

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

Sede Académica Argentina

**Programa de Doctorado en Ciencias Sociales**

**Identidad y Política Exterior en la Argentina y Brasil**

**Autor**

Federico Merke

**Directora**

Ruth Stanley

**Marzo de 2008**

A Carlos Manuel Muñiz (1922-2007),  
que mira desde lo alto, y a mi hija  
Guadalupe, que me mira desde abajo.

## **Resumen**

El objetivo de esta tesis consiste en analizar desde una perspectiva histórica la relación entre identidad y política exterior en la Argentina y Brasil. Cuatro preguntas centrales orientan la investigación. ¿Qué lugar ocupa el estudio de la identidad en el campo de las Relaciones Internacionales? ¿Qué relación existe entre la construcción de identidades políticas y la política exterior? ¿Cómo se dio empíricamente esa relación en los casos de la Argentina y Brasil? ¿Qué enseñanzas dejan los casos de la Argentina y Brasil para profundizar el estudio del vínculo entre identidad y política exterior? Para llevar adelante esta investigación, la perspectiva histórica se organiza en torno a un ciclo largo y un ciclo corto, éste último concentrado en la década de 1990. El abordaje adoptado para analizar ambos ciclos se basa en un marco conceptual constructivista acerca de la relación entre identidad y política exterior y en una estrategia interpretativa que privilegia el análisis de discurso para comprender las distintas tradiciones de identidad y política exterior. En particular, el análisis de discurso se concentra en las construcciones de sentido que cada país elaboró acerca de la naturaleza de las relaciones internacionales en el plano global, en el plano regional y la naturaleza del estado en términos de su inserción internacional. Esta tesis revela la utilidad de adoptar un enfoque constructivista basado en la interrelación entre identidad y política exterior. Esta utilidad se sostiene en tanto esta tesis muestra de qué modo las distintas construcciones discursivas de identidad han trabajado para orientar la inserción internacional de la Argentina y de Brasil. La investigación, a su vez, contribuye a enriquecer el debate teórico y metodológico al demostrar de qué modo la relación entre identidad y política exterior asume rasgos particulares en estados en vías de desarrollo.

## **Absract**

This thesis aims to study from an historical perspective the relation between identity and foreign policy in Argentina and Brazil. Four central questions guide the research. Which is the place of the study of identity in the field of International Relations? What is the relation between the construction of identities and foreign policies? How did this relation evolved empirically in the cases of Argentina and Brazil? What can we learn from the cases of Argentina and Brazil to further the study of the link between identity and foreign policy? To develop this research, the time frame adopted covers a long period and a shorter one, focused on the 90s. The approach to study both periods is based upon a constructivist understanding on the relation between identity and foreign policy, and an interpretative methodology based on discourse analysis to understand the several traditions of identity and foreign policy. In particular, discourse analysis is focused on the constructions of meaning that each country developed about the nature of international relations at both the global and regional dimensions, and about the nature of the state in terms of its foreign insertion. This thesis reveals the benefits of adopting a constructivist framework based on the relation between identity and foreign policy. This framework shows in detail how specific discursive constructions of identity have shaped the foreign orientation of Argentina and Brazil. The research, in turn, contributes to enrich the theoretical and methodological debate in showing how the relation between identity and foreign policy assumes unique features in developing states.

## **Agradecimientos**

En primer lugar, deseo agradecer a FLACSO en general y al Programa de Doctorado en Ciencias Sociales en particular por haberme dado la oportunidad de pensar y desarrollar esta tesis en un ambiente académico de respeto y diálogo entre profesores y doctorandos. Deseo también agradecer la ayuda otorgada por el Programa para financiar parte del doctorado a través de una beca del Ministerio de Educación. También deseo agradecer al Instituto de Estudios Iberoamericanos de Berlín, en particular a Peter Birle, por la generosa beca de investigación que me permitió residir en Berlín por un tiempo, utilizando los fondos bibliográficos del Instituto y discutiendo ideas con su prestigioso grupo de investigadores.

En segundo lugar, deseo agradecer especialmente a Pablo Kreimer, Hernán Thomas, Pablo Forni, Ana Castellani y Mariano Palamidessi por su compromiso con el Programa y sus comentarios y orientaciones para encauzar esta tesis. Del lado de mis colegas doctorandos agradezco en particular los diálogos y aportes que recibí de Paula Canelo, Daniela Monje, Leopoldo Blugerman y Matías Kulfas. Florencia Montal y Juliana Madarieta me asistieron en distintos momentos en la investigación y búsqueda bibliográfica. A ellas también mi agradecimiento.

En tercer lugar, quiero agradecer a mi Directora de Tesis, Ruth Stanley. Su entusiasmo con la tesis, su confianza puesta en mí y su rigurosidad intelectual durante estos cuatro años fueron un impulso crucial para avanzar en la investigación y no abandonarla a pesar de los altos y bajos.

En cuarto lugar, deseo agradecer al Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, institución en la que me desempeño. Su ex Presidente, Carlos Manuel Muñiz, fue sin duda uno de los responsables de mi decisión de comenzar el doctorado y por eso a él le dedico esta tesis. Su Secretario Académico, José María Lladós, acompañó con paciencia mis lentos avances y supo ser generoso aliviándome de trabajo cuando detectó en mi rostro más confusión que claridad.

Finalmente, mi profundo y amoroso agradecimiento a mi esposa Alejandra. Con ella compartimos el desafío de hacer un doctorado casi al mismo tiempo y juntos aprendimos a valorarlo en el marco más general de una vida en pareja y en familia.

## **Indice**

<b>Introducción</b>	<b>8</b>
<b>Parte I      <b>Identidad y Política Exterior</b></b>	<b>15</b>
<b>1. El lugar de la Identidad en la Teoría de las Relaciones Internacionales</b>	<b>16</b>
Introducción	16
La identidad en la perspectiva realista	16
La identidad en la perspectiva liberal	28
La identidad en la perspectiva constructivista	35
Conclusión	40
<b>2. Identidad y Política Exterior: Precisiones Conceptuales y Diseño de Investigación</b>	<b>42</b>
Definiendo la identidad	45
El vínculo entre identidad y política exterior	48
Diseño de investigación	50
<b>Parte II      <b>Identidad y Política Exterior en Brasil</b></b>	<b>62</b>
<b>3. Identidad y Política Exterior de Brasil en Perspectiva Histórica</b>	<b>63</b>
Los puntos de partida	63
La tradición realista-liberal	71
La tradición realista-desarrollista	96
Conclusión	112
<b>4. Identidad y Política Exterior de Brasil Durante los Años 90</b>	<b>122</b>
El arribo de Collor de Mello al gobierno	122
El discurso político de Collor de Mello	124
La política exterior	131
Fuerzas Armadas, defensa y seguridad	149
La transición hacia Itamar Franco	153
El discurso político de Franco	159
La política exterior	166
Fuerzas Armadas, defensa y seguridad	176
El arribo de Cardoso al gobierno	178
El discurso político de Cardoso	181
La política exterior	202
Fuerzas Armadas, defensa y seguridad	213
Conclusión	236
<b>Parte III     <b>Identidad y Política Exterior en la Argentina</b></b>	<b>253</b>
<b>5. Identidad y Política Exterior de la Argentina en Perspectiva Histórica</b>	<b>254</b>
Los puntos de partida	254
La tradición liberal	260
La tradición nacionalista	276
La tradición desarrollista	295
La tradición normativa	303
Conclusión	314

<b>6. Identidad y Política Exterior de la Argentina Durante los Años 90</b>	<b>321</b>
El arribo de Menem al gobierno	321
El discurso político de Menem	325
La política exterior	353
Fuerzas Armadas, defensa y seguridad	396
Ajuste y crisis de la identidad internacional argentina: del peronismo de Menem al peronismo de Kirchner, pasando por la Alianza	428
Conclusión	440
<b>Parte IV Reflexiones Finales</b>	<b>448</b>
<b>7. Hallazgos Centrales, Comparaciones y Conclusión</b>	<b>449</b>
Recapitulación y hallazgos centrales	449
Hallazgos comparados	460
De la teoría a los casos y de los casos a la teoría	477

## **Introducción**

Esta tesis se propone responder cuatro preguntas. ¿Qué lugar ha ocupado el estudio de la identidad en el campo de las Relaciones Internacionales? ¿Qué relación existe entre la construcción de identidades políticas y la política exterior? ¿Cómo se dio empíricamente esa relación en los casos de la Argentina y Brasil? ¿Qué enseñanzas dejan los casos de la Argentina y Brasil para profundizar el estudio del vínculo entre identidad y política exterior?

Tradicionalmente, el estudio de la identidad no fue un tema relevante para la disciplina de Relaciones Internacionales. Concentrada en la dimensión material de la política internacional, la disciplina estuvo principalmente preocupada en analizar los medios de producción (poder económico), los medios de destrucción (poder militar) y su impacto en la política internacional. Las reacciones a esta tradición fueron múltiples, algunas basadas en una dimensión más normativa, otras en posturas más institucionalistas, pero siempre dejando de lado las cuestiones vinculadas con la identidad. En un mundo sin un gobierno central que dirima los conflictos y adjudique valores a toda la comunidad internacional, se suponía, los estados tendrían siempre la misma identidad: unidades egoístas, que viven en un sistema de auto-ayuda en donde la preocupación primera es ontológica: garantizar la supervivencia.

Esta visión fue cuestionada en sus fundamentos a partir del ingreso del constructivismo al campo de las Relaciones Internacionales vino a cuestionar un conjunto de supuestos a la hora de comprender la naturaleza del sistema internacional y el modo de abordar sus procesos. La perspectiva constructivista no negó la existencia de algo llamado anarquía o de que los estados fueran unidades políticas egoístas. El punto crucial que vino a plantear fue justamente que es la ‘ansiedad ontológica’ constitutiva del estado la que impulsa a los estados a (re)definir sus identidades de manera constante. De este modo, investigar cómo se construyen las identidades políticas, cómo se transforman y qué repercusiones generan constituye un punto de partida crucial para aquellos estudiantes interesados en relevar la importancia de las identidades colectivas. Esta importancia, sin embargo, no se limita a la política doméstica sino que se extiende a la política internacional, asumiendo que las identidades son un factor que condiciona la política exterior de un país al tiempo



que la política exterior es un instrumento para reconstruir o reproducir identidades políticas.

Aunque el constructivismo abrió el campo hacia una mejor comprensión de las identidades políticas, este enfoque, sin embargo, no produjo una teoría articulada sino más bien impuso un estilo de razonamiento orientado en base a problemas empíricos. Esto trajo una amplia discusión acerca de cómo interpretar la política internacional desde una mirada constructivista.

Quienes adoptan un programa de investigación constructivista difieren en sus estrategias de análisis en dos sentidos. Por un lado, algunos privilegian un abordaje ‘individualista’ y otros un abordaje ‘holista’ o ‘estructural’. Por el otro, algunos prefieren un constructivismo orientado al campo sociológico mientras que otros se concentran en la construcción del discurso político. Un enfoque sociológico se preguntaría, por ejemplo, qué objetivos persiguen las distintas facciones del *establishment* en materia de seguridad y por qué la estrategia de una facción en particular influye más en (o impone) una determinada construcción de políticas de seguridad. Un enfoque discursivo, por ejemplo, enfatizaría la importancia de discursos y metáforas que movilizan y articulan comprensiones colectivas acerca de la propia identidad, de las políticas de seguridad y de las prioridades entre diferentes valores.

El constructivismo que esta tesis se propone utilizar se orienta hacia un enfoque individualista y discursivo. En la jerga de Relaciones Internacionales, esta tesis no es una investigación de política internacional (el sistema) sino de política exterior (la unidad). El estado está en el centro de esta investigación pero no como un actor antropomórfico, unitario y racional que ‘habla’ con una sola voz. El estado es visto como un espacio público en donde las elites políticas intentan estabilizar una representación de un ‘nosotros’ que constituya la identidad política del estado. Esta estabilización se logra mediante la construcción de un discurso hegemónico sobre la identidad. En palabras de Ted Hopf, un ‘relato constructivista de la identidad al nivel doméstico promete hacer endógena la formación de intereses al conectarlos teóricamente y empíricamente a la identidad y sus prácticas discursivas asociadas.

Los intereses deberían derivarse de la identidad, en el sentido de que la identidad de uno implica los intereses de uno (Hopf 2001: 24).

Al adoptar un análisis de política exterior, esta tesis apunta a cuestionar las limitaciones de las teorías sistémicas, hoy dominantes en la teoría de Relaciones Internacionales, que ven al estado como una 'caja negra'. Al adoptar un análisis discursivo, esta tesis apunta a cuestionar el supuesto materialista de que la identidad estatal y los intereses nacionales poseen una existencia objetiva que se deriva de la anarquía (ausencia de gobierno) y el lugar que un estado ocupa en sistema internacional (distribución de poder entre las unidades). En este sentido, además de contribuir a la literatura sobre política exterior de la Argentina y Brasil, la investigación que aquí se presenta también ofrece un conjunto de aportes para la teoría de las Relaciones Internacionales. Busca profundizar el conocimiento de la política exterior de estos dos países y las fuerzas que le dan forma y, al mismo tiempo, ofrece estos países como dos casos de estudio desde donde desarrollar un abordaje más profundo acerca de la relación entre identidad estatal y política exterior. No basta con afirmar que las identidades importan; es necesario mostrar cómo y bajo qué condiciones importan. En función del problema planteado, esta tesis adopta un marco conceptual constructivista y una estrategia de investigación interpretativa basada principalmente en el análisis de discurso y su relación con las prácticas.

Al momento de utilizar un marco conceptual constructivista para indagar en la relación entre identidad y política exterior en la Argentina y Brasil, esta tesis adopta una perspectiva histórica que combina un estudio sincrónico con uno diacrónico. El objetivo central del estudio sincrónico consiste en identificar cuáles han sido los principales discursos de identidad política y política exterior en la historia moderna de la Argentina y Brasil. Precisamente por ser sincrónico, no se trata de una historia cronológica de política exterior de cada país, algo que excedería enormemente los alcances de esta tesis. Más bien, se trata de identificar la constelación de discursos y tradiciones de política exterior que la Argentina y Brasil construyeron a través de los años para tener una estructura discursiva lo más definida posible de cada país. Este estudio mostrará un patrón recurrente en cada país, una constelación reducida de discursos de identidad y política exterior pero que se irá rearticulando de manera permanente en un contexto de cambios y continuidades.

El estudio diacrónico apunta a investigar de qué modo esta estructura discursiva de cada país se articuló a lo largo de la década de los 90, qué discursos ocuparon el centro del campo político y qué discursos ocuparon la periferia. Para esto, el caso brasileño indaga en los períodos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso. El caso argentino, por su parte, se concentra principalmente en el período de Carlos Menem pero amplía la historia para analizar de qué modo se distancia del período inmediatamente anterior y de qué modo lo que vendrá después (De la Rúa, Duhalde y Kirchner) tomará distancia de su propia orientación internacional. Aunque el enfoque diacrónico podría haber tomado otros períodos de la historia de la Argentina y Brasil, el período seleccionado resulta atractivo principalmente por dos motivos.

Primero, a partir de los años 80 la mayoría de los países latinoamericanos emprendieron el retorno a la democracia. En el Cono Sur, la Argentina (1983) y Brasil (1985) recuperaron formas democráticas de organización política. El regreso a la democracia estuvo acompañado por esfuerzos bilaterales y regionales de cooperación económica. Estos esfuerzos dieron lugar al Tratado de Integración de 1988 entre la Argentina y Brasil y al posterior Tratado de Asunción de 1991 entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La transición a la democracia y los procesos de integración coincidieron, a nivel internacional, con la crisis y posterior caída de la Unión Soviética, hecho que marcó el final de la Guerra Fría y el ascenso de los Estados Unidos como única superpotencia global. El fin de este período, a su vez, estuvo marcado por la ampliación y profundización de lo que se dio en llamar el proceso de ‘globalización’. En este nuevo escenario (democracia + integración + post-Guerra Fría + globalización) la Argentina y Brasil se encontraron en un proceso pleno de reconstrucción de identidades políticas y de rearticulación de sus políticas externas a nivel regional y global. Cada país se representó su lugar en el mundo, el significado de la integración, del fin de la Guerra Fría y de la globalización. Se podría decir que cada uno de estos temas generó un intenso debate en donde la construcción de las identidades políticas fue un asunto clave.

Segundo, la mayoría de los estudios sobre la política exterior de estos dos países durante los 90 se preocupó en explicar por qué se adoptaron determinadas políticas

exteriores que resultaron en cursos de acción específicos en estos cuatro contextos. La forma de abordar esta pregunta varió según la orientación política o académica, pero se concentró en general en alguna de estas tres opciones: (a) explicar la conducta de los estados en función de la ubicación en el sistema regional y/o internacional; (b) en función del tipo de régimen político; o (c) en función de las percepciones o sistemas de creencias de quienes tomaron decisiones. La primera opción se concentró básicamente en la cuestión del poder y privilegió la dimensión material y el nivel de análisis internacional. La segunda opción se concentró en la calidad del régimen y por lo tanto privilegió la dimensión institucional y el nivel de análisis doméstico. La tercera opción se concentró en los mapas mentales de los tomadores de decisión y por lo tanto privilegió la dimensión cognitiva y el nivel de análisis de los individuos.

Si bien cada perspectiva arrojó luz sobre un número de variables importantes, ninguna puso en cuestión la naturaleza de los actores que estaban en juego y por lo tanto sus identidades no fueron tema de investigación. Las tres orientaciones trabajaron sobre el supuesto de que ‘Argentina’ y ‘Brasil’ eran actores dados, en contextos dados y con representaciones objetivas de su lugar en el mundo y por lo tanto incuestionables. La identidad de, por ejemplo, Brasil fue vista como un dato objetivo y por lo tanto algo que no podía ser alterado. El sujeto ‘Brasil’ fue representado como un actor racional que se expresaba con una sola voz y lo que importaba conocer era entonces por qué el sujeto ‘Brasil’ había hecho tal o cual cosa. En este esquema, la identidad de Brasil era un dato previo a la interacción con el Otro (Estados Unidos, la globalización, la dictadura, etc.) y por lo tanto un dato secundario.

Partiendo del abordaje constructivista desarrollado en la disciplina de Relaciones Internacionales, esta tesis investiga la relación entre la identidad política y la política exterior a través del estudio de dos casos: la Argentina y Brasil. La afirmación central es que la identidad que las elites políticas construyen acerca del estado da forma a la política exterior, influyendo en las representaciones que los actores se hacen de su lugar en el mundo y en los intereses específicos que los actores desean promover. Esta afirmación, sin embargo, no significa que la identidad *determina* una política exterior en particular. En muchos casos, una identidad estatal en particular no implica una política exterior en particular dado que un número específico de políticas o acciones podría ser compatible con una identidad estatal. Así, cuanto más ambigua

sea una identidad, mayor margen de maniobra tendrán los actores responsables de la política exterior de un país. Más allá, resulta difícil hablar de relaciones causales entre identidad y política exterior dado que las identidades poseen un rol constitutivo antes que causal. Así, las identidades no determinan políticas pero las hacen más o menos posibles a partir de lo que los actores definen como correcto, posible, o deseable. En lugar de presentar un relato causal, esta tesis afirma que la identidad estatal influye en los patrones generales de la política exterior haciendo algunas políticas y acciones más probables que otras. Esta afirmación se hace mostrando cómo las definiciones de identidad estatal operadas durante la década del 90 en la Argentina y Brasil dieron forma a las percepciones y los intereses que guiaron sus respectivas políticas externas. En este sentido, el propósito no es analizar la política exterior de cada país en su totalidad: no se trata de una tesis de resultados sino de procesos. No se trata de analizar cómo se implementó tal o cual política, qué falló o que salió bien, sino de investigar de qué manera la construcción de identidades específicas hicieron posible determinadas políticas exteriores. Dado que la política exterior es un campo de análisis muy amplio, el foco de esta tesis estará puesto principalmente en los asuntos llamados 'de alta política', esto es aquellos asuntos vinculados con la dimensión de política y seguridad presente en una política exterior.

Resumiendo, el objetivo de esta tesis es triple. Primero, identificar los discursos de identidad internacional que la Argentina y Brasil construyeron a lo largo de la historia. Segundo, analizar el modo en que la Argentina y Brasil construyeron sus identidades estatales durante la década de los 90 y cómo esas identidades dieron forma a sus respectivas políticas exteriores. Tercero, contribuir al desarrollo teórico de las Relaciones Internacionales examinando en profundidad y a través de dos casos empíricos, la relación entre identidad y política exterior, relación teórica y empírica que aún continua siendo ampliamente discutida y que por lo tanto necesitada de análisis empíricos detallados.

Esta tesis se organiza en cuatro partes. La primera parte consta de dos capítulos. El capítulo 1 analiza el lugar de la identidad en la teoría de las Relaciones Internacionales a través de una revisión crítica de literatura centrada principalmente en la perspectiva realista, la perspectiva liberal y, por supuesto, la perspectiva constructivista. Partiendo de la evaluación hecha en el capítulo 1, el capítulo 2

presenta un marco conceptual y metodológico que permita precisar mejor el concepto de identidad y su relación con la política exterior. La segunda parte comienza con el caso brasileño y también cuenta con dos capítulos. El capítulo 3 identifica la constelación de discursos de identidad y política exterior construida a lo largo de la historia. El capítulo 4 analiza de qué modo esta constelación fue articulada durante los años 90 y bajo los gobiernos de Collor de Mello, Franco y Cardoso. La tercera parte hace lo mismo con el caso argentino. El capítulo 5 identifica la constelación de discursos de identidad y política exterior construida a lo largo de la historia. El capítulo 6 analiza de qué modo esta constelación fue articulada durante el gobierno de Carlos Menem, de qué modo intentó tomar distancia del pasado y de qué modo fue rearticulada luego de 1999, durante los gobiernos de De la Rúa, Duhalde y Kirchner. La cuarta parte es la parte final de la tesis. El capítulo 7 presenta los hallazgos centrales de la investigación de cada caso y elabora una comparación sobre la base de estos hallazgos. Esta comparación es posible debido a que se trata de dos unidades muy cercanas en el espacio y cuyos procesos históricos tienen lugar dentro de un marco temporal semejante (Devoto y Fausto 2008: 7). El objetivo de la comparación consiste en hacer más explícitas las diferencias y convergencias en las trayectorias de la Argentina y de Brasil al mismo tiempo que identificar procesos que sirvan para una generalización conceptual. El capítulo termina haciendo un balance del modelo utilizado y su utilidad para comprender la relación entre identidad y política exterior (de la teoría a los casos) y el aporte que el estudio de la Argentina y Brasil puede ofrecer a un marco analítico (de los casos a la teoría).

**Parte I**

**Identidad y Política Exterior**

# 1

## **El lugar de la Identidad en la Teoría de las Relaciones Internacionales**

### **Introducción**

Este capítulo analiza el tratamiento que el concepto de identidad recibió en el debate teórico de las Relaciones Internacionales. Para esto, el análisis está organizado siguiendo un recorrido teórico, esto es partiendo desde el realismo para pasar por el liberalismo y terminar en el constructivismo. Dado que el objetivo de esta tesis consiste en analizar la relación entre identidad y política exterior en la Argentina y Brasil, el punto focal de esta revisión de literatura estará puesto en cuáles son las ventajas y desventajas que cada perspectiva ofrece para comprender la relación entre identidad y política exterior de un estado en particular. El capítulo concluye con una crítica a las tres perspectivas, planteando la necesidad de contar con una mejor comprensión de los procesos domésticos de construcción de identidad internacional, asunto que será desarrollado en el capítulo 2.

### **La identidad en la perspectiva realista**

Antes que ser una teoría, el realismo es más bien una perspectiva de análisis que ha ido reconfigurando sus programas de investigación y sus objetos de estudio. Aunque la identidad no ocupa un lugar destacado dentro del realismo, sí se puede observar un conjunto de cambios relativos desde una óptica esencialmente materialista a una que incluye la dimensión social de la política internacional. Analizamos brevemente las tres líneas realistas más discutidas y los supuestos de identidad detrás de cada una. Estas tres líneas son (a) el realismo estructural; (b) el debate realismo ofensivo-realismo defensivo y (c) el realismo neo-clásico.

#### *Realismo estructural*

El realismo estructural (Mearsheimer 2001; Waltz 1988) es una visión material (no social) del orden internacional que descansa en la acumulación relativa de capacidades y define el sistema en términos de estados y las dinámicas en términos de



conflicto. Dado que el poder es un elemento que rechaza en lugar de atraer, los estados pueden ser rivales o enemigos pero nunca amigos. Para el realismo estructural, el comportamiento de los estados no se explica por la calidad de su régimen político ni por los atributos de sus líderes ni por el sistema de creencias. La conducta externa de los estados se explica por su posición en la estructura del sistema internacional. La estructura internacional es anárquica (ausencia de gobierno) y por lo tanto los estados llevan a cabo las mismas funciones, aunque difieren en las capacidades para llevarlas a cabo. Si los estados llevan a cabo las mismas funciones, la división económica del trabajo y la interdependencia como procesos económicos son situaciones que generan conflicto y, eventualmente, la guerra. En un mundo habitado por unidades funcionalmente similares, afirma el realismo estructural, los estados buscan depender lo menos posible de los demás y limitan la cooperación a situaciones en donde las ganancias relativas sean favorables.

Bajo esta perspectiva, la clave del realismo estructural para comprender el comportamiento de un estado en particular (lo que sería una aproximación a su política exterior) consiste en saber en qué lugar de la estructura internacional se ubica. Se trata, en breve, de una explicación ‘de afuera hacia adentro’, en donde las características del sistema internacional configuran las estrategias de política exterior. Dado que una de las características más durables del sistema internacional es la anarquía, entendida como ausencia de gobierno, los estados se ven envueltos en un sistema de auto-ayuda en donde la supervivencia es siempre el objetivo central de cualquier estado, rico, pobre, poderoso o débil. No importa de qué tipo de estado se trate: un sistema internacional descentrado hace que la competencia y la trampa formen parte de la lógica misma de la estructura anárquica, más allá de la voluntad de los estados en cooperar.

A partir de estas premisas, lo primero que se puede afirmar es que para el realismo estructural la identidad estatal no configura la política exterior de los estados. Poner el acento sobre la identidad significa analizar un asunto doméstico y social y el realismo da cuenta de atributos internacionales y materiales. Aceptando, por un momento, la idea de que las identidades se forman en relación al ‘Otro’ (otros estados) y que, por lo tanto, es posible hablar de una distribución de roles o de la existencia de una estructura social a nivel internacional, el realismo asume que la estructura social

internacional es en todo caso una variable dependiente de la estructura material. Al afirmar que el balance es recurrente, que el poder no atrae sino que rechaza y que la competencia y el conflicto priman por sobre la cooperación y la paz, el realismo estructural está postulando de manera implícita que los polos no pueden cooperar y por lo tanto es la estructura material la que configura las identidades.

Más allá de que la identidad no sea central en la comprensión de la conducta de los estados, el realismo estructural presenta otra objeción: la influencia perenne de la anarquía, la distribución de poder material y los dilemas de cooperación sobre los estados sugiere que la identidad estatal es siempre la misma: se trata de estados egoístas, auto-interesados que buscan asegurar su posición en el sistema internacional. En otras palabras, la identidad internacional de los estados viene desde afuera y depende esencialmente de la condición anárquica (que los convierte en egoístas) y del dilema de seguridad (que los convierte en pesimistas).

La conclusión parcial es la siguiente. No se trata de que el realismo no tenga una respuesta para abordar el problema de las identidades. La tiene, aunque resulta una respuesta que ofrece muy poco espacio para el cambio, subordina lo social a lo material y privilegia la dimensión externa antes que la interna a la hora de construir identidades y derivar intereses. La identidad y los intereses son otorgados al estado de manera exógena y por lo tanto los intereses nacionales son siempre *defendidos* en lugar de ser *definidos* (Katzenstein 1996).

#### *Realismo ofensivo versus realismo defensivo*

Que la identidad ha ocupado un lugar marginal en el realismo es algo poco discutible. El punto a observar, sin embargo, es que el realismo ha venido haciendo algunas modificaciones para incorporar variables más sociales que materiales y más domésticas que internacionales. Esto, desde luego, generó una intensa discusión dentro del realismo, conformando un debate entre el realismo estructural (o ‘realismo defensivo’) y el ‘realismo ofensivo’.

