argentina fuese invitada a formar parte del ALCA tendría que sumarse al acuerdo, aun en forma separada de sus socios del Mercosur. Sin embargo, las expectativas argentinas pronto se diluyeron debido a las dificultades del presidente Clinton para obtener del Congreso de los Estados Unidos la autorización para negociar acuerdos de libre comercio a través del mecanismo de "vía rápida". Esta traba, unida a los beneficios económicos que obtuvo la Argentina por su acceso preferencial al mercado de Brasil por medio del Mercosur, ayudó a forjar un fuerte acuerdo político interno a favor de la integración con el país vecino. No obstante ello, y por temor a una excesiva dependencia de Brasil, el gobierno de Menem consideró más conveniente la constitución de un área hemisférica de libre comercio —en la que el Mercosur y el ALCA deberían a un tiempo complementarse y contrapesarse— que una estrategia comercial limitada a América del Sur. La Argentina veía al Mercosur como una vía hacia el ALCA, al tiempo que Brasil lo consideraba una valla indispensable para frenar la iniciativa promovida por los Estados Unidos. Además, la diplomacia argentina alentó el ingreso de Chile al Mercosur como una forma de balancear en algo la asimetría con el socio mayor del bloque subregional.

Con un estilo más sobrio y probablemente con menos convicción, el gobierno de Fernando de la Rúa siguió los lineamientos trazados por Menem, no solo en el campo internacional. Su período fue una breve prolongación y el final sin pena ni gloria del corto tercer ciclo de la política exterior. No corrió el eje de la relación con los Estados Unidos, se mostró algo más duro frente a la cuestión Malvinas y su promesa de dar al vínculo con Brasil un carácter más político quedó en la nada. Hay que reconocer en su descargo que las circunstancias no eran las mejores: el Mercosur venía de una fase de estancamiento desde 1997, que se intensificó luego de la devaluación del real en 1999. Además, el interés de Brasil por el Mercosur comenzó a difuminarse a medida que avanzaba en su empeño de liderar un bloque sudamericano y aumentaban sus aspiraciones a convertirse en un jugador global en el plano internacional. Brasilia propuso hacer del espacio geográfico sudamericano una región con características políticas propias. El argumento era que la otra América Latina —la de Panamá hacia arriba— se

pegaría cada vez más a los Estados Unidos, luego de la decisión de México de formar parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El gobierno de De la Rúa no estuvo dispuesto a compartir esta tesis ni a dejar tan prontamente a México fuera de juego. La desconfianza volvió a aflorar; Brasil vio la postura argentina como un obstáculo a su política sudamericana; la Argentina leyó el guión de Itamaratí como un texto ajeno a sus más caras tradiciones latinoamericanistas. Los más suspicaces lo sintieron incluso como una limitación peligrosa del espacio de acción internacional del país.

LA DÉCADA DE 2000: NUEVAS RUPTURAS QUE ABONAN LA TESIS DE LA DISCONTINUIDAD

El fracaso del gobierno de Fernando de la Rúa desató un amplio debate en la Argentina sobre las virtudes y deméritos de las políticas llevadas a cabo en los noventa, tanto en el plano doméstico como internacional. Quienes aún defendían la política exterior de Menem consideraban que el plegamiento a Washington debía mantenerse ante la gravedad de la crisis y la extrema vulnerabilidad externa del país. La mano de los Estados Unidos era vista como imprescindible para obtener la ayuda y comprensión de un mundo percibido como hostil, en particular después de la declaración en tono festivo del *default* por parte del Congreso argentino en los días más desconcertantes de la crisis. Otros promovían una acción internacional más centrada en América Latina —en especial, el fortalecimiento de la alianza con Brasil— y favorecían un acercamiento selectivo a Washington alejado de toda clase de seguidismos. El gobierno de transición de Eduardo Duhalde navegó con dificultades entre estas dos alternativas, aunque las circunstancias lo inclinaron progresivamente a seguir la segunda de ellas. La posición inicial de frialdad distante hacia la Argentina del propio presidente Bush dio más razones a quienes sostenían que seguir a los Estados Unidos no solo no paga, sino que era una de las causas de la tragedia argentina de esa hora.

¡ Duhalde no estaba en condiciones de pensar demasiado en la política exterior cuando llegó a la Casa Rosada. Tenía que sacar las papas del fuego y tuvo en claro que la firma de un acuerdo con el FMI era ineludible para comenzar a poner en caja a la eco-

nomía. Aun más, ligó la realización del acuerdo a su propia supervivencia. También supo de entrada que necesitaba el apoyo de los Estados Unidos para llevar adelante las negociaciones con el FMI y, por consiguiente, se cuidó de no contradecir a Washington en cuestiones que podían causar su desagrado o enojo: mantuvo el voto de condena a Cuba en materia de derechos humanos, respaldó la estrategia frontal de "lucha contra el terrorismo" del flamante presidente Álvaro Uribe en Colombia y, ante la creciente ofensiva del gobierno de Bush contra el régimen de Saddam Hussein en Irak, tomó distancia de posiciones que pudiesen ser leídas en los Estados Unidos como de neutralidad. Siempre puso más énfasis en sus críticas al régimen de Bagdad y en los peligros que implicaba el terrorismo para la seguridad internacional que en la necesidad de que la guerra fuese el resultado de una decisión aprobada por el Consejo de Seguridad.

Si bien el gobierno de Bush criticó en un principio a la Argentina por no cumplir sus compromisos financieros, a partir de fines de 2002 facilitó las negociaciones con el FMI, asumiendo un papel que el propio Duhalde caracterizó como "muy militante". Las razones del cambio fueron puramente prácticas: Washington temía que el peronismo adoptara políticas más dirigistas si no se llegaba a un acuerdo y consideró que era necesario preservar la estabilidad macroeconómica argentina para allanar la transición a un nuevo gobierno. En el último tramo de su gestión, y más aliviado por los primeros signos de recuperación de la economía argentina, Duhalde fue más crítico con la intervención militar estadounidense en Irak pensando más en las elecciones generales de abril de 2003 que en las relaciones bilaterales. La misma lógica explica el cambio de voto —de la condena a la abstención— por la cuestión de los derechos humanos en Cuba en ese mismo año. Las diferencias con los Estados Unidos le servían a dos de sus principales fines políticos inmediatos: sumar votos para su entonces delfín, Néstor Kirchner, con argumentos que encontraban fuerte eco en la Argentina luego de la crisis, y establecer sus diferencias con Menem, quien procuraba reconquistar la presidencia del país y era partidario de mantener el voto de condena a Cuba y de acompañar a los Estados Unidos en su guerra elegida con Irak.

Brasil tuvo una actitud más solidaria y amistosa que la de los Estados Unidos hacia la Argentina en crisis, la cual tampoco careció

de consideraciones prácticas. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso se apresuró a declarar que seguía confiando en su principal socio del Mercosur y que el FMI no podía ser insensible ante la grave situación argentina ni desconocer sus consecuencias sobre la estabilidad democrática de la región. Desde esta lectura, la diplomacia brasileña se movió para que los miembros del G7 flexibilizaran sus posiciones hacia la Argentina. El triunfo de Luiz Inácio da Silva, "Lula", en las elecciones presidenciales del 27 de octubre de 2002 dio más fuerzas a las expectativas del gobierno de Duhalde de potenciar la relación política bilateral y de convertirla en el motor de la integración de América del Sur. Lula viajó a Buenos Aires como presidente electo en diciembre, hubo abrazos por doquier y declaraciones de amistad y compromiso que parecían indicar, por fin, que el vínculo entre los dos países retomaría el vigor que había perdido en los noventa. Duhalde aspiró agradecido la cuota de aire que recibía desde Brasil en momentos de soledad internacional y concluyó que la relación con el país vecino era "inevitable" e "indispensable" para la Argentina. La mayoría de los argentinos lo acompañó en este juicio.

