

**POLÍTICA INTERNACIONAL
ARGENTINA**

MARIO RAPOPORT

POLÍTICA INTERNACIONAL ARGENTINA

*Desde la formación nacional
hasta nuestros días*

Rapoport, Mario

Política internacional argentina: desde la formación nacional hasta nuestros días / Mario Rapoport; dirigido por José Natanson; editado por Creusa Muñoz. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual, 2017.

256 p.; 20 x 14 cm. - (Claves del siglo XXI)

ISBN 978-987-614-538-1

1. Política Exterior. I. Natanson, José, dir. II. Muñoz, Creusa, ed. III. Título. CDD 327.1

© de la presente edición, Capital Intelectual S.A., 2017

Capital Intelectual S.A.

Director: José Natanson

Coordinación: Creusa Muñoz

Edición: Creusa Muñoz

Diseño de tapa: Alejandra Mottes y Max Rompo

Diagramación: Daniela Coduto

Corrección: Julián Chappa

Comercialización y producción: Esteban Zabaljauregui

Paraguay 1535 (C1061ABC), Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Teléfono: (54-11) 4872-1300

www.editorialcapin.com.ar

Suscripciones: secretaria@eldiplo.org

Pedidos en Argentina: pedidos@capin.com.ar

Edición: 1.000 ejemplares

ISBN 978-987-614-538-1

Hecho el depósito que ordena la Ley 11.723

Libro de edición argentina. Impreso en Argentina

Printed in Argentina.

Todos los derechos reservados.

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento sin el permiso escrito de la editorial.

Índice

Introducción	9
Parte I. Historia de las relaciones internacionales argentinas	17
I. La historiografía, ni inocente ni neutral	19
II. Las principales corrientes	23
III. Apuntes para el estudio de casos específicos	41
1. Relaciones bilaterales y períodos especiales	41
2. Los aportes desde la economía	46
3. El Cono Sur y los procesos de integración regional	56
Parte II. De la formación nacional a nuestros días	63
I. La evolución de la política exterior	65
II. La formación del Estado, el régimen oligárquico conservador y la dependencia externa	69
III. Guerras mundiales, neutralidad y cambios políticos	81
1. Primera Guerra Mundial	81
2. Segunda Guerra Mundial	85
IV. La década peronista (1946-1955) y la “Tercera posición”	95
V. Los años de inestabilidad institucional	105
VI. El golpe militar de 1966 y el regreso del peronismo	113
VII. La última dictadura militar	121
1. Una política exterior incoherente y conflictiva	121
2. La Guerra de Malvinas y el fin de la dictadura	134

VIII. La recuperación de la democracia	147
IX. Neoliberalismo, relaciones “especiales” y crisis económica	159
X. El gobierno de Néstor Kirchner y la salida de 2001	177
XI. Cristina Kirchner: entre los lazos del sur y los fondos buitres	197
XII. Los cambios externos e internos: Donald Trump y Mauricio Macri	211
Epílogo	219
Bibliografía seleccionada	225
I. Bibliografía general	225
II. Bibliografía específica	226

Introducción

En la primera parte de este libro nos dedicamos a hacer un recorrido por la historiografía de la política internacional argentina con el fin de trazar las diferentes versiones y los principales debates o polémicas que suscitó esa historia y así esclarecer, en la segunda parte del libro, la evolución de los hechos que marcaron las relaciones exteriores de nuestro país desde la formación del Estado nacional hasta nuestros días.

Las relaciones externas van más allá de la acción de los gobiernos. Entidades empresariales, militares o sindicales, corporaciones, organismos de derechos humanos, movimientos sociales y vastos sectores de la comunidad inciden sobre sus gobiernos y hasta pueden jugar de manera independiente. Los bloques de naciones o procesos de integración son elementos a tener en cuenta con su propia dinámica institucional distinta a los gobiernos miembros o impulsores de tales procesos.

Podrían tener razón aquellos que piensan que es posible descubrir ciertas regularidades en el comportamiento de las relaciones internacionales a partir de las cuales construir un marco teórico susceptible de aportar instrumentos conceptuales a gobiernos, políticos y analistas. Esto puede llevar a los hacedores de la política externa a percibir más claramente la realidad y tomar mejores decisiones.

