

El alineamiento argentino con Estados Unidos

Juan Gabriel Tokatlian

Uno de los supuestos más arraigados en las conceptualizaciones acerca de la política exterior latinoamericana, es que hasta 1989, año de la asunción de Carlos Menem a la presidencia argentina, este país tuvo un comportamiento errático en su política internacional frente a las naciones desarrolladas. Un análisis detenido de las votaciones en la ONU, muestra sin embargo que hasta 1991 esa tendencia no se modificó, y que si lo hizo después fue para ser coincidente con posturas de países cuyo perfil es completamente distinto al de la Argentina. Al nuevo gobierno le toca llevar adelante una política exterior más coherente, en tiempos de grandes desafíos.

Funcionarios, analistas nacionales y extranjeros, amigos y adversarios del gobierno argentino identificaron en la política exterior del presidente Carlos Menem uno de los pilares de las transformaciones vividas por Argentina en la década de los 90. Este tácito consenso se ha apoyado en la idea de que hasta 1989 la política internacional del país era incoherente por oscilar entre la ciega adhesión y el desatinado desafío a Occidente. Asimismo, existe la impresión de que el vínculo con el Movimiento de Países No Alineados (NOAL) desde 1973 no le sirvió a la Argentina para ampliar su inserción externa, sino que la aisló más de Estados Unidos. Además, ese consenso se apoya en la convicción de que aun durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989), continuó la errada política de distanciamiento frente a los países más industrializados, lo cual llevó a Buenos Aires a identificarse más, por ejemplo, con La Habana que con Washington. Finalmente, el consenso ha defendido la tesis de que en la reciente década Argentina pasó a comportarse internacionalmente como un país medio gravitante de Europa occidental que acompaña consistente y de forma decidida a EEUU¹.

JUAN GABRIEL TOKATLIAN: profesor de Relaciones Internacionales y Política Exterior Comparada en la Universidad de San Andrés y Flacso-Argentina, Buenos Aires.

1. Un importante texto que resume de manera precisa y categórica este consenso no cuestionado es el de Andrés Cisneros (comp.): *Política exterior argentina, 1989-1999. Historia de un éxito*, CARI-CEPE-GEL, Buenos Aires, 1988. Resulta pertinente reproducir algunas afirmaciones concluyentes del mismo para entender la fuerza argumentativa del consenso en torno de la política exterior del presidente Menem. Por ejemplo, el canciller Guido Di Tella («Prólogo») subraya que hasta la llegada al poder de Carlos Menem el país se caracterizaba por «una tradición de aislamiento internacional» y por conductas externas «largamente

Palabras clave: política exterior, política internacional, EEUU, Argentina.

Para evaluar este consenso conceptual es pertinente analizar los datos concretos, en especial, observar el informe que difunde todos los años, en abril, el Gobierno de EEUU sobre las votaciones de los países en las Naciones Unidas. El propósito de ese informe es ofrecer al Legislativo un indicador acerca de la actitud diplomática de las naciones para que, a la hora de aprobar la asistencia externa, los congresistas sepan qué tan cerca o qué tan lejos de Washington se encuentran los receptores de ayuda. Estos informes existen desde 1985 y cubren las sesiones de la ONU que comienzan en septiembre de cada año. El documento destaca las votaciones totales, así como los votos sobre los 10 o 13 temas prioritarios, según el año, para EEUU. La importancia de este tipo de cuantificación es que brinda un referente ilustrativo de lo que es fundamental para Washington en materia de comportamiento concreto de las naciones frente a los tópicos específicos mundiales, así como un práctico indicador básico de comparación entre los países para la evaluación del Ejecutivo y del Legislativo estadounidenses.