El realismo ofensivo y el realismo defensivo coinciden en que la anarquía influye en el comportamiento estatal, generando unidades auto-interesadas y sostienen que la

política y el conflicto priman por encima de la economía y la cooperación. Aunque el punto de partida es ampliamente compartido, el debate comienza cuando se trata de visualizar cómo reacciona el estado a esta condición siempre precaria de su existencia. ¿Debería adoptar una posición defensiva y evitar por todos los medios ser dañado por sus posibles rivales? ¿O debería adoptar una posición ofensiva y expandirse para poder imponer su fuerza por encima de los otros? ¿Se trata de maximizar poder o de maximizar seguridad?

Brevemente, la explicación del realismo ofensivo es que las preferencias de los estados se ven configuradas por sus capacidades. La hipótesis puede formularse de la siguiente manera: ‘las naciones expanden sus intereses políticos más allá de sus fronteras cuando su poder relativo aumenta’ (Zakaria 2000: 33). La explicación del realismo defensivo sostiene que los estados no buscan maximizar poder sino que buscan maximizar seguridad. La hipótesis puede formularse de la siguiente manera: ‘las naciones expanden sus intereses políticos a medida que se sienten más inseguras’ (Zakaria 2000: 35).<sup>1</sup>

Para el realismo defensivo, el ambiente internacional motiva a los estados a privilegiar la seguridad y asegurar sus posiciones. Para el realismo ofensivo, el ambiente internacional motiva a los estados a privilegiar la búsqueda de influencia y maximizar las capacidades materiales. Así, el análisis de política exterior bajo los ojos de los realistas defensivos comienza con el dilema de seguridad y bajo los ojos de los realistas ofensivos comienza con el choque entre estados a favor del *status quo* y estados revisionistas. Como bien explica Fareed Zakaria (2000: 20), el ‘realismo

---

<sup>1</sup> Jeffrey Taliaferro sintetiza con claridad estas dos explicaciones acerca de las preferencias estatales. El realismo ofensivo sostiene que: ‘la anarquía [...] provee fuertes incentivos para la expansión. Todos los estados luchan por maximizar su poder relativo a otros estados porque solamente los estados más poderosos pueden garantizar su supervivencia. Persiguen políticas expansionistas cuando y donde sus beneficios superan los costos. Los estados bajo la anarquía enfrentan la siempre presente amenaza de que otros estados usarán la fuerza para dañarlos o conquistarlos. Esto lleva a los estados a mejorar sus posiciones relativas de poder a través de armamentos, diplomacia unilateral, políticas económicas mercantiles (o incluso autárquicas) y expansión oportunista’ (2000/1: 128-9). Por el contrario, el realismo defensivo sostiene que el sistema internacional ‘provee incentivos para la expansión sólo bajo ciertas condiciones. Bajo la anarquía, muchos de los medios que usa un estado para incrementar su seguridad decrece la seguridad de otros estados. Este dilema de seguridad hace que los estados pueden perseguir estrategias que busquen sólo seguridad, pero de manera inadvertida generen espirales de hostilidad mutua o conflicto. [...] El realismo defensivo predice gran variación en la expansión impulsada de manera internacional y sugiere que los estados deberían perseguir de manera general estrategias moderadas como el mejor camino a la seguridad. Bajo la mayoría de las circunstancias, los estados más fuertes en el sistema internacional deberían perseguir políticas militares, diplomáticas y económicas que comuniquen restricción’ (129).

clásico supone que los intereses de un país están determinados por su pujanza relativa (es decir, por sus recursos materiales) frente a la de otras naciones: por ello, los estados se expanden cuando pueden hacerlo.' Por el contrario, el realismo defensivo sostiene que los 'estados buscan seguridad más que influencia y, por lo tanto, las naciones expanden sus intereses en el exterior al verse amenazadas.' 'En ausencia de un clima amenazante, los estados no tienen incentivo razonable alguno para expandirse: no lo hacen cuando pueden, sino cuando lo necesitan'(21).

Fareed Zakaria (2000: 37) plantea al menos dos problemas que presentan el realismo ofensivo y defensivo. Primero, cuando se habla de una nación o un estado, ¿quién o quiénes hablan en nombre de ella? Esta pregunta plantea el problema de la agencia estatal, problema con el cual el realismo estructural siempre encontró limitaciones para dar cuenta. El realismo estructural asume una mirada del estado como siendo un actor unitario y racional que define su interés nacional de manera objetiva y compartida por toda la comunidad. Este supuesto, sin embargo, demanda una abstracción demasiado alta a la hora de comprender la política exterior de un estado concreto en un momento concreto. El segundo problema, cuando se habla de capacidades, de poder material, ¿cómo es posible medir estos atributos de manera objetiva? ¿Cómo hace el estado para evaluar de manera objetiva su posición relativa de poder en el sistema internacional y proceder a definir sus objetivos de manera racional y consistente con el interés nacional? Como se puede observar, el debate entre realismo ofensivo y defensivo abre la puerta para (re)considerar el rol del estado, su ámbito doméstico y de qué forma 'interpreta' el ambiente internacional.

Fareed Zakaria sugiere que el primer problema podría resolverse planteando que en lugar de hablar de la nación en general el realismo debería hablar del estado y, en particular, de los responsables de tomar decisiones. Esto plantea el foco de indagación en el gobierno electo (transitorio) y los funcionarios del estado (permanentes) a cargo de conducir la política exterior. El segundo problema, sugiere Zakaria, se podría resolver reemplazando la medición objetiva del poder por las percepciones subjetivas de los agentes a cargo. De este modo, la teoría realista podría predecir la relación entre percepciones y acción estatal del siguiente modo:

Cuando quienes toman decisiones perciben –por cualquier camino, sea correcto o no – un aumento de su poder (realismo clásico) o una reducción en su seguridad (realismo defensivo), las hipótesis predicen que han de expandir los intereses políticos de sus países (Zakaria 2000: 38).

Modificar la hipótesis original, centrada en las capacidades (realismo ofensivo) o en las amenazas (realismo defensivo) para proponer otra hipótesis centrada en las percepciones provoca, a su vez, un cambio en la estrategia metodológica. Mientras que el realismo centrado en las capacidades y amenazas objetivas supone, por ejemplo, comparar estados a partir de medidas objetivas de fuerzas y amenazas, el realismo centrado en las percepciones supone poner el énfasis en comparaciones estructuradas y focalizadas que indaguen en las percepciones (y las respuestas a estas) sobre el lugar que ocupa un estado en la estructura de poder internacional.

Las reformulaciones que propone Zakaria han provocado una nueva corriente teórica, inspirada en el supuesto central del realismo (el ambiente externo configura la política exterior) pero afirmando la necesidad de ‘abrir la caja negra’ del estado y analizar la estructura estatal y las percepciones de los funcionarios. Se trata de un realismo que articula variables externas y domésticas de un modo que sacrifica parsimonia a favor de explicaciones más contingentes y detalladas. Este se denomina ‘realismo neoclásico’.

#### *Realismo neoclásico*

El realismo neoclásico es una alternativa realista que combina variables domésticas y variables internacionales. ‘Sus adherentes argumentan que el enfoque y las ambiciones de política exterior de un país se explican antes que nada por su lugar en el sistema internacional y en particular por sus capacidades materiales relativas. Esto explica por qué son realistas. Más allá, argumentan, sin embargo, que el impacto de esas capacidades de poder en la política exterior es indirecto y complejo, porque las presiones sistémicas deben traducirse a través de variables intervinientes al nivel de la unidad. Esto explica por qué son neoclásicos’ (Rose 1998: 146). Dicho de otra forma, las capacidades materiales configuran la política exterior, pero las decisiones siempre caen en manos de agentes con distintas percepciones acerca de la situación y por lo tanto no existe una relación lineal y directa entre capacidades y conductas externas. Segundo, quienes toman decisiones, no siempre pueden ir en la dirección de su

elección. Las estructuras de decisión, los recursos con los que cuentan y la relación con la sociedad en general puede limitar los márgenes de acción externa a partir de criterios que no necesariamente se construyen teniendo en cuenta el ambiente internacional. Estas dos observaciones sugieren, entonces, que dos países ubicados de manera relativamente similar en el sistema internacional pero con diferentes percepciones y diferentes estructuras estatales pueden comportarse de maneras diferentes (Rose 1998:147). Esto significa que para comprender de manera sustancial el vínculo entre (distribución de) capacidades y acción, es necesario comprender el contexto dentro del cual se construye la política exterior.<sup>2</sup> De este modo, para el realismo neoclásico, la variable independiente sigue siendo la distribución de poder en el sistema internacional, pero, dado que esta variable afecta el comportamiento de un modo problemático y complejo, agregan un conjunto de variables intervinientes.

La primera variable interviniente es el conjunto de percepciones de quienes toman decisiones, a través de las cuales se deben filtrar las presiones sistémicas. Esto supone que los realistas neoclásicos cuestionan la idea de un actor racional. El supuesto de un actor racional funciona como una correa de transmisión entre los atributos del sistema y la acción de los estados. Al tomar la racionalidad de los actores como un atributo dado, los teóricos del realismo estructural pueden realizar afirmaciones acerca de la relación variable entre cambios en la distribución de capacidades y cambios en las conductas de los estados. Hablar de percepciones, por el contrario, supone que dicha correa de transmisión no existe como tal y por lo tanto la tarea del investigador consiste en analizar cómo los actores interpretan o perciben el aumento o declive de sus capacidades relativas.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> El realismo neoclásico, sin embargo, sostiene que aunque las variables presentadas por la escuela de la *Innenpolitik* son importantes, estas deberían ser relegadas a una segunda posición analítica dado que, en el largo plazo, la política exterior de un estado no puede trascender los límites y las oportunidades presentadas por el sistema internacional (Rose 1998:151).

<sup>3</sup> Si existiera una correa de transmisión racional entre capacidades y acción, la Unión Soviética de Stalin hubiera equilibrado a la Alemania de Hitler en 1939 en lugar de alinearse con ella (Schweller 1998). Esto hubiera planteado a Hitler la necesidad de planificar una guerra en dos frentes simultáneos, lo que quizás hubiera evitado la contienda bélica. A comienzos de los 80, la Unión Soviética comenzó a perder poder relativo frente a los Estados Unidos. Esto originó un cambio de conducta por parte de Moscú, que se tradujo en la *Glasnost* y la *Pereistroka*. Ambas, finalmente, llevaron a la debacle de la URSS. Sin embargo, un estudio neoclásico en profundidad (Wohlforth 1993) mostró que la percepción de Gorbachov era que los cambios operados por la URSS servirían no para acabar con ella sino para recuperar su posición. Se trató, entonces, de un error de percepción acerca de las capacidades que Rusia tenía para hacer frente a su posición internacional.

La segunda variable interviniente con la que trabajan los realistas neoclásicos es la fortaleza del aparato del estado y la naturaleza de su relación con la sociedad. Esto tiene que ver con la posibilidad que tienen los líderes de acceder a los recursos del estado y adjudicarlos en orientación a sus preferencias. Fareed Zakaria (2000) se pregunta, por ejemplo, por qué Estados Unidos decide expandir su influencia en la política internacional recién a fines del siglo XIX y no antes, cuando tenían la capacidad para hacerlo y cuando sus líderes eran plenamente conscientes de esas capacidades. La respuesta inicial es que no siempre el aparato del estado, sus recursos y la sociedad están a disposición de los líderes y por lo tanto (Zakaria 2000: 50) ‘los dirigentes expandirán los intereses políticos de la nación en el exterior cuando perciban un aumento relativo del poder estatal, no del poder la nación.’ De este modo, (52) ‘los estadistas deben afrontar, no sólo las presiones del sistema internacional, sino también las restricciones que les impone la estructura del Estado, principalmente el grado en que el poder de la nación puede o no ser transferido al poder estatal.’ Este poder estatal tiene que ver con dos cuestiones cruciales: (a) la capacidad del estado de obtener riqueza y (b) la centralización que tiene el estado para tomar decisiones. ‘Sin una toma de decisiones centralizada, sin acceso a los recursos materiales, un Estado no puede considerarse fuerte. Por lo tanto, en un extremo del espectro se encuentran los estados unificados, autónomos, prósperos y con máxima capacidad de decisión; en el otro, las estructuras estatales descentralizadas, fuertemente influidas por la sociedad, pobres y con mínima capacidad de decisión.’ (53) Con estas afirmaciones, tenemos que Zakaria afirma, como lo hace el realismo estructural, que son las capacidades las que moldean las intenciones. Sin embargo, cree necesario introducir una variable interviniente (el poder estatal) que sirva de nexo entre la distribución de capacidades y las orientaciones en política exterior.

Articulando la variable independiente y las dos intervinientes, Gideon Rose expresa el núcleo duro del realismo neoclásico de la siguiente forma:

[el] realismo neoclásico predice que un incremento en el poder material relativo llevará finalmente a una correspondiente expansión en la ambición y alcance de la actividad de política exterior de un estado – y que un decrecimiento en dicho poder llevará finalmente a una contracción correspondiente. También predice que el proceso no será necesariamente gradual o uniforme, sin embargo, porque va a depender no solamente de tendencias materiales objetivas sin también en cómo quienes toman decisiones políticas las perciben

de manera subjetiva. Y predice que los países con estados débiles se tomarán más tiempo en traducir un incremento del poder material en una actividad de política exterior expandida o tomarán un camino más sinuoso en esa dirección (Rose 1998: 167).

La metodología preferida del realismo neoclásico ha sido hasta ahora el desarrollo de narrativas informadas por la teoría, al rastreo de procesos y el estudio de casos. De manera más precisa, la metodología más apreciada es aquella que analiza estudios *dentro* del caso, en lugar de estudios *a través* de los casos. Dado que el realismo neoclásico acepta la necesidad de estudiar las estructuras y procesos domésticos, resulta difícil comprender dichos mecanismos en detalle si se trabaja con *N* largos. Gideon Rose afirma, en este sentido, que el trabajo arquetípico del realismo neoclásico es *La Guerra del Peloponeso* del historiador griego Tucídides (1997). Por un lado, Tucídides afirma que la causa de la guerra fue un factor sistémico: el crecimiento del poder en Atenas y el temor que esto despertó en Esparta. El autor, sin embargo, no se contenta en vincular este dato con la acción estatal sino que se dedica a estudiar de qué manera este sistema fue traducido a las varias ciudades-estado griegas y sus máximos dirigentes. Siguiendo esta tradición, los trabajos neoclásicos más representativos en la actualidad han consistido en narrativas o estudios de caso sobre cómo diferentes estados han respondido al ascenso o descenso de sus capacidades relativas. Este ha sido el caso de Fareed Zakaria (2000) sobre los Estados Unidos; William Wohlforth (1993) sobre la Unión Soviética, Thomas Christensen (1996) sobre China y los Estados Unidos y Randall Schweller (1998) sobre los estados beligerantes en la Segunda Guerra Mundial. Estos trabajos, aunque con variaciones, han articulado variables estructurales objetivas (distribución de capacidades, relaciones de fuerza, etc.) con variables de la unidad objetivas (estructura estatal) y subjetivas (percepciones). En este sentido, como observa Rose, el realismo neoclásico

ocupa una posición intermedia entre teóricos estructuralistas puros y constructivistas. Los primeros aceptan implícitamente un vínculo claro y directo entre restricciones sistémicas y conductas a nivel de la unidad; los segundos niegan que exista una restricción sistémica objetiva, argumentando en su lugar que la realidad internacional es construida socialmente y que “la anarquía es lo que los estados hacen de ella”. Los realistas neoclásicos asumen que hay algo así como una realidad objetiva de poder, la cual tendrá, por ejemplo, efectos dramáticos en los resultados de las interacciones estatales. Sin embargo, no asumen que



los estados necesariamente aprehendan esa realidad de manera acertada en términos del día a día (1998: 152-3).

Esta observación es sugerente e indica una apertura del realismo hacia abordajes más sociales que materiales. De hecho, los enfoques cognitivos de política exterior surgieron en gran medida como una reacción a los modelos realistas que suponían la ausencia de intermediarios entre la realidad y su captación. Esta visión se hacía explícita en el mismo Hans Morgenthau quien suponía que el realismo político analizaba la realidad tal cual es y no como debía ser. Sin embargo, esta apertura realista no deja de ser problemática por cinco motivos.

Primero, aunque el enfoque cognitivo abre la oportunidad para trabajar las cuestiones vinculadas con las percepciones o los sistemas de creencias, el supuesto epistemológico es positivista y por lo tanto, las percepciones son percepciones ‘erróneas’ o las analogías históricas son ‘analogías incorrectas’. La idea detrás de este abordaje positivista es que la realidad está ‘ahí afuera’ (de hecho, el investigador la puede ver de manera objetiva) y es el decisor quien la ‘lee’ de manera equivocada y por lo tanto comete los errores que comete. Esto supone también la paradójica situación en la que por un lado el agente que toma decisiones puede percibir la realidad de manera incompleta o equivocada pero, por el otro, el académico no tendría en principio esta dificultad al estudiar el comportamiento de los agentes y sus percepciones (McDonagh 2006: 9). Introducir la cuestión de las percepciones (subjetivas) pero trabajar sobre la base de una realidad internacional objetiva (aunque de enorme complejidad) implica quedarse a mitad de camino entre un abordaje subjetivo y uno objetivo. Así, muchos estudiantes de política exterior suelen incluir las percepciones como un dato más de la realidad, al que se suman las restricciones estructurales del sistema internacional, como si se tratara de un *cocktail* a preparar cuya receta termina en ‘agregar percepciones y revolver’ (McDonagh 2006: 6).

Segundo, la tendencia a concentrarse en los decisores individuales de política exterior, o sea el sistema de creencias o las percepciones individuales de un ministro, un oficial del ejército o el presidente, no deja de ser problemática en términos de una metodología positivista. Esta tendencia, por ejemplo, se ve explicitada en desarrollos teóricos como los códigos operacionales o el mapeo cognitivo, que buscan establecer

el sistema de creencias de decisores prominentes. Henrik Larsen (1997) afirma que la excesiva concentración en individuos dificulta la posibilidad de comprender cómo las creencias de esos individuos son a veces reflejos de creencias sociales o políticas que los preceden y los continuarán. Este individualismo metodológico para analizar las creencias o percepciones individuales no llega a explicar por qué ciertas creencias o percepciones se mantienen estables más allá de cambios de los actores o incluso de los gobiernos. Para Larsen (1997: 5), esta tendencia a concentrarse en individuos se explica por la influencia de una mirada metodológica esencialmente cuantitativa, la cual no puede comprender largos números de individuos de manera exhaustiva. Otro motivo tiene que ver con el hecho de que muchos de estos estudios han sido desarrollados/aplicados para analizar situaciones de crisis o de emergencia, en donde los tiempos son cortos y por lo tanto el peso de las unidades últimas de decisión es mayor. El ejemplo más representativo son los trabajos de Robert Jervis (1976), quien analiza casos de percepciones correctas o erróneas (*misperceptions*) en momentos críticos. Larsen (1997: 5) destaca el hecho de que la mayoría de los análisis de política exterior tienden a concentrarse en períodos cortos, con decisiones específicas, discretas, en lugar de estudiar los factores generales y de largo alcance que prevalecen en la política exterior de un estado. Uno de los trabajos que más impacto han tenido en la construcción de modelos de análisis de política exterior ha sido el libro de Graham Allison (1971) *La Esencia de la Decisión*. Este trabajo, sin embargo, analiza la política exterior de los Estados Unidos en el contexto de la crisis de los misiles cubanos y por lo tanto es esencialmente un estudio de actores, dinámicas y creencias en contextos de crisis y urgencia. Al momento de cambiar el marco temporal y concentrarse en períodos más largos y decisiones que no son ni críticas ni urgentes, no es claro que las creencias de los individuos prevalezcan sobre las creencias o estructuras normativas sociales más amplias. Esto plantea la necesidad de contar con marcos analíticos que puedan estudiar las creencias sociales y políticas más amplias (Larsen 1997: 5). Esta necesidad no implica abandonar el estudio de los decisores prominentes o de las últimas unidades de decisión en política exterior. Las unidades de análisis pueden seguir siendo las mismas ya que estas unidades, en definitiva deberían reflejar creencias o ideas más generales. ‘La diferencia, en este caso, estaría más en la interpretación de los resultados que en el material utilizado para describir las creencias’ (1997: 7).

Tercero, y vinculado con los otros dos puntos, tratar las percepciones de manera positivista supone que las creencias son vistas como una variable interviniente más y no necesariamente como referencias que dan sentido a la acción. Más allá, quienes analizan creencias suelen acudir a un conjunto de preguntas o categorías para abordar a los actores. Esta es la estrategia de quienes trabajan a partir de los códigos operacionales. Alexander George (1969), por ejemplo, presenta diez preguntas (cinco filosóficas, cinco instrumentales) como matriz. La ‘respuesta’ a esas preguntas constituye el código operacional del actor. Henrik Larsen sostiene que esas preguntas (y sus respuestas) pueden no ser cruciales para comprender las creencias del actor y por lo tanto es importante adoptar una mirada más interpretativa o ‘desde adentro’ en lugar ‘desde afuera’. Para Larsen:

cuando se trata con creencias que se sostienen sobre un largo período y que estructuran las políticas de los actores, estas creencias son materialmente parte del mundo, en tanto son constitutivas del modo en que los actores ven el mundo. Los actores, en parte, constituyen el mundo a través de sus creencias. Esto no es lo mismo, sin embargo, que decir que el mundo solamente consiste en las creencias de los actores. Que todo es, en alguna medida, mediado por la comprensión de los actores no es lo mismo que decir que el mundo solamente consiste en la comprensión de los actores acerca del mundo (Larsen 1997: 9).

Cuarto, y resultado de ver las percepciones en términos positivistas, el problema consiste en la tendencia a estudiar las creencias y las percepciones asumiendo que el lenguaje es un medio transparente que no tiene su propia dinámica. En la literatura tradicional, el lenguaje simplemente es un reflejo de otra realidad (en este caso las creencias de los actores) y por lo tanto no es un elemento a ser problematizado.

Quinto, una cosa es estudiar percepciones y otra cosa es estudiar identidades. Las percepciones son siempre percepciones *de* algo y no atributos estructurales *para* comenzar a ver un problema: la percepción y el problema ocurren en un mismo tiempo y lugar. Las identidades, por el contrario, constituyen predisposiciones de acción y cognición que son anteriores a los problemas que se suponen encaran en materia de política exterior.

Como se puede apreciar, al realismo estructural es quizás la perspectiva que menos espacio deja para el tratamiento de las identidades políticas. El debate entre realismo ofensivo y defensivo abre el espacio teórico y empírico para analizar las motivaciones

del estado y cómo estas pueden variar según las circunstancias. Esto significa una mayor apertura a la hora de contemplar la construcción de roles, pero estos roles irán en general de la rivalidad a la enemistad. Finalmente, el realismo neoclásico introduce la cuestión central de las percepciones o de cómo los agentes miran el mundo en términos de oportunidades y amenazas. El tratamiento a las percepciones, sin embargo, no deja de ser problemático en tanto siguen siendo evaluadas como percepciones erróneas o correctas de una realidad objetiva; se concentra de manera excesiva en los decisores; apenas son vistas como variables intervinientes y no como configuradoras de sentido y ven al lenguaje como algo transparente.

### **La identidad en la perspectiva liberal**

#### *El institucionalismo neoliberal*

El institucionalismo neoliberal se propuso reformular el realismo estructural de manera que pudiera explicar no solamente las continuidades y el conflicto sino también el cambio y la cooperación. En este sentido, se trata de una teoría sistémica, que cree en el cambio y la cooperación entre unidades (por eso es liberal) pero no cree que el mercado sea superior a la política o que la libertad individual afecte de manera crucial la política internacional (por eso es ‘neo’). Puesto de otro modo, el institucionalismo neoliberal coincide con el realismo estructural en reconocer las limitaciones sistémicas de la anarquía y la superioridad de la política por encima de la economía. La diferencia crucial, sin embargo, consiste en afirmar que el realismo estructural no puede dar cuenta de cambios cualitativos en la interacción entre estados.

El institucionalismo neoliberal, como su nombre lo indica, incorpora de este modo la variable ‘institucionalización’. Si para el realismo estructural, el sistema internacional ‘está hecho’ de poder material (y su distribución), para el institucionalismo neoliberal el sistema internacional también cuenta con instituciones internacionales que hacen la diferencia. El argumento central es entonces que (Keohane 1993: 14) ‘las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los estados.’ Si el realismo estructural pone el acento exclusivamente en la ‘descentralización’ del sistema internacional, el

institucionalismo intentará mostrar que la ‘institucionalización’ del sistema *también cuenta*. Las instituciones internacionales, observa Keohane, resultan cruciales para alcanzar o facilitar procesos de cooperación: reducen costos de verificación, promueven el aprendizaje, dispersan información, crean reglas y sancionan a quienes no las cumplen. Si la anarquía y la auto-ayuda son procesos constitutivos, las instituciones pueden romper el círculo inseguridad-egoísmo disminuyendo la incertidumbre entre estados y promoviendo espacios multilaterales de diálogo y cooperación.

Robert Keohane afirma que el proceso de institucionalización del sistema internacional limita los efectos de la anarquía señalados por el realismo estructural. Las instituciones disminuyen los costos de transacción, reducen los niveles de incertidumbre, socializan la información y ofrecen espacios públicos para la cooperación y coordinación de políticas. De esta forma, ‘esperar lo peor’ de los otros estados ya no rige como norma en un sistema con instituciones y el dilema de seguridad se vuelve obsoleto. Si para el realismo estructural las acciones de los estados se producen por los efectos de la estructura material, para el institucionalismo, ‘la acciones estatales dependen, considerablemente, de los acuerdos institucionales prevalecientes, los cuales afectan el flujo de información y las oportunidades de negociar; la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos (...) y las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales (Keohane 1993:15).

En la teoría institucionalista es posible explicar el cambio en el comportamiento de los estados sin limitarse a observar el cambio en la distribución de capacidades. Los estados firman acuerdos, cooperan, se integran, intercambian información, negocian, se congregan en foros internacionales, todo esto en el contexto de un sistema internacional cada vez más regulado. Esta densidad en la relación afecta la forma en que se comportan: los estados que cooperan no se preocupan por las ganancias o pérdidas relativas en tanto el mismo proceso cooperativo produzca ganancias absolutas. Resumiendo, donde el realismo estructural pone el acento en los estados, el conflicto y la seguridad, el institucionalismo llama la atención sobre el rol de las instituciones, las posibilidades de cooperación y la importancia de la economía política.

Aunque el institucionalismo ofrece más espacio para la cooperación y para disminuir la incertidumbre internacional, el punto de partida es el mismo que el del realismo estructural: se trata de estados egoístas que buscan maximizar posiciones relativas. La cooperación no se produce por conductas altruistas sino por los mismos motivos egoístas que el realismo estructural le atribuye a los estados. Dicho de otro modo, los estados en un mundo neoliberal son tan egoístas como los estados en un mundo realista. La diferencia es que el neoliberalismo sostiene que precisamente a partir de cálculos racionales es que los estados ‘se dan cuenta’ que bajo determinadas circunstancias la cooperación ofrece más beneficios materiales que la competencia. La identidad y los intereses, de este modo, son un dato anterior a la cooperación y no se ven alterados por ésta.

Para el liberalismo, la adopción de una identidad en particular representa una acción racional basada en la estructura de incentivos. Russell Hardin (1995) argumenta, por ejemplo, que la identidad política es elegida de manera estratégica a partir de un rango de identidades posibles con el objetivo de maximizar las ganancias materiales de un actor determinado. Este abordaje racionalista de la identidad ha sido denominado por algunos estudiantes como un modelo *portfolio* de identidad en el sentido que los actores escogen la identidad que juzguen sea la más beneficiosa para la situación. Esta afirmación, sin embargo, plantea tres interrogantes.