La historia de las relaciones internacionales tiene la virtud de echar luz sobre esas regularidades. Más que una disciplina es

un área pluridisciplinaria en la cual confluyen la diplomacia, la economía, la geografía, la demografía, las ciencias políticas y sociales, la antropología, el análisis de las instituciones y de las mentalidades, de los fenómenos lingüísticos, culturales, artísticos, científicos, académicos y deportivos, la estadística y la documentación cuantitativa, como evidencia la enciclopédica obra del historiador francés Robert Frank (2012), que reúne a numerosos autores y abre un abanico de múltiples posibilidades de la temática, comenzando por la historiografía de las políticas exteriores en diversas partes del mundo. Pero su obra no sólo comprende el estudio de los fenómenos, también de los conceptos y categorías que dan cuenta de ellos y se transforman, se desarrollan o se crean al compás de la historia misma y de las particularidades de los diferentes países y regiones. En América Latina, por ejemplo, eludiendo los pueriles enfoques eurocéntricos, se han incorporado categorías propias para el análisis del subcontinente, que luego se convirtieron en conceptos de aplicación general, como el de *centro-periferia*.

Los escenarios son diferentes y variados, y aunque tienen su propia órbita, a menudo se combinan. Están los regulados por ciertas reglas de juego de la diplomacia u otros organismos gubernamentales o no gubernamentales en el que se desarrollan negociaciones bilaterales y multilaterales de distinto tipo, para concluir acuerdos económicos, comerciales, políticos, culturales, científicos o académicos, confrontar posiciones o defender intereses propios o integridades territoriales. Y existen otros, donde la competencia económica, política o militar conduce al mundo a situaciones conflictivas o bélicas o a crisis recurrentes al no existir en el supuesto orden mundial leyes comunes como las que conforman los Estados-nación. Una suerte de mundo *hobbesiano* donde continúan las agresiones, las guerras y las

intromisiones de unas naciones sobre otras. Los escenarios a la vez pueden ser unipolares, bipolares o multipolares. Y la división entre países y regiones tiene que ver con múltiples factores: los antecedentes históricos, los niveles de desarrollo económico, el poderío bélico, el tamaño, las riquezas naturales, el lugar que ocupan en la geografía del mundo y muchos otros.

De modo que al examinar históricamente el papel de los Estados en el sistema mundial es preciso indagar la vinculación entre las políticas externas e internas, la injerencia de sectores e intereses de un país en la formulación de las políticas de otros, los fenómenos de dependencia e interdependencia en las relaciones bilaterales y multilaterales. En especial, debemos conocer la interacción de esos Estados con los actores transnacionales, políticos, militares o económicos, gubernamentales o privados, con los entes regionales, con las corporaciones multinacionales, con las entidades y organismos financieros internacionales, con los diversos tipos de organizaciones criminales o terroristas.

En la economía internacional, por otra parte, se hace necesario estudiar, entre otras cosas, los factores que explican la existencia de potencias económicas, las razones de hegemonías o dominaciones, las diferencias en los niveles de desarrollo, riquezas y pobreza; los desequilibrios del comercio exterior y los movimientos de capital; los desplazamientos de población y migración entre países; el surgimiento y conformación de bloques e instituciones regionales; el ascenso de naciones emergentes; los problemas ecológicos por la imprudente utilización de los recursos naturales; los fenómenos de especulación financiera; la recurrencia de las crisis regionales y mundiales.

Un aspecto que adquiere cada vez mayor importancia es el rol de los medios de comunicación y la utilización de la información,

desde la pública a la secreta, diplomática o de los servicios de inteligencia. La información no constituye solamente un tema de transmisión de datos, sino también de su manipulación y deformación. Es un instrumento de las políticas de poder de los gobiernos, en particular de las grandes potencias.

Hoy nos envuelve la convicción –señala el filósofo francés Edgard Morin– de que el mundo en que vivimos es complejo, es decir, no reductible a los esquemas simples, y asumir lo complejo impide concebir un orden absoluto que evite las contradicciones o la indeterminación. “El pensamiento complejo –agrega– no desprecia lo simple pero sí la simplificación” (Morin, 2009).

En la comprensión de estos fenómenos, viejos y nuevos, ha sido fundamental el análisis de estructuras y tendencias, de procesos masivos y colectivos, sociales, económicos y políticos a escala internacional que actúan en el mediano y largo plazo enmarcados en diferentes modos de producción y distribución de bienes y en sistemas de valores e ideas. Así se explican el ascenso y la caída de las grandes potencias, los avances económicos y tecnológicos, los movimientos nacionales de independencia y soberanía y los procesos de democratización a nivel mundial. También el establecimiento de regímenes dictatoriales; las guerras y revoluciones; las violaciones frecuentes de derechos humanos, soberanos o jurídicos; la aparición de ideologías fundamentalistas o retrógradas.

Ese análisis debe combinarse con la dimensión coyuntural, determinada por acciones subjetivas, el rol de dirigentes y de gobiernos que modifican o profundizan las tendencias estructurales de largo plazo revelando o creando otras nuevas. Son los llamados procesos de toma de decisión en las políticas externas de los Estados nacionales y en la conducta de la multiplicidad de los agentes transnacionales (Duroselle, 1999).