El espíritu de los meses finales de Duhalde parecía indicar que la Argentina estaba desempolvando las premisas de la política exterior del segundo ciclo abandonadas o relegadas por Menem y que la década anterior había sido un accidente en el camino, un triunfo efímero de la derecha liberal bajo el disfraz del menemismo. Poco se sabía entonces sobre Néstor Kirchner, quien llegó a la presidencia del país por esos avatares raros de la historia. Nadie imaginaba lo que traía bajo el poncho y que llevaría a cabo una política exterior que no encajó en ninguno de los moldes previos sin llegar a constituir un nuevo patrón de referencia, confusa en sus orientaciones, mezquina en sus objetivos, poco profesional en su ejecución y fuertemente condicionada a la política interna.

El nuevo presidente cumplió al asumir con el rito de la promesa de "reinserción internacional" de la Argentina sin agregar mucho más, fuera de vagas alusiones al establecimiento de relaciones "serias, maduras y racionales" con el mundo, a la relevancia de América Latina y a la integración regional con el acento en el Mercosur. Pronto habría de mostrar su poco afecto por los grandes diseños o planes de gobierno, algo que le permitió girar varias

veces a derecha o izquierda sin inmutarse, en la más pura tradición peronista. Al igual que el resto de las políticas públicas, la política exterior se definió y condujo entre cuatro paredes y con un estilo ríspido y proclive a la confrontación, poco afín a los hábitos y reglas de la diplomacia. Una retórica encendida y cargada de una ideología a veces primitiva ocultó a los ojos de muchos observadores que las aspiraciones de poder del Presidente guiaban antes que ninguna otra cosa sus relaciones con el exterior, en las buenas y en las malas. En forma meticulosa y obsesiva, se ocupó hasta en el último detalle de todas las medidas de su gobierno, aun en las menos importantes. Por ejemplo, participó párrafo por párrafo y con inusual dureza en la redacción de las condiciones específicas de los acuerdos alcanzados con el Fondo Monetario Internacional durante 2003 y 2004. Además, y para no dejar dudas, anunció que las relaciones con Brasil y los Estados Unidos quedaban en sus manos. Para no perderles pisada, los vínculos con Venezuela y Bolivia los dejó en las de uno de sus más antiguos y fieles seguidores, Julio De Vido, Ministro de Planificación Federal.

Como Duhalde en sus comienzos, se mostró cauteloso en el trato con Washington. Todavía débil y abocado a la construcción de su proyecto de poder personal, Kirchner guardó para su intimidad las diferencias con el gobierno de Bush por el papel que le correspondía en el tema entonces central de las relaciones exteriores del país: la renegociación de la deuda con los organismos multilaterales de crédito y los acreedores privados. Así, esquivó todo cuestionamiento público a la intervención de los Estados Unidos en Irak; sus críticas se expresaron de manera vaga contra las prácticas unilaterales y a favor de la resolución pacífica de los conflictos en el marco de las Naciones Unidas. Un recurso simple y efectivo para no atacar directamente a Washington y útil para salvar la cara adentro frente a sus partidarios nacionalistas y de izquierda. Los dardos del gobierno argentino se lanzaron una y otra vez contra el FMI, al que se hizo en gran parte responsable de haber conducido el país a la crisis.

Luego de la victoria del oficialismo en las elecciones legislativas de octubre de 2005, muchos supusieron, dentro y fuera de la Argentina, que se daba una condición de posibilidad para la puesta en práctica de una política exterior más hilvanada, orientada al largo plazo, abierta al diálogo y menos condicionada a la política

interna. La recuperación económica alentaba expectativas en esa misma dirección. Por el contrario, el Presidente interpretó su triunfo como una carta blanca para ahondar su forma de entender y ejercer el poder y proseguir la senda que le había dado tan buenos frutos en tan poco tiempo. Agrandado por el canje exitoso de la deuda en *default* a principios de marzo de 2005, con una adhesión del 76 por ciento de los bonistas, sintió que había llegado la hora de tomar distancia del gobierno de Bush y de reprobar a Washington, por sus políticas actuales y pasadas. La primera ocasión para ello fue la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005, donde fue particularmente duro con los Estados Unidos en una forma desusada para un país anfitrión. La reunión dejó una impronta amarga en Washington que acompañaría a Néstor Kirchner hasta el final de su mandato, los dos presidentes nunca más volvieron a hablar; el diálogo se rompió y el desinterés mutuo fortaleció las diferencias personales e ideológicas. El declinante gobierno de Bush no tenía tiempo para la Argentina y el de Kirchner tenía puesta la energía en su sucesión en un contexto en que la economía del país mostraba sus primeras grietas, en particular en materia de inflación.

Por su parte, los vínculos con Europa se enfriaron por la decisión de dejar en un limbo la renegociación de contratos y tarifas con las empresas europeas de servicios públicos y por la deuda impaga con el Club de París. Solo las relaciones con España escaparon a esta regla por los intereses estratégicos de Madrid en América Latina y sus intereses económicos en la Argentina. Al mismo tiempo, las relaciones con Chile y Uruguay sufrieron problemas —en el primer caso, por las dificultades argentinas para cumplir con los contratos de provisión de gas, que se agravaron por la rigidez con que se enfrentó el tema desde Buenos Aires, y en el segundo, por la construcción por parte de la empresa finlandesa Botnia de una planta de pasta de celulosa en la margen uruguaya del río Uruguay, que derivó en un agrio conflicto bilateral que habría de llegar hasta la Corte de La Haya—. Las relaciones con Brasil tampoco remontaron vuelo y, con frecuencia, fueron opacadas por la intensidad y densidad de la cercanía con Venezuela, un vínculo que se nutrió más de necesidades mutuas y de buenos negocios que de afinidades ideológicas. Las convergencias entre Kirchner y Lula sobre la necesidad de sumar esfuerzos y recuperar la

visión "industrialista" de la integración, en oposición a la "comercialista" de los noventa, dieron la impresión de que los dos países se disponían a dotar a sus vínculos de una nueva perspectiva estratégica. Hubo una cierta luna de miel, buenos entendimientos y una decidida y exitosa acción conjunta para defender la democracia y la estabilidad política en Bolivia. Sin embargo, la agenda de integración "productiva" y la aceptación por parte de Brasilia de la importancia de la "reindustrialización" de la Argentina fueron interpretadas con el tiempo en Buenos Aires como una facultad para establecer medidas proteccionistas a las exportaciones brasileñas que amenazaban a la industria nacional y desconocer ciertas reglas de juego. Por otro carril, el rutilante ascenso de Brasil renovó preocupaciones en la Casa Rosada sobre la creciente asimetría de tamaño en beneficio de su principal socio; la lógica del equilibrio volvió a funcionar, ahora orientada hacia México y Venezuela —un factor que influyó en el propósito de Kirchner de incorporar a este país al Mercosur—. Mientras tanto, el interés por el vecino del sur seguía perdiendo peso político y económico en Brasil; lo mantenían vivo el gobierno de Lula —cada vez con más fisuras en su política de "paciencia estratégica" hacia la Argentina y otros países "problemáticos" de América del Sur—, los productores que exportan al mercado argentino y las empresas brasileñas que han desembarcado con importantes inversiones en el país como parte de su estrategia de internacionalización. Hacia fines del mandato de Néstor Kirchner, y pese a los éxitos del gobierno en materia económica, la Argentina se encontraba ausente en la agenda de los principales países del mundo y con peso e influencia disminuidos en su propia región.