Primero, afirmar que las identidades dependen de los intereses del actor no contesta la pregunta acerca de qué o quién es el actor en primer lugar. Asumiendo que los intereses están antes que las identidades, el problema consiste en precisar de quién son esos intereses. Las identidades pueden elegirse, pero ¿de acuerdo a los intereses de quién? ¿Cuál es la identidad de un sujeto que construye su identidad como mero reflejo de sus intereses? Esto nos lleva al segundo interrogante: si los intereses están por delante de las identidades, el interrogante que surge es ¿cómo se forman esos intereses? Detrás del enfoque racionalista existen entonces sujetos e intereses no problematizados. Esto no significa que el racionalismo no tenga una posición acerca de quién es el sujeto y cuáles son sus intereses. El sujeto es el estado y un estado, para el racionalismo, es un estado, que es un estado, que es un estado. La identidad es siempre la misma: un actor egoísta que desconfía del otro y por lo tanto busca, de

mínima, asegurar su posición en el sistema y, de máxima, aumentar las ganancias materiales. Finalmente, si los intereses pueden modificar o alterar la identidad a medida que los intereses de los actores cambian, los racionalistas tendrían razón en afirmar que la identidad no ejerce ninguna influencia en la política exterior. Esta afirmación, sin embargo, no puede dar cuenta de la relativa estabilidad de las identidades estatales a lo largo del tiempo. Más allá de los intereses nacionales primordiales (como garantizar la supervivencia, buscar el desarrollo, etc.), los intereses sufren alteraciones a medida que las estructuras políticas internas y externas se modifican. Siguiendo esta lógica, los estados deberían alterar sus identidades cada vez que surgen nuevos intereses.

### *Liberalismo, preferencias y política exterior*

Conciente de este problema epistemológico, el modelo liberal de Andrew Moravcsik intentó abordar la cuestión acerca de la construcción de intereses. Para esto, Moravcsik (1997) sostiene que la relación estado-sociedad es un factor crucial que configura la acción externa de los estados. Mientras el realismo analiza la configuración de capacidades y el institucionalismo neoliberal analiza la configuración de la información, la teoría liberal de Moravcsik sostiene que las preferencias son analíticamente previas a las capacidades y la información y por lo tanto su teoría ayuda a definir las condiciones bajo las cuales los supuestos institucionalistas y realistas se sostienen (1997: 516).

Moravcsik construye su teoría a partir de tres supuestos. El primero sostiene que los actores centrales en la política internacional son los individuos y los grupos privados. Así, la teoría liberal supone una visión ascendente de la política en donde los resultados son siempre agregados de intereses en conflicto y cooperación estructurados a partir de demandas societales concretas. Estos individuos y grupos son vistos como actores racionales que buscan maximizar bienestar. El segundo supuesto afirma que el estado representa algún conjunto de la sociedad, sobre la base de cuyos intereses define las preferencias estatales y la acción internacional. Para Moravcsik (1997: 518), el estado no es un 'actor' al estilo realista (unitario y racional) sino que es una institución 'constantemente sujeta a la captura y recaptura, construcción y reconstrucción por coaliciones de actores sociales.' La acción

gubernamental, de este modo, está siempre limitada o restringida por las identidades, intereses y poder de grupos e individuos presionando para que el estado actúe de manera consistente con sus preferencias. Esto significa que los estados ‘persiguen interpretaciones y combinaciones particulares de seguridad, bienestar y soberanía preferidas por grupos domésticos poderosos inscriptos en instituciones y prácticas representativas’ (Moravcsik 1997: 520). El tercer supuesto afirma que las preferencias estatales están en interdependencia con las preferencias de otros estados. Puesto de otra forma, la conducta de un estado no refleja sólo sus preferencias sino la configuración de las preferencias de los demás estados vinculados por patrones de interdependencia (Moravcsik 1997: 523).<sup>4</sup>

Lo que se tiene entonces son tres argumentos centrales. Primero, que la acción estatal se encuentra determinada principalmente por sus preferencias. Segundo, que la construcción de preferencias es el resultado de una articulación entre el estado y la sociedad. Tercero, que esta articulación entre estado y sociedad se desarrolla de tres formas: articulación de valores, articulación de intereses y articulación de representaciones políticas. Mientras que la articulación de valores e intereses tiene que ver con demandas específicas de la sociedad a partir de identidades sociales e intereses económicos, la articulación de representaciones tiene que ver con el modo en que esas demandas se organizan institucionalmente para luego convertirse en políticas.

Estas tres formas de articulación entre sociedad y estado, afirma Moravcsik, generan tres variantes de la teoría liberal: (a) el liberalismo ideacional; (b) el liberalismo comercial y (c) el liberalismo republicano: ‘El liberalismo ideacional se concentra en la compatibilidad de las preferencias sociales a través bienes colectivos

---

<sup>4</sup> Estos tres supuestos sugieren una idea que suena a sentido común: lo que los estados quieren determina lo que lo estados hacen. Moravcsik observa, sin embargo, que la trayectoria teórica de las RRII ha desestimado por mucho tiempo esta simple y poderosa observación. Para el realismo, lo que los estados hacen no siempre se explica por sus preferencias sino por sus posiciones estructurales e incluso por sus percepciones acerca del poder material del propio estado y de los otros estados. Para el institucionalismo, la incertidumbre en la información puede llevar a los estados a dilemas de prisionero en donde se termina con resultados sub-óptimos. Esto significa, puesto de otro modo, que las teorías de política internacional carecen de una teoría acerca de las preferencias. ‘Lo que los estados hacen’, afirma Moravcsik, ‘se encuentra en gran medida determinado por consideraciones estratégicas – lo que pueden obtener o lo que saben – las cuales a su vez reflejan el ambiente político internacional. En breve, variaciones en los medios, no en los fines, importan más.’ Por el contrario, la teoría liberal de Moravcsik revierte la relación: ‘variación en los fines, no en los medios, importa más’ (1997: 522)



fundamentales como la unidad nacional, las instituciones legítimas y la regulación socio-económica. El liberalismo comercial se concentra en los incentivos creados por las oportunidades para llevar a cabo transacciones económicas transnacionales. El liberalismo republicano se concentra en la naturaleza de la representación doméstica (Moravcsik 1997: 524).

Al momento de pensar la relación sociedad-estado, el *liberalismo ideacional* considera que la configuración de las identidades sociales y los valores determinan en gran medida las preferencias estatales y, por lo tanto, las posibilidades de cooperación o conflicto. Refinando el argumento en su conjunto, la hipótesis sería que (a) la acción estatal se encuentra determinada por las preferencias y (b) las preferencias se encuentran determinadas por las identidades y los valores de una sociedad. Moravcsik identifica tres elementos centrales que dan contenido a una identidad social: (a) la geopolítica; (b) las instituciones políticas y (c) la regulación socioeconómica. Seguridad, política y economía serán entonces la tríada que hace a toda identidad social. Esto supone que la sociedad promueve permanentemente la discusión acerca de cómo organizar la seguridad, qué tipo de instituciones políticas son necesarias y qué tipo de modelo económico es necesario. ‘La política exterior estará de este modo motivada en parte por un esfuerzo por llevar a cabo las visiones sociales acerca de los límites legítimos, las instituciones políticas y los modos de regulación socioeconómica’ (Moravcsik 1997: 525).

Al momento de indagar acerca de la relación sociedad-estado, el *liberalismo comercial* afirma que los patrones de incentivo del mercado son cruciales para comprender la acción estatal. La idea es que los cambios en la estructura económica doméstica y global alteran los costos y beneficios del intercambio económico transnacional, creando presión en los gobiernos para bloquear o facilitar dichos intercambios a través de políticas exteriores económicas y de seguridad (Moravcsik 1997: 528). Refinando el argumento en su conjunto, la hipótesis sería que (a) la acción estatal se encuentra determinada por las preferencias y (b) las preferencias se encuentran determinadas por la estructura de costos y beneficios del mercado doméstico y global. Una hipótesis que se desprende de este razonamiento es que ‘a mayor beneficio económico para los actores privados poderosos, mayor incentivo,

otras cosas siendo igual, para presionar a los gobiernos a facilitar dichas transacciones' (Moravcsik 1997: 528).

El *liberalismo republicano* analiza la relación sociedad-estado en términos de cómo se articula la representación de demandas por parte de la sociedad. La variable central es entonces el modo de la representación política, que establece qué preferencias serán institucionalmente privilegiadas (Moravcsik 1997: 530). Refinando el argumento en su conjunto, la hipótesis sería que (a) la acción estatal se encuentra determinada por las preferencias y (b) las preferencias se encuentran determinadas por la forma de representación política. Esto significa que cuanto más cerrado es el sistema de representación política, mayor posibilidad existe para que las preferencias sean configuradas por un número muy pequeño pero poderoso de grupos políticos (partidos, sindicatos, corporaciones, etc.). Vinculado con ésta, la segunda observación es que 'cuanto menos sesgado sea el rango del grupos domésticos representados, menos probable será que apoyen políticas que impongan riesgos o costos altos sobre un espectro amplio de actores sociales' (Moravcsik 1997: 531).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Andrew Moravcsik (1997: 534) sostiene que estas tres variantes liberales presentan tres aportes sustanciales para la comprensión de la política internacional. Primero, la teoría liberal ofrece un conjunto de herramientas para explicar la variación en el contenido sustantivo de la política exterior. Mientras que el realismo y el institucionalismo no dan cuenta de un cambio en las preferencias, la teoría liberal puede señalar por qué estados con capacidades o información similar pueden tener distintas políticas exteriores. Segundo, la teoría liberal ofrece un conjunto de herramientas para explicar no sólo la variación en el contenido de la política exterior de un estado sino del sistema internacional en su conjunto. Mientras que el realismo asume la recurrencia en política internacional (cambios cuantitativos, distribución de capacidades, auge y caída de potencias), la teoría liberal establece una relación causal entre cambio económico, político y social y conducta estatal en política internacional. Tercero, la teoría liberal ofrece un conjunto de herramientas para explicar la política internacional moderna, en particular las transformaciones operadas en el triángulo Europa-Estados Unidos-Japón. Puesto de manera breve, se trata de un triángulo conformado por democracias liberales, interdependencia económica y una textura muy densa de instituciones internacionales de todo tipo. Estos tres aportes, sugiere Moravcsik, no significan que el realismo estructural y el institucionalismo deban ser rechazados por completo. Así como las tres variantes liberales pueden combinarse para ofrecer explicaciones más sofisticadas, la teoría liberal en su conjunto bien podría articularse con el realismo estructural y el institucionalismo. El objetivo sería ver bajo qué condiciones las hipótesis liberales son más fuertes que las realistas o institucionalistas. Moravcsik propone un modelo de investigación que analice la acción estatal como el resultado de dos instancias. En la primera instancia, el estado define sus preferencias a partir de las articulaciones entre la sociedad y el estado. Luego, en la segunda instancia, el estado debate, negocia o pelea por acuerdos particulares con otros estados. De este modo, se podría hablar de una división de tareas en donde la teoría liberal se propone explicar la primera instancia y el realismo estructural y el institucionalismo se proponen explicar la segunda instancia. De acuerdo a qué resultados se encuentren empíricamente, uno podría afirmar que la teoría liberal tuvo más poder explicativo que el realismo y el institucionalismo o viceversa.

Como se puede observar, la teoría liberal de Moravcsik abre el espacio conceptual para incorporar la identidad como una variable clave en al configuración de las preferencias. En este sentido, ofrece un modelo para articular identidad y política exterior de una manera más explícita que en los otros enfoques analizados anteriormente. Aunque Moravcsik no se define como constructivista, afirma que liberalismo y constructivismo, principalmente en la versión de Alexander Wendt, bien pueden trabajar juntos a partir de un pluralismo teórico y metodológico (Moravcsik 2001). El enfoque es sugestivo y de hecho ha motivado investigaciones empíricas muy atractivas, en particular explicaciones sobre la integración europea (Moravcsik 1993; Schimmelfenning 2001). El problema, sin embargo, es cómo dar cuenta de la construcción de identidades y cómo es que Moravcsik procede para su análisis. Si las identidades configuran las preferencias, ¿cómo se construyen esas identidades? La respuesta de Moravcsik no deja ninguna duda:

Los liberales no toman ninguna posición distintiva acerca del origen de las identidades sociales, las que pueden resultar de trayectorias históricas o ser construidas a través de la acción colectiva consciente o la acción estatal, ni tampoco se preguntan si en última instancia reflejan factores ideacionales o materiales (Moravcsik 1997: 525).

Puesto en otro lenguaje, a Moravcsik no le interesa si en la construcción de las identidades priman las estructuras o los agentes, o si prima lo material o lo discursivo. Así, el cuestionamiento de Moravcsik al realismo y al institucionalismo bien podría ser usado en su contra. Si estas dos teorías no tienen una teoría de las preferencias, la teoría liberal no tiene una teoría de la identidad. Así, mientras que el realismo e institucionalismo toman las preferencias como dadas, la teoría liberal de Moravcsik toma las identidades como dadas. Si los primeros reifican las preferencias, la teoría liberal reifica la identidad. Este debate nos introduce ya en el tratamiento otorgado a la identidad por parte de los constructivistas.

### **La identidad en la perspectiva constructivista**

El constructivismo no es una teoría sustancia sino formal. Al igual que el *rational choice*, el constructivismo establece que bajo determinadas circunstancias, los actores tenderán a comportarse de un modo u otro. En este sentido, el constructivismo presenta una lógica de interacción antes que afirmaciones sustantivas sobre la política

internacional. No tiene una visión pesimista u optimista, no tiene una visión de la naturaleza humana ni afirma que haya un interés objetivo (el poder, la seguridad o el bienestar) que guía la conducta de los estados. El constructivismo es más bien un estilo de razonamiento que apunta a desmontar las construcciones sociales presentes en procesos más o menos objetivos.

### *El constructivismo sistémico*

Alexander Wendt presenta un modelo diseñado para mostrar cómo la auto-ayuda y la política de poder son socialmente construidas en una condición de anarquía. Su perspectiva es definida como un abordaje 'idealista-estructural'. Por el término 'idealista' Wendt entiende que 'las estructuras de asociación humana están determinadas primariamente por ideas compartidas antes que por fuerzas materiales.' El término estructural significa que 'los intereses y las identidades de los actores son construidos por estas ideas compartidas antes que por la naturaleza' (1999: 1). De este modo, el concepto de ideas compartidas está definido en clave 'social' antes que 'material' y la idea de estructura implica privilegiar la visión sistémica antes que la individualista.

Wendt critica a Waltz por asumir que la estructura social de la política internacional es necesariamente una estructura de rivales o enemigos. Para Wendt, los estados pueden adoptar otro tipo de estructuras sociales y, por lo tanto, no existe una sola lógica de la anarquía sino tres: Hobbesiana, Lockeana y Kantiana. Cada cultura posee su propia lógica y responde a distintas distribuciones de conocimiento. Los intereses e identidades prevalecientes de los estados determinan si los mismos interactúan sobre la base de enemistad, rivalidad o amistad. De acuerdo con qué cultura domina los asuntos mundiales, se puede obtener distintos modelos de orden mundial. Una estructura bipolar en una cultura Hobbesiana resulta muy diferente a una estructura bipolar inscrita en una cultura Kantiana. Cada cultura tiene un juego de roles específicos como ser 'enemigo', 'rival' o 'amigo'. Estos roles se definen por las interacciones entre los actores las cuales, a su vez, moldean la identidad de los actores. Dicha identidad es reproducida por las expectativas mutuas y las estructuras cognitivas. Como sostiene Wendt (1999: 24), 'la polaridad material del sistema internacional importa, pero *como* importa depende de si los polos son amigos o

enemigos, lo cual es una función de las ideas compartidas.’ Durante más de 60 años Francia y Alemania definieron sus identidades e intereses en términos de la negación del Otro. Hoy ninguno de los dos puede definir sus intereses sin considerar al otro como una prolongación. Así, en lugar de hablar de identidades excluyentes los franceses y alemanes se encuentran envueltos en círculos concéntricos de identidades que van de la región local al estado y del estado a la Unión Europea. La identidad Serbia hizo el camino inverso: desde la convivencia inter-étnica con croatas y bosnios al nacionalismo en su expresión más radical y excluyente. Con este argumento Wendt intenta rechazar la idea Waltziana de que la Anarquía, como dato estructural, es un sistema de auto-ayuda en el cual los estados no se identifican positivamente con la seguridad del otro. ‘Una anarquía’, dice Wendt (1994:387-8), ‘puede ser un sistema de auto-ayuda, pero también puede ser un sistema de seguridad colectiva, que no es de auto-ayuda en ningún sentido.’

El punto central que nos interesa destacar es que para el constructivismo los intereses de los estados no están dados externamente por la anarquía como los neorrealistas afirman. Los intereses de un estado son el resultado de un proceso de construcción internacional de identidad que es parte de estructuras cognitivas más generales. En otras palabras, lo que los estados quieren depende de lo que los estados creen que son (la policía mundial, el centro de Europa, el puente entre la Unión Europea y los Estados Unidos, etc.) Y lo que los estados creen que son responde a un juego de distribución de conocimiento, no de capacidades materiales, entre ellos.

Aunque es Alexander Wendt quien ha elaborado en profundidad la construcción de la identidad estatal a partir de las relaciones entre estados, su construcción, sin embargo, no problematiza la naturaleza de la identidad estatal y como tal se queda a mitad de camino. Proponer un abordaje constructivista que pretenda analizar las identidades de los estados como base de la acción y, al mismo tiempo, dejar a un lado el proceso de construcción interna de la identidad estatal es por lo menos problemático. El riesgo que corre la propuesta de Alexander Wendt consiste en reemplazar la reificación que el *mainstream* hace de los intereses con la reificación de las identidades. Puesto de otro modo, el riesgo constructivista consiste en problematizar los intereses al mismo tiempo que aceptar las identidades como dadas. Para trabajar de manera más coherente, el constructivismo necesita problematizar tanto los intereses como las

identidades. Para esto, es necesario mostrar cómo las identidades se construyen al interior de los estados y cómo esas identidades informan la política exterior. Esto supone deshacerse de la idea antropomórfica del estado y abrir la caja negra sujeta a tensiones y negociaciones permanentes. Para Wendt, sin embargo, ‘los estados son actores reales a los cuales les podemos atribuir legítimamente cualidades antropomórficas como deseos, creencias e intencionalidad...(el estado) es un actor que no puede ser reducido a sus partes’ (1999: 197); los estados ‘también son personas’ (215) y de este modo ‘forman sus identidades e intereses interactuando unos con otros’ (245). Esto es problemático. Maja Zehfuss observa que (2002: 89) ‘Wendt no considera la constitución de estados como sujetos en primer lugar’, ‘defiende una concepción antropomórfica del estado’ y por lo tanto ‘no puede dar cuenta de la complejidad y la contingencia de la identidad restringiendo a la identidad a una cuestión de límites.’ Para Zehfuss, ‘excluir el proceso de la construcción del estado como un portador de identidad y el proceso doméstico de articulación de la identidad es parte del problema. Esto reduce a la identidad a algo a ser negociado entre estados’ (89). En este sentido, Steve Smith sostiene que el trabajo de Wendt no permite establecer ningún vínculo entre el análisis de política exterior y el constructivismo porque la noción de Wendt del estado como actor le quita todo rol a las influencias domésticas en la conducta de política exterior. ¿Cómo dar cuenta de la construcción doméstica de la identidad y su relación con la política exterior?

### *Constructivismo, identidad y política exterior*

Toda identidad colectiva es siempre problemática, se encuentra vinculada con dinámicas internas al grupo que, interactuando con otras identidades externas, se configuran de modos particulares. El constructivismo sistémico planteó la pregunta correcta (¿cómo se constituyen los intereses en relación con la identidad?) pero reprodujo la abstracción Waltziana al dejar de lado las dinámicas internas al estado. En un trabajo posterior a su libro *Teoría Social de la Política Internacional*, Alexander Wendt reitera su disposición a tratar al estado como una persona ya que esto trabaja como una ‘ficción útil, una metáfora conveniente para las acciones de los individuos, no una descripción de cómo el mundo es realmente’ (Wendt 2005: 40). Así, Wendt asume que los estados son sistemas estructurados, auto-organizados con intenciones reales e intereses reales. Esto no significa, observa Wendt, que no exista

debate dentro del estado acerca de cuál debería ser su rumbo en política internacional. Comprender este debate, observa Wendt, implicaría un estudio en detalle de la política doméstica, algo que su enfoque desestima. Como él mismo se expresa:

[La] Teoría Social [de la Política Internacional] no es un libro acerca de la identidad estatal sino acerca del sistema de estados, el cual no se reduce a los estados individuales. Todo lo que es necesario para que el supuesto del estado como persona esté justificado a nivel del sistema es que el debate doméstico esté lo suficientemente estructurado de modo tal que produzca intenciones colectivas unitarias hacia otros estados en un momento dado (2005: 41).

Y más adelante concluye:

Teoría Social es una teoría del sistema de estados, no del estado. La realidad es organizada de manera jerárquica, y los estados están simplemente más abajo en la jerarquía que el sistema de estados. En este sentido, por lo tanto, sus identidades tienen que de algún modo ser tomadas como dadas, evitando un holismo radical (: 45).

En otro debate reciente, precisamente sobre el tema de la personificación estatal, Alexander Wendt (2005) reconoce que es totalmente válido descender al nivel sub-estatal para explicar lo que sucede en política exterior. El problema que se plantea, entonces, es cómo incorporar esta dimensión en una perspectiva constructivista. Su respuesta es la siguiente:

La pregunta real que deberíamos preguntarnos, entonces, es ¿“bajo qué condiciones deberíamos tratar a los estados como personas”? No he podido abordar esta cuestión en mi artículo anterior, y todavía no tengo la respuesta. Pero intuitivamente parece que el estado como persona será un supuesto más útil en teorías de política internacional, en donde el objetivo es explicar la conducta de diferentes colectividades, que en teorías de política exterior, en donde el objetivo es explicar la conducta de un solo estado (2005: 359).

Como se puede observar, luego de varios años de desarrollo teórico, Alexander Wendt tomará el debate acerca de la naturaleza agencial del estado, concluyendo que su perspectiva no puede dar cuenta de la construcción doméstica de la identidad de los estados. Esto es razonable en tanto su modelo teórico siempre fue presentado como sistémico y por lo tanto la construcción de las identidades sería resultado de un

proceso de interacción entre estados y no la resultante de las pujas y negociaciones internas. Poco espacio deja este modelo para analizar la política exterior de un estado en particular. Precisamente esta será la tarea del próximo capítulo: definir la relación entre identidad y política exterior y diseñar un modelo de investigación empírica.

## **Conclusión**

El objetivo de este capítulo consistió en hacer un breve análisis del lugar que la identidad ocupó en la teoría de las Relaciones Internacionales. Como se puede apreciar, los debates teóricos han tendido a privilegiar el nivel sistémico como el más adecuado para comprender la política internacional. En otras palabras, se trata de enfoques que van ‘de afuera hacia adentro’ o del sistema a la unidad. Así, el concepto de anarquía, aunque de diversos modos, es central a la hora de ofrecer explicaciones acerca del comportamiento de los estados. Segundo, y en parte como resultado del primer supuesto, el estado es visto como un actor racional y unitario, de carácter antropomórfico, y cuyas decisiones centrales en política exterior son el producto de su ubicación en la distribución de capacidades (realismo), de la institucionalización del sistema internacional (neoliberalismo) o de la distribución de roles y conocimiento (constructivismo). Tercero, aunque difieren en la ontología del sistema internacional, los tres enfoques comparten la empresa positivista en términos epistemológicos. Los tres enfoques creen en el conocimiento objetivo, la posibilidad de establecer teorías científicas y en la idea de que la realidad está ‘ahí afuera’ para ser observada. Cuarto, a pesar de estas similitudes, los tres enfoques presentan dos diferencias importantes que también conviene destacar. Primero, la ontología del realismo es esencialmente material, la del liberalismo es institucional y la del constructivismo es social. Esto significa que lo que ‘mueve’ a los estados a actuar puede ser el poder económico y militar, las instituciones y normas o las culturas. Segundo, existe una diferencia clave a la hora de estudiar la relación entre intereses e identidades. Para el realismo y para el liberalismo las identidades estatales no son un factor que altere los intereses, en parte porque las identidades son estables, los estados son unidades similares y por lo tanto todos los estados quieren lo mismo: asegurar su supervivencia y maximizar posiciones. Aunque haya estados que se parezcan a una manzana, otros a una pera y otros a una naranja, en definitiva todos los estados son frutas y por lo tanto comprender identidades no constituye una brújula para comprender acciones. El



constructivismo, por su parte, invierte la relación y afirma que la identidad es la base de los intereses y por eso comprender los intereses de un estado significa indagar en su identidad. El constructivismo acepta que todo estado quiera sobrevivir (mantener la identidad corporativa en su lenguaje) pero los estados tienen otras identidades que son más cambiantes y que influyen en la definición de los intereses nacionales.

Aunque el constructivismo en su perspectiva sistémica ofrece un marco más amplio para comprender la política exterior de un estado, al no indagar en la naturaleza doméstica del estado, sin embargo, el constructivismo sistémico se queda a mitad de camino. El riesgo, por lo tanto, consiste en reificar el concepto de identidad en lugar del concepto de interés. Resulta problemático afirmar que las identidades configuran intereses al mismo tiempo que descartar la posibilidad de indagar en primer lugar en cómo se configuran las identidades. Como se observó más arriba, en la perspectiva sistémica del constructivismo, las identidades terminan siendo negociadas entre estados con características antropomórficas. La idea central, entonces, es que para comprender la relación entre identidad y política exterior es necesario introducirse en el ámbito doméstico y abordar la construcción social de las identidades políticas y su influencia en la política exterior. Esta será la tarea del próximo capítulo.

## **Identidad y Política Exterior: Precisiones Conceptuales y Diseño de Investigación**

Al indagar en las fuentes del interés nacional y al analizar estos intereses en términos de identidades, el constructivismo ha hecho una contribución importante al estudio de las relaciones internacionales. Pero, como vimos en el capítulo 1, esta empresa teórica corre el riesgo de reemplazar la reificación de los intereses por la reificación de las identidades. En otras palabras, el peligro para el constructivismo consiste en problematizar los intereses al mismo tiempo que tomar las identidades como dadas y no problemáticas. Por el contrario, esta tesis sugiere que es tan necesario problematizar los intereses como las identidades. Esto implica demostrar cómo la identidad que configura la política exterior de un estado ha sido construida, cómo es comprendida y cómo esta comprensión da lugar a los intereses nacionales que guían la política exterior.

La política exterior está condicionada por representaciones de aquellos asuntos (países, amenazas, crisis, etc.) que busca encarar. Toda política exterior necesita darle un sentido a la situación y construir sus objetos más relevantes. Para esto, la política exterior acude a un repertorio de atributos de identidad que sirven para hacer posible algunas acciones y restringir otras. De este modo, la meta de toda política exterior es crear un vínculo estable entre representaciones de identidad y la acción propuesta. Llevar a cabo esta meta requiere lo que Lene Hansen llama una ‘estabilidad discursiva’ (2005: 18). Dicho de otro modo, el vínculo entre identidad y política es siempre discursivo (“hacemos esto porque somos aquello”) pero no en el sentido de que la identidad *causa* la política sino que la identidad aparece, al mismo tiempo, como la precondition de la acción y como reproducida por esa misma acción. En otras palabras, el foco de análisis descansa en el supuesto de que el vínculo entre identidad y política exterior no es causal sino constitutivo. Esto implica estudiar las combinaciones contingentes entre identidad y acción inscriptas en una política exterior específica (Hansen 2005: 12).

Ole Waever es uno de los autores que más ha trabajado la relación entre identidad y política exterior. Para Waever, la idea de indagar en los patrones de pensamiento de

un país específico es una empresa útil para hacer más inteligible la acción externa de los estados. La propuesta teórica de Waever (1996) consiste en presentar un modelo estructural de discursos nacionales sobre el estado y la nación. No se trata de una teoría general de política exterior ya que no es un esquema apto para dar cuenta de todas y cada una de las acciones externas de un estado. Se trata, sin embargo, de un esquema conceptual cuyo valor reside en ofrecer una explicación clara, incluso elegante, de las líneas centrales de la política exterior.