Como lo muestra el cuadro, hasta 1990 Argentina votó igual que EEUU un porcentaje de veces que varió entre el 12,4% y 16,4%. La excepción se dio en 1988, último año de gestión internacional del gobierno radical, en el que solo se identificó con ese país en el 10% de las votaciones. Incluso en ese año, de mayor distancia frente a Washington, Buenos Aires jamás votó como los países considerados, en la época, como recalcitrantes por su férrea postura anti-EEUU. En efecto, las coincidencias de Afganistán, Albania, Angola, Cuba, Irán, Irak y Nicaragua con EEUU en 1988 se dieron en el 5,8%, 5,0%, 3,4%, 4,2%, 7,5%, 6,6% y 7,3% de las votaciones respectivas. En ese año, la coincidencia de Brasil con EEUU fue de 8,8%, mientras las coincidencias de Bonn, París y Roma con Washington fueron de 78,8%, 76,2% y 70,7% respectivamente.

Durante la administración Alfonsín, Argentina poco varió su comportamiento en las votaciones. Su identificación con el Tercer Mundo fue evidente. Por ejemplo, en 1986 coincidió con Brunei (17%), Cabo Verde (16%) y Ghana (16,1%); en 1987 lo hizo con Bangladesh (12,6%), Ghana (12,5%) y Guinea (12,6%); y en 1988 con Bután (9,6%), Burundi (10,4%) y Kenia (10,7%). Cabe

erráticas y perjudiciales para los intereses argentinos. Esos comportamientos inconvenientes nos habían empujado al Tercer Mundo. ... Lo que se ha hecho desde 1989 hasta ahora fue devolver el país a su posicionamiento normal, a las alianzas que le corresponden tanto por historia como por vocación e interés» (pp. 14-15). Andrés Cisneros («Argentina: historia de un éxito») asevera que hasta la llegada del presidente Menem al poder «de todo el mundo, solo cinco países votaban más frecuentemente que nosotros contra EEUU» (p. 74). Durante la gestión internacional del presidente Menem, «los representantes argentinos en las Naciones Unidas hoy sufragan con una coincidencia con el voto norteamericano, que viene siendo la media histórica de países como España, Italia ...» (p. 75). Felipe de la Balze («La política exterior de reincorporación al Primer Mundo») indica que la «nueva política exterior» de Argentina se ha orientado a la «reincorporación al Primer Mundo» junto al «selecto grupo de países más avanzados» (p. 107). Carlos Escudé («Pasado y presente de las relaciones argentinas con los hegemones occidentales») destaca un «contundente giro en la política exterior argentina» durante la administración Menem (p. 202) pues a pesar de que el gobierno del presidente Alfonsín mejoró en algo la posición relativa de Argentina en el mundo, «el perfil (argentino) distaba mucho de ser positivo» (p. 200).

destacar que el comportamiento argentino entre 1985 y 1987 no fue tan disímil del de los países latinoamericanos más gravitantes. Por ejemplo, mientras Buenos Aires coincidió con Washington en 16,4% de las veces en 1985, Brasil acompañó a EEUU en un 16%. En 1986, el porcentaje de coincidencias de Argentina con EEUU fue de 16,4% y el porcentaje respectivo de México fue de 17,6%. En 1987, el porcentaje de coincidencias de Argentina con EEUU fue de 12,4% y el porcentaje respectivo de Brasil fue de 13,3%. Además, entre 1985 y 1988, la coincidencia de Argentina con EEUU en los temas prioritarios para Washington varió entre el 40% y el 60%; comportándose en forma similar a Brasil, México, Venezuela y Chile, según los años.

Entre 1989 y 1990, en medio del incruento desvanecimiento de la Guerra Fría, la Argentina de Menem no modificó la tendencia tercermundista de su antecesor. En 1989, la votación del país, 13,3%, se asemejó a la de Bangladesh (13,2%), Belice (13,3%), Colombia (13%) y Haití (13%), mientras en 1990, se equiparó a la de Afganistán (12,5%), Yemen (12,5%) y Vietnam (12,3%).