Cristina Fernández de Kirchner ganó las elecciones presidenciales de 2007 bajo la promesa de que traería un "cambio en la continuidad", tal como rezaba un eslogan de campaña. Una vez en el gobierno, rápidamente hizo todo lo posible para mostrar que ella y Néstor Kirchner eran lo mismo y que no habría cambio sino continuidad. Siguió el patrón de su marido en las relaciones con los Estados Unidos, una extraña combinación de disidencias sonoras con políticas de colaboración selectiva en temas vitales o importantes para Washington. Las turbulencias domésticas argentinas, las críticas continuas al neoliberalismo, la ventilación en público de las diferencias y aun los estrechos vínculos de la Argentina con la Vene-

zuela de Hugo Chávez no alteraron el sueño de las autoridades estadounidenses. Nada de ello alcanzó a conformar una agenda negativa que despertara mayor atención en Washington o modificara la indiferencia hacia Buenos Aires. El cambio de Bush por Barack Obama no alteró demasiado las cosas, pero al menos irajo algo de aire fresco a la relación; el nuevo presidente mostró con sus gestos que la Argentina no figuraba entre sus prioridades en América Latina, y con sus políticas, que las afinidades ideológicas, de visiones del mundo y de propósitos eran mucho más estrechas que lo que en un primer momento pudo haberse imaginado en la Casa Rosada. El vínculo con los Estados Unidos arribó a 2010 sin un marco general que lo encuadrara para plantear los disensos, evitar malentendidos y hacer más sencilla y productiva la cooperación que también lo caracteriza. Este último punto merece una aclaración. Estilo, dichos y gestos de los Kirchner hacia Washington, tanto con Bush como con Obama, han quedado —por ignorancia o interés en que así sea— como la representación única de un vínculo signado por fuertes desencuentros. Esta es, sin duda, una parte de la historia. Sin embargo, y de manera más silenciosa y profesional, los dos países mantuvieron en la década de 2000 el nivel de colaboración alcanzado en los noventa. Esta colaboración se funda en intereses comunes o que derivan de aquellos que la Argentina tiene en América Latina, pero que resultan funcionales a los intereses de Washington, como es el caso de la participación argentina en la fuerza de mantenimiento de la paz en Haití, fuertemente apreciada por los gobiernos de Bush y de Obama. Además, la Argentina y los Estados Unidos han construido una relación positiva en materia de control de la proliferación nuclear y de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; en este último tema, y a pesar de algunas diferencias tanto de enfoques como de prácticas, los dos países encontraron puntos naturales de acercamiento y de convergencia por haber sufrido en sus respectivos territorios ataques de graves consecuencias provenientes del terrorismo internacional. La Argentina en 1992 y 1994 y los Estados Unidos en 2001.

Las relaciones con Europa siguieron en un bajo nivel, y con España empeoraron debido a la forma en que se expropió Aerolíneas Argentinas a sus dueños españoles y a la estatización de los fondos de pensión, que aumentó en Madrid la idea ya fuerte de la imprevisibilidad del accionar del gobierno argentino. Chile buscó fuentes

alternativas de energía —y más caras— al gas que recibía a través de la cordillera y las diferencias quedaron atrás, algo que no sucedió con el conflicto con Uruguay por la “papeleras”. Finalmente, la opción de la Argentina de los Kirchner por políticas defensivas, el curso seguido por las dos economías nacionales y el aumento de las asimetrías con Brasil —de tamaño y de proyección internacional— acentuaron la “fatiga” del Mercosur, atenuaron las complementariedades entre los dos países y contribuyeron a la baja disposición de Brasilia a aceptar límites externos —en este caso de la Argentina— al manejo autónomo de sus políticas públicas. No obstante estas dificultades, que trascienden al gobierno de los Kirchner, casi nadie discute en la Argentina de 2010 que Brasil tiene un lugar fundamental en las relaciones exteriores del país; que esto guste o no es otra cosa y solo hasta aquí llega el consenso: no hay acuerdo sobre los intereses políticos, económicos y estratégicos que deben constituir esta relación y, en consecuencia, tampoco sobre la mejor forma de realizarlos. Un asunto, sin embargo, está claro y será clave hacia adelante. Las diferencias en las posiciones de ambos países en el escenario mundial y latinoamericano —dicho de otro modo, sus atributos de poder diferentes— harán que los intereses internacionales y las políticas exteriores de la Argentina y de Brasil no coincidan en muchos temas o se definan de manera distinta. Esta vez, la base objetiva de las diferencias será la asimetría y no la simetría relativa que alimentó la competencia bilateral durante varias décadas del segundo centenario.

¿UN PAÍS A LA DERIVA II?

La historia narrada hasta aquí muestra que la política exterior argentina tuvo dos ciclos largos (1880-1930 y 1945-1983 y algo más) que respondieron a un conjunto de premisas dominantes en cada caso. Algunas constantes estuvieron incluso presentes en los dos ciclos. En un país más simple y en un mundo benevolente para la Argentina hasta 1914, las premisas del primer ciclo lograron un nivel de consenso que nunca se igualó durante el segundo. Cada ciclo vivió sus fases de apogeo y decadencia de la mano, en lo fundamental, de las transformaciones del sistema internacional y de las sucesivas crisis de las políticas económicas que les dieron

sustento. El ciclo entre 1880 y 1930 recibió los primeros golpes fuertes con la Primera Guerra Mundial y el de remate con la crisis de 1930; el segundo, con el fin de la Guerra Fría. En ambos casos, la Argentina no tuvo más remedio que replantear su política exterior buscando acomodarse a nuevos mundos y a las demandas, cada vez más exigentes y diversas, que surgían de su interior. Junto a las continuidades, la política exterior también experimentó ciertos ajustes y cambios, algunos entendibles y razonables, que obedecieron a circunstancias también cambiantes, y otros que fueron simplemente manifestaciones de la lucha política interna o reacciones para diferenciarse de lo hecho por gobiernos precedentes.

La adaptación del primer ciclo largo al segundo fue extensa, reactiva y tortuosa y concluyó con errores serios que resultaron en el aislamiento diplomático y el hostigamiento económico al país. La adaptación del segundo ciclo al tercero —los años noventa— fue rápida, activa y exagerada y con una cierta dosis de triunfalismo. La Argentina de Menem se sintió a la vanguardia de la historia en América Latina. El tercer ciclo duró apenas diez años, pero dejó una marca fuerte; muchas de las decisiones tomadas en esa etapa han quedado en pie y no han sido materia de debate, a pesar de que los Kirchner se presentaron como si estuvieran en las antípodas del menemismo.

Las premisas dominantes del segundo ciclo fueron discutidas duramente, pero nunca desplazadas. Cayeron con el Muro de Berlín y con las limitaciones crecientes del modelo económico orientado hacia adentro. El Proceso constituyó la primera fractura cierta y parcial de este ciclo, pero por razones que tuvieron más que ver con su tosquedad y desmesuras que con un cuestionamiento integral a sus premisas. El cisma principal estuvo en la política económica de Videla, que no logró llegar hasta donde querían su ministro de Economía y quienes lo apoyaban en la sociedad. Ya en democracia, Alfonsín acogió casi *in totum* estas premisas y logró poner en práctica lo que había estado en los papeles durante muchos años: la superación de las hipótesis de conflicto con los vecinos y el inicio de una fase inédita de cooperación. Este fue el aporte mayor de la democracia que persiste hasta hoy, pese a las dificultades que anoté más arriba. El proceso de globalización fue limitando el espacio de Alfonsín para aplicar políticas económicas heterodoxas y este terminó su mandato

aceptando a disgusto que era preciso introducir medidas reformistas, que luego Menem ejecutaría con fervor y convencimiento. La crisis de 2001 cerró el ciclo inaugurado en los noventa y lo que vino después estuvo lejos de ofrecer un nuevo proyecto de política exterior en condiciones de asentarse. Antes bien, fue una suma inclasificable de políticas de corte defensivo, de movimientos deshilvanados y de peticiones altisonantes que desorientaron por su nivel de improvisación y visiones de corto plazo. Sin embargo, si se analizan con cuidado una por una las medidas de política exterior tomadas por los Kirchner; puede encontrarse en ellas un aire familiar en el modo de relacionarse con los Estados Unidos, en la búsqueda de ejes compensatorios, en la prédica integracionista no desprovista de suspicacias y preocupaciones, en la política económica de carácter "neodesarrollista".