Waever argumenta que a la hora de estudiar la política exterior de un estado resulta crucial comprender los discursos de identidad del estado y la nación, porque, en términos generales, la política exterior de un estado necesita poder articularse con una visión de su propia identidad. Hablar de identidades significa hablar de relaciones entre un Yo y un Otro. Aunque la relación con el Otro (sea un Otro espacial, temporal o axiomático) es crucial, Waever afirma que un abordaje discursivo de la identidad no tiene por qué suponer que el antagonismo sea la principal fuente de sentido y construcción de una identidad. El contraste claro y típico entre Yo/Otro tiene cierta capacidad para explicar y movilizar sentidos pero dada su naturaleza circular (el Otro es lo opuesto a Nosotros, Nosotros somos lo que no es El) deviene en una explicación tradicional muy parecida al concepto de ‘imágenes de enemigo’ desarrollado por los estudios de paz. Esto no significa descartar el lugar del Otro en la construcción de la identidad pero sí llamar la atención sobre la posibilidad de construir sistemas no-antagónicos de diferencias. Para esto, resulta crucial indagar en la construcción de un Nosotros a partir de una constelación central o núcleo de constelaciones desde donde se genera gran parte del discurso nacional. Esto significa dos cosas. Primero que los Otros no son siempre actores amenazantes, en tanto diferencia, para construir identidades.<sup>6</sup> Segundo, que el Nosotros tiene también sus Otros internos y por lo tanto es necesario prestar atención a los distintos Nosotros que se articulan en un discurso nacional. Esta presencia de distintos Nosotros en competencia supone una tensión constante entre, por un lado, la presencia de discursos alternativos sobre la identidad

---

<sup>6</sup> Jennifer Milliken (1999) (1999), por ejemplo, sostiene que la identidad de los Estados Unidos durante la Guerra Fría no sólo se construyó sobre el Otro que fue la Unión Soviética sino también sobre otros tipos de ‘otros’ que no amenazaban su identidad sino que por el contrario la aseguraban. Milliken se refiere a la relación entre Estados Unidos y los países en vías de desarrollo que eran parte del llamado Mundo Libre y cómo esta relación era inscrita en términos de líder/socio y guardián/niños. Roxane Doty (1996) (1996), por su parte, hace un análisis de los “encuentros imperiales” entre el Norte y el Sur en donde también identifica representaciones dominantes en torno al eje guardián/niños.

y, por otro lado, la necesidad de estructurar una política exterior en términos de un ‘interés nacional’ que represente la identidad, ideas y valores de una comunidad en su inserción internacional.

La idea de un ‘interés nacional’ está en el centro de nuestra tesis en tanto la política exterior se estructura en gran medida en torno al discurso del interés nacional. Esto supone que una nación debe trascender las divisiones internas para llevar a cabo una política exterior coherente que se supone beneficie a todo el país. Este discurso asume que la política exterior no representa a una fracción de clase o una facción del poder político sino que representa los intereses permanentes que van más allá de la coyuntura política y las divisiones domésticas. Tomando los conceptos de Ernesto Laclau (2002), se podría afirmar que el discurso de política exterior exige que todas las diferencias internas a un país se transformen en una cadena de equivalencias hacia el exterior. El exterior viene a ser un exterior constitutivo sin el cual no sería posible constituir una identidad política en primer lugar. El interés nacional presupone que toda diferencia interna debe ser trascendida para hacer frente a los desafíos que se supone afectan a todo el país, lo cual requiere una respuesta de toda la sociedad. Si los actores políticos se ven posicionados en términos de diferencias de unos con otros al interior del país, esos mismos actores deberían posicionarse en términos de equivalencias de unos con otros en relación a un mundo exterior que afecta a todo el país por igual. Lograr esto, sin embargo, es al mismo tiempo necesario e imposible. Es necesario porque se supone que la política exterior debe ser la expresión de una voluntad general o de un conjunto de objetivos compartidos por toda la sociedad. Es imposible porque la cadena de equivalencias nunca puede cerrarse sobre sí misma, en una completa disolución de las diferencias internas. El resultado es que siempre el interés nacional va a ser una configuración hegemónica en donde una fracción asume la representación de toda la sociedad. Puesto en otros términos, un discurso hegemónico de identidad es aquel que asume ser -o se presenta como- el discurso que encarna la mejor representación de una comunidad. Este proceso tiene una dimensión material, que se vincula con el poder que tienen los distintos actores para hacer traducir demandas en respuestas políticas. Pero este proceso es imposible sin una dimensión discursiva previa que dota a los actores políticos de un conjunto de sentidos e interpretaciones acerca de cómo llevar a cabo el interés nacional. Esa dimensión discursiva no es ni más ni menos que la identidad.

## 1. Definiendo la identidad

La identidad es una dimensión central en la constitución de los sujetos. Todo sujeto (individual o colectivo) se enfrenta a la necesidad de satisfacer cierta ansiedad por la indeterminación del ser (Ortiz 2002). Esta necesidad opera en varios niveles. Un individuo puede tener múltiples identidades que lo definen como padre, jefe de prensa, esposo, vecino, socio del club, activista ambiental, etc. A su vez, los grupos buscan definir un ‘nosotros’ que muchas veces varía según el contexto y la situación en la que interactúan con otras identidades. En política internacional, el estado ha sido (y sigue siendo) el espacio organizador que contiene la identidad *dentro* de los estados y la diferencia *entre* estados. Los gobiernos, por su parte, hablan de identidad nacional, como si hubiera una esencia con la cual todos los individuos y grupos de una nación se identificaran de manera completa. Incluso se puede ir más lejos y adoptar escalas más amplias. Quienes estudian la Unión Europea se interesan por las condiciones de posibilidad para que emerja una ‘identidad europea’ que dote de sentido a todo el proyecto de integración. Samuel Huntington (1993) supuso al final de la Guerra Fría que los procesos de identificación llegarían a su límite lógico máximo: las civilizaciones. Supuso, además, que el acercamiento entre éstas como producto de la globalización sería la causa central del conflicto en el siglo XXI. El mundo quedaría dividido en identidades civilizacionales chocando entre sí.

Cuando hablamos de identidad política en términos de política exterior, estamos haciendo referencia a la identidad de una comunidad política. Una comunidad política, siguiendo a Bhikhu Parekh (1994: 501) es un grupo territorialmente concentrado de personas, unidas por su aceptación de un modo común de conducir sus asuntos colectivos, incluyendo un cuerpo de instituciones y valores compartidos. En este sentido, la identidad política no yace en lo que sus miembros comparten de manera individual sino colectiva, no de manera privada sino pública y tiene, por lo tanto, una dimensión institucional en la que el estado es el foco de la comunidad política. Al hacer hincapié en la dimensión colectiva y política de la comunidad, la identidad de la que hablamos no está hecha de hábitos, temperamentos, costumbres, prácticas sociales u otros elementos que pertenecen a la dimensión etno-cultural. Estas características no son compartidas por todos los miembros de la comunidad sino que se presentan de manera dispersa en la población. Estos factores, observa

Parekh (1994: 502), no pertenecen a la vida pública o política y como mucho definen y distinguen a los alemanes de los canadienses pero no a Alemania de Canadá.<sup>7</sup> De este modo, la identidad política que nos preocupa en esta tesis no es la identidad de los argentinos y los brasileños con sus costumbres, personalidades, creencias, etc. sino la identidad de la Argentina y Brasil en tanto comunidades políticas que se insertan en el ámbito internacional a través de sus respectivos estados representados en los gobiernos de turno.

Las identidades políticas están hechas de herencia pero también de elección. Estas se desarrollan a partir de estructuras heredadas pero que pueden ser alteradas, dentro de límites, por los actores centrales de la comunidad política. El enfoque acá adoptado sigue una posición intermedia entre el puro estructuralismo y el individualismo metodológico y por lo tanto asume la existencia de una interacción dialéctica entre agentes y estructuras.<sup>8</sup> Este enfoque, asimismo, se opone a la visión realista o substancialista, según la cual la identidad está históricamente determinada y constituye un hecho inalterable de la vida, heredado pasivamente por cada generación. También se opone, en el otro extremo, a la visión voluntarista de la identidad, según la cual cada generación puede, a voluntad, construir la identidad de su elección de acuerdo a sus intereses y necesidades del momento. Adoptando un

---

<sup>7</sup> Parekh (1994: 502) observa el error analítico que supone no distinguir entre la dimensión política y la dimensión cultural. Esta confusión, afirma, 'asemeja la comunidad política con la cultura del grupo nacional o etnia dominante. Esto significa que uno no puede ser un ciudadano pleno de, digamos, Gran Bretaña, al menos que uno sea culturalmente británico o incluso inglés y comparta el carácter y las prácticas culturales que se suponen son comunes a las personas británicas.'

<sup>8</sup> La idea central que da origen a estas categorías es que los agentes y las estructuras sociales son fundamentalmente entidades interrelacionadas y por lo tanto no es posible dar cuenta de una sin comprender o invocar a la otra: para algunos habrá más énfasis en el lado de la acción, para otros más énfasis en el lado de la estructura. Como afirman Thomas Risse et al, 'Las identidades colectivas definen y dan forma en primer lugar cómo los actores ven sus intereses materiales e instrumentales percibidos y cuáles preferencias son vistas como legítimas y apropiadas para poner en marcha las identidades. Al mismo tiempo, un cambio en los intereses materiales e instrumentales percibidos podría con el tiempo llevar a cambios en las identidades colectivas' (Risse 1998). El debate agente-estructura parece no tener definición, precisamente porque aborda uno de los puntos más cruciales de la acción colectiva: si los agentes actúan a partir de estructuras previas o si las estructuras son el resultado de la acción de agentes. Como observan Bevir y Rhodes, sin embargo, es necesario distinguir entre agencia y autonomía. Algunos post-estructuralistas confunden un cuestionamiento a la autonomía de la agencia con un cuestionamiento a la agencia misma. 'Sin embargo, un rechazo de la autonomía no implica un rechazo a la agencia. Podemos aceptar que la gente siempre comienza con un discurso o una tradición y aún así verla como agentes que pueden actuar y razonar en formas novedosas para hacer variar esta tradición. Los proponentes de un abordaje interpretativo no tienen motivo para descartar la agencia junto a la autonomía. Cuando defienden una capacidad para la agencia, sin embargo, podrían reconocer que esta siempre ocurre en un contexto social que la influye. La agencia no es autónoma, está situada' (Bevir y Rhodes 2005: 172).

camino medio, la identidad es producto de estructuras identitarias heredadas pero susceptibles de alteraciones y por lo tanto siempre se trata de un juego entre cambios y continuidades. Estas observaciones son otra forma de decir que las identidades políticas, como otras identidades, son siempre construcciones sociales en procesos de (re)definición.

Si las identidades son construcciones sociales, éstas no poseen una existencia pre-discursiva sino que son construidas principalmente a través del discurso político. Al tratarse de construcciones sociales, las identidades políticas vienen a ser el discurso de un Yo colectivo y por lo tanto el resultado de un discurso hegemónico que le da sentido al estado en cuestión: construye un pasado, una visión del mundo y un lugar del estado en esa representación. De este modo, las estructuras discursivas condicionan las alternativas posibles de acción. Toda política exterior debe de algún modo sostener una relación con la estructura discursiva porque los políticos tienen que estar siempre en condiciones de argumentar ‘adonde nos lleva’ tal o cual acción. Esta construcción se produce en y a través de luchas hegemónicas que buscan establecer un liderazgo político y moral-intelectual a través de la articulación de sentido e identidad. Así, discurso y poder se encuentran entrelazados: los discursos no ‘flotan’ libremente sino que se construyen en y a través de espacios de poder específicos.

Aunque toda identidad política se construye frente aun Otro, es necesario hacer dos observaciones centrales. Primero, el Otro no necesariamente tiene que ser un sujeto antagónico, definido en clave de enemigo, como siguiendo la idea Huntingtoniana de que uno sabe quién es cuando sabe contra quién está. Aunque la definición de un enemigo puede ser clave en la comprensión de las identidades, esta lógica no es necesaria sino contingente y por lo tanto el antagonismo no constituye necesariamente parte de una identidad. El antagonismo, en todo caso, puede ser un ‘valor’ de la variable identidad. La identidad influye de maneras más sutiles y complejas en política exterior que fijando enemigos. ¿Quién es el enemigo de Alemania? ¿Y de Suiza? ¿Y de la Argentina? Segundo, el Otro no necesariamente tiene que ser otro estado o actor internacionales. El Otro no sólo es una categoría espacial sino también temporal y axiológica. El Otro de un estado o región puede ser, por ejemplo, el pasado, como afirma Ole Wæver de la Unión Europea cuando observa

que el Otro de la Unión Europea no es el Islam o la globalización o los Estados Unidos: es su propio pasado y por lo tanto la UE busca siempre evitar que el futuro sea como su pasado. En la Unión Europea, el pasado es una categoría en equivalencia con la guerra, el conflicto, el equilibrio de poder y el discurso de la Realpolitik. De este modo, la UE implica una movida hacia la paz, la cooperación, el centro (Bruselas) y el discurso de la comunidad de seguridad o de la no-guerra.

A partir de estas observaciones, estamos en condiciones de precisar qué vamos a entender por la identidad política, en este caso la identidad internacional, de un estado: *el conjunto de atributos que definen en términos hegemónicos a una comunidad política que se inserta en el ambiente internacional y que se conforma a partir de estructuras discursivas heredadas pero susceptibles de ser alteradas en función de la (re)construcción social de distintos tipos de Otros: espaciales, temporales y axiológicos.*

## **2. El vínculo entre identidad y política exterior**

El foco analítico de esta tesis reside en la construcción discursiva de la identidad y su relación con la política exterior, vista como una práctica que busca estabilizar identidad y acción. Aunque la forma en que la identidad y la política exterior interactúan es siempre una cuestión empírica, es posible establecer por lo menos tres líneas de vinculación.

El primer tipo de relación consiste en pensar la identidad como una herramienta que los sujetos utilizan para darle sentido al mundo que los rodea y por lo tanto para moldear las acciones. Los sujetos interpretan la realidad a partir del discurso que tienen de ellos mismos. Este vínculo entre identidad y práctica plantea la necesidad de indagar discursos para distinguir diferentes comprensiones de la información y la situación del sujeto de acuerdo a diferencias en las identidades.

El segundo tipo de relación entre identidad y práctica es la clásica construcción de la identidad de un sujeto a partir de su relación con el Otro. Esta articulación supone estudiar la distancia social entre el Yo y el Otro. A diferencia del primer tipo de relación, el *contenido* de las identidades importa menos y la *relación* entre



identidades importa más. Uno podría esperar que a una máxima similitud dentro del Yo y una máxima diferencia con el Otro, la armonía sea el principal proceso dentro del Yo y el conflicto sea el proceso típico de la relación con el Otro. De manera inversa, uno podría esperar que a una máxima diferencia dentro del Yo y una máxima identidad con el Otro, el conflicto interno sea el principal proceso dentro del Yo y la cooperación el principal proceso con el Otro.

El tercer tipo de relación entre identidad y práctica es la voluntad o el deseo de un sujeto de interpretar un rol (construirse una identidad) y la apropiación de normas de conducta que van asociadas a ese rol. Esto supone conocer el contenido de la identidad que se está ‘interpretando’ y las huellas y expectativas de rol asociadas con contenidos particulares.

Visto desde esta perspectiva, la identidad tiene una dimensión cognitiva y una dimensión social. Ambas son cruciales para comprender su relación con la acción externa de los estados. Tanto la dimensión cognitiva de la identidad (cómo interpreto el mundo) como la dimensión social (quién soy en relación a Otro y quien quiero ser) influyen de manera crucial en la acción externa. Por otro lado, la identidad actúa como una variable que limita o restringe las políticas que puede adoptar un estado. Como observa Henrik Larsen, ‘un discurso particular, o constelación de discursos, hace posible un cierto rango de políticas y hace menos posible otros, y por lo tanto puede ser visto como un marco estructural de política exterior’ (1999: 455). En este mismo sentido, William Bloom (1990) señala siete hipótesis generales que servirán para orientar el análisis empírico. Primero, el estado, en términos de sus decisiones en política exterior, puede poner en acción, manipular, apropiar – o ser manipulado por – la dinámica de identidad nacional. Segundo, es una característica constante en toda política doméstica que exista una competencia política por apropiarse de la dinámica de identidad nacional.<sup>9</sup> Tercero, ningún gobierno o grupo político puede afrontar presentar una política que está fuera del discurso aceptado de interés nacional y por lo tanto que ponga en peligro o amenace la identidad nacional. Dado que las identidades sirven como factores que movilizan y justifican la acción externa, la política exterior

---

<sup>9</sup> Como observa Bloom, ‘Si un político, entonces, puede simbólicamente asociarse con la identidad nacional y movilizarla, entonces posee el monopolio virtual del apoyo popular. [...] Esto quiere decir que las facciones políticas compiten entre sí para ser percibidas como el partido cuyas políticas y enunciados son las que mejor acrecientan la identidad nacional y la protegen de amenazas externas’ (1990: 80).

puede volverse en determinado punto atrapada en el discurso de la identidad estatal. Así, cuando los políticos explican la política exterior en términos de identidad, son candidatos a ser penalizados en el futuro si la política exterior es vista como contraria a la identidad nacional. De este modo, los discursos de identidad constituyen una suerte de ‘dependencia de la trayectoria’ (*path dependency*), limitando lo que los actores políticos pueden hacer luego. Cuarto, la identidad nacional es un proyecto de construcción permanente que requiere articularse a las transformaciones internas y externas. Quinto, la dinámica de identidad nacional puede ser puesta en acción por imágenes internacionales manipuladas por el gobierno o por otros actores. Sexto, el público nacional siempre reaccionará contra políticas que puedan ser percibidas como siendo una amenaza a la identidad nacional. Séptimo, inversamente, el público nacional siempre reaccionará a favor de políticas que protejan o acrecienten la identidad nacional.

### **3. Diseño de investigación**

El diseño de investigación que desarrollamos busca estar en sintonía con el punto focal de esta tesis: la relación entre identidad y política exterior en la Argentina y Brasil. Esta tesis no analiza relaciones interestatales, ni procesos de interacción entre diversos actores. El objetivo es otro: investigar las predisposiciones de acción internacional a partir de una estructura identitaria doméstica. Se trata, en definitiva, de domesticar el constructivismo para explicar diseños de política exterior. Esto requiere hacer seis observaciones preliminares.

Primero, dado que se trata de una perspectiva constructivista basada en la dimensión discursiva de la identidad y su relación con la política exterior, el diseño de investigación no se orienta a un método o a una teoría sino a un problema y por lo tanto es un proceso más inductivo que deductivo. Segundo, un diseño de este tipo no significa en absoluto negar la existencia material de los objetos ni dejar de contar con datos empíricos relevantes. Asume que la dimensión material es significada a través del discurso y por lo tanto el objetivo es identificar constelaciones de sentido que sirvan de base para la acción.<sup>10</sup> Tercero, de este modo, las preguntas a realizar no

---

<sup>10</sup> Mientras la estrategia naturalista busca ‘explicar’ y la estrategia crítica busca ‘transformar’, la estrategia interpretativa busca ‘comprender’. Mientras que la explicación de un fenómeno supone desagregarlo en sus partes constitutivas y observar de qué manera estas se relacionan entre sí en

serán del tipo *por qué sucedió x*, sino *cómo fue posible que sucediera x* (Doty 1993). Las preguntas por el *por qué* presuponen que hay actores dados en contextos dados y con significados que no se ponen en cuestión. Las preguntas por el *cómo* interrogan de qué manera se construyen los sujetos, los objetos y las predisposiciones interpretativas de manera tal que determinada política o curso de acción fuera posible. Cuarto, se puede afirmar que existe cierto “aire de familia” entre el análisis de discurso y el análisis de caso comparado. Dado que la teoría del discurso presupone un amplio conocimiento de cada problema a investigar, resulta difícil estudiar discursos observando *N* grandes. Más allá, tanto el análisis de discurso como el estudio de casos son herramientas inductivas que investigan desde marcos conceptuales pero que reconstruyen las hipótesis a medida que avanzan en la investigación. Una de las objeciones más comunes al análisis de casos es que los resultados, por ser tan específicos, no pueden ser generalizados a otros casos. Aunque los resultados no permiten generalizaciones estadísticas que amplíen el universo a ser explicado, sin embargo, el análisis de casos puede servir para generalizaciones analíticas que amplíen el desarrollo teórico y posibiliten, en posteriores investigaciones, generalizaciones estadísticas. Quinto, el hecho de que la articulación entre identidad y política exterior es constitutiva no implica la imposibilidad de una separación analítica. Una distinción entre identidad y política exterior facilita el análisis de cómo el discurso construye una estabilidad entre ambas. Esta distinción no necesariamente tiene que seguir el proceso empírico concreto por el cual los políticos deciden sus asuntos externos.<sup>11</sup> Finalmente, una vez analizado cada caso en profundidad la idea es establecer comparaciones entre los mismos, atendiendo las particularidades que esto supone: no se trata de comparar esencias ni instituciones

---

términos de causalidades, la comprensión de un fenómeno supone analizar el todo en su complejidad, de manera holista, y prefiere privilegiar procesos mutuamente constitutivos antes que relaciones de causalidad. La estrategia de interpretación privilegia técnicas cualitativas y por lo tanto la confiabilidad y la validez de las aseveraciones suelen descansar en la complejidad y rigurosidad de los argumentos presentados por el autor y no en instrumentos objetivos de medición. Esta tradición, a su vez, trabaja con categorías de análisis que no se desprenden desde la teoría sino desde los problemas estudiados. La interpretación es más inductiva que deductiva. Esta tesis se inscribe en una estrategia interpretativa y por lo tanto se construye a partir de una metodología esencialmente cualitativa, empírica e inductiva aplicada al estudio de tres casos comparados.

<sup>11</sup> Como observa Lene Hansen: ‘Empíricamente, el proceso de toma de decisión en política exterior no separa la articulación de identidad del diseño de la política, sino que construye identidad y acción ajustando mutuamente a las dos. Rara vez los políticos se sientan a tener una ‘discusión sobre la identidad’ separada de la consideración acerca de qué acciones se pueden llevar a cabo, ni tampoco se deciden políticas sin deliberaciones de identidad. Incluso doctrinas de política exterior que involucran concepciones de ‘interés nacional’, ‘capacidades militares’ e ‘intereses de seguridad’ son articuladas dentro de discursos de ‘seguridad nacional’ que descansan en construcciones de identidad nacional’ (Hansen 2005: 29).

equivalentes o idénticas ya que cada caso es particular. Se trata de identificar semejanzas o similitudes.

Metodológicamente, la mejor manera para estudiar el nexo (y su estabilidad) entre identidad y acción es concentrarse en debates o asuntos específicos. Resulta problemático afirmar que *toda* la política exterior de, por ejemplo, Brasil descansó en *una* representación específica de identidad. Esto supondría pensar que una construcción específica de identidad siempre llevará a la misma política exterior o que una política exterior específica siempre supondrá la misma construcción de identidad (Hansen 2005: 31). Por el contrario, se trata de estudiar debates o eventos específicos dentro de cada gobierno y ver de qué manera trabajó en cada caso el vínculo entre identidad y acción, cuáles fueron los factores que posibilitaron la estabilidad entre ambas o cuáles fueron los condicionantes que bloquearon la posibilidad de un discurso estable.

La principal herramienta para comprender la identidad y su vinculación con la política exterior será el análisis de discurso. El análisis de discurso supone una ontología anti-esencialista, afirmando que no hay esencias previas, auto-determinadas, capaces de estructurar la totalidad de manera objetiva. Supone, también, una epistemología post-positivista que afirma que el mundo existe independientemente de nuestras representaciones, pero la verdad no es un atributo del mundo. El mundo existe ahí afuera, pero no la verdad. La verdad no es una propiedad del mundo sino una afirmación, construida socialmente, que hacemos del mundo. De este modo, el discurso puede ser visto como una estructura de sentido dinámica, un sistema finito de elementos lingüísticos que nos ayudan a comprender el mundo. En ocasiones, algunos elementos de la estructura son más importantes que otros. Estos elementos son lo que Ernesto Laclau y Chantal Mouffe denominan ‘puntos nodales’. Estos elementos se estructuran en un discurso que se presenta como totalidad, aunque el cierre sea parcial. El objetivo siempre consiste en dominar un espacio discursivo en particular al limitar el número de puntos nodales y sus significados. Un discurso es más estable y duradero cuando logra reducir el número de explicaciones sobre un fenómeno mediante la exclusión de otros significados. Visto de esta manera, un hecho presentado como algo objetivo e irrefutable no es otra cosa que un discurso que se ha sedimentado a lo largo del tiempo y el espacio. El cierre del discurso, sin

embargo, es siempre parcial porque los discursos siempre pueden ser desafiados por estructuras alternativas de sentido. Dado que el discurso nunca puede acceder a la totalidad, su carácter de incompleto es constitutivo de su búsqueda hegemónica. La noción de discurso supone entonces que ‘el momento de la mediación resulta constitutivo y el acceso a lo inmediato está postergado’ (Laclau 2002: 63). De este modo, la teoría del discurso sostiene una visión relacional, contextual e histórica acerca de la construcción de las identidades políticas.

Una de las críticas que recibe el análisis de discurso es que, al trabajar sobre el lenguaje público, no puede tomar cualquier afirmación como cierta y por lo tanto necesita distinguir entre afirmaciones verdaderas y ‘puras mentiras de los políticos’. La pregunta es la siguiente: ‘¿Cómo sé si lo que dice el político X lo puedo tomar en serio (el político cree en lo que está diciendo) o si se trata de una pura mentira estratégica con fines electorales o de otro tipo? La teoría del discurso afirma que es imposible conocer las verdaderas intenciones de los actores y por lo tanto no tiene sentido preguntarse si tal o cual enunciado es algo que tal o cual agente quiso decir. Más allá, afirmar que un político hoy dice ‘blanco’, mañana dice ‘negro’ y pasado ‘gris’ supone que los políticos pueden en todo momento decir lo que más les convenga sin importar las consecuencias de sus expresiones. Esta afirmación no puede explicar por qué los discursos permanecen relativamente estables y por qué los políticos tienen que acudir a una lógica pública (elaborado por ellos o por sus pares) para explicar determinadas acciones.<sup>12</sup> Esta lógica adquiere una dimensión particular cuando se trata de analizar la política exterior de un estado. Como afirma Nelson Fonseca:

---

<sup>12</sup> En palabras de Ole Waever ‘Una visión popular de los políticos es que dicen cualquier cosa que les conviene a sus intereses inmediatos, no le prestan atención a lo que dijeron el día anterior y se sienten libres de cambiarlo mañana. Sin embargo, la mayoría de las personas que han estudiado discursos políticos se ha sorprendido por lo coherente y sistemático que es el lenguaje político. El lenguaje político no es sólo una justificación de corto plazo por ésta o aquella decisión sino también una lucha sobre los recursos para futuras batallas que reside en la estructuración del discurso público’(2005: 199-200). El propio Michel Foucault planteaba este problema de la verdad en la política: ‘Por supuesto, no se puede pretender que el gobierno diga la verdad, toda la verdad y nada más que la verdad. Por otro lado, podemos demandar a aquellos que nos gobiernan una cierta verdad en cuanto a sus metas fundamentales, a las posibilidades generales de sus tácticas, y muchos otros puntos de sus programas: ésa es la *parrhesia* de los gobernados, quienes pueden y deben requerir de aquellos que los gobiernan respuestas a lo que hacen, sobre el significado de sus actos y sobre las decisiones que toman en nombre del conocimiento, de la experiencia que tienen y en virtud de ser ciudadanos’ (2003: 137).

[P]or su propia naturaleza, la política exterior se sustenta, tal vez más que otras políticas de Estado, en procedimientos explicativos, ya que vive también de actitudes simbólicas que buscan expresar ideológicamente la globalidad de los intereses nacionales. La fragilidad propia de los mecanismos de legitimidad y legalidad en el plano internacional obliga a los estados a ‘justificar’ sistemáticamente las elecciones (citado en Lechini 2006: 23).

En efecto, la política exterior se expresa en gran medida a través del lenguaje de la diplomacia. Se trata de un lenguaje que no se agota en su función constatativa sino que avanza plenamente en su función preformativa: en política exterior, *decir* es una forma de *hacer*:

En política exterior, discurso y acción se complementan verdaderamente y se sobreponen. Frecuentemente, el discurso es la acción y la acción es el discurso (Seixas Correa 1995: 15).