Sin embargo, en 1991, en los inicios de la pos-Guerra Fría, se produjo un viraje trascendental en la política exterior de Argentina. Ese año la coincidencia con EEUU se triplicó y alcanzó el 41% de las votaciones; porcentaje similar al de Bielorrusia (41,7%), Islas Marshall (39,5%), Turquía (41,2%) y la ex-Unión Soviética (41,9%). La desaparición de la URSS explica, en gran medida, el hecho de que la inmensa mayoría de las naciones comenzara a votar, *de facto*, mucho más cercanamente a EEUU. No obstante, el caso argentino fue uno de los más elocuentes en términos de un giro pro-Washington (Albania que pasó de 14,8% de coincidencias con EEUU en 1990 a 55% en 1991 y Bielorrusia, cuyos porcentajes respectivos fueron 16,9% y 41,7%, fueron otros dos casos de saltos significativos). Por ejemplo, Brasil pasó de un porcentaje de coincidencias con EEUU de 14,9% en 1990 a 22,7% en 1991; los índices respectivos para Chile fueron 16,5% y 25%, mientras los de México fueron 15,2% y 20,6%. A partir de 1995, con 41,1%, Brasil comenzó a superar el promedio de 40% de coincidencias con EEUU, mientras Chile lo hizo desde 1994 (46,4%) en adelante y Venezuela desde 1995 (42,9%) en adelante.

Cuadro

Coincidencias de votos de Argentina con EEUU en la ONU (1985-1998)

Año	%	Año	%
1985	16,4	1992	44,4
1986	16,4	1993	53,8
1987	12,4	1994	67,9
1988	10,0	1995	68,8
1989	13,3	1996	60,7
1990	12,5	1997	56,1
1991	41,0	1998	50,0

Fuente: United States Department of State: *Report to Congress on Voting Practices in the United Nations*, US Government Printing Office, Washington D.C., 1986-1999.

México solo superó el nivel de 40% de coincidencias con Washington con 41,6% en 1995 (en 1996 fue de 38,8%, en 1997 fue de 37,5% y en 1998 fue de 32,8%).

Es evidente, entonces, que Argentina quería expresar de manera rápida, directa y clara la intensidad de su vuelco hacia EEUU. Desde entonces, la cercanía de Buenos Aires y Washington fue creciendo hasta llegar a su nivel más alto en 1995 (68,8%). Después de ese año, las coincidencias argentinas con EEUU se redujeron hasta alcanzar, en 1997, el 56,1% y, en 1998, el 50%. En 1997, las coincidencias de Bonn, Madrid, París y Roma con Washington se ubicaron en 73,8%, 72,1%, 78,3% y 72,6% respectivamente. En 1998, las coincidencias de Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia con EEUU fueron 74,5%, 73,6%, 67,3% y 66,1% respectivamente. La coincidencia de Brasil se localizó en 42,6% en 1997 y en 41,7% en 1998, mientras la de Chile se situó en 44,8% en 1997 y en 40,7% en 1998.

En 1992, la votación argentina fue similar a la de Malta (43,4%), República Dominicana (46,2%) y Turquía (42,6%); en 1993 coincidió con Kirguizistán (52,2%), Nueva Zelanda (54,8%) y Micronesia (55%); en 1994 lo hizo con Australia (66,7%), España (68,3%), Micronesia (69,2%) y Rusia (66,7%); en 1995 con Albania (69,5%), Bosnia (67,3%), Grecia (69,2%), Irlanda (69,7%) y Malta (68,2%); en 1996 fue similar a Bielorrusia (58,8%), Chipre (61%), Corea (60%), Guinea Ecuatorial (61,5%), Kazajistán (62,1%), Kirguizistán (59,5%) y Nueva Zelanda (61,5%); en 1997, concurre con Chipre (57,4%), Kazajistán (56,4%) y Turquía (56,7%); y en 1998, se asemejó a Kirguizistán (48,9%), San Vicente-Grenadinas (50%), Chipre (51%), Kazajistán (51%) y República Dominicana (51,2%).