Los quiebres de la política exterior desde los años setenta hasta 2010 —con su carga de violencia o exageraciones— han alimentado la teoría de la discontinuidad, que resulta atractiva por su simpleza y porque encierra elementos de verdad. Además, ella remite invariablemente a la comparación con los países vecinos, en especial con su clase política. Es indudable que sus líderes fueron mejores, pero no siempre; lo fueron sin discusión en las dos últimas décadas del segundo centenario. Pero no es cierto que las políticas exteriores de estos países siempre fueron constantes o más constantes que las de la Argentina ni tampoco que no hayan estado sujetas a duras peleas internas. Ningún país vecino transitó el siglo en un lecho de rosas. Pensemos, por ejemplo, en las fracturas severas de la política exterior de Chile en los años setenta, primero con el gobierno de la Unidad Popular y luego con Pinochet. Brasil, el paradigma de la constancia para la teoría argentina de la discontinuidad, experimentó solo en los sesenta tres cambios importantes en las orientaciones de sus vínculos internacionales. Santiago y Brasilia tuvieron, en el lenguaje de la teoría de la discontinuidad, proyectos de país enfrentados o, al menos, bien distintos. Sin ir tan lejos, la política exterior de Lula ha recibido críticas implacables de la oposición, México discute desde hace años el lugar que debe asignar a América Latina y Uruguay oscila entre quedarse en el Mercosur o soltar amarras.

Si así son las cosas, cabe preguntarse qué es lo que explica el desarrollo y la aceptación popular de la teoría de la discontinuidad en

la Argentina al término del segundo centenario. Tres cuestiones deben considerarse. Primero, las oscilaciones argentinas fueron mayores y más teatrales y se confrontan con la imagen de un pasado indudablemente mejor que terminó dotándose de ribetes míticos. Segundo, la Argentina llega a 2010 con un orden de alianzas externas que la mayoría de la sociedad considera equivocado. Y tercero, el país experimentó dos grandes cambios de orientación de la política exterior en los últimos veinte años mientras que Brasil y Chile, y luego también Uruguay, desarrollaban estrategias internacionales persistentes y exitosas. Según encuestas de opinión, más del setenta por ciento de los argentinos opinaba a fines de 2009 que el país carecía de conducción estratégica y de un proyecto nacional al estilo de los brasileños o los chilenos, mientras que casi un noventa por ciento sostenía que cada gobierno "arranca de cero", sin reconocer lo bueno de las gestiones anteriores. La confrontación, esta vez con el presente propio y el de los vecinos, resultaba igualmente desventajosa. No sorprende entonces que la continuidad —también presentada como "políticas de estado"— se convirtiera en un valor altamentepreciado para los argentinos en las dos últimas décadas.

EL SÍNDROME DE LA DESMESURA

La Argentina del segundo centenario mostró una curiosa propensión a la desmesura por parte de su dirigencia política, que adoptó, en numerosas ocasiones, un tono dramático y de falsa épica. Otras veces llegó incluso al ridículo. El contraste es grande cuando se confronta la conducta internacional del país con la de naciones como Brasil, Chile o México. La disparidad también perturba cuando se ponen los ojos en los asuntos internos: pocas naciones de Occidente sufrieron situaciones de hiperinflación o crisis económicas como las de la Argentina o un terrorismo de Estado tan sostenido, cruento y siniestro. Las desmesuras de la política exterior fueron de variado tamaño, pero todas ellas estuvieron signadas por la distancia entre las expectativas, pretensiones y compromisos de los gobernantes y la posición internacional efectivamente asumida por el país. Sin duda, Malvinas fue el caso más desgraciado. La decisión de recuperarlas por la fuerza y la derrota en la guerra constituyen un muy pesado legado para las generaciones futuras. El

operativo también ha dejado una profunda huella no solo por su nivel de improvisación y las razones poco nobles que lo causaron sino por haber sido lanzado por el gobierno de Leopoldo Fortunato Galtieri, que se había comprometido, en otra gala de abuso, a ser el aliado más fiel de los Estados Unidos en América Latina en la lucha contra el "imperio del mal", entonces encarnado en la ex Unión Soviética:

La saga de excesos tiene sus antecedentes ya en los primeros años del segundo centenario y no sería difícil hallar otros todavía más atrás. Hipólito Yrigoyen, por ejemplo, tuvo una actitud principista y fuera de lugar cuando ordenó el retiro de la delegación argentina de la primera Asamblea General de la Liga de Naciones realizada a fines de 1920, luego de que las propuestas de la Argentina, atendibles pero extemporáneas, fueran consideradas inaceptables e impracticables por los vencedores en la guerra. Un país que había sido neutral llegaba a Ginebra con condiciones —entre otras, el reconocimiento del principio de universalidad y del derecho de todos los Estados a ser admitidos en la nueva organización, incluso los derrotados— que iban a contramano de lo que ya habían resuelto las potencias aliadas en los meses previos. Mientras la Argentina hacía las valijas, Brasil se aprestaba a jugar un papel activo en la Liga y, poco tiempo después, definiría como una prioridad de su política exterior la obtención de un asiento permanente en el Consejo de ese foro multilateral. En 1938, el canciller José María Cantilo inauguró la delicada VIII Conferencia Internacional de Estados Americanos, realizada en Lima, con un discurso apasionado en defensa de los vínculos con Europa y de oposición a los deseos de los Estados Unidos de establecer mecanismos de solidaridad continental en esa hora crítica, para irse inmediatamente después de vacaciones en su flamante crucero rumbo a los lagos chilenos. El episodio ocurrió antes de la llegada del secretario de Estado de los Estados Unidos, Cordell Hull, con quien Cantilo no quería cruzarse, y dejó la impresión de que la diplomacia argentina solo intentaba boicotear la Conferencia.

Tiempo después, Juan Domingo Perón procuró convertir a la Argentina y al movimiento peronista en el eje de un proyecto de integración regional cuando el país ya no tenía los recursos económicos ni el prestigio para liderar esa empresa; la iniciativa fue interpretada en las naciones vecinas como un intento expansionista

y no como un proyecto cooperativo. Arturo Frondizi jugó con la idea de mediar entre los Estados Unidos y Cuba sin comprender que para Kennedy la cuestión cubana era un problema de todo el hemisferio y no un conflicto entre Washington y La Habana. En los setenta, el débil e inepto gobierno de Isabel Perón todavía presentaba a la Argentina como una "potencia" y quiso convertirse en el vocero de América Latina en el "Nuevo Diálogo" ofrecido por Henry Kissinger a la región, sin que alguien le prestara siquiera una mínima atención. Empero, nada igualó en sus excesos a la dictadura militar que gobernó el país entre 1976 y 1983. Ya en el crepúsculo, el gobierno de Reynaldo Bignone definió a la Argentina como una "potencia moral" orientada a buscar la paz, la justicia y la democracia en las relaciones internacionales. Luego de su discutible trayectoria ética, esta apelación a la moralidad en un momento agónico fue una de las expresiones más incongruentes del Proceso. En los noventa, se hizo de necesidad virtud y la sobreactuación fue un ingrediente sustancial de la política exterior hacia los Estados Unidos, particularmente durante el primer mandato de Menem. El Presidente llegó a veces a ser más papista que el papa en sus críticas al régimen de Fidel Castro o en sus deseos de dolarizar la economía o de acoplarse de algún modo a la OTAN.