De este modo, la cuestión central al momento de analizar un discurso no es entonces si lo que un político dijo es cierto o no, si no que lo que importa son los ‘efectos de verdad’ que produce el discurso y cómo el discurso estructura y da sentido a una acción en particular. Para el análisis de discurso, por ejemplo, no importa si George Bush decidió invadir Irak para acceder al petróleo o para democratizar el país (¿cuáles eran las *verdaderas* intenciones de Bush?) Lo que importa es el discurso utilizado por Bush para invadir Irak (amenaza mundial, necesidad de democratizar la región, etc.) y cómo ese discurso movilizó la acción, generó apoyos y también rechazos. Si Bush tenía *realmente* en su cabeza la libertad del pueblo iraquí, el petróleo o los vínculos con Al-Qaeda es un tema de segundo orden para el análisis de discurso por el simple hecho de que no se puede conocer las verdaderas intenciones de Bush. Lo que importa es que los hilos discursivos que Bush fue tejiendo sirvieron para hacer posible la invasión a Irak. Así, el análisis de discurso no se hace preguntas del tipo ‘por qué’ sino del tipo ‘cómo’: ¿cómo fue posible la construcción de Irak como una amenaza a la seguridad nacional de los Estados Unidos? Preguntar de este modo implica dejar de lado la preocupación por las ‘verdaderas causas’ que llevaron a Bush a invadir a Irak y a concentrarse en la construcción discursiva de Irak como amenaza.

Los textos son la base material de todo análisis de discurso. Los discursos son identificados a través de la lectura de un número extenso de textos. En principio, cada

texto presenta su propia articulación entre identidad y acción, entre Yo y Otro, etc. Ciertamente, las perspectivas más a tono con la deconstrucción sostienen la imposibilidad de asumir la existencia de un gran discurso o relato articulado de manera coherente sin que ese discurso no entre en tensión consigo mismo. Esta posición, sin embargo, desemboca en la disolución (por su propia imposibilidad) de toda identidad o relato estable acerca del Yo. El riesgo es entonces esencializar la diferencia con tanta convicción como los positivistas esencializan la identidad. Un camino medio, que sigue esta tesis, consiste en asumir que cada texto se encuentra entrelazado con otros textos, formando un campo discursivo más extenso que posibilita su misma existencia en términos discursivos. Rara vez un texto inventa 'de cero' una identidad y por lo tanto todo nuevo texto aparece dentro de un campo discursivo previamente estructurado. Como observa Julia Kristeva al momento de hablar de la intertextualidad, 'cualquier texto es construido como un mosaico de citas; cualquier texto es la absorción y transformación de otro texto' (1980: 66). En otras palabras, no hay texto que no se escriba sin rastros de otros textos previos y actuales. Esta intertextualidad desemboca en la aparición reiterada de ciertos temas, identidades y acciones a llevar adelante.

Un abordaje intertextual implica inducir e interpretar: 'dejar hablar' a los sujetos de la manera menos teórica posible. No se trata de buscar una identidad en particular sino que se mantiene ontológicamente abierta el mayor tiempo posible. Se trata de una codificación abierta, que se irá construyendo por saturación a medida que se avance en el trabajo empírico. La codificación abierta evita, al menos en las etapas iniciales, la existencia de 'anomalías'. Una 'anomalía' existe porque hay un marco teórico que no puede dar cuenta de un determinado evento. En esta tesis, las anomalías se vuelven posibles categorías adicionales que entrarán o no dentro de una estructura discursiva mayor que le da sentido. Allí donde se citan textos como 'marcas' de identidades no se trata de párrafos buscados intencionalmente para confirmar tal o cual identidad. Los párrafos citados constituyen evidencias de construcciones discursivas de identidad.

Una vez que los textos son saturados se trata de establecer una estructura discursiva. Esta movida es similar a la distinción que hace Paul Ricoeur entre la hermenéutica de la confianza y la hermenéutica de la sospecha. La primera implica una suerte de fe en

los relatos que los agentes hacen de su propia realidad. La segunda implica una supuesta capacidad de definir estructuras sociales cognitivas de las cuales los agentes no tienen conocimiento.<sup>13</sup> Los estados, como las personas, no poseen una sola identidad sino varias. Esta tesis busca reconstruir de manera inductiva las distintas identidades en juego y presentar una estructura más o menos coherente que las articule. En este sentido, hay una dimensión que es ciertamente cuantitativa por que se trata de llegar a una estructura sincrónica a través del hallazgo reiterado (saturación) de determinadas identidades en los discursos de las elites políticas de cada estado.

Si un análisis discursivo debe partir de la selección y lectura de múltiples textos que articulen identidad y política exterior en contextos específicos surgen entonces cuatro temas a definir: (a) el número de sujetos a estudiar y su lugar dentro de la tesis; (b) el modelo intertextual a desarrollar; (c) la perspectiva temporal adoptada y (d) los eventos específicos a ser investigados (Hansen 2005: cap. 5)

En cuanto al número de sujetos y su lugar dentro del diseño existen tres opciones: se puede tratar de un solo sujeto (por ej. la Argentina); puede consistir en más de uno con el objetivo de comparar sus acciones (por ej. la Argentina y Brasil) y, finalmente, pueden estudiarse encuentros entre varios sujetos (por ej. la relación entre la Argentina y Brasil).

En cuanto a los modelos intertextuales existen por lo menos cuatro opciones. Primero, uno puede limitarse a estudiar el discurso oficial de un estado. El objetivo dentro de esta opción consiste en indagar en la estabilización de un discurso oficial a través de vínculos intertextuales y la respuesta del discurso oficial a las perspectivas críticas del mismo. En esta opción, el foco analítico se encuentra en el discurso oficial elaborado por jefes de estado, oficiales de gobierno, militares de alto rango, etc. El

---

<sup>13</sup> Mientras la validez y confiabilidad del primer paso es menos discutida, el segundo paso es más problemático. Dos investigadores leyendo los mismos textos pueden llegar a identificar los conceptos y las estructuras argumentativas más utilizadas. Sin embargo, a la hora de imponer categorías a las evidencias, es perfectamente posible que dos investigadores inscriban las evidencias en estructuras distintas y por lo tanto lleguen a conclusiones distintas a partir de los mismos datos. Aunque no hay forma de resolver este problema, la observación central es, sin embargo, afirmar que la estructura utilizada para dar sentido a las interpretaciones de los sujetos dependerá en última instancia de los supuestos teóricos y filosóficos del investigador.



objeto de estudio consiste en este caso en los textos oficiales, producidos en mensajes, entrevistas, artículos, etc. y otros textos que apoyan y cuestionan dicho discurso.

Segundo, uno puede ampliar el modelo, incorporando el debate político que rodea al gobierno. El objetivo de este modelo consiste en analizar la hegemonía de un discurso dentro de la arena política y su posible transformación de cara a las restricciones impuestas por el ambiente político interno. En este modelo, el foco analítico incluye, además del discurso oficial, al discurso político más amplio compuesto por los medios de comunicaciones o agencias de gobierno o privadas con posiciones encontradas. El objeto de análisis en este caso consiste en textos políticos producidos por parlamentarios, partidos políticos, medios de comunicación, campañas políticas y otros vínculos intertextuales.

El tercer modelo consiste en indagar más allá de la arena política (modelos 1 y 2) y estudiar las representaciones culturales ya sea en sus manifestaciones de ‘alta’ cultura como de cultura ‘popular’. El objetivo de este modelo consiste en analizar el nivel de sedimentación o reproducción de identidades en representaciones culturales.<sup>14</sup> El objeto de análisis reside principalmente en películas, libros de ficción, televisión, juegos de computadora, música, fotografía, pintura o los llamados ‘libros de viajeros’.

Una variante del tercer modelo (3B) consiste también en indagar más allá de la arena política pero esta vez mirando hacia la periferia del campo político, los movimientos sociales, las asociaciones (*Think Tanks*) y la academia. El objetivo perseguido consiste en estudiar movimientos de resistencia (de abajo hacia arriba) al discurso hegemónico o la relación entre discurso académico y discurso político. El objeto de estudio posee fuentes múltiples y va de los diarios marginales, sitios de internet, panfletos y producción académica en revistas, documentos de trabajo o libros.

En cuanto a la perspectiva temporal, existen al menos tres alternativas. Primero, uno puede concentrarse en un momento en particular, por ejemplo la política exterior de Carlos Menem. Segundo, uno puede tomar dos momentos y proceder a su comparación, por ejemplo, comparar la política exterior de Juan Domingo Perón con

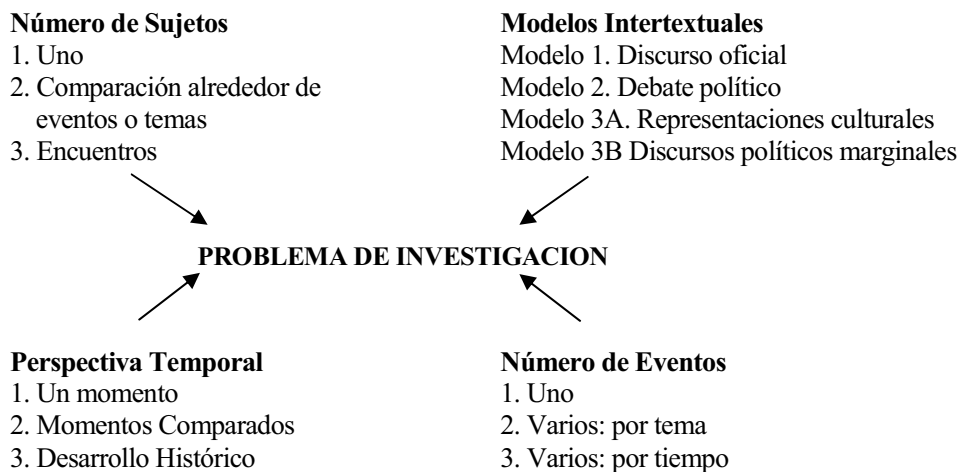
---

<sup>14</sup> Por ejemplo, cuando el personaje del tío del Hombre Araña en la película estrenada cerca de la invasión a Irak en 2003 afirmaba que ‘un gran poder viene con una gran responsabilidad’.

la de Carlos Menem. Tercero, uno puede hacer un desarrollo histórico, tomando un período más largo de tiempo y proceder a su análisis, ya sea de manera diacrónica o sincrónica.

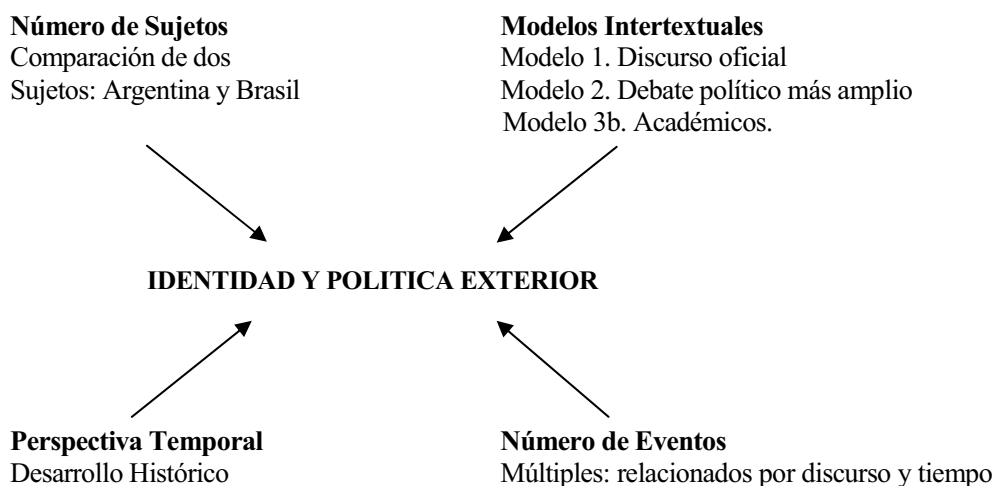
Finalmente, en cuanto a los eventos, existen también al menos tres alternativas. Uno puede estudiar un solo evento: la invasión de Estados Unidos a Irak en 2003. Uno puede estudiar varios eventos vinculados por el tiempo, tomando, por ejemplo, cuatro o cinco eventos clave ocurridos durante la gestión de Carlos Menem. Por último, uno puede estudiar varios eventos vinculados por el tema o el discurso específico, por ejemplo, investigando la finalización del proyecto Condor II, la firma del TNP y la designación de la Argentina como aliado extra OTAN durante la gestión de Menem.

El cuadro de abajo muestra las distintas opciones metodológicas a tomar frente a un problema de investigación basado en el análisis de discurso.



Fuente: (Hansen 2005: 81)

Aplicando este diseño de investigación a la tesis aquí desarrollada, el siguiente cuadro muestra las decisiones metodológicas adoptadas:



En cuanto al número de sujetos, como ya se sabe, consiste en un análisis comparado de la relación entre identidad y política exterior en la Argentina y Brasil. Esto significa que esta tesis no analiza la relación entre la Argentina y Brasil sino que estudia ambos países de manera separada para luego proceder con su comparación.

En cuanto al modelo intertextual, el foco analítico de la tesis estará puesto principalmente en el discurso oficial y por lo tanto una parte sustancial de los textos serán documentos oficiales, mensajes presidenciales, artículos publicados en revistas, etc. El modelo, sin embargo, no se detiene ahí e incorpora dos elementos más: los debates políticos domésticos y la producción académica. Al trabajar con los discursos producidos en estos dos campos, se intenta mostrar cómo el debate político condicionará la estabilidad discursiva entre identidad y acción y, por otro lado, cómo esta estabilidad discursiva será apoyada o cuestionada desde los ámbitos académicos.

Al momento de leer los textos (oficiales, políticos, académicos) la idea no es prestarle atención a todo lo que dice el texto, su contenido específico y su relación con la coyuntura del momento en general. Se trata por el contrario, de identificar en particular tres hilos discursivos. Para analizar textos, Sigfried Jager (2003) distingue entre *hilos* y *fragmentos* discursivos. Un hilo 'es un proceso discursivo temáticamente uniforme' (2003: 80). Cada hilo, según Jager, posee una dimensión sincrónica o cualitativa (que identifica "lo dicho") y una dimensión diacrónica que establece las variaciones. Un hilo discursivo se compone de *fragmentos*. La idea es que un texto puede contener varios fragmentos discursivos, o sea hacer referencia a varios temas y por lo tanto pertenecer a distintos hilos discursivos. Lo que Jager llama *fragmento*,

entonces, es ‘un texto, o una parte de un texto, que aborda un determinado tema, por ejemplo, el de los extranjeros y los asuntos de los extranjeros [...] esto significa que los fragmentos discursivos se combinan para constituir hilos discursivos’ (2003: 81). Esta idea de ‘hilos’ es apta porque evita hablar de rupturas o continuidades y posibilita hablar de cambios *dentro* de continuidades. El diseño apunta a organizar los discursos de cada país en torno a tres hilos. El primero, el más profundo, se organiza en torno a las representaciones que cada país tiene del concepto ‘estado’ y ‘nación’. El segundo hilo organiza las representaciones que cada estado tiene del Hemisferio en general y de América del Sur en particular. El tercer hilo organiza las representaciones que cada estado tiene de los procesos globales. La justificación del contenido de estos hilos tiene que ver con el hecho de que cada uno articula un ‘nosotros’ y por lo tanto una identidad. Al trabajar con hilos es posible identificar cuáles unifican a la clase política (y por lo tanto son más difíciles de alterar) y cuáles generan divisiones (y por lo tanto corren riesgo de alterarse). También es posible rastrear si sobre un hilo hay mucha presión porque ya no puede resolver un problema y el discurso ‘baja’ un nivel o ‘sube’ al siguiente.

En cuanto a la perspectiva temporal, esta tesis hace una distinción entre un análisis sincrónico y otro análisis diacrónico. En el análisis sincrónico, el objetivo consiste en reconstruir los patrones de identidad presentes en el discurso de política exterior a lo largo de la historia de la Argentina y Brasil. Esto será realizado, respectivamente, en los capítulos tres y seis, poniendo énfasis, nuevamente, en las concepciones del mundo, del estado y de la región. Para la elaboración de estos capítulos, el énfasis estuvo puesto en los discursos oficiales. Para esto, se procedió a leer, en el caso brasilero, todos los discursos presentados ante la Asamblea General de Naciones Unidas desde 1947 hasta 1995 (Funag 1995) y las secciones de política exterior presentes en los mensajes anuales de los presidentes al Congreso (Center for Research Libraries 2007). Además, se trabajó sobre fuentes históricas, como discursos presidenciales, memorias y otros documentos oficiales. Además, se trabajó con producciones académicas que sirvieron, por un lado, para orientar la identificación de discursos de identidad y, por otro lado para ser presentados ellos mismos como discursos de política exterior. En el caso argentino, para el capítulo histórico se procedió a leer los pasajes de política exterior presentes en el discurso anual presidencial ante el Congreso desde 1854 hasta el 2002. También se incluyeron

en el análisis las presentaciones elaboradas ante la Asamblea General de Naciones Unidas. Otra fuente extensamente consultada fue la *Biblioteca del Pensamiento Argentina*, editada por Tulio Halperín Donghi, en su versión en electrónica en CDs, que facilitó la búsqueda temática y por palabras clave. Otros textos políticos, como documentos, cartas o conferencias hechas por los actores clave fueron tomados en cuenta.

Finalmente, en el análisis diacrónico, el objetivo consiste en establecer las relaciones entre los discursos de identidad y las acciones internacionales llevadas a cabo, focalizando el análisis en eventos específicos. Esto será realizado en los capítulos cuatro (respectivo a Brasil) y seis (respectivo a la Argentina).

**Parte II**

**Identidad y Política Exterior en Brasil**

### 3

## **Identidad y Política Exterior de Brasil en Perspectiva Histórica**

El objetivo de este capítulo consiste en identificar los principales discursos de identidad internacional contruidos por las elites políticas de Brasil. Para esto, no se propone un estudio cronológico acerca de cómo fue evolucionando la identidad internacional del país. Se trata más bien de un recorte transversal o sincrónico que identifique las construcciones discursivas más recurrentes en la identidad internacional brasileña. El análisis prestará especial atención a (a) los postulados centrales del discurso en cuestión; (b) el lugar del estado y (c) el lugar de América Latina en la identidad internacional propuesta. El capítulo se organiza en torno a una breve introducción histórica acerca de los primeros pasos en la conformación de un sujeto político con proyección internacional, seguida de dos secciones. La primera sección analiza los principales elementos de la tradición realista-liberal, en particular la construcción de una satisfacción geopolítica y el consecuente pacifismo; la autonomía de la política exterior en relación al sistema político doméstico y la construcción de un Brasil que es, al mismo tiempo, potencia regional/global y aliado del país hegemónico, primero Inglaterra, luego Estados Unidos. La segunda sección analiza la tradición realista-desarrollista, en particular la construcción de un estado con proyección ‘universal’; la noción de una política exterior al servicio del desarrollo y la construcción de un Brasil potencia regional/global y autónoma. Finalmente, el capítulo concluye con un conjunto de observaciones acerca de los trazos identitarios analizados y el modo en que configuraron la política exterior de Brasil.

### **Los puntos de partida**

La construcción de una identidad internacional brasileña es un proceso relativamente parejo que comienza con la Colonia, atraviesa el Imperio y se consolida con la independencia y la instalación de la República sin atestiguar grandes rupturas. Aunque el paso de una etapa a otra no dejó de traer violencia y proyectos de organización encontrados, la elite brasileña construyó un relato ‘blanco’ de Brasil en donde las transformaciones siempre se darán de manera pacífica y sin grandes dislocaciones. El propio Gilberto Freyre daría cuenta de este mito de continuidad:

Brasil es famoso por sus revoluciones “blancas” o pacíficas. Su independencia resultó de una de estas revoluciones. Aunque permaneció como un imperio cuando todos los otros países latinoamericanos eran repúblicas, una revolución pacífica lo transformó en una república. Una revolución pacífica lo transformó de un país esclavista a un país donde todo el mundo es libre al nacer. Una revolución pacífica separó la Iglesia del Estado [...] Una revolución casi pacífica – la de 1920 – favoreció a los trabajadores urbanos brasileños con una legislación social que es en la teoría y también casi siempre en la práctica una de las más avanzadas de nuestros días (2003: 473).

Este mito de la continuidad no estuvo ausente en los relatos de política exterior. La literatura brasileña (Cervo 2003; Lafer 2002; Pinheiro 2000) suele hacer referencia a la notable continuidad del Imperio portugués devenido en Imperio brasileño, en donde los diplomáticos de un imperio prácticamente siguieron siendo los diplomáticos del otro o donde las líneas de acción de los primeros se convirtieron en la base de las líneas de acción de los segundos. Tal es el caso de Alexandre de Gusmao, negociador del Tratado de Madrid de 1750 (que fijaría los límites entre las coronas de España y Portugal en América del Sur) considerado luego como el ‘abuelo’ de los diplomáticos brasileños. Celso Lafer sugiere incluso que la figura misma del Barón de Rio Branco ilustra, al mismo tiempo, el elemento de continuidad de la Monarquía con la República y el elemento de cambio, al posibilitar a quienes lo sucedieron concentrarse en el desarrollo nacional. Aceptando, aunque con salvedades, este relato de construcción de una identidad internacional basado en la continuidad, hay varias observaciones a realizar.

Primero, la ‘definición de un espacio nacional’ (Seixas Correa 2000: 28) es una tarea que no comienza con la independencia sino que se inicia con la etapa colonial y sigue luego con la etapa del Imperio (el traslado de la Corona desde Portugal a Brasil en 1808). En estos años, Brasil enfrentó la invasión francesa, la Unión Ibérica, las guerras del azúcar con los holandeses, las luchas con los españoles en torno a Colonia del Sacramento, los Tratados de Madrid (1750) y de San Ildefonso (1777), las guerras napoleónicas y la preeminencia británica entre otras cosas. Esta fase colonial estará atravesada por un impulso permanente hacia la expansión. Las expediciones de los *bandeirantes* y los misioneros, sumado a la gestión de los diplomáticos, fueron la garantía de que Brasil mantuviera y expandiera su territorio.



Segundo, la idea de continuidad fue constitutiva desde el momento mismo del nacimiento de Brasil y por lo tanto Brasil tuvo un sistema político bastante más estable que sus vecinos latinoamericanos. La ruptura con Portugal<sup>15</sup> dejó menos costos que otras independencias en términos de destrucción de recursos humanos y naturales. Tampoco Brasil tuvo el problema de qué hacer con masas de militares desmovilizadas en el período post-conflicto. En la práctica, Brasil mantuvo en gran medida intacto el aparato burocrático que heredó de Portugal. Aunque es posible identificar tensiones y movidas políticas entre pro-portugueses vs. pro-brasileños, pro-descentralización vs. centralistas y pro-republicanos vs. pro-monárquicos, al final Brasil no se fragmentó y su régimen político duró hasta 1889 cuando la monarquía se transformaría en República.

Tercero, la elite brasileña del siglo XIX tuvo un rol central en esta continuidad política del imperio portugués hacia el imperio brasileño. La construcción de una elite relativamente homogénea facilitó no sólo las definiciones políticas de orden doméstico sino también de orden internacional. Se trató de una elite que valorizaba la unidad nacional y coincidía en mantener la monarquía y la centralización política. El núcleo duro de esta elite estaría compuesto básicamente por unas mil personas, todas ellas formadas en la Universidad de Coimbra (Carvalho 2006: 61). A diferencia de España, Portugal no permitió la creación de universidades en el territorio brasileño y por lo tanto los cuadros burocráticos fueron educados en Portugal. En 1830, ocho años después de la independencia, el 67% de los ministros eran antiguos alumnos de la Universidad de Coimbra (Carvalho 2006: 62).

---

<sup>15</sup> La independencia de Brasil en 1822 no llegaría por un corte revolucionario con la metrópoli, sino a través de un proceso que llevó a un conjunto de cambios pero también a muchas continuidades con la etapa colonial. El traspaso de la Corte a Brasil y el fin del sistema colonial, que implicó la apertura del comercio brasileño, fueron dos circunstancias que precipitaron la independencia, sumada a la revolución liberal de 1820 desatada en Portugal. En 1821, Dom Joao VI dejó Brasil para (re)asumir el trono en Portugal pero sólo luego de sugerirle a su hijo quedarse en Brasil sin desestimar crear una monarquía independiente de Portugal. Aunque la independencia se llevó a cabo en poco tiempo y sin grandes desórdenes, los años posteriores estuvieron marcados por la inestabilidad política, rebeliones en las regiones y la puja entre distintos proyectos de organización nacional. La Constitución de 1824 trajo relativo orden y definió al Brasil como monárquico, hereditario, católico y constitucional, con un poder legislativo dividido en Cámara y Senado (vitalicio). En este esquema, sin embargo, la interpretación final del 'interés nacional' estaría en manos del Emperador y su uso del Poder Moderador. En 1825, y gracias a la intervención de Gran Bretaña a favor de Pedro I, Brasil, Gran Bretaña y Portugal firmarían una serie de acuerdos por los cuales Dom Joao VI reconocería a Brasil como un reino separado; Gran Bretaña recibiría un tratamiento preferencial en el comercio con Brasil y Brasil pagaría a Portugal dos millones de libras por los daños sufridos en la lucha por la independencia, exactamente la misma cantidad de dinero que Gran Bretaña le debía a Portugal (Skidmore y Smith 1997: 150).

Cuarto, esta etapa de independencia y monarquía estará caracterizada por la ‘consolidación del espacio nacional’ (Seixas Correa 2000: 28). Durante este período Brasil tuvo que trabajar intensamente en las negociaciones por su reconocimiento internacional, la cuestión cisplatina, los conflictos en el Plata, la intervención contra Rosas, los conflictos con Inglaterra por el tráfico de esclavos y la Guerra del Paraguay. Se tratará de un período crucial y que se extenderá hasta los primeros años de la República durante la gestión del Barón de Rio Branco entre 1902 y 1912. En términos identitarios, la tradición monárquica fue un elemento de identidad política desde su independencia hasta 1889 *vis a vis* el resto de los estados latinoamericanos. En el imaginario de la época, ‘República’ estaría asociada con inestabilidad política, fragmentación y, finalmente, guerra civil. Si el imperio español se había fragmentado, el imperio portugués había mantenido la unidad. Para Celso Lafer ‘lo que interesa subrayar es la importancia del papel del Imperio en la elaboración de la identidad y de la inserción internacional de Brasil’ (2002: 44). De este modo, la monarquía ‘fue la base de la identidad internacional *sui generis* de Brasil en el siglo XIX, en el ámbito de las Américas: un imperio en medio de repúblicas, una gran masa territorial de habla portuguesa que permaneció unida en un mundo hispánico que se fragmentaba, [...] ser brasileño era no ser hispánico’ (2002: 44).<sup>16</sup>

Quinto, en esta proyección de la identidad internacional, el rol de los dos emperadores jugó un papel central. Pedro I fue el primer Emperador de Brasil, de características particulares. La constitución sería una mezcla de monarquía absoluta (en particular el Poder Moderador que el Emperador se adjudicaba) con liberalismo y división de poderes al estilo inglés y con invocación (aunque limitada) de derechos humanos al estilo francés. El gobierno de Pedro II fue de 1831 a 1889 y durante estos 58 años Brasil pudo estabilizar el orden político, organizar su mercado interno y construir una burocracia centralizada relativamente homogénea en términos de posición social y orientación política. La preocupación principal hacia la región por parte del Imperio fue sin duda la Argentina. El temor central no sólo sería el crecimiento que el país comenzaba a mostrar sino también sus pretensiones de expansión territorial (principalmente hacia el Chaco y Rio Grande do Sul) y política hacia Paraguay y la

---

<sup>16</sup> El juego de contrastes de Lafer es claro y los binomios dan cuenta de una identidad construida sobre un Otro distinto: imperio/república; portugués/español; unidad/fragmentación. El paso de la Monarquía a la República en 1889 eliminará un par de estos binomios. La proclamación de la República será el primer paso hacia la ‘americanización’ de la política exterior de Brasil.