En los votos prioritarios para Washington, sin embargo, Buenos Aires alcanzó promedios de cercanía entre el 80% y 90% desde 1990 hasta 1996, y descendió a 69,2% en 1997, porcentaje idéntico a Bolivia (69,2%), Costa Rica (69,2%) y Paraguay (69,2%), en América Latina, y a Kazajistán (70%), Kirguizistán (70%) y Ucrania (70%) entre los Estados sucesores de la Unión Soviética. En 1998, la cercanía a EEUU creció un tanto llegando a 75%, porcentaje idéntico a Austria, Irlanda, Liechtenstein, Nueva Zelanda, San Marino y Suecia (por un lado, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y, por el otro, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Paraguay, en el ámbito latinoamericano, votaron con EEUU en un 71,4% y un 66,7% respectivamente). En 1997, países como Gran Bretaña y Canadá acompañaron a EEUU, en los votos críticos para Washington, en un porcentaje de 83,3%, mientras Alemania, España, Francia e Italia lo hicieron en un 81,8%. En 1998, Gran Bretaña siguió a EEUU en los tópicos fundamentales para este país, en un 87,5%, mientras, Canadá, Alemania, España, Francia e Italia lo hicieron en 85,7%. De esos datos se pueden extraer algunas conclusiones. Primero, durante el gobierno de Alfonsín, Argentina se mantuvo distante de EEUU y su votación general en la ONU se identificó con la del Tercer Mundo menos influyente. Sin embargo, en los votos prioritarios para Washington, Buenos Aires se comportó como otros importantes países intermedios lati-

noamericanos en su acompañamiento a EEUU. A su vez, Argentina nunca votó como los denominados Estados recalcitrantes.

Segundo, durante el mandato de Menem se produjo un sustancial acercamiento de la votación argentina con la de EEUU, en particular entre 1991 y 1996. Sin embargo, la alta (y por el momento mercurial) concurrencia de Buenos Aires con Washington, que osciló entre el 41% y el 68,8%, ha sido menor que la estrecha y permanente coincidencia, muy superior al 70% en promedio, entre las principales naciones de la Unión Europea y EEUU. Cabe recordar que, con independencia de la aspiración de identificación del Gobierno con uno u otro grupo de naciones, de hecho Argentina continúa perteneciendo al mundo en desarrollo; temas como Malvinas, la muy escasa capacidad científico-tecnológica endógena, la fragilidad financiera, la ausencia de un Estado de derecho (*rule of law*) consolidado, la evidente brecha social e inequidad distributiva, entre muchos otros, recuerdan el lugar real de Argentina en el mundo. Además, en ciertos temas claves para el interés nacional argentino, el respaldo de los países en vías de desarrollo es (y será) esencial, lo cual lleva (y llevará) a moderar necesariamente la voluntad, el lenguaje y la conducta pro-Primer Mundo de la actual (y futura) cancillería.

Tercero, en la década de los 90, Argentina votó de modo más similar, en promedio y comparativamente, a varios países emergentes del colapso de la ex-Unión Soviética y a Turquía, naciones en las que no se ha afianzado a plenitud la democracia y Estados que, en medio de situaciones regionales complejas, buscan el respaldo geopolítico estadounidense. A su vez, en los votos prioritarios para EEUU, en 1997 Argentina terminó votando en forma similar a los Estados sucesores de la URSS e igual a los países pequeños de Latinoamérica, mientras que en 1998 Argentina votó de modo semejante a algunos países europeos y latinoamericanos pequeños. Los Estados europeos más gravitantes coincidieron más que Buenos Aires con Washington, mientras los países semejantes en relevancia de América Latina, coincidieron menos que Argentina. El «modelo» de actuación de Buenos Aires en Naciones Unidas fue, en todo caso, muy distinto al de un país europeo medio e influyente y al de un par regional prominente.