La última década del centenario tampoco estuvo despojada de desmesuras. La mayor tuvo lugar en diciembre de 2001 cuando el Congreso argentino aplaudió de pie y jubilosamente la declaración del *default* de la deuda externa, dando muestras penosas de inmadurez y de ignorancia sobre las consecuencias de ese acto para las relaciones exteriores del país. Igualmente, los Kirchner no se quedaron atrás, aunque nunca alcanzaron la dimensión de tamaño desacierto. Néstor Kirchner pensó que China podía ofrecerle un atajo para acelerar la recuperación económica del país cuando supuso erróneamente que Beijing traería a la Argentina inversiones por más de veinte mil millones de dólares. Además, ofreció a Hugo Chávez una tribuna para que desplegara a gusto su retórica contra el "imperialismo yanqui" en dos situaciones muy especiales: la IV Cumbre de las Américas y la visita de George W. Bush a Montevideo en marzo de 2007, como parte de una gira presidencial por América Latina que no incluyó a la Argentina. Asimismo, y en una rara voltereta de la historia, muchos de los que en diciembre de 2001 habían ovacionado la declaración del *default*,

celebraron con igual fruición la decisión del gobierno de Néstor Kirchner de cancelar en un solo pago y por adelantado la deuda de la Argentina con el Fondo Monetario Internacional en nombre de la recuperación de la dignidad nacional y de la soberanía. Luego de la explosión del "valijagate", los Kirchner ordenaron a sus legisladores en el Congreso, sobre la base de la teoría del complot, que aprobaran a foja cerrada una resolución de repudio a la conducta del gobierno de los Estados Unidos por el "agravio" causado a la Argentina y a la Presidenta. Además, limitaron los contactos del embajador estadounidense solo al ámbito de la Cancillería.

No es sencillo encontrar una explicación a esta constancia en la desmesura que atravesó a la clase política sin distinción de banderas y que encontró a una población dispuesta a apoyarla en sus extravagancias y singulares aventuras. Toda aproximación al tema conduce inexorablemente a la cultura política de los argentinos, cuyas raíces más profundas quizá se encuentren en un problema de origen: el éxito rápido que puso a la Argentina en pocas décadas en un lugar internacional respetable y que produjo en la clase dirigente una autovaloración desproporcionada de sus méritos y de la condición real del país en el mundo. La desmesura es un síndrome que se atribuye habitualmente a la posesión de poder, en particular el poder que se asocia con el éxito abrumador. Bertrand Russell denominó a este fenómeno "la intoxicación del poder". Es probable que los excesos internacionales de la Argentina de las primeras décadas del segundo centenario sean una expresión particular del síndrome de la desmesura que habría que asociar, en este caso, con la "intoxicación de la riqueza" producida de manera arrolladora. Un agudo observador de la realidad argentina de la época, y muy crítico en muchos aspectos de los argentinos, José Ortega y Gasset, también se despistó ante tanto éxito al preguntarse en 1924 "si no era el destino de la Argentina seguir una trayectoria que contrapesase al pueblo *yankee*, equilibrando así las dos gigantescas masas del continente".⁵ Más adelante, y ya en el declive, las desmesuras de la política exterior pueden haber arrasado algo de esta marca a la que deberían agregarse la mediocridad —y en ocasiones la ignorancia— de los gobernantes y la

⁵ Citado en Gustavo Ferrari, *Esquema de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1981, p. 17.

autonomía de la que gozaron en circunstancias de alta concentración de poder, o la que les fue concedida para manejar situaciones de crisis o tolerada en los buenos momentos económicos. También habría que considerar que la política exterior fue en ocasiones una herramienta para buscar el lustre personal. ¿Qué otra cosa que no fuera la aspiración a obtener el premio Nobel de la Paz podría explicar la intención de Menem de mediar en el conflicto de Medio Oriente o su afán en la creación de los Cascos Blancos? Con aspiraciones más modestas, Alfonsín fantaseó en su apogeo que podía alcanzar la presidencia del Movimiento de Países No Alineados, algo entonces fuera de toda lógica y de dudosa conveniencia para la Argentina. Otras veces, la tendencia a la desmesura resultó de situaciones políticas internas adversas que llevaron a los presidentes o sus cancilleres a buscar crédito a través de jugadas fuertes en el exterior. El último ejemplo del Centenario lo dio Cristina Fernández de Kirchner tras la derrota electoral en las elecciones legislativas de junio de 2009 cuando procuró acompañar al depuesto primer mandatario de Honduras, Manuel Zelaya, en un frustrado —y claramente inviable— regreso a la presidencia de su país.

Es probable que las desmesuras argentinas no tengan parangón en América Latina como así también que se hayan agravado a partir de los setenta; ellas constituyeron un elemento presente en la política exterior que otorgó cierta singularidad a la Argentina en América Latina y, sin duda, en el Cono Sur. Precisamente, su repetición dio lugar, al término del Proceso, al surgimiento de una idea que ha pasado a formar parte del discurso habitual de los gobernantes: hacer de la Argentina un país normal. El canciller de Alfonsín, Dante Caputo, señaló en varias oportunidades que la política exterior tenía que mostrar al mundo que "éramos coherentes, razonables y moderados". Ser normal —como ya lo adelanté— puede querer decir muchas cosas diferentes según quiénes formulen la proposición, pero la noción que subyace a estos dichos es siempre la misma: que se tome conciencia de la verdadera gravitación del país en el mundo, que no hay que hacer cosas raras —Chile y Brasil son el espejo— y que hay que lograr correspondencia entre la presencia que se quiere y el poder que se tiene. La desmesura en acto encontró su propio opuesto en la normalidad como meta a lograr. El mito de la reinserción internacional

necesitó desde un tiempo más lejano la noción del aislamiento para sostenerse como rasgo secular. A este tema dedico la parte final del ensayo.

LA PROPENSIÓN AL AISLAMIENTO

La Argentina también ha sido representada en varios momentos del segundo centenario como un país aislado del mundo, sea por decisión o acción propias o por la conducta de otros. Es importante distinguir la intención de apartarse o de no intervenir en los asuntos internacionales de la práctica que produce un resultado, quizá no querido, de aislamiento del exterior. En este caso, el aislamiento es la consecuencia de políticas de actores externos que retiran al país del trato y la comunicación o que lo castigan por determinadas acciones. También puede resultar de la falta o pérdida de relevancia internacional o de la indiferencia de los otros.

Vale la pena hacer estas distinciones porque la Argentina, a diferencia de los Estados Unidos, nunca hizo del aislacionismo una doctrina de su política exterior. Sin embargo, expresó a lo largo del siglo dos formas de aislacionismo de contenido diverso: una, política, y otra, económica. La primera se ajustó más correctamente a lo que se entiende como aislacionismo en materia de relaciones internacionales, una conducta exterior de no implicación política, que no significa falta de interés por el desarrollo de vínculos de otra naturaleza con el mundo.

Este modo de relacionarse internacionalmente fue propio del primer ciclo largo de la política exterior. Durante todos esos años, la clase dirigente argentina evitó las alianzas y compromisos políticos que pudieran afectar sus vínculos económicos con el mundo, en particular con Europa, donde el país debía buscar, como lo señaló Alberdi, "no sus aliados políticos, sino tratados de comercio y navegación". Una actitud —como él mismo aclaró— que no cabía entenderse como "aislamiento bárbaro y paraguayo" sino como una posición de independencia, de reserva en política y de abstención de ligas y tratados. La Argentina del primer ciclo encarnó a su manera el aislacionismo que también propusieron para su país George Washington y Thomas Jefferson: "Paz, comercio y amistad honesta con todas las naciones, alianzas

comprometedoras con ninguna". A diferencia del estadounidense, el aislacionismo argentino de aquella época careció de un sentido de misión, pero sí tuvo como el primero un claro sentido práctico: la defensa de intereses materiales, cuya realización estaba esencialmente en Europa.