Banda Oriental. Más en particular, la guerra contra Paraguay (1865-1870) marcaría profundamente la vida del Segundo Imperio (1831-1889). Aunque los números son imprecisos, se estima que entre 130 y 200 mil brasileños fueron movilizados para la guerra (Fausto 2003: 107). Una consecuencia directa de la guerra fue que el Ejército brasileño quedaría mucho más definido en términos de su estructura y sus funciones. Para Carvalho, la Guerra de la Triple Alianza fue de crucial importancia para ayudar a construir una identidad nacional. ‘En los cinco años que duró la guerra, más de 130.000 brasileños lucharon por una patria que antes no les parecía relevante’ (Carvalho 2006: 67). Se trató de una instancia de construcción simbólica de la identidad, como la bandera el himno y los héroes militares.<sup>17</sup>

Sexto, el paso de la monarquía a la República fue quizás más estable aún que el paso de Brasil como colonia a Brasil como estado independiente. Las circunstancias que llevaron a la caída del Imperio son múltiples y fueron desde la cuestión del comercio esclavo, al conflicto con las oligarquías regionales y la oposición militar. La instalación de la República puede ser vista más como un golpe, orquestado principalmente por militares, que como una verdadera revolución. El pueblo brasileño no fue un sujeto activo en la construcción de la República sino más bien un testigo de cambios que afectarían su vida. Un movimiento militar liderado por Deodoro da Fonseca le presentó un ultimátum a Pedro II, quien, aceptando la presión, se exilió en Portugal con su familia. Aunque el fin de la monarquía tuvo como actor central a los militares, éstos no impusieron un sistema autoritario sino que dieron lugar a la República y, con ella, a una nueva constitución (1891) escrita en clave de la constitución norteamericana. Brasil se convirtió en una federación de veinte estados y contó con un presidente elegido directamente, aunque por adultos, masculinos y educados: el 3,5% de la población. (Skidmore y Smith 1997: 164). En términos identitarios, el paso de la monarquía a la República significó el primero paso hacia la americanización de la identidad brasileña. ‘Pertenece a América y queremos ser americanos’ afirmaba el Manifiesto Republicano (citado en Lafer 2002: 45) y Lafer señala que con la República surge ‘la percepción de que ser brasileño era también ser latinoamericano’ (2002: 46)

---

<sup>17</sup> Carvalho señala incluso que durante la guerra ‘Brasil era representado en las caricaturas como un indio, traducción romántica de una naciente identidad’ (2006: 67).

Séptimo, los combates de *Canudos* (1896-1897) y *Contestado* (1912-1916) serán momentos importantes en la construcción – simbólica y política- de la identidad brasileña. El enfrentamiento contra los sertoneiros fue visto como un enfrentamiento entre el atraso y el progreso, entre la barbarie y la civilización. La vida sertoneira que se estaba construyendo en Canudos sería vista como una amenaza al orden naciente. Aunque no se trata de un asunto de política exterior, en la práctica el tratamiento otorgado al sertoneiro, en calidad de Otro, de ‘extranjero’ vino a significar que este grupo estaba ‘afuera’ de Brasil. Euclides de Cunha daría cuenta de esta situación al hacer referencia al ‘contraste entre nuestro modo de vivir y el de aquellos rudos compatriotas, más extranjeros en esta tierra que los inmigrantes de Europa, porque de ellos no nos separa la mar, sino que nos separan tres siglos’ (citado en Souza Neves y Rolim Capelato 2004: 116). La batalla de Contestado sería otra instancia en donde la República consolidaría su poder y su identidad. Contestado también fue el resultado de un enfrentamiento entre sertoneiros y la República, involucrando la participación de más de 7000 militares. Las bajas calculadas, contando tropas republicanas y tropas sertoneiras, rondaron el número de 9000.

Octavo, con la República comenzaría el período del ‘desarrollo del espacio nacional’ o sea ‘la utilización de la relación externa como factor de ordenamiento de recursos, de negociación de coaliciones y de la neutralización de los obstáculos para el desarrollo económico y social del país’ (Seixas Correa 2000: 28). El paso de la monarquía a la república en 1889, sin embargo, no significaría un cambio sustancial en la política exterior (Pinheiro 2004: 11). Los ejes centrales de la monarquía (consolidación de las fronteras y equilibrio de poder en el Cono Sur) fueron reproducidos por los republicanos. Esta continuidad, sin embargo, fue alterando el eje de alianzas. El paso de la monarquía a la república coincidió con el paso del Reino Unido a Estados Unidos como alianza privilegiada y el paso del azúcar al café como motor del comercio exterior, siendo Estados Unidos el principal comprador. Este giro se apoya en un dato: la rapidez con que los Estados Unidos reconoció la identidad republicana de Brasil (tan sólo un año después de proclamada la República) y la lentitud con que el Reino Unido procedió a este fin, doce años después de la proclamación.

Noveno, existe consenso entre diplomáticos y académicos en afirmar que la labor del Barón de Rio Branco al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores (1902-1912) jugó un papel central a la hora de dotar a Brasil de una identidad internacional (Lafer 2002; Ricupero 2003).<sup>18</sup> Aunque previo al Barón existieron otros diplomáticos que hoy son reconocidos por su labor, como Alexandre de Gusmao, el Barón ostenta el título de haber definido las líneas centrales de la política exterior de Brasil como República. Para Mello e Silva (1995), la política de Rio Branco tuvo tres componentes centrales que marcaron la identidad de Brasil en política exterior. Primero, una mirada realista de la política internacional en términos de un sistema anárquico poblado por estados en competencia. Segundo, su percepción del ascenso de los Estados Unidos como potencia hemisférica y luego mundial. Para Rio Branco no era cuestión de oponerse a esta situación sino de sacar ventajas mediante un acercamiento diplomático de corte pragmático. Así, el principal objetivo será asegurar los intereses nacionales de Brasil definidos como: ‘supremacía brasileña en América del Sur, defensa de la unidad nacional a través de la consolidación de fronteras, defensa de la soberanía nacional dentro y fuera (en relación a Europa) del continente y ampliación del prestigio del país’ (Mello e Silva 1995: 7). Tercero, la sensibilidad de Rio Branco hacia la relación de Brasil con sus vecinos latinoamericanos en general y de América del Sur en particular. Aunque Rio Branco procuró mantener relaciones amistosas con los vecinos, el Barón los observaba ‘con profunda desconfianza y sospecha, una visión alimentada no sólo por la memoria de los conflictos del siglo XIX, sino también por la percepción, común a las elites políticas imperiales, de que el Imperio brasileño representaba la propia encarnación de la civilización europea en medio de la “barbarie” de las Repúblicas hispánicas’ (Mello e Silva 1995: 10).<sup>19</sup> De este modo, la proyección internacional que opera durante la gestión de Rio Branco se sostiene, entonces, en tres elementos centrales: definición de límites, definición de aliados, definición de adversarios, tríada casi ideal de lo que implica un proceso de

---

<sup>18</sup> José Maria da Silva Paranhos Júnior, Barón de Rio Branco, representa quizás la figura más prominente de la diplomacia brasileña. Comenzó su vida pública como diputado para luego dedicarse a las ‘causas nacionales’, como la diplomacia. En 1876 viajó a Liverpool, donde se desempeñó como Cónsul General. Posteriormente fue nombrado ministro y destinado a Alemania en 1900. Dos años después, asumirá como Ministro de Relaciones Exteriores, cargo que desempeñó hasta 1912, año de su muerte. Fue un diplomático del Imperio y de la República y prefiriendo el sistema monárquico mantuvo su nombre ‘Rio Branco’.

<sup>19</sup> En este sentido, Rio Branco se mostraba pesimista en torno a la creación de un movimiento panamericano basado en la tradición bolivariana y defendía la Doctrina Monroe, no sólo por su orientación hacia los Estados Unidos sino por la defensa que esta implicaba contra la intervención europea.

construcción de identidad: definición de un sujeto mediante definición de fronteras, definición del amigo y de los Otros.

Rubens Ricupero señala el valor de la obra de Rio Branco y su ‘fundamental contribución para completar el proceso de definición de la identidad brasileña, dándole la dimensión exterior que le faltaba o sustituyendo la ya existente’ (2003: 85). De modo similar argumenta Marco Aurelio García, quien señala que Rio Branco fue capaz, ‘a partir de una determinada percepción de la identidad nacional brasileña, de dar proyección internacional al país’ (2003: 15). Si el Barón pudo construir una identidad internacional para Brasil, sostiene Ricupero, fue porque ‘supo notar las aspiraciones más profundas de la nacionalidad’ (2003: 97). Pero el Barón no fue sólo un intérprete sino también un constructor, un hombre que supo vincular el Brasil parroquial, que mira hacia adentro, con el Brasil de grandeza que se proyecta al mundo. Para Ricupero, Brasil le debe al Barón ‘el mérito de haber complementado los componentes internos de la “idea de Brasil”, de la identidad nacional, con la dimensión exterior esencial que le faltaba o sustituyendo la incipiente dimensión del antagonismo heredado de la Colonia, por contenido constructivo de colaboración y no de conflicto’. Reproduciendo el relato de continuidad, Ricupero concluye que ‘además, es esa la única área donde Brasil tuvo éxito histórico continuado e ininterrumpido’ (Ricupero 2003: 98).

Afirmar que un diplomático en particular tuvo un rol central en ‘completar’, ‘definir’, y ‘proyectar’ la identidad internacional de Brasil supone entre otras cosas que para que Brasil reproduzca su identidad está llamado a reproducir el legado del Barón. El legado del Barón, entonces, opera como un dispositivo que reproduce la centralidad de la diplomacia en la construcción de la identidad internacional de Brasil. Más allá, implica reconocer que toda reformulación de la identidad a partir de nuevas circunstancias debería estar siempre en sintonía con el legado del Barón: ‘Ser fiel al legado del Barón’ es el primer mecanismo que permite que el mito perdure. Fernando Henrique Cardoso daba cuenta, al mismo tiempo que lo reproducía, de este mito:

Más lo cierto es que después de tantas transformaciones, de las más positivas, el respeto de esta nación por Rio Branco permanece inquebrantable. O, tal vez, reforzado, puesto que cuanto más densa y afirmativa es la presencia del Brasil en el mundo, más evidente se torna la validez de las bases establecidas un siglo atrás (Cardoso 2003: 21).

La próxima sección se ocupa de identificar las líneas centrales sobre las cuales Rio Branco orientó la inserción internacional de Brasil y lo dotó de una identidad internacional que irá mucho más allá de su gestión y permanecerá, aunque con variaciones y actualizaciones, como un *stock* diplomático del cual nadie podrá omitir. Este rol del Barón será retomado luego en la sección de conclusiones.

### **La tradición realista-liberal**

Brasil es quizás uno de los pocos países del mundo que lleva en su bandera nacional los valores fundacionales que inspirarían la organización de su sociedad: ‘orden y progreso’. Esta fórmula Comtiana irá transformándose de un período a otro y por lo tanto no puede ser tomada como una hoja de ruta sino más bien como un horizonte que será resignificado una y otra vez a lo largo de la historia de Brasil. El ‘orden’ fue la preocupación inicial de quienes impulsaron la independencia, pero también rodeó el ambiente de la creación de la república y subsistirá con diversos grados de intensidad durante la vida política del Brasil moderno. El ‘progreso’, por su parte, fue entendido a veces como modernización de derecha, a veces como desarrollo de izquierda y por lo tanto los caminos que conducirían al progreso serían sinuosos y hasta contradictorios. El punto a señalar, sin embargo, es que el progreso siempre estará en el futuro como un horizonte marcado por la providencia y el orden siempre estará en el presente como condición de posibilidad de alcanzar ese horizonte (Chaui 2000). Esta paradoja estaría ya presente en el mismo Manifiesto Republicano:

Como hombres libres y esencialmente subordinados a los intereses de nuestra patria, no es nuestra intención convulsionar la sociedad en la que vivimos. Nuestro designio es aclararla [...] Las armas de la discusión, los instrumentos pacíficos de la libertad, la revolución moral, los amplios medios del derechos, puestos al servicio de una convicción sincera, son suficientes, a nuestro parecer, para la victoria de nuestra causa, que es la causa del progreso y de la grandeza de nuestra patria (citado en Souza Neves y Rolim Capelato 2004: 108-9).

Ciertamente, el optimismo liberal no nació con la República sino durante la etapa imperial. Ya en la década de 1830 quedarían constituidos los dos grandes partidos imperiales: el Conservador y el Liberal. Más adelante, durante el reinado de Don Pedro, la elite política estaría dividida entre absolutistas y liberales, ambos bandos a

favor del orden, pero enfrentados en torno al poder moderador y las libertades constitucionales. En la práctica, sin embargo, las diferencias entre conservadores y liberales serían menos cruciales. Al final del día, el Emperador tomaba las decisiones centrales y por lo tanto la puja entre ambos bandos era una puja entre clientelas compitiendo por beneficios que podrían conseguir llegando al poder.

A medida que el país comenzó su proceso de industrialización, los centros urbanos aumentaron en población y profesiones y los intelectuales tomaron distancia de la monarquía, el liberalismo apareció con rasgos más nítidos. En 1870 se organizó el Nuevo Partido Liberal, presionando para la elección directa en las grandes ciudades, el Senado temporario, la descentralización y la reducción de poderes del Consejo de Estado, sumado a una mayor libertad de educación, comercio y conciencia. La generación de 1870 es conocida como la antesala intelectual a la abolición de la esclavitud (1888) y a la proclamación de la República (1889). Silvio Romero encabezaría este movimiento intelectual nuevo y plural con la intención de diferenciarse de los intelectuales del imperio.<sup>20</sup>

La cuestión por la identidad constituyó uno de los problemas centrales de esta generación del 70 y el punto de partida sería: “¿Cómo civilizar al Brasil?”, “¿Cómo sacarlo de su ‘atraso cultural’”? Esta generación, a tono con las ideas evolucionistas, destacaría en este período que la naturaleza del ‘ser brasileño’ estaba moldeada por el clima de los trópicos, la mezcla de las razas y el medio ambiente. Estas características, en particular el clima y la mezcla, dificultaban el proceso civilizatorio: ni los negros ni los indios eran capaces de impulsar la civilización, sólo el blanco podía hacerlo. La fórmula fue concebir la categoría de ‘mestizo’ como identificando

---

<sup>20</sup> Otras figuras serán representativas del movimiento en distintos sectores de la vida social de Brasil como ser Tobías Barreto (1837-1889) en derecho, Luis Ferdinand Cruls (1848-1908) en astronomía, Nina Rodrigues (1862-1906) en estudios culturales o Benjamin Constant (1833-1891) en estudios militares. Estos y otros intelectuales se sintieron particularmente atraídos por las ideas sociales y la organización política de los Estados Unidos, el federalismo, que creían podía ser importada como principio ordenador de la vida política brasileña. En 1870 aparecerá el nuevo periódico *A República*, que Campos Salles lo definiría luego como ‘el punto de partida del movimiento republicano’ (citado en Souza Neves y Rolim Capelato 2004: 108) y que sería el periódico donde los republicanos publicarían, en su primer número, el *Manifiesto*. Este *Manifiesto* tendría entre sus declaraciones una negación, una afirmación y un silencio. La negación sería naturalmente hacia el poder del emperador. La afirmación será en apoyo al federalismo bajo la ecuación ‘centralización-desmembramiento, descentralización-unidad’. El silencio, crucial, sería frente a la esclavitud. Los republicanos no consideraban a la esclavitud una cuestión político sino social, una institución que iba más allá de la organización imperial y estaba sujeta a una mirada específica de la vida brasileña.



al brasileño y, de este modo, presentarlo como el producto de una aclimatación de la civilización europea. Construida a partir de una mirada racista de lo que significa evolucionar, la ‘fórmula’, tanto de la monarquía como de los primeros años de la República fue ‘blanquear’ la población brasileña mediante la inmigración europea pero también asiática. Esta fórmula tuvo su expresión legal en la Ley de ‘Gran Naturalización’ de 1890, la cual tuvo como objetivo asimilar a los extranjeros a la vida cultural y política de Brasil.

Los liberales de San Pablo llegarán al poder recién en 1898 con Campos Salles. A partir de ahí, San Pablo concentrará el poder político y el poder económico. Campos Salles se propuso básicamente tres cosas: (a) consolidar la república federal; (b) consolidar el estado y (c) despolitizar la capital y controlar a ‘las masas tumultosas’ mediante una fuerte policía. Este esquema, en la práctica, sirvió para darle poder a las oligarquías regionales y el coronelismo. Posteriormente, durante el gobierno de Rodrigues Alves (1902-1906), el gobierno republicano se concentrará en ‘blanquear Brasil’ y mejorar la raza mediante el fomento de la inmigración, en particular europea, y avanzar en un programa de modernización de Rio de Janeiro, que sería higienizada, iluminada y modernizada. Esta política de modernización de Rio tuvo su punto cúlmine en 1922, centenario de la independencia de Brasil. Para celebrar el centenario, el gobierno de Brasil se propuso llevar a cabo una exposición internacional, invitando a todos los países ‘civilizados’ del mundo a exponer sus avances tecnológicos y artísticos. Para ésto, el gobierno derribó el Morro do Castelo, uno de los primeros puntos históricos de la ciudad, para poder diseñar una extensa y ancha avenida en donde construir los pabellones. También sería una excelente excusa para deshacerse del lumpen que se había desarrollado en torno al morro y mostrar a las delegaciones internacionales una ciudad ordenada, limpia, blanca y rica, abierta al mundo y a las influencias de la civilización. ‘Ese edén de ensueño es el Brasil que la Exposición del Centenario ensueña’ (Souza Neves y Rolim Capelato 2004: 132). La República, de este modo, construyó sus Otros de manera muy singular, en el combate contra los sertoneiros de Canudos, que simbolizaban formas alternativas de organización social; en la destrucción del Morro do Castelo, que simbolizaba la pobreza y la miseria de la cual Brasil quería huir, y en el racismo y su consecuencia, la política de blanqueamiento. Canudos y el Morro no fueron otra cosa que intentos

de borrar la diferencia. La política de blanqueamiento, por su parte, buscó la típica reacción de toda construcción de identidad: que lo diferente fuera igual.

Los primeros años de la República fueron consolidando un modelo de inserción internacional que combinaría elementos realistas con liberales. La diplomacia encontraría en las ideas liberales/conservadoras de la República un conjunto de elementos para guiar la política exterior, en particular la alianza con Estados Unidos, la diplomacia del diálogo y la solución pacífica de controversias, pero también un enfoque esencialmente pragmático y orientado a mejorar las condiciones comerciales y financieras del país dominadas por las elites políticas y económicas. Por el lado del realismo, los gobiernos buscarían consolidar el espacio nacional, asegurar una posición de liderazgo en la región ayudada por el alineamiento con los Estados Unidos y evitar que la política exterior cayera en los debates de política doméstica. A riesgo de simplificar, se podría decir que la tradición realista-liberal supuso articular un realismo de fines (en particular la autonomía de la esfera interna y un Brasil potencia) con un liberalismo de medios (solución pacífica de controversias, alianza con Estados Unidos y apertura a la inversión extranjera).<sup>21</sup> Esta tradición se articuló en cuatro elementos centrales que pasamos a analizar.

### *El pacifismo de la satisfacción geopolítica*

A diferencia de otros estados de América del Sur, Brasil resolvió sus conflictos fronterizos a principios de siglo, en gran parte gracias a la labor de Rio Branco. Esto permitió desde temprano que Brasil se representara como un país geopolíticamente satisfecho. La satisfacción geopolítica hizo posible, además, que los militares se dedicaran desde temprano a cuestiones internas a la vez que externas.

La labor de Rio Branco en la definición de las fronteras de Brasil es quizás uno de los capítulos más conocidos en la diplomacia de Itamaraty. El Barón de Rio Branco logró

---

<sup>21</sup> Lafer (2002) sugiere pensar este ‘camino medio’ como respondiendo a una visión Grociana de las relaciones internacionales. Se trata, puesto brevemente, de una visión que parte del realismo político en términos de una lectura del mundo despojada de idealismo y que tiene en cuenta las limitaciones impuestas por el poder y su distribución global. Esta visión, sin embargo, no impide buscar la construcción de una ‘sociedad’ internacional basada en un conjunto (aunque sea mínimo) de normas e instituciones internacionales que puede poner límites (no fin) al conflicto entre los estados. Así, no se trata de pensar en el poder del derecho ni en el derecho del poder sino en cómo el derecho puede poner límites al poder.

definir una disputa territorial con la Argentina en 1895, consiguiendo, bajo laudo arbitral de los Estados Unidos, 13.680 millas cuadradas del territorio de Misiones. Cinco años más tarde, en 1900, la labor de Río Branco logró que Suiza, como árbitro de una disputa territorial entre Brasil y Francia, concediera a Brasil 101.000 millas cuadradas ubicadas en el límite entre Brasil y la Guyana Francesa. De este modo, Brasil había definido sus fronteras Sur y Norte, la primera con la Argentina, la segunda con Francia (Burns 1993: 276). En 1903, Río Branco logró negociar con Bolivia el territorio de Acre y por el Tratado de Petrópolis Brasil adquirió Acre, territorio rico en caucho y de una extensión de una 73.000 millas cuadradas (1993: 277). Un año más tarde, Río Branco negoció la frontera con la Guyana. El Tratado de Petrópolis causó problemas con Perú, país que también reclamaba el territorio de Acre además de una parte sustancial de la cuenca del Amazonas brasileña, lo que hizo que Río Branco tuviera que negociar con Lima. En 1909, Brasil negoció finalmente con Perú, adquiriendo unas 63.000 millas cuadradas contra 10.000 que fueron reconocidas a Lima.

A partir de que Brasil definiera sus fronteras, la noción de un país pacífico (porque está ‘satisfecho’) comenzó a sedimentarse de manera notable. Rubens Ricupero, por ejemplo, vincula la construcción de una identidad exterior con la política exterior en general y con la fijación territorial en particular. Es en el marco de esta construcción en donde Río Branco creará, según Ricupero, ‘un instrumental teórico para dar fundamento y [...] herramientas intelectuales para posibilitar que la relación con el otro no se realice más por vía de conflicto y sí por la de cooperación’ (Ricupero 2003: 93). La principal herramienta que menciona Ricupero es el culto al derecho como ‘valor organizador y definidor de la diplomacia y de la política exterior’ (2003: 93). Este culto al derecho, señala Ricupero, es el resultado, por un lado, de un cierto *ethos* brasileño pero también de una situación objetiva de un país débil y fragmentado internamente a raíz de su subdesarrollo. En suma, afirma Ricupero, el Barón de Río Branco logra convertir una filosofía en sentido común: articula los principios de no-intervención, el recurso a la negociación y la solución pacífica de los conflictos.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> ‘Estos conceptos’, sostiene Ricupero, ‘se incorporaron de tal manera al discurso diplomático brasileño, que el mundo piensa que en esa evolución no hubo ninguna novedad, que siempre fue así, lo que no es bien verdad, pues, basta atentar en el pacifismo, en la no ingerencia para comprobar que en la época del Vizconde de Uruguay, por ejemplo, cuando se practica la política de las intervenciones activas en el Plata, la situación era bastante distinta’ (2003: 96).

En 1957, el Embajador Oswaldo Aranha afirmaba en la Asamblea de Naciones Unidas:

El Brasil representa una gran parte del territorio, de la población y de las riquezas naturales de las Américas. Estamos atravesando una fase de intenso desarrollo. Como pueblo, no tenemos aspiraciones que excedan los límites de nuestras posibilidades, de nuestras fronteras y de nuestras tradiciones pacíficas y pacificadoras (1957: 120).

Tres años después, José Honorio Rodríguez daba cuenta de esta situación al mismo tiempo que reproducía el mito:

Más de 16.000 km cuadrados fueron incorporados al territorio brasileño, sin la pérdida de una gota de sangre, sin un tiro, basado solamente en documentos históricos y mapas y en el derecho de posesión (*uti possidetis*). Aquí, como en sus relaciones con Europa, la política de Brasil fue dominada por métodos pacíficos y el principio de poder acudir al arbitraje, precisamente porque las aspiraciones legales sirvieron a sus aspiraciones nacionales – la seguridad y defensa del territorio. Ya sea por negociaciones directas o por arbitraje, la política de fronteras de Brasil tuvo una sola meta: defender la tierra que ahora poseía. Tal fue la integridad de Brasil que luego de su victoria en la guerra del Paraguay acordó la misma frontera que poseía con anterioridad sobre la base del *uti possidetis*, y cuando sus reclamos en la frontera con la Guyana británica no fueron reconocidos por el árbitro, no cuestionó la decisión (Rodrigues 1962: 330).

Luiz Felipe Lampreia destacaba el valor positivo de esta satisfacción geopolítica producto de la labor de Rio Branco:

Feliz el país que tiene por héroe un hombre de la diplomacia, del derecho y de la paz (...). Cuántas veces ante difíciles negociaciones sobre límites territoriales entre países latinoamericanos, he vuelto mi mirada hacia el retrato del Barón y pensado con gratitud en la deuda que generaciones de brasileños tienen para con este hombre (citado en Lafer 2003: 71).

El propio Fernando Henrique Cardoso vincularía la satisfacción geopolítica con la vocación pacífica del Brasil:

Somos un país de grandes dimensiones territoriales, con cerca de 160 millones de personas, que vive en paz con sus diez vecinos hace más de un siglo, con tradición diplomática pacífica y que participó en la Segunda Guerra Mundial – única nación latino-americana en hacerlo – para defender los principios de libertad política y económica, los mismos que ahora prevalecen en la escala global (Cardoso 1996: 357).

Esta vinculación entre satisfacción geopolítica y pacifismo es un elemento central en la tradición realista-liberal construida por Rio Branco. El Barón instrumentó soluciones fronterizas siempre a partir de trabajosos argumentos históricos, diplomáticos y jurídicos que justificaran la posición de Brasil. Arno Wheling (2003) destaca en particular la preferencia por el arbitraje como modo de solución de conflictos. Se trataría siempre de un uso estratégico y pragmático del derecho internacional, como una herramienta para ‘estados menores’ que conviven ‘en la selva de la política internacional de poder’ (2003: 112). Wheling sugiere que Rio Branco se apoyó permanentemente en el derecho pero no era un idealista sino un pragmático. Como ejemplos, Wheling señala la intervención militar en el Acre o el alineamiento con los Estados Unidos para balancear la presencia británica en América del Sur. En este sentido, aunque la satisfacción geopolítica y el juridicismo son un hecho comprobable, lo cierto es que el Barón era consciente de que no bastaba con el *papel* y por lo tanto había que apoyarse en el *poder*. Wheling señala la decisión de Rio Branco de consolidar al Ejército y la Marina como claros ejemplos de esta convicción. El propio Rio Branco señalaría que:

La paz no depende sólo de nuestra voluntad, de nuestros sentimientos de concordia constantemente demostrados [...] Depende también y principalmente de la voluntad de numerosos vecinos que nos rodean [...]. Para que alguno o algunos de nuestros vecinos no se animen a dirigirnos afrentas, a herir nuestros bríos y nuestros derechos, es necesario que estemos preparados para la inmediata y eficaz repulsa, y para ello es necesario que estemos equipados con todos los elementos necesarios a la defensa nacional no sólo con lo material, sino con una fuerza perfectamente instruida y ejercitada, contando con numerosas reservas que puedan entrar en filas reforzando los efectivos de paz y acudiendo rápidamente [...] a los puntos amenazados en nuestras fronteras o en nuestro muy extenso litoral. (Citado en Wheling 2003: 110-1)

Más allá de la satisfacción geopolítica y el pacifismo, la tradición realista-liberal iría construyendo la identidad de un Brasil profundamente conciliador, un actor ideal para mediar en un conflicto entre terceros. En ocasión de la primera sesión ordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1946, el representante de Brasil afirmaba que el pasado de Brasil, ‘su tradición pacífica, su amor al orden, su respeto por la ley y sus sentimientos democráticos, lo llevaban a acoger cordialmente la idea de la organización de una sociedad internacional, dispuesta a mantener el imperio de la justicia y el respeto a los tratados y otras fuentes del derecho de los pueblos’ (Velloso Netto 1946: 29). Un año después, el Embajador Joao Carlos Muniz exponía una idea similar en el mismo foro:

Conciliar es la característica esencial del pueblo brasileño [...] La historia de nuestra participación en la vida internacional es precisamente la de conciliar las influencias e ideas antagónicas con el fin de promover el progreso en las relaciones internacionales mediante la persuasión. Por eso es que el Brasil, a través de toda su historia, ha sido siempre uno de los más ardientes defensores del arbitraje y de otros medios de arreglo pacífico de controversias (Muñiz 1947: 39).