Sólo a partir de allí es posible elaborar una historia razonada de las relaciones internacionales tanto en el estudio de sus vínculos a nivel global, regional o de las políticas externas de los gobiernos, como en el encuadre de investigaciones más circunscriptas que aborden múltiples y diversos planos –económicos, jurídicos, estratégicos, políticos, institucionales, científicos y culturales– en los que se manifiesta la problemática internacional. Se hace necesaria una reflexión y conceptualización teórica de los hechos históricos y una fundamentación histórica de los conceptos teóricos.

Esta cuestión estaba lejos de ser abordada por historiadores y especialistas de las relaciones internacionales, los que mantenían la arcaica pero recurrente visión del pasado como un mero relato de hechos singulares, campo en el cual se expresaba la historia diplomática tradicional.

Una nueva problemática se presentó, sin embargo, en la última década del siglo pasado con el llamado proceso de globalización económica. La drástica reconfiguración del escenario internacional que implicó el fin de la bipolaridad, desde la caída del Muro de Berlín y el derrumbe de la Unión Soviética en 1991, acentuó la reunificación del mercado mundial, produjo una nueva oleada de exportación de capitales y un salto en la internacionalización y “financiarización” de la economía. Al mismo tiempo, estimulados por las nuevas tecnologías informáticas y de las comunicaciones, en un mundo más interconectado que nunca comenzaron a observarse una gran diversidad de procesos culturales y movimientos sociales que además de otros cauces ya conocidos, aprovecharon esas tecnologías para poder manifestar nuevas ideas y expresar sus opiniones.

Esto potenció corrientes que comenzaron a predominar en los estudios internacionales. Se produjo una profusa ensayística

ideológica alabando ese fenómeno que parecía suponer el inicio de una época libre de conflictos y rivalidades.

Para los historiadores de las relaciones internacionales, la arrolladora expansión de las teorías “globalistas” requirió e impulsó un avance de la crítica y de la investigación frente a postulados que presentaban el nuevo escenario internacional como un fenómeno inédito, una nueva fase en la historia de la humanidad, tratando de ocultar o negar la propia historicidad del presente.¹

Se trata de una concepción teórica que absolutiza el grado de internacionalización de las relaciones económicas y llega hasta el absurdo de proclamar el “fin de la historia”, de las asimetrías y la polarización económica y política entre grandes potencias y países periféricos, y de la entidad de los espacios económicos nacionales. En última instancia, esta visión de la globalización configura una ideología que presupone deformar la misma área de las relaciones internacionales –reemplazando su objeto por la interacción de lo “global” y lo “local”– y mutila la percepción de la realidad mundial.

Pero la realidad le otorgó una respuesta contundente a esas fantasías. La crisis mundial mostró la fragilidad del sistema, el mismo proceso de globalización comenzó a agrietarse y hoy, como en la década del treinta, las grandes potencias se repliegan en sí mismas para protegerse. En vez de terminar, la historia tomó otros rumbos.

En la crítica a estas concepciones y a las de la vieja historia diplomática, ya en las últimas décadas del siglo XX surgieron

1 Una síntesis de estas ideas pueden encontrarse en Patrick O'Meara; Howard D. Mehlinger; Mathew Krain, *Globalization and the Challenges of a New Century, A Reader*, Indiana University Press, 2000.

nuevos conceptos, métodos e interpretaciones sobre el orden internacional vigente y su historia, y se fue desarrollando una camada de historiadores, sociólogos, economistas o politólogos dedicados a investigar e interpretar la evolución de las políticas exteriores y/o de las relaciones internacionales de una manera diferente.

En América Latina se manifestó entre los especialistas el interés por la historia contemporánea y la influencia de diversas corrientes, como las tributarias de las teorías de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las ideas estructuralistas y el influjo de la escuela francesa que aborda el rol de los grupos de presión y la eficacia de las “fuerzas profundas” en la conformación de las relaciones internacionales. También los nuevos desarrollos de las corrientes anglosajonas en estudios internacionales, sobre todo en torno a los mecanismos de toma de decisiones y al análisis de las llamadas políticas burocráticas. El centro de la cuestión estuvo puesto siempre en la dicotomía autonomía-dependencia, o dicho de otro modo, en los márgenes de autonomía posibles de los países de la periferia.

Desde la década del setenta hasta nuestros días, la historiografía sobre las relaciones internacionales de la región creció en densidad empírica sobre la base de fuentes documentales de varios países, y en nuevos abordajes teóricos, jerarquizando los factores internos, económicos, políticos, ideológicos y las mediaciones institucionales.²

2 A. L. Cervo, *Relações internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*, UNB, Brasília, 2000. Mario Rapoport, “Teoría e historia de las relaciones internacionales”, *El laberinto argentino*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.