El aislacionismo político de la Argentina funcionó magníficamente mientras el mundo estuvo en paz. La Primera Guerra Mundial lo puso a prueba por primera vez, pero los gobiernos de Victorino de la Plaza, un conservador, y luego de Hipólito Yrigoyen, el primer presidente radical, lo arroparon bajo la forma de neutralidad, la respuesta natural para esas circunstancias que imponían los principales intereses económicos del país. A este aspecto material, Yrigoyen agregaría un componente ético —propio de sus convicciones y de su particular visión de las relaciones internacionales—. Durante las fases más agudas de la guerra, se mantuvo firme en defensa de la neutralidad a pesar de las presiones de Washington, del hundimiento de dos barcos de bandera argentina por submarinos alemanes y de serios conflictos diplomáticos con Berlín, de contar con un Congreso mayoritariamente en contra y de una opinión pública cada vez más inclinada a declarar la guerra a Alemania, sobre todo a partir de la entrada de los Estados Unidos en el conflicto en abril de 1917. Ya concluida la guerra, la actitud principista del Presidente dejó a la Argentina fuera de la Sociedad de las Naciones, de nuevo contra la opinión de gran parte de la sociedad y de su propio partido, donde encontró una fuerte oposición por parte de Alvear, su embajador en París. Cuando le tocó gobernar la Argentina, el sucesor de Yrigoyen no pudo doblegar, como era su propósito, la oposición del Congreso a incorporar a nuestro país a ese foro internacional.

El énfasis en la ética y la igualdad de las naciones también llevó a Yrigoyen a oponerse a la ratificación del Pacto ABC, un acuerdo firmado en mayo de 1915 en Buenos Aires por la Argentina, Brasil y Chile con el objeto de facilitar la solución pacífica de los diferendos que pudieran suscitarse entre los países del hemisferio. El pacto rubricaba un incipiente y productivo proceso de cooperación trilateral que había tenido su máxima expresión en una iniciativa de paz conjunta para mediar en un conflicto existente entre México y los Estados Unidos en el año 1914. Su no ratificación —incluso de parte de Brasil y Chile— puso fin a la alianza entre los

tres países y dejó flotando desde entonces, siempre en forma intermitente, la idea de rescatarla para constituir una fuerza en pos de la paz y la estabilidad de América Latina, particularmente de América del Sur. Yrigoyen consideró que el pacto situaba a la Argentina, Brasil y Chile en una posición de superioridad frente al resto —los otros países no ocultaron su preocupación frente a un acuerdo que podía llevar a la formación de una alianza influyente en la región— y lo vio como una iniciativa que se inscribía en el marco de la política panamericana propiciada por Washington, algo que, ciertamente, le disgustaba.

La oposición al panamericanismo fue la pata hemisférica del aislacionismo político argentino del primer ciclo, que se extendió bastante más allá de su conclusión, aunque por motivos distintos. En este caso, se trataba de oponerse a esquemas de solidaridad continental que comprometieran el margen de acción internacional del país y de defender a ultranza los principios de no intervención y de autodeterminación. Esta política se expresó consistentemente y con cierta arrogancia a partir de 1889 y de manera desafiante en los años treinta, para alcanzar su punto más alto en la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial. Muchos factores influyeron en esta decisión mantenida contra viento y marca casi hasta el fin de la guerra, pero no cabe duda que ella se nutrió del aislacionismo político en su versión más pura y de componentes nacionalistas de raigambre más reciente. Bajo la fuerte presión de Washington, el aislamiento diplomático y las sanciones económicas fueron la respuesta del exterior a la conducta argentina, el mayor castigo recibido por el país durante la centuria. El gobierno de Roosevelt mostró a partir de 1942 que no estaba dispuesto a tolerar rebeldías: hostigó económicamente al país con numerosas medidas que se aplicaron con distinta intensidad y que se irían diluyendo para terminar en 1949, y presionó a las naciones latinoamericanas y europeas para que retiraran sus embajadores acreditados en Buenos Aires, una solicitud que fue acatada por la mayoría. Gran Bretaña, siempre más contemplativa con la Argentina por sus necesidades de productos locales y sobre todo de carne vacuna —el cuarenta por ciento de su consumo en los años de la guerra—, también cedió a los pedidos de su principal aliado y retiró a su embajador el 8 de julio de 1944, ocho días después de que lo hicieran los Estados Unidos.

A partir de esa fecha, la Argentina quedó aislada diplomáticamente del mundo, a pesar de que había roto relaciones con Alemania y Japón el 26 de enero de ese mismo año y de que sus vínculos económicos con los países del Eje prácticamente se habían interrumpido durante los años de la guerra. Washington y también Moscú querían más del país: un compromiso claro con la causa aliada y la declaración de guerra a Alemania y Japón. La negativa del gobierno de Edelmiro Farrell a ceder ante esas presiones hizo que la Argentina fuera expresamente excluida de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, que se reunió del 21 de febrero al 7 de marzo de 1945 en el Palacio de Chapultepec de la Ciudad de México, a iniciativa de los Estados Unidos. También estuvo a punto de quedar fuera de la Conferencia de la Naciones Unidas, celebrada en San Francisco del 25 de abril al 26 de junio de 1945, en la que se creó la ONU y se establecieron los pilares del orden mundial de la posguerra. La Argentina llegaba maltrecha a una instancia internacional de enorme importancia. La fortuna en política jugó esta vez a su favor, puesto que las diferencias entre Washington y Moscú acerca de los miembros que debían integrar la nueva organización en calidad de fundadores le abrieron las puertas para ser admitida a la Conferencia el 1º de mayo de 1945, luego de un intenso debate en el que la Argentina contó con el visto bueno de los Estados Unidos y Gran Bretaña y el firme apoyo de los países latinoamericanos. Todo este largo y sinuoso proceso estuvo jalonado de misiones secretas, acuerdos también secretos entre el Foreign Office y el presidente Roosevelt, disputas en el Departamento de Estado sobre el tratamiento que debía recibir la Argentina, deliberaciones en la Conferencia de Yalta entre Winston Churchill, Roosevelt y Stalin, siempre el más duro con el "Estado fascista" argentino y, por cierto, grandes discrepancias dentro del país. La declaración de guerra a Alemania y Japón el 27 de marzo de 1945, en la que Perón tuvo un papel decisivo, fue solo apoyada por una minoría heterogénea; los radicales, los socialistas y los conservadores estaban en contra, el Ejército más bien la resistió, la Fuerza Aérea estaba dividida y la Marina era partidaria de la beligerancia, al igual que los comunistas y el grueso de los industriales. Esta oposición mayoritaria —y también diversa— en un momento trascendental para el país y casi al fin de la guerra es la mejor muestra de la

enjundia que aún tenía el aislacionismo político en la Argentina de mediados de los cuarenta.

Así como la Primera Guerra Mundial había desafiado al aislacionismo político de cuño liberal, la crisis del treinta posibilitó el surgimiento de la segunda forma de aislacionismo del siglo, la económica. La guerra había mostrado que lo bueno podía no durar para siempre y la crisis confirmó lo que hasta ese entonces habían sido sospechas inquietantes: la Argentina perdió mercados, debido al proteccionismo en Europa y los Estados Unidos, y fuentes tradicionales de abastecimiento (una forma de aislarla), y procuró protegerse con barreras al comercio y el desarrollo de la industria sustitutiva (una forma de aislarse). Este es el punto de arranque del aislacionismo económico argentino, forzado al principio, deliberado después, y que se extendió hasta la década de 1960. Las circunstancias internas y externas que dieron sustento a esta política económica proteccionista y "redistributivista" se explican de manera convincente en el ensayo de Pablo Gerchunoff que integra ese volumen, y no vale la pena que me extienda en este aspecto. Me importa destacar que el cierre de la economía tuvo su correlato en una política exterior que se asentó en el resguardo de los principios de no intervención y autodeterminación y que renovó el dogma de la paz para un mundo signado por las polaridades Este-Oeste y Norte-Sur.