Esta visión de un Brasil pacífico, conciliador, será un tema analizado también por Gilberto Freyre. En 1962, dos años antes del golpe militar, Freyre escribiría un artículo en *Foreign Affairs* con el objetivo de clarificar lo que percibía como ‘conceptos erróneos acerca de Brasil’ en los Estados Unidos. Freyre señalaba el error frecuente del observador externo en no comprender que ‘Brasil es una nación distinta de las Repúblicas Americanas Hispánicas vecinas’ y pensar que los militares brasileños, como sus pares de la América hispana fueran ‘dictadores militares en potencia, deseosos de una primera oportunidad para disfrutar las delicias del poder absoluto’ (Freyre 1962: 453). ‘¿Por qué los brasileños han estado sorprendentemente libres de una plaga que se ha extendido prácticamente a toda la América Hispánica?’ se preguntaba Freyre (454). La primera respuesta que ofrecía Freyre era la forma en que Brasil había adquirido la independencia, a través de una monarquía de origen portugués que fuera todo un símbolo de unidad y crearía una mayor conciencia del respeto de la ley y la constitución. Esta estabilidad, observaba Freyre, se mantendría durante la transición de la Monarquía a la República preservando la unidad nacional, evitando ‘toda contaminación de militarismo y caudillismo’ (454). Esta línea de unidad, República y pacifismo había hecho que el ejército en Brasil fuera ‘una

organización democrática, interesada en mantener el orden y la unidad nacional, pero siempre destacada por su tendencia a seguir las grandes metas nacionales cuando sea que son una expresión clara de la voluntad popular' (456). Y más adelante destacaba:

Una de las características de los brasileños en su sociología política – como también en su música, literatura, cocina o política exterior – es la de ser experimentales al mismo tiempo que permanecen leales a ciertos valores básicos de su pasado, una rara combinación. Uno de estos valores es una mezcla de legalismo, pacifismo y un sentido del orden, un repudio a soluciones o situaciones ilegales o violentas (459).

Es probable que Freyre no hubiera vislumbrado lo que vendría tan sólo dos años después de estas observaciones, en parte por no querer reconocer y aceptar la situación, pero también en parte por su mirada específica acerca de Brasil. La ironía es que Freyre escribiría el artículo en *Foreign Affairs* para despejar errores de percepción acerca de Brasil cuando finalmente sería él quien tendría una percepción errónea de la situación política que se estaba creando. Lo importante a destacar, sin embargo, no es la dificultad de Freyre en prever lo que se venía sino cómo un relato acerca de Brasil dificultaba dicha previsión. Más allá, lo cierto es que esta visión de un Brasil pacífico perdurará incluso durante el gobierno militar. En pleno gobierno militar, el Ministro Azeredo da Silveira repetiría esta visión:

El Brasil es un país pacífico. La preocupación predominante de la nación brasileña es su desarrollo económico y social, integrado y armónico. El Brasil es contrario a toda proliferación de armas nucleares, tanto vertical como horizontal, y está dispuesto a participar en esfuerzos internacionales con objeto de reducir, y a su debido tiempo, eliminar las armas nucleares, así como prevenir su proliferación (Azeredo da Silveira 1977: 359).

#### *La autonomía y continuidad de la política exterior*

La perspectiva clásica (realista) de la política exterior es aquella que sostiene que sus líneas centrales deben organizarse en torno a lo que se considera el interés nacional. La noción de interés nacional supone que el estado tiene intereses permanentes que están más allá de las pujas internas y más allá de los contextos específicos. Esto supone que si la política doméstica está atravesada por una dimensión conflictiva o

agónica en torno a los valores y acciones que deberían organizar la vida en sociedad, la política exterior es (o debería ser) el reino de la defensa del estado y la nación en su conjunto. La idea de que la política exterior debería estar al margen de las cuestiones domésticas no es una característica exclusiva de Brasil sino que hace a la gramática misma del discurso de política exterior.<sup>23</sup>

Aunque esta lógica del discurso diplomático podría aplicarse para muchos países, el punto a destacar es que este discurso ha operado de un modo muy particular en la política exterior de Brasil. ‘En la historia de la política exterior brasileña’, observa Regina Soares de Lima, ‘hay una ficción que, de tanto repetirse, adquirió condición de verdad para la comunidad de actores y estudiosos de las relaciones internacionales del país: la creencia en la continuidad y en el consenso, entre las fuerzas políticas y económicas relevantes, con respecto a las orientaciones generales de la política exterior’ (Lima 1994: 27). Esta ficción que señala Lima es un elemento más en la tradición realista-liberal y opera a partir del alto grado de institucionalización alcanzado por la diplomacia brasileña a partir de Rio Branco y la consolidación de Itamaraty como una agencia casi monopólica en la interpretación del interés nacional brasileño.

Sustentando esta interpretación, Alexandra de Mello e Silva (1995) destaca dos componentes que aparecen de manera reiterada en los mapas cognitivos de los diplomáticos analizados: las nociones de tradición y de continuidad en la política exterior de Brasil. La política exterior es vista como una práctica que está por encima de la política doméstica y por lo tanto las pasiones y las diferencias políticas deben dar lugar al trabajo a favor de las causas nacionales. Este es un rasgo esencialmente realista en la medida en que el Barón concebía a la política exterior como una práctica que debía ser autónoma y superior a la política interna: frente a la *innenpolitik*, el Barón privilegiaba la *aussenpolitik*. La propia trayectoria del Barón ilustra este punto: conservador y de convicciones monárquicas hasta su muerte, prefirió alejarse de la

---

<sup>23</sup> Soares de Lima señala que ‘para el diplomático es inconcebible que exista divergencia sobre el significado del “interés nacional”’ Y sigue: ‘La incompatibilidad relativa entre política exterior y democracia está basada no sólo en una distinción teórica, sino que se relaciona con las imposiciones específicas en el desempeño de los respectivos papeles del diplomático y del político, siendo extraño al universo cognoscitivo del primero la idea de que la definición del interés nacional sea resultado de un conflicto político interno. Nada más próximo a la fantasía clásica que la idea de que la política exterior está por encima de la política y los partidos’ (Lima 1994: 31).



política doméstica y trabajar a favor de causas nacionales, sobre las cuales no podría haber divergencias. Rio Branco siempre persiguió el ideal de un Brasil integrado y al asumir como Canciller manifestaría ‘que llegaba para servir al país, que todos deseamos ver unido, íntegro, fuerte y respetado’ (citado en Wheling 2003: 108).

La mirada internacional de otro diplomático, Joaquim Nabuco, aunque se aparta en algún sentido de la mirada del Barón, en otro la complementa y la refuerza. Siendo Embajador en Washington, Nabuco haría todo a su alcance para reforzar la relación con Estados Unidos. Si para el Barón la alianza con los Estados Unidos se basaba en una visión pragmática, para Nabuco la alianza tenía fundamentos ideológicos. Nabuco era ajeno a las cuestiones diplomáticas y su vida política estaba más vinculada con la dimensión interna de Brasil. Sin embargo, a pedido del Presidente Campos Salles aceptaría representar a Brasil en la disputa limítrofe con la Guyana Inglesa. Su argumento consistiría, en línea con la tradición realista-liberal, en que a pesar de sus convicciones monárquicas era necesario defender una causa nacional como esta. Como señala Alexandra de Mello e Silva (1995: 12), Nabuco es importante en este sentido porque continuará la línea de Rio Branco en el sentido de que la política externa debía estar por encima de las pasiones políticas internas.

Esta idea de autonomía de la política exterior se conjugó con la idea de continuidad de la política exterior en tanto ámbito de acción que no estuviera sujeto a los cambios de gobierno o incluso a cambios de regímenes políticos. Marco Aurélio García recupera la persona de Rio Branco como configuradora de una línea de política exterior que perdurará en el tiempo:

La tradición instituida por Rio Branco (o atribuida a él), menos que señalar hacia un conjunto de rituales, se expresa fundamentalmente en una articulación de valores y prácticas presentes desde hace un siglo en la política exterior brasileña. Esa tradición puede ser vista como responsable por la continuidad que la diplomacia brasileña supo preservar en medio de las más diversas coyunturas y períodos históricos de la trayectoria republicana.

Puesto en otros términos, esta tradición comenzada con Rio Branco evitaría la dislocación en la política exterior de Brasil. García sostiene que la construcción de proyectos se dio con Vargas, Kubitschek y Geisel y que el hecho que estos gobiernos

fueran democráticos o autoritarios ‘pesó poco’ (García 2003: 16). ‘El elemento decisivo’, señala, ‘siempre fue la preocupación pragmática de buscar una inserción del país en el mundo que aumentara el poder de decisión de sus gobernantes. Eso es lo que explica por qué un gobierno de derecha tomó prestado de la izquierda la ‘política exterior independiente’ rebautizándola como ‘pragmatismo responsable’ (García 2003: 16).

Este elemento de la tradición persiste a lo largo del tiempo, llegando a la actualidad. En palabras de Seixas Correa:

La agenda de la diplomacia sufrió alteraciones, pero no se alteraron los principios fundamentales de política externa, los que nos acompañan desde el inicio de nuestra historia, en especial el de buscar, mediante la negociación pragmática y la afirmación de los valores nacionales, preservar la unidad y la entereza de nuestro proyecto nacional de desarrollo, asegurando el mayor grado posible de autonomía para nuestros movimientos (Seixas Correa 2000: 31).

En otro pasaje, Seixas Correa ilustra el legado del Barón del siguiente modo:

Rio Branco reconcilia la República con la monarquía y mediante políticas de afirmación nacionalista, logra identificar el patriciado brasileño con los valores permanentes de la sociedad. Prolonga en el tiempo la hechura transitiva del orden social brasileño y restablece en la conciencia colectiva el respeto, tan propio del período monárquico, por la dignidad austera y sabia del gobernante. Por su intermedio, se extiende por el siglo XX la sombra poderosa del mito del Emperador, de la benévola, paternal y erudita figura de Don Pedro II, viva hasta hoy en el inconsciente brasileño como evocación de un pasado supuestamente pacífico y ordenado y la premonición de un futuro grandioso que persiste en no realizarse (Seixas Correa 2003: 462).

Seixas Correa señala que Rio Branco ayudó a construir un Brasil como un país ‘lleno de sí mismo, autocomplaciente en el esplendor de su promisoría juventud, exuberante en el orgullo de su grandeza y de su unidad y con una confianza espléndida en el futuro’ (2003: 462). Al preguntarse qué diría el Barón acerca del Brasil actual, Seixas Correa sugiere que ‘se enorgullecería de ver que su legado principal permanece intocado’ y de la ‘perpetuación de su nombre y de su estilo en un Itamaraty respetado

en Brasil y en el exterior' (2003: 463). Unos años antes, Luiz Felipe Lampreia señalaría:

La fuerza de nuestra presencia internacional se debe, en buena medida, al hecho de que la política externa brasileña siempre fue una política de Estado, fuertemente anclada en los intereses mayores y permanentes del País y jamás se sometió a las vicisitudes de las coyunturas domésticas (Lampreia 1999).

Esta creencia en el juego superior de la política exterior es de algún modo compartida por Rubens Ricúpero quien, en un homenaje al Barón de Rio Branco afirmaba:

¿Será quizá exageración contrastar los fracasos en el campo de política interna, las frecuentes recaídas en dictaduras, las terribles violaciones de derechos humanos; la parálisis del desarrollo hace más de veinte años; la persistente incapacidad de tratar con la desigualdad y la miseria y los renovados éxitos en el dominio de la diplomacia, posiblemente la única 'área de excelencia' de desempeño brasileño unánimemente reconocido en el exterior? (2003: 98).

Que Itamaraty ha sido el punto focal desde donde esta tradición ha sido reproducida es algo que pocos cuestionan. El propio Gilberto Freyre, en *Ordem e Progresso*, sugiere que el Itamaraty bajo las órdenes de Rio Branco había dejado de ser una institución solamente diplomática para pasar a ser un sistema 'de organización y definición de valores superiormente nacionales' (citado en Ricupero 2003: 85). Haciendo referencia a la política exterior Tancredo Neves afirmaba que siempre había defendido 'la política exterior de Itamaraty en sus líneas generales y fundamentales' y que si había 'un punto en la política brasileña que encontró un consenso entre todas las corrientes de pensamiento, ese punto es realmente la política exterior realizada por Itamaraty' (citado en Lafer 2002: 127). Celso Lafer destaca el rol de Itamaraty en la construcción de la identidad internacional de Brasil, como una institución dotada de autoridad y memoria, capaz de representar los intereses nacionales del país. Esta memoria, señala, es la que le ha conferido a Brasil cierta continuidad en el manejo de la política exterior, 'orientada hacia la construcción del futuro por medio de la afirmación de la identidad internacional del país' (2002: 26).

Andrew Hurrell sostiene que Itamaraty es ‘una institución con una fuerte auto-imagen y una mitología institucional muy poderosa, siendo una de sus características la capacidad percibida para renovarse y reinventarse’ (2004: 5). Esta mitología institucional, cuyas raíces se encuentran en la gestión del Barón de Rio Branco, ha servido para crear un fuerte perfil profesional de sus miembros sobre la base de un sólido *esprit de corps*. Tan sólo como ejemplo de la presencia institucional de Itamaraty, de los 557 embajadores nombrados entre 1985 y 2002, sólo 18 (3,2%) tuvieron una designación política (Cesar 2002, citado en Neto y Schiavon 2004: 7). La fuerza de Itamaraty también se revela en el hecho de que de las 10 nominaciones para la dirección del Ministerio entre 1985 y 2003, tres fueron políticos de filiación partidaria: Olavo Setúbal, Roberto de Abreu Sodré (cancilleres de Sarney) y Fernando Henrique Cardoso (Canciller de Franco); dos eran juristas y/o académicos: Francisco Rezek (Canciller de Collor de Mello) y Celso Lafer (Canciller de Collor de Mello y luego de Fernando Henrique Cardoso); y cuatro fueron diplomáticos de carrera: Luiz Felipe Lampreia (Canciller con Franco y con Cardoso) y Celso Amorim (Canciller con Franco y con Lula). Este patrón, sin embargo, no es nuevo. Araújo Castro es considerado como el diplomático que viene a inaugurar una tendencia en la evolución institucional de Itamaraty: la ocupación del cargo máximo por parte de un diplomático profesional. Esta tendencia continuó incluso durante el período militar y, con algunas excepciones, perduró durante la democracia. Para Alexandra de Mello e Silva, el hecho de que la política exterior se va transformando en un territorio casi exclusivo de los diplomáticos ‘refuerza la creencia ya existente – que la socialización operada por el propio Itamaraty ayudará a consolidar – de una diplomacia apartada del juego político doméstico y guiada exclusivamente por “intereses nacionales” de los cuales los diplomáticos son, naturalmente, los mejores “intérpretes” (Mello e Silva 1995: 31). Más allá, el profesionalismo de Itamaraty es conocido también por su capacidad para desempeñar funciones en otras áreas del ejecutivo e incluso en empresas estatales o mixtas de gran envergadura como Petrobras o Varig, que necesitan del conocimiento y la experiencia diplomática para sus relaciones institucionales internacionales. Finalmente, Itamaraty es reconocido por reproducir la tradición clásica del diplomático como el intelectual o académico. Esto ha trabajado a favor de la política exterior brasileña ya que muchos de sus actores han sido también intérpretes de la realidad internacional y por lo tanto sus producciones académicas

han sido, al mismo tiempo, visiones del mundo y justificaciones de la política exterior de Brasil.<sup>24</sup>

Este elemento de la tradición realista-liberal no viene a afirmar que efectivamente la política exterior de Brasil fue una línea calma de continuidades sin rupturas en donde izquierda y derecha, civiles y militares, conservadores y populistas pensaron y ejecutaron siempre y con la misma intensidad la política exterior. Los discursos no se sostienen necesariamente por su veracidad fáctica. Los discursos son siempre explicaciones distintivas que perduran en tanto impulsan la acción, movilizan conciencias e interpelan de modo permanente a una sociedad. El punto a destacar, entonces, no es la continuidad de la política exterior a lo largo del tiempo sino la presencia de un discurso de continuidad que exige a cada nuevo gobernante, a cada nuevo ministro, la necesidad de dar cuenta de ese discurso y la necesidad de legitimar sus movidas apelando a tradiciones diplomáticas custodiadas por Itamaraty. En este sentido, un presidente deseoso de operar un cambio brusco de política exterior se ve casi en la necesidad de implementar dicho cambio al margen de la corporación diplomática. Si el giro, por ejemplo, en la política exterior del período post-64 y de Collor de Mello en el 90 fueron bruscos esto fue posible, en parte, a que fueron implementados al margen de Itamaraty. Es cierto que el grado de libertad de Itamaraty está dado por el Presidente, pero también es cierto que todo Presidente deseoso de contar con Itamaraty se ve involucrado en la necesidad de operar cambios de política exterior que finalmente no terminen rompiendo con las líneas profundas de continuidad asociadas con la tradición del Barón de Rio Branco. Este es un elemento central en tanto todo Presidente y Ministro de Relaciones Exterior suelen presentar innovaciones de política exterior como siendo en realidad fieles a las tradiciones de política exterior de Brasil: se trata de la habilidad de Itamaraty de presentar lo nuevo como siendo una actualización de lo viejo.

### *La relación privilegiada con los Estados Unidos*

---

<sup>24</sup> Un reciente trabajo de Leticia Pinheiro (2007) muestra que entre 1998 y 2004 los cursos de política exterior ofrecidos por la *Pontificia Universidade Católica* contenían entre un 25% y 37% de literatura producida por los propios diplomáticos.

El tercer elemento de la tradición realista-liberal es la relación privilegiada que Brasil buscó tener con los Estados Unidos desde fines del siglo XIX y se mantuvo, aunque con variaciones, hasta bien entrado el siglo XX para luego ser redefinida a partir de los años 60.

La relación privilegiada con Estados Unidos tiene uno de sus puntos de apoyo en la llamada ‘alianza no escrita’ (Burns 1966) entre Washington e Itamaraty, relación que buscaba dos objetivos: por un lado liberar a Brasil de la preponderancia económica y política de sus relaciones anteriores con las potencias europeas; por otro lado, preservar a Brasil en la región como líder y como interlocutor privilegiado de ésta con Washington.

Aunque el giro hacia Estados Unidos había comenzado ya en los últimos años del Imperio, fue durante los primeros años de la República en donde la relación terminó por consolidarse gracias a la gestión de Rio Branco. Curiosamente, una de las primeras manifestaciones positivas hacia los Estados Unidos tuvo lugar en 1889 durante la Primera Conferencia Intenacional Americana realizada en Washington. En plena sesión, se dio a conocer la proclamación de la República en Brasil, evento que aproximó a las dos partes y que facilitó el apoyo de Brasil a la propuesta de Washington de crear una unión aduanera (Devoto y Fausto 2008: 210).

En 1906, coronando cuatro años de trabajo diplomático, tuvo lugar en Rio de Janeiro la Conferencia Panamericana. El edificio en donde tendría lugar la Conferencia sería (re)bautizado como Palacio Monroe y Rio Branco diría: ‘En las mentes y en los corazones de sucesivas generaciones de brasileños el tiempo sólo aumentó la simpatía y la admiración que los fundadores de nuestra nacionalidad sentían por Estados Unidos de América’ (citado en Topik 2003: 450). Un año después, en 1905, ambos países elevarían a la categoría de embajada sus respectivas representaciones.

Esta alianza no escrita duraría varias décadas hasta luego de la II Guerra Mundial. Aunque la revolución del 30 no alteraría de manera sustancial el alineamiento con Estados Unidos, el modelo de desarrollo, sin embargo, no será el mismo. La revolución del 30 buscaría abandonar el modelo agro-exportador como base del desarrollo y auspiciar lo que se daría en llamar la industrialización por sustitución de

importaciones (ISI). El punto de inflexión, no obstante, se daría al incorporar a Alemania como un posible modelo de desarrollo industrial (Pinheiro 2004: 23). Esta incorporación implicaría la construcción de una ‘equidistancia pragmática’ basada en la idea de sacar ventajas para el Brasil de la puja entre los Estados Unidos y Alemania. En este sentido la buena relación de Vargas con Washington sería de una naturaleza sustancialmente pragmática y orientada principalmente a obtener beneficios concretos del apoyo a las políticas hemisféricas orquestadas por Washington.

El golpe contra Getúlio Vargas, en donde Eurico Dutra participaría en el movimiento que lo llevaría a su derrumbe, implicó un vuelco político doméstico con repercusiones en la orientación internacional de Brasil. Dutra (1946-1950) intentó poner en práctica medidas liberales y aliarse con los sectores conservadores. Los años de Eurico Dutra fueron años de una baja participación estatal e intervención en la economía. Dutra era un ferviente anticomunista que rápidamente rompería los lazos diplomáticos que Vargas había establecido con la Unión Soviética, prohibiría el Partido Comunista y apoyaría a los Estados Unidos en las fases iniciales de la Guerra Fría. Así, la gestión de Dutra profundizaría el alineamiento con Washington, intercambiando visitas oficiales con el Presidente Harry Truman y buscando la ayuda americana para el desarrollo económico de Brasil. Esta identificación positiva con los Estados Unidos llevó a una política exterior poco relevante en tanto significó de algún modo la ‘duplicación del voto norteamericano en las Naciones Unidas, aunque, al hacerlo, Brasil supuso estar cumpliendo con su papel de aliado especial’ (Pinheiro 2004: 28). Para Vizentini, Dutra dirigió ‘uno de los gobiernos de mayor servilismo a los intereses extranjeros, particularmente norteamericanos, en la historia del país’ en tanto ‘asumía íntegramente las nociones de Guerra Fría de liberalización externa de la economía’ (Vizentini 2003: 16).

El regreso de Vargas a la presidencia volvió a darle a la relación bilateral un tono pragmático. Vargas tomó distancia de la gestión de Dutra y auspició la creación de Petrobrás, bajo el lema ‘el Petróleo es nuestro’ generando nuevas fricciones entre Brasil y Estados Unidos. La relación, sin embargo, pudo mantenerse dentro los canales normales pero bajo una perspectiva esencialmente pragmática. Esta orientación es la que mantuvo el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) que

tuvo como eje central el lanzamiento de la Operación Pan-Americana (OPA) cuyo objetivo sería impulsar el apoyo financiero de los Estados Unidos al desarrollo de América Latina al mismo tiempo que consolidar el liderazgo de Brasil en la región.

Durante el período 1961-1964 se puso en marcha un modelo de 'Política Exterior Independiente' (PEI) de la mano de Jânio Quadros (1961) y João Goulart (1961-1964). Este modelo cuestionó quizás por primera vez desde un nivel estatal la subordinación de Brasil a la política exterior de Estados Unidos (Hirst 1987). Hay tres puntos a destacar de la PEI. Primero, Estados Unidos dejaría de ser visto como el aliado ideal para aumentar el poder de negociación internacional y afirmar el liderazgo regional. Segundo, en el plano ideológico, el nacionalismo criticó el americanismo en términos de beneficios obtenidos para el Brasil y de las limitaciones que dicho modelo imponía al desarrollo nacional. Esta crítica se construyó en particular desde el Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB) y se articuló con las ideas de la CEPAL en boga en ese momento: estructuralismo económico, relaciones centro-periferia y declinación de los términos de intercambio. Finalmente, el modelo también rescató temas tradicionales a la diplomacia latinoamericana en general y brasileña en particular: revalorización del principio de no-intervención, defensa del principio de auto-determinación, igualdad jurídica de los pueblos, adhesión a las normas de solución pacífica de controversias, etc. Estas tres líneas discursivas dieron lugar a una nueva identidad internacional brasileña: el globalismo. El globalismo se construyó, entonces, en la articulación del discurso nacional, del discurso estructuralista y del discurso jurídico internacional. En términos de políticas, la identidad globalista intentó alterar los ejes de debate inscriptos en la lógica de la Guerra Fría y privilegiar entonces las relaciones Norte-Sur en términos de igualdad y desarrollo en lugar de las relaciones Este-Oeste estructuradas en términos de política de poder y de seguridad. Más en particular, la articulación identidad-política se dio de modo tal que Brasil se apartó del discurso colonialista de Portugal y comenzó a apoyar el proceso de descolonización; adoptó posiciones de independencia en relación a Cuba y auspició el intercambio con los países del Este de Europa y China (Pinheiro 2004: 36).

La PEI, sin embargo, tendría una corta vida (aunque sería retomada más adelante bajo otros nombres) y el gobierno militar de Castello Branco (1964-67) se encargó de



volver a una posición alineada con Washington. Su Canciller, Juraci Magalhaes diría ‘lo que es bueno para los Estados Unidos es bueno para Brasil’ (citado en Hirst 1987). Durante la gestión de Castello, a diferencia de la PEI, el Otro ya no sería las estructuras desiguales de la política y la economía internacional (que situaban el debate en torno a la relación Norte-Sur) sino que el Otro del gobierno militar sería el comunismo. Se trataría, esta vez, de un Otro al mismo tiempo externo (URSS, China, Cuba, etc.) e interno articulado en partidos políticos, grupos guerrilleros, sindicatos, organizaciones sociales de base y sectores de la Iglesia simpatizantes con una teología de izquierda. En otras palabras, el gobierno de Castello Branco significó el retorno a una relación especial con los Estados Unidos y una identificación negativa hacia la Unión Soviética, China, Cuba y los movimientos radicales. En términos del vínculo identidad-política, el alineamiento de Castello Branco implicó incorporar la Doctrina de Seguridad Nacional como base de la política externa e interna. Así, la política externa tendría círculos concéntricos de prioridad: de la región al hemisferio, del hemisferio a Occidente. La cuestión del desarrollo nacional no desaparecería, todo lo contrario, sino que sería vista en términos de su relación con la seguridad nacional. Así, el desarrollo sería visto bajo el prisma de la seguridad (no hay desarrollo posible sin seguridad) y la seguridad sería vista bajo el prisma del desarrollo (no hay seguridad sin desarrollo) (Pinheiro 2004: 37). Más allá, la articulación identidad-política implicó retomar la crítica a Cuba, abandonar las relaciones con el Este de Europa y China, enviar tropas brasileñas a Santo Domingo y apoyar la creación de una Fuerza Interamericana de Paz en carácter permanente en el ámbito de la defensa (Pinheiro 2004: 38).

La securitización de la vida política y social de Brasil a partir de 1964 será una cuestión clave que marcará, aunque con diferencias, la trayectoria del régimen militar hasta su terminación en 1985. Esta securitización puede ser vista como un proceso que se inscribe en el contexto de la Guerra Fría y en la lucha contra el comunismo. La referencia ritual en esta línea de análisis es la que vincula a los oficiales de la Escuela Superior de Guerra (ESG) con el *National War Collage* y la sólida relación establecida entre ambos a partir de la participación de Brasil en la Segunda Guerra Mundial. La idea general es que mediante esta relación particular, Brasil pudo establecer una política privilegiada con Estados Unidos *vis a vis* la lucha contra la expansión soviética y contra el comunismo, al mismo tiempo que los militares

pensaron estrategias de sub-imperialismo en la región a través de las doctrinas geopolíticas del General Golbery do Couto e Silva y Carlos de Meira Mattos.

No todos los gobiernos militares, sin embargo, tendrían la misma orientación hacia los Estados Unidos. En la medida en que la preocupación por la seguridad fue cediendo a favor de la preocupación por el desarrollo, Brasil intentó tomar cierta distancia de los Estados Unidos, recuperar autonomía y acercarse a otras regiones bajo el manto de un 'pragmatismo responsable'. Este giro comenzará tímidamente en 1967 bajo la presidencia de Costa e Silva (1967-1969) e irá ganando más fuerza durante la presidencia de Medici (1969-1974). La firma de un acuerdo de cooperación científica con Alemania (1969) y el giro hacia Africa (1972) se inscribieron en este alejamiento de una posición alineada con Estados Unidos.

Los años de Geisel (1974-1979) avanzaron aún más en el abandono del alineamiento automático con Washington y estuvieron marcados por el acuerdo nuclear entre Brasil y Alemania de 1975. Su sucesor, Figueiredo (1979-1985), continuó las líneas básicas de los gobiernos anteriores y tomó distancia de la invasión de Estados Unidos a Afganistán, se opuso al embargo de cereales a la Unión Soviética y a boicotear las olimpiadas (Hirst 1987: 70).