Y cuarto, las oscilaciones de la conducta del gobierno de Menem en la ONU, marcadas por el tradicional alejamiento respecto a EEUU en 1989, el salto destacado hacia el acercamiento en 1991, la proximidad notoria en 1995 y el distanciamiento relativo en 1998, indican la ausencia de una política gubernamental conceptualmente consistente y prácticamente consecuente, y desnudan la dificultad de alcanzar y asegurar una política de Estado coherente en materia internacional. Al fin y al cabo, los consensos positivos, tanto en política exterior como en política interna, se tejen y construyen con tiempo, participación y transparencia, no se imponen y decretan forzosamente e intempestivamente. Es probable que a la Argentina, como uno de los denominados «países emergentes principales» dentro del mundo en desarrollo, le convenga más una estrategia internacional de diversificación activa en lo político, económico y cultural, que un errático alineamiento diplomático con EEUU.

Cabr  observar el comportamiento en política exterior del nuevo gobierno de la Alianza bajo la presidencia de Fernando de la R a. Si su triunfo expresa la posibilidad de una suerte de «tercera vía» latinoamericana en razón de la victoria de una coalición amplia, moderada y reformista de centroizquierda, entonces será de esperar una transformación en materia de política internacional. Ahora bien, desde una perspectiva comparativa, las coaliciones de centroizquierda que históricamente tuvieron éxito en el mundo industrializado contaron con cuatro elementos fundamentales: la existencia de una burguesía nacional con un proyecto productivo propio; amplias capas bajas y medias altamente movilizadas; un Estado relativamente dotado y potente; y un entorno internacional que hacía viable el ensayo de alternativas novedosas y progresistas. Sin embargo, hoy ninguno de esos cuatro componentes está presente. Por esto, si bien es evidente que una especie de «tercera vía» latinoamericana ha llegado al gobierno en Argentina, es difícil que el nuevo gobierno de la Alianza controle el poder. A lo sumo sus avances serán puntuales, modestos y graduales. Es probable que en el área de las relaciones internacionales se puedan manifestar algunos de los cambios potenciales, en especial en la dirección de una relación madura (sin calificativos de cercanía absoluta ni distanciamiento innecesario) con EEUU y de una dinámica diversificadora frente al sistema mundial en su conjunto.

Buenos Aires, noviembre de 1999



Chasqui

Revista Latinoamericana de Comunicación

Septiembre 1999

Quito

N  67

COMUNICACION: ENTRE LA GLOBALIZACION Y LA GLOCALIZACION: La sociedad de redes (o las redes de la sociedad), **Fernando Mires**. Industrias culturales y globalización, **Octavio Getino**. Políticas culturales: entre el mercado global y la democracia, **Susana Velleggia**. Medios, periodistas y globalización, **Luis Suárez**. Más allá de la PC: después de la convergencia digital la divergencia,  y qué?, **Alejandro Piscitelli**. Globalización de contenidos y últimas tecnologías, **Francisco Ficarra**. De lo barrial a lo global, **Judith Gerbaldo**. LOS DESAFIOS DEL PERIODISMO INVESTIGATIVO: La investigación periodística computarizada en América Latina, **Pedro Enrique Armendares**. Confidentes e informantes, **Fernando Rueda**. Los obstáculos, **Eleazar Díaz Rangel**. El derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica, **Ernesto Villanueva**.  Patear el tablero o resistir?, **Sandra Crucianelli**. El periodismo investigativo en la era digital, **Alma Delia Fuentes**. México: el periodismo económico de investigación, **Francisco Vidal**. México: contar para cambiar. Jóvenes reporteros de investigación, **Antonio Ruiz Camacho**. CIESPAL: 40 AÑOS DE APORTE: Ciespal: el rescate de las voces del Sur, **Cremilda Medina**. Ciespal: progreso y problema del comunicólogo, **Eduardo Meditsch**. La experiencia del Ciespal en los años 90, **Daniel Prieto Castillo**. APUNTES: Sokal, postor: **Christian Ferrer**. Cultura, prensa y periodismo cultural, **Kintto Lucas**. NOTICIAS. ACTIVIDADES DE CIESPAL.

Chasqui, *Revista Latinoamericana de Comunicación - CIESPAL*; apartado 17-01-584, Quito, Ecuador. Telf.: (593-2) 506149; Fax: (593-2) 502487; e-mail: chasqui@ciespal.org.ec. Internet: <http://www.comunica.org/chasqui>