La paz había sido definida por los hombres de la Generación del Ochenta como una condición del comercio con el exterior, ahora surgía como una condición del desarrollo económico y de la supervivencia de la humanidad ante la amenaza de un holocausto nuclear. El escenario de la Guerra Fría y de las interdependencias crecientes tornaba obsoleta la fórmula ideada por quienes gobernaron la Argentina del primer ciclo para protegerla de las inclemencias externas y reclamaba otras recetas. La Argentina de la segunda posguerra optó por una política exterior "independiente", de naturaleza defensiva, que la acercó a ciertos reclamos del Tercer Mundo por considerarlos propios y pertinentes y la separó muchas veces de los Estados Unidos por interpretaciones distintas sobre las causas y condiciones del desarrollo económico y la fuente de las luchas políticas y sociales en América Latina y el Sur en general. La lectura que predominó sobre la necesidad de trabajar a favor de la distensión del conflicto Este-Oeste

y sobre los problemas del subdesarrollo determinó gran parte de las constantes de la política exterior del segundo ciclo. La Argentina no fue aislacionista en lo político ni fue aislada del exterior por sus conductas y jugó, en definitiva, lo que era el juego de la hora en América Latina.

Hubo quienes consideraron esta forma de relacionarse con el mundo como inapropiada y acusaron más tarde al país de aislacionista; en realidad, era un modo indirecto de señalar que no se estaba con Occidente. Esta crítica es importante porque está en ella el brote más joven de la tesis sobre el aislacionismo argentino como rasgo característico y pernicioso para el país; otra forma discutible de instalar verdades sobre la Argentina del segundo centenario que contribuye a aumentar la "fracasomanía" nacional. La tesis —muy pobre y corta en perspectiva histórica— se revitalizó en los últimos años por el debate que ha suscitado la política exterior de los Kirchner, en particular, las alianzas externas que han favorecido. Traté hasta este punto de mostrar en qué aspectos y hasta dónde la Argentina fue aislacionista y cuando y por qué fue aislada del mundo por razones ajenas y propias. En pocas líneas y en forma estilizada: fue aislacionista en lo político y abierta en lo económico durante el primer ciclo (una conducta que seguramente elogiaría hoy toda la centroderecha, con críticas menores) y fue en parte aislada por el proteccionismo que sobrevino a la crisis mundial de 1930; fue parcialmente aislacionista en lo económico desde la década de 1930 y hasta los años sesenta y activa internacionalmente, aunque defensiva, desde la mitad de los cuarenta hasta el Proceso (una conducta, en este caso, que contaría con la comprensión y el favor del espectro de centroizquierda y de los sectores nacionalistas, con críticas igualmente menores). Solo fue aislada políticamente y castigada económicamente en la primera mitad de la década de 1940 (como consecuencia de la neutralidad en la Segunda Guerra Mundial, una posición que dividió al país hasta el final del conflicto).

Paso ahora a ocuparme de la segunda situación de aislamiento político de la Argentina, que no fue tan grave como la que experimentó durante la Segunda Guerra Mundial y que no tuvo impactos significativos en el plano económico. El Proceso nunca tuvo vocación aislacionista, fue intervencionista y militante en sus cometidos internacionales. Su activismo le generó algunos

socios —pocos y despreciables— y le cerró puertas políticas, las de los Estados Unidos con Carter y las de la mayoría de los países europeos. Con Reagan pudo haber convivido bien, pero se interpuso Malvinas. Videla tuvo territorios cada vez más vedados, pero Martínez de Hoz era bien recibido casi en todas partes, en algunos lugares incluso con alfombra roja. Puede hablarse aquí de arrinconamiento y soledad políticos y de acompañamiento y cercanía económicos, una situación que muestra la complejidad de este mundo y la diversidad de actores y tableros que lo componen. Augusto Pinochet habría podido contar una historia parecida. El Proceso estuvo también apretado dentro de sus fronteras en el Cono Sur por las diferencias con Brasil y Chile. Sus violaciones a los derechos humanos terminaron también enredando las relaciones con México y Venezuela. Así, tuvo que buscar compañía y hasta comprensión en otros sitios; el ámbito más a mano para esta tarea fue el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), a pesar de la oposición ideológica de los militares a la filosofía y objetivos de este foro. La dictadura encontró en el NOAL oídos dispuestos a escuchar su versión de la “guerra sucia” que incluyó una pincelada anticolonial y antiimperialista, a tono con el lenguaje que prevalece en el Movimiento. Habló de la intervención imperialista e inadmisible de países poderosos contra las naciones del “incomprensido” Sur, un anticipo insospechado del mismo discurso que usaría para criticar a los países occidentales luego de la derrota de Malvinas.

Tras los años del Proceso, el mensaje de reinserción internacional de la Argentina que trajo Alfonsín cobró esta vez sentido. También la idea de cambiar la imagen internacional, seriamente dañada por las violaciones a los derechos humanos y el conflicto de Malvinas. No estaba en la naturaleza de Alfonsín ni en la de Menem ser aislacionistas. Cada uno a su modo, en contextos bien distintos y con prioridades y credenciales diferentes, recorrió el planeta de arriba abajo. El país se llenó de mandatarios y altas autoridades del exterior y los dos presidentes fueron invitados a realizar visitas de Estado en numerosos países. El gobierno de Alfonsín combinó políticas defensivas y ofensivas, sobre todo para cuidar la joven democracia; el de Menem fue el paradigma de las políticas ofensivas, en un mundo ya distinto y dominado por las visiones optimistas del pensamiento liberal en el campo de la economía y la

política internacional. Los dos comprometieron al país en acuerdos y regímenes internacionales cediendo voluntariamente espacios de soberanía en el manejo de las políticas públicas sobre derechos humanos, defensa de la democracia, seguridad internacional y desarrollo de tecnologías sensibles, en particular en el campo nuclear. Ambos participaron activamente en defensa de la democracia y la paz en América Latina. La Argentina amplió en un grado desconocido su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (OMP), una política cuyos antecedentes se remontan a 1958. Muy en vena con la tendencia de los años noventa, la Argentina fue, de lejos, el mayor contribuyente de tropas a las OMP de toda América Latina. En suma, no cabe hablar de aislacionismo en esta etapa de la política exterior surcada por orientaciones distintas.

Todos estos acuerdos y políticas se mantuvieron en la década de 2000. Al igual que Menem, pero por razones y en contextos distintos, el gobierno de Néstor Kirchner decidió que la Argentina participara en la OMP de Naciones Unidas en Haití. También preservó, más bien en silencio y sin la pompa de los noventa, la categoría de país extraaliado de la OTAN, una condición que ninguna otra nación de América Latina ha ostentado hasta 2010. Además, la Argentina volvió a ocupar un sillón como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el período 2005-2006, por cuarta vez desde la democracia, tal como lo había hecho durante los años 1987-1988, 1994-1995 y 1999-2000.

La diplomacia argentina también jugó papeles importantes a favor de la estabilidad política en América del Sur, sobre todo en Bolivia bajo los gobiernos de Carlos Diego Mesa y de Evo Morales, y en ámbitos globales en materia de no proliferación nuclear y defensa de los derechos humanos. Tomo estos temas a título de ejemplo tanto para mostrar continuidades con Alfonsín y Menem como para cuestionar la tesis vulgar del aislacionismo. Desde una posición cercana al oficialismo, podría agregarse que la Argentina de los Kirchner fortaleció los lazos del país con gobiernos afines, entre los que se destaca el caso de Venezuela. La Argentina, por otra parte, siguió manteniendo intensas relaciones comerciales con el mundo, a veces entorpecidas por decisiones domésticas.

¿Hasta dónde cabe entonces hablar de aislacionismo de los Kirchner, de una política de no intervención en los asuntos internacionales? Tampoco puede hablarse de aislamiento por castigo externo, como sucedió durante la Segunda Guerra Mundial. En realidad, me parece que se trata más bien de una situación extraña que combina abandono, desinterés e irritación del lado del mundo, con ensimismamiento, torpezas e improvisaciones, razones de política interna, inestabilidad de las políticas públicas y políticas defensivas por el lado de la Argentina. Esta combinación, en diferentes dosis y composición, según los casos, ha producido cierto aislamiento del país, no en calidad de represalia, sino por desconfianza, pérdida de relevancia o lisa y llana indiferencia.

La historia de la década, en este punto, podría resumirse más o menos así; la Argentina declaró el *default* de su deuda externa con incomprensible alegría; el mundo, en general, la abandonó a su suerte, quedando fuera del circuito financiero internacional al tiempo que se recogía dolorosamente en su intimidad y sus habitantes quedaban aprisionados por crecientes conflictos y tensiones internas. Con el correr de los meses posteriores a la crisis, el abandono se trocó por algo de colaboración para ayudar a que el país saliera de esa situación crítica; su notable recuperación económica despertó expectativas favorables, que se diluyeron por la carga de incertidumbre y la sucesión de conflictos que experimentó la política interna. Finalmente, esta situación, aunada a actitudes y medidas que tomaron los Kirchner, terminó generando indiferencia hacia el país, ampliando distancias y, en algunos casos, produjo hasta enojo. Las únicas relaciones bilaterales que se mantuvieron fluidas, con ciertos altibajos, fueron con la Venezuela de Hugo Chávez, con la que se firmó una cantidad de acuerdos que representaron un récord histórico. Antes que de un tipo de aislamiento, sería quizá más apropiado caracterizar el caso de los 2000 como de alejamiento progresivo del país del radar y los intereses de los otros y de fuerte ensimismamiento. La política interna se sobrepuso a la política exterior, le restó energía, espacio y vuelo, y terminó asfixiándola. El resultado objetivo de este proceso ha sido el ahondamiento de la pérdida de gravitación internacional de la Argentina, otro de los signos dolorosos de la decadencia del país. Es un hecho a la vista que no produce mayor discusión dentro de nuestras fron-

teras, aunque despierte desdeñosos cuestionamientos de partidarios del gobierno con el que la Argentina inicia su tercer siglo independiente. En el exterior, el caso no deja lugar a duda. Así, revertir la declinación internacional del país se enlaza en forma apretada con cada uno de los tres desafíos para las próximas décadas que los autores de los capítulos anteriores han identificado como principales en sus respectivos campos de trabajo: reconstruir el Estado, lograr un crecimiento económico perdurable y disminuir drásticamente los actuales niveles de pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Baldinelli, Elvio, *La Argentina en el comercio mundial*, Buenos Aires, Atlántida, 1997.
- Bouzas, Roberto y Kosacoff, Bernardo, "Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina y Brasil", en *Breves Cíndes* (Centro de Estudios de Interação e Desenvolvimento), N° 17, 2009.
- Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos, *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, varios volúmenes, Buenos Aires, GEL, 1998, 1999 y 2000.
- Conil Paz, Alberto y Ferrari, Gustavo, *Política exterior argentina 1930-1960*, Buenos Aires, Huemul, 1964.
- Corigliano, Francisco, "La neutralidad acosada (1939-1945). La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial", en *Todo es Historia*, N° 506, octubre de 2009.
- Da Motta Veiga, Pedro, "Percepções brasileiras da Argentina: a parceria com o tango dá samba", en *Breves Cíndes* (Centro de Estudios de Interação e Desenvolvimento), N° 18, 2009.
- De la Balze, Felipe A. M., "La política exterior en tres 'tiempos'. Los fundamentos de la 'nueva política exterior'", en De la Balze, Felipe A. M. y Roca, Eduardo A. (compiladores), *Argentina y EE. UU. Fundamentos de una nueva alianza*, Buenos Aires, CARI-ABRA, 1997.
- Díaz, Alejandro, Carlos F., *Ensayo sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.
- Escudé, Carlos, *Gran Bretaña, los Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1983.

- Ferns, H. S., *Gran Bretaña y la Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar, 1992.
- Ferrari, Gustavo, *Esquema de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1981.
- Fodor, Jorge y O'Connell, Arturo, "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX", en *Desarrollo Económico*, vol. 13, N° 49, Buenos Aires, 1973.
- Gamba, Virginia, *El peón de la reina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1984.
- Hirst, Mónica, "Vargas y Perón. Las relaciones argentino-brasileñas", en *Todo es Historia*, N° 224, diciembre de 1985.
- Lanús, Juan Archibaldo, *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina, 1945-1980*, Buenos Aires, Emecé, 1984.
- Lanús, Juan Archibaldo, *Aquel apogeo. Política internacional argentina 1910-1939*, Buenos Aires, Emecé, 2001.
- Llach, Juan J., "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", en *Desarrollo Económico*, N° 92, Buenos Aires, 1984.
- Norden, Deborah L. y Russell, Roberto, *The United States and Argentina. Changing Relations in a Changing World*, Nueva York, Routledge, 2002.
- O'Connell, Arturo A., "La fiebre aftosa, el embargo sanitario norteamericano contra las importaciones de carne y el triángulo Argentina-Gran Bretaña-Estados Unidos en el período entre las dos guerras mundiales", en *Desarrollo Económico*, vol. 26, N° 101, Buenos Aires, 1986.
- Paradiso, José, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, GEL, 1991.
- Peterson, Harold, *La Argentina y los Estados Unidos*, volumen II: 1914-1960, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985.
- Puig, Juan Carlos, "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural", en Puig, Juan Carlos (comp.), *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, GEL, 1984.
- Rapoport, Mario, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1980.
- Rapoport, Mario y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina (1980-2000)*, Buenos Aires, Macchi, 2000.

- Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio (eds.), *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina 1949-1955*, GEL, Buenos Aires, 1994.
- Russell, Roberto (comp.), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, GEL, 1992.
- Russell, Roberto, "La política internacional (1945-1983)", en *Nueva Historia de la Nación Argentina. La Argentina del siglo XX*, Academia Nacional de la Historia, tomo 8, Buenos Aires, Planeta, 1997.
- Russell, Roberto, "Argentina and the United States: A Distant Relationship", en Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *Contemporary Interamerican Relations*, Nueva York, Routledge, 2010.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Satas, Hugo Raúl, *Una política exterior argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1987.
- Solveira, Beatriz R., "La política internacional (1914-1945)", en *Nueva Historia de la Nación Argentina. La Argentina del siglo XX*, Academia Nacional de la Historia, tomo 8, Buenos Aires, Planeta, 1997.
- Tulchin, Joseph S., *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires, Planeta, 1990.
- Vacs, Aldo, *Los socios discretos. El nuevo carácter de las relaciones internacionales entre Argentina y la Unión Soviética*, Buenos Aires, Sudamericana, 1984.
- Weinmann, Ricardo, *Argentina en la Primera Guerra Mundial. Neutralidad, transición política y continuismo económico*, Buenos Aires, Biblos, 1994.