El regreso de la democracia implicó un proceso de deseguritización pero las líneas de política exterior continuaron relativamente estables de la mano de José Sarney. La llegada de Collor a la presidencia, sin embargo, significó un cambio sustancial en política doméstica y externa. En este esquema, Collor juzgaría la relación con los Estados Unidos como un elemento clave para llevar adelante su programa y reinsertar al Brasil en la escena internacional. Así, de la autonomía por el alejamiento propia del globalismo, Collor intentaría construir una autonomía por la participación. Este vínculo entre identidad y política se vio reflejado en la participación activa de Brasil en diversos foros internacionales y en la adhesión a regímenes internacionales de comercio, el control de tecnologías sensibles, la protección del medio ambiente y los derechos humanos (Pinheiro 2004: 56).

Luego del gobierno fallido de Collor de Mello, Itamar Franco intentó tímidamente deshacer lo andado, pero las circunstancias domésticas y el nuevo escenario

internacional hicieron cada vez más posible retornar a la línea nacional y desarrollista. Así, el programa neoliberal comenzó a mostrar sus puntas en la gestión económica que articulara Cardoso como Ministro de Finanzas (1993-1994) de Itamar Franco y tomaría más cuerpo con su arribo a la presidencia en 1995 y su posterior reelección en 1999. Por un lado, Cardoso afirmó dar por concluida la era Vargas en términos de un modelo de desarrollo inspirado en la ISI, posición que suponía una continuidad con la orientación asumida por Collor de Mello. Por otro lado, la gestión de Cardoso buscó maximizar la influencia de Brasil en el diseño del orden internacional a través de una activa participación en foros internacionales. Se trató de buscar la autonomía por la integración. El discurso de la autonomía se acomodó al discurso de un Brasil integrado con el mundo y dispuesto a dar batalla diplomática en los foros internacionales en temas tan variados como la seguridad, el medio ambiente, los derechos humanos o el comercio internacional. En este nuevo esquema, la relación con Estados Unidos no fue de alineamiento ni de autonomía sino más bien de ajuste (Hirst 2005).

A partir de este breve recorrido, surgen algunas conclusiones. Primero, La cuestión del alineamiento con Brasil fue un asunto importante durante la primera mitad del siglo XX y pocos lo cuestionaron desde sus fundamentos. Sí hubo cambios de estilos producto de pensar la relación con Washington como convicción o como cálculo. Pero lo cierto es que hasta los años 60 el alineamiento fue una parte importante de la identidad internacional de Brasil y trabajó de manera articulada con la idea de un Brasil pacífico y potencia al mismo tiempo.

Segundo, a partir de los años 60, la relación con Estados Unidos se hizo más compleja, en parte por las transformaciones domésticas en Brasil, en parte por la creciente diversificación de la agenda bilateral. A medida que Brasil fue abandonando el modelo liberal-conservador y adoptó un modelo nacional-desarrollista, la relación con los Estados Unidos también se fue transformando. Esto fue el producto no sólo de un cambio de modelo político y económico en Brasil sino también de la percepción de que el alineamiento no había traído muchos beneficios y la cooperación de Estados Unidos con el desarrollo brasileño había sido escasa y lejos de las expectativas de Itamaraty.

Tercero, aunque Brasil fue abandonando de a poco su posición de alineada, el resultado no fue la construcción de Estados Unidos como un Otro desafiante de la identidad brasileña. Brasil nunca se convirtió en un estado revisionista que desafiara abiertamente la hegemonía norteamericana. Al final del día, tanto Brasil como Estados Unidos, encontraron un espacio y mecanismos para canalizar las diferencias. Comenzando con la alianza, pasando por el alineamiento, luego la autonomía y, finalmente, el ajuste, Brasil parece haber encontrado una forma de dialogar con Estados Unidos de modo tal que le permita canalizar una estrecha cooperación ahí donde hay convergencias y minimizar el conflicto ahí donde hay divergencias. El lado oscuro de esta fórmula, sin embargo, es un patrón relativamente estable desde hace ya varias décadas en donde las expectativas positivas (por las convergencias) terminan en frustraciones (por las divergencias) (Hirst 2005: 68).

### *Brasil potencia*

El cuarto elemento de la tradición realista-liberal es el discurso de un Brasil que está llamado a ocupar un lugar destacado en la política internacional, más allá de su espacio regional. El propio Barón de Rio Branco afirmaba que

[e]s posible que, renunciando a la igualdad de trato (...) algunos se resignen a firmar convenciones en que sean declarados y se confiesen naciones de tercer, cuarto o quinto orden. Brasil no puede ser de ese número (citado en Lima 2005: 4).

Ruy Barbosa explicaba, en 1907, el lugar de Brasil en términos de potencia media:

Entre los que imperaban en la majestad de su grandeza y los que se encogían en el recelo de su pequeñez, correspondía innegablemente un lugar intermedio a la gran República de América del Sur, tan distante de la soberanía de unos como de la humildad de otros (citado en Lafer 2002: 91).

Varias décadas después, el Embajador Araújo Castro haría eco de esta visión:

Ningún país escapa a su destino y feliz o infelizmente Brasil está condenado a la grandeza (citado en Lima 2005: 4).

Seixas Correa, al rescatar la ‘unidad’ de Brasil, vinculaba a ésta con otros elementos que, articulados, harían de Brasil un gran país:

Este concepto de *unidad* como valor absoluto nos llega de la experiencia histórica y se asocia a otros dos valores para formar lo que se podría denominar la trinidad del sentimiento nacional brasileño: la idea de *grandeza física* y la *creencia en el futuro* (Seixas Correa 2000: 27, itálicas del autor).

La idea es que la unidad y la grandeza convertirán un día a Brasil en un gran país:

Unidad, grandeza y futuro son los tres elementos principales que individualizan la experiencia histórica brasileña, que nos diferencian de las unidades menores en que se fragmentó alrededor de Brasil el Imperio Español en América (Seixas Correa 2000: 27).

Soares de Lima da cuenta de esta fuerza profunda del siguiente modo:

La importancia de cualquier creencia o idea, en cuanto fenómeno social, no consiste tanto en que sea falsa o verdadera, sino que sea compartida por un contingente relevante de una comunidad y, porque se acredita en ella, la misma se torna verdadera. No ha sido diferente en el caso de la política externa. La profundidad de la creencia de la estabilidad está asociada a una aspiración compartida por las elites brasileñas desde el inicio de la formación nacional del país, a saber, la creencia de que el país está destinado a tener un papel significativo en la escena internacional y el reconocimiento de esta condición por las principales potencias mundiales, en función de sus dimensiones continentales, de sus riquezas naturales y del “liderazgo natural” entre los vecinos (Lima 2005: 5-6).

Para Soares de Lima, ‘la aspiración de hacer de Brasil un actor relevante en la política internacional es constitutiva de su propia identidad nacional...’ (Lima 2005: 10) Y luego observa que tal vez lo más relevante ‘es la persistencia y la solidez de esta aspiración a lo largo de la historia brasileña. Sin grandes modificaciones, esta percepción está presente tanto al inicio del siglo XIX como del siglo XX. La identidad internacional del país no es nada más que la proyección de su identidad nacional, de ahí su continuidad a lo largo del tiempo’ (Lima 2005: 11).

Lima señala (2005: 7) que la primera manifestación del país de buscar el reconocimiento por las grandes potencias y su derecho de participación con ellas en

los asuntos globales tuvo lugar en el proceso de constitución de la Liga de las Naciones. En este sentido, la participación de Brasil en la Primera Guerra Mundial marcará un punto de inflexión en tanto comenzará la etapa de una proyección transatlántica. Aunque es conocido que su participación fue casi simbólica, su intervención en el conflicto le dio derecho para participar en la Conferencia de Paz. Aunque Brasil no pudo conseguir un asiento permanente en el Consejo, el país dejó sentada su vocación de participación en los asuntos globales. Coincidiendo con Soares de Lima, Pinheiro cree reconocer en esta decisión la manifestación inicial de lo que luego se convertirá en un elemento distintivo de la política exterior: ‘la percepción de las elites gobernantes acerca de un supuesto derecho de reconocimiento por la comunidad internacional del diferencial del país en la jerarquía mundial’ (Pinheiro 2004: 18).

Aunque la identidad de Brasil como potencia media ha sido una constante en su política exterior, los modos de reproducirla han ido variando con el tiempo. Desde Rio Branco hasta la Segunda Guerra Mundial, la idea general fue que Brasil sería una potencia media sólo si contaba con el apoyo de los Estados Unidos. Para esto, el alineamiento con los Estados Unidos fue visto, más allá de las miradas más ideológicas, como una forma de contar con el respaldo norteamericano a las aspiraciones brasileñas de ser un líder regional con aspiraciones globales. Luego, la idea de potencia media pasó a estar más asociada no con el alineamiento sino con el balance. El globalismo y la Política Exterior Independiente no abandonaron la identidad de Brasil como una potencia media. Discreparon, sin embargo, por la estrategia seguida hasta el momento y creyeron que la diversificación, la búsqueda de autonomía y el respaldo a los países del Sur podía ser un mejor camino que el alineamiento con Washington. Durante la dictadura, la idea de *Brasil Potencia 2000* de Golbery do Couto e Silva fue ampliamente divulgada por la propaganda oficial (Souza Neves y Rolim Capelato 2004: 199).

Durante los 90, como veremos más adelante, la idea de potencia media no estará asociada al alineamiento con los Estados Unidos ni a su balance sino a una visión en donde Brasil expresa su poder en tanto se convierte en una democracia estable, un mercado abierto, y un miembro confiable que participa activamente en los foros internacionales. A riesgo de simplificar, se podría decir que Brasil como *aliado*,

Brasil como *outsider*, Brasil como *insider*, han sido tres caminos seguidos para obtener el reconocimiento de Brasil en tanto potencia media con aspiraciones globales.

Tres conclusiones parciales se pueden hacer. Primero, estas tres estrategias muestran la adaptabilidad de un discurso de identidad. El discurso no prescribe *una* línea de política exterior en particular sino que señala un horizonte de acción, un camino que viene a representar lo más auténtico de la vida política de un país. Este discurso responde a una visión de grandeza brasileña que no estipula *una* estrategia correcta para su realización. Segundo, estas variaciones muestran en definitiva el pragmatismo estratégico brasileño a la hora de encarar su inserción internacional, intentando adaptarse a las transformaciones externas e internas pero sin perder de vista su proyecto histórico de grandeza. Tercero, la noción de ‘Brasil potencia’, sin embargo, no encaja del todo en la visión realista de un estado maximizador de poder. La historia de la política exterior de Brasil muestra una actitud más defensiva que ofensiva, más concentrada en su desarrollo económico que en alcanzar una hegemonía regional. Existe, en este sentido, una tensión permanente entre la búsqueda de poder y la búsqueda de desarrollo. Si a esto se suma la imagen pacifista, conciliadora y satisfecha territorialmente que Brasil tiene de sí, el resultado es una búsqueda de protagonismo internacional pero no estrictamente por la (clásica) vía de las capacidades militares ni de la difusión de una ideología de estado hacia el resto de la región sino por la vía de la diplomacia y el diálogo político. En términos sociológicos, Brasil intentaría construir hacia fuera un capital social (no material) que le permita desarrollar su capital económico (Bourdieu 1986).<sup>25</sup> La consecuencia más inmediata es que estas tensiones no trabajan a favor de abandonar toda proyección internacional sino que terminan por reforzar la idea de la excepcionalidad brasileña que Brasil busca le reconozcan en la política internacional.

---

<sup>25</sup> En *Las Formas del Capital* (1986) Bourdieu identifica tres formas de capital: económico, cultural y social. El capital social es para Bourdieu el agregado de recursos actuales o potenciales que se inscribe en la posesión de una red estable de relaciones entre agentes basadas en la confianza y el reconocimiento mutuo.

## **La tradición realista-desarrollista**

La tradición realista-desarrollista, como su nombre lo indica, comparte elementos en común con la tradición realista-liberal, principalmente la proyección de un Brasil como potencia regional/global y la noción de que la política exterior requiere posicionarse por encima de las disputas domésticas.<sup>26</sup> En este sentido, la tradición realista-desarrollista no puede ser vista como una tradición que rompe significativamente con el discurso realista-liberal. Se trata de dos visiones que se complementan y superponen, aunque no siempre de manera coherente. La particularidad de la tradición realista-desarrollista será la noción de que la política exterior debe contribuir necesariamente al desarrollo del país y que, para esto, Brasil debe adoptar un modelo de inserción universal y autónomo que pueda sacar provecho de cada una de sus relaciones con las distintas regiones del mundo. Esta interpretación de la identidad internacional de Brasil se acerca a la lectura que hace Andrew Hurrell de Brasil, al sugerir que la política exterior brasileña se apoya en el realismo y en la teoría de la dependencia: ‘Nicolás Maquiavelo y Karl Marx siempre se encuentran en una conversación constante, aunque no siempre muy consistente’ (Hurrell 2005: 98). Esto hace que la izquierda y la derecha compartan un conjunto de preocupaciones en lo relativo a política exterior. En términos generales, Maquiavelo, siguiendo las referencias de Hurrell, sería tributario del deseo brasileño de protagonismo internacional en general y de ocupar un lugar permanente en el Consejo de Seguridad en particular. Marx sería tributario del deseo brasileño de democratizar las relaciones internacionales en general y del desarrollo del país que rompa con la dependencia en particular. Lo que queda de este capítulo analiza los tres componentes centrales de esta tradición, (a) el universalismo, (b) el desarrollismo y (c) la autonomía, para luego ofrecer un conjunto de conclusiones.

### *Universalismo*

El Barón de Rio Branco nunca pensó en una inserción ‘universal’ del Brasil en términos de sus interlocutores. Para el Barón, el actor privilegiado era Estados Unidos. A esto se sumaría una política de convivencia en América del Sur y una

---

<sup>26</sup> Dado que ya fueron analizados en la tradición realista-liberal, estos dos elementos de grandeza y autonomía no serán analizados nuevamente en esta segunda sección aunque las referencias a ellos será cosa común.



política cooperativa con Europa, principalmente con Portugal y Gran Bretaña. Aunque esto ilustra diversificación, de ningún modo significa universalismo.

El universalismo como orientación en la política exterior es un proceso que comienza luego de la Segunda Guerra Mundial. Alexandra de Mello e Silva remonta esta idea a la figura del Ministro Oswaldo Aranha, canciller de Getúlio Vargas entre 1938 y 1944. Mello e Silva (1995: 21) destaca que, luego de la Segunda Guerra Mundial, con el correr del tiempo, se opera un cambio en la percepción de Aranha acerca de la relación especial con los Estados Unidos. El diplomático se vuelve más escéptico acerca de los frutos que esta relación había traído. El ascenso de Estados Unidos a la categoría de superpotencia mundial, opinaba Aranha, implicaba una reducción del nivel de importancia de América Latina y Brasil en la agenda diplomática de Washington. Así, Aranha fue orientando su percepción acerca de Brasil no ya como un país de Occidente sino como perteneciente al mundo en su conjunto. De este modo, Aranha iría sentando las bases de lo que luego se llamaría ‘universalismo’. Las opciones de Brasil ya no serían Estados Unidos y América Latina sino que el mundo en su conjunto era el escenario de la inserción Brasileña. Así lo expresaría tiempo después Seixas Correa al afirmar que, en las últimas décadas, a la luz de las transformaciones ocurridas en Brasil y en el mundo, la ‘alianza con los Estados Unidos dejó de representar, como en el pasado, el patrón de indicador positivo o negativo de movilización de la diplomacia brasileña, cuyos horizontes ampliados pasaron a visualizar en la estrategia del universalismo la forma adecuada de promover la inserción competitiva de Brasil en el mundo’ (Seixas Correa 2000: 31). Carlos Antonio Lessa (1998) sugiere que la construcción del universalismo comienza a operar como la contra-cara del alineamiento con los Estados Unidos a partir de los 50. Se trata, según Lessa de un proceso ‘que atestiguó su apogeo en la década del setenta, significando, históricamente, la acumulación de un cierto capital de prestigio y la constitución de una margen mínima extra de libertad de maniobra, a ser utilizada en momentos crítico’(Lessa 1998: 30). Más allá, Lessa señala que el concepto de *parcerias estratégicas* no se entiende sino se lo inscribe dentro de la vocación universalista de la política exterior de Brasil. Para el autor,

La construcción de *parcerias estratégicas* es fruto de la compatibilización de la vocación histórica de Brasil para la universalidad con la necesidad de aproximaciones selectivas, lo

que abre la posibilidad para movimientos de adaptación a los nichos de oportunidad y a los estreñimientos internacionales que se presentan conjuntamente (Lessa 1998: 31).

Es interesante señalar cómo el autor construye una interpretación particular de una relación estratégica de modo tal que no habría contradicción entre sostener una vocación universalista y auspiciar asociaciones estratégicas. Así, las *parcerias* con países específicos no son opciones excluyentes sino que son siempre ‘universales situados’. En ese universalismo, Lessa (1998:37-8) habla de cinco ejes geográficos de la política exterior: (a) el eje regional, que va desde Caracas hasta Buenos Aires; (b) el eje de América del Norte (EEUU, México y Canadá); (c) el eje europeo (UE) y (d) el eje del Pacífico: Tokio, Corea del Sur, Taiwan, etc.

El universalismo como orientación afirma una vocación pacífica y mediadora de Brasil, como resultado de su identidad nacional. Al hablar sobre la necesidad de una nueva política externa para Brasil en 1962, Gilberto Freyre destacaba que la política externa

debe permitir a Brasil desempeñar el papel de mediador entre la cultura europea y no europea, entre pueblos – o/y naciones – de color y pueblos blancos. Brasil está en una posición ideal para cumplir esa misión, visto que, a pesar de algunas imperfecciones, es ya una avanzada democracia étnica; y aunque sea predominantemente europea, en sus principales estilos de civilización, su cultura también absorbió numerosos valores africanos y algunos asiáticos (Freyre 2003: 259).

De este modo, el universalismo no podría entrar en conflicto con el legado de Rio Branco en tanto refleja su misma vocación. Amado Cervo vincula el universalismo con la identidad heterogénea y la democracia racial brasileña. Para el autor, el universalismo ha sido como una caja de identidades que ha servido para auspiciar la relación con algunos países o justificar alejamientos con otros. En sus palabras:

La diplomacia brasileña viene reflejando, en efecto, la ideología de la pluralidad étnica y cultural en su discurso, desde el impulso modernizador de la sociedad a partir de los años treinta. Este substrato étnico-cultural pluralista le sirvió, por un lado, para la selección y defensa de principios de conducta y de valores inherentes a la política exterior que le

dieron un carácter de permanencia y, por el otro lado, para implementar un universalismo crecientemente pragmático, orientado para el aprovechamiento de oportunidades coyunturales (Cervo 1995: 139-40).

Y más adelante señala:

El universalismo ‘refleja la autenticidad de la política exterior de Brasil, un país complejo (atlántico, platino, amazónico, occidental y del tercer mundo, con raíces indígenas, africanas, europeas y asiáticas muy variadas), afecto a la diplomacia y al diálogo, a la cooperación de intereses compartidos, a la solución pacífica de las controversias, al respeto a los tratados, a la soberanía y la autodeterminación de los pueblos, a la justicia en las relaciones internacionales’ (Cervo 1995: 143).

Esta complejidad de Brasil fue y sigue siendo un instrumento político que ha servido para justificar determinadas orientaciones en política exterior. En este sentido, el punto clave consiste en analizar cómo se articula políticamente el universalismo con la heterogeneidad cultural entrelazando y privilegiando en determinados momentos el discurso del lusitanismo o del panamericanismo o de las raíces africanas. Así, uno puede ver cómo los comienzos de la República destacan el lusitanismo, o como después de la salida de Brasil de la Sociedad de Naciones el discurso del panamericanismo aflora, o cómo en los 60 ‘las raíces africanas’ sirven para apoyar el discurso pro-descolonización y anti-*apartheid*. También se puede ver cómo la idea de un Brasil ‘occidental’ se inscribe en el contexto de la lucha contra el comunismo. Finalmente, el Brasil no escapa, en su crítica al occidentalismo, a la idea de ‘ecumenismo’, ‘universalismo’ y ‘pluralismo’.

El universalismo, entonces, fue un concepto que comenzó a operar en política exterior luego de la Segunda Guerra Mundial, fue incorporado al andamiaje conceptual de la Política Exterior Independiente y sobrevivió el régimen militar, a partir del impulso dado a este concepto por parte de Figueiredo (1979-85) quien continuará los grandes trazos dibujados por el gobierno de Geisel, esto es un globalismo realista. Figueiredo, sin embargo, profundizó la relación con los países del Sur, adoptando como rótulo de política externa la calificación de ‘universalista’ en oposición al ‘pragmatismo’ de la gestión de Geisel. Esta construcción política implicó, por ejemplo, profundizar la

relación con la Argentina y marcar los primeros pasos en deseguritizar la relación bilateral a través del diálogo bilateral y acuerdos de cooperación con el régimen militar argentino.

El paso del gobierno militar al gobierno de Sarney no alteró las bases de la política exterior sino que, en definitiva, liberó al universalismo de las ataduras impuestas por los militares: el no reconocimiento a Cuba, una relación de desconfianza con la Argentina y una estrategia de aislamiento relativo en foros internacionales. Más adelante, en 1992, Fernando Henrique Cardoso, en su primer discurso como Canciller de Itamar Franco en 1992, afirmaría que

Brasil es un país de vocación ecuménica, con intereses diversificados que nos llevan a un relacionamiento verdaderamente universal (Citado en Cervo 1995: 142).

Para Cervo, el universalismo puede ser visto como un ‘punto de convergencia’ de la inserción internacional de Brasil. El universalismo sería el resultado de una identidad compleja y heterogénea y de un Brasil extenso, pobre y que necesita desarrollarse con todos aquellos que sirvan a su interés. En sus palabras:

El universalismo, por lógica, habría de ser el punto de convergencia del pensamiento diplomático. Esta evolución tiene por sí el peso de dos determinaciones de origen: por un lado, la base étnica y cultural heterogénea y pluralista que compone la identidad nacional y, por el otro, el interés material de un país continental por la geografía, los recursos y las necesidades. La diplomacia brasileña sabe explorar con extrema habilidad esas dos determinaciones de origen de la política exterior para alcanzar aquel consenso interno que la vuelva hacia fuera robusta y no temida (Cervo 1995: 142).

Esta reflexión del historiador se vería reflejada en las palabras de Cardoso:

La cualidad plural y abierta de nuestra sociedad desde el punto de vista étnico, cultural, político e ideológico nos torna el socio natural de todos los países de los más diversos horizontes (citado en Cervo 1995: 143).

*Desarrollismo*

Con el nacionalismo desarrollista, las interpretaciones de la realidad nacional a partir de las nociones de desarrollo y subdesarrollo terminaron por desplazar los enfoques antropológicos y culturales acerca del ‘ser nacional’: ya no se trataba si los brasileños eran blancos o mestizos, litoraleños o del centro, ahora se trataba de qué lugar ocupaban en un continuo que iba del desarrollo industrial al subdesarrollo de subsistencia. El desarrollismo tendría como propuesta central la acción del Estado, neutro y racional, responsable del planeamiento del crecimiento económico con bases nacionalistas. Le cabría al Estado planificador concretar reformas de base necesarias para la superación del subdesarrollo y crear las condiciones para el crecimiento económico (Souza Neves y Rolim Capelato 2004: 189).

En política exterior, el abordaje ‘desarrollista’ tiene que ver con una mirada que va más allá de la inserción internacional de Brasil y se vincula con una concepción económica y social del Brasil en su conjunto. El punto central de esta mirada consiste en identificar el hecho de que la estructura de poder y económica global no trabaja a favor del desarrollo de Brasil. Así, a la ubicación periférica de Brasil en el orden capitalista global, se sumaría una estructura normativa internacional esencialmente desfavorable a los países en vías de desarrollo. En la construcción de esta concepción fueron clave figuras vinculadas con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB) y políticos e intelectuales agrupados en torno al Partido Comunista. Diversos sectores de las Fuerzas Armadas también se vieron atraídos en distintos momentos por el enfoque del desarrollo, en parte por su relación con el nacionalismo, en parte por su relación con la seguridad. El enfoque del desarrollo, a su vez, pasó a ocupar un lugar importante en la construcción de la identidad política de Brasil en tanto vino a desplazar explicaciones culturales centradas en el ‘carácter nacional’ del brasileño como obstáculo para la prosperidad económica. En este esquema, el Estado pasa a ser visto como un espacio dirigido por técnicos especialistas encargados de armonizar las fuerzas sociales, articular racionalmente recursos y capital y ofrecer el ambiente más adecuado para la industrialización de Brasil. Así, el estado como principal agente del desarrollo ‘se presentaba como supraclasista y como promotor de la unión nacional. Las clases se subordinaban al estado que, a través de una estructura tecnoburocrática investida de poderes gubernamentales, se encargaba de dirigir los destinos del país’ (Souza Neves y Rolim Capelato: 190).

En base a estas observaciones, resulta factible afirmar que este enfoque trabajaba a favor de una diplomacia que estuviera por encima de las pujas domésticas y por lo tanto reproduciría la idea de autonomía de la política exterior. A una cultura de Itamaraty basada en la autonomía de la política exterior en relación a los debates internos le fue relativamente fácil sumar un enfoque del desarrollo basado en el estado como agente que está por encima de los intereses individuales de los partidos, los grupos o las corporaciones.

Aunque resulta difícil identificar un punto de partida histórico concreto de la idea de desarrollo, el período Vargasista representa sin duda alguno un punto de condensación en donde el enfoque desarrollista pasaría a ocupar un lugar significativo. El Estado Novo diseñó una nueva constitución que intentó reemplazar lo que sus ideólogos consideraban una ‘democracia formal’ por otra democracia verdadera fundada en los derechos sociales. Para Getulio Vargas, el Estado Novo representaría una ‘verdadera democracia’, sin conflictos de clases y sin conflictos regionales. El Estado Novo vendría a garantizar la armonía y la unidad social. El liberalismo se había mostrado incapaz de existir en un ambiente social y económico como el brasileño y el estado debía ocupar un lugar central en la construcción de ciudadanía. El sertón ya no sería una figura de la cual huir sino una figura hacia donde regresar: representaba el Brasil auténtico frente el Brasil del litoral, caricatura de la Europa moderna. Así, para el Estado Novo, el enemigo pasaría a ser quien pretendía introducir ideologías extranjeras, ajenas a la realidad de Brasil. ‘Recuperar el Brasil original significaba caminar hacia el sertón y cerrar las puertas del litoral a la entrada de ideologías capaces de provocar una acción disolvente en la sociedad’; así, ‘la destrucción de lo que es “infiltrado” exige el “robustecimiento de la Patria”’: cuanto mayor es la oposición a lo extranjero, más se estrecha el vínculo del individuo con la Patria’ (Souza Neves y Rolim Capelato 2004: 159).

Llevando el desarrollismo a la diplomacia, el discurso de Oswaldo Aranha en Naciones Unidas en 1957 es significativo en tanto muestra un punto de inflexión en la visión de mundo de Brasil, ya no inscrita necesariamente en Estados Unidos y Europa sino también en el mundo en desarrollo en general y en América Latina en particular. La posición de Aranha destaca por ser precisamente él quien más había

trabajado a favor de una alianza con los Estados Unidos y, luego de varios años, decepcionarse ante la falta de cooperación de Washington con el desarrollo de la región. Un año después, el Canciller Francisco Negro de Lima profundizará la cuestión del desarrollo y su relación con la seguridad, comenzando una articulación que durará hasta el presente: ‘La experiencia de 13 años de existencia de esta Organización hizo evidente que el desarrollo insuficiente es la mayor y la verdadera amenaza a la seguridad colectiva, pues siempre el instrumento de las agitaciones de masa y de los resentimientos nacionales contra los pueblos más afortunados’ (Negro de Lima 1958: 128). Y al año siguiente, el Embajador Augusto Frederico Schmidt hará lo propio también en Naciones Unidas al decir que la ‘mejor manera en que los países más desarrollados puede servir a la democracia no es prepararse infatigablemente para una guerra que no ha de llevarse a cabo – al menos, tal como lo esperan o como se imaginan – mientras que el gusano del desarrollo insuficiente continúa royendo y debilitando al mundo’ (Schmidt 1959: 138).

El discurso de Augusto Frederico Schmidt en las XIV Asamblea de Naciones Unidas de 1959 revelará la introducción del desarrollo como un problema internacional y de política exterior. Por un lado, Schmidt destaca que Brasil ‘coherente con su formación cristiana y occidental [...] defenderá siempre la armonía entre las naciones, la solución pacífica de las controversias, el respeto al derecho de los pueblos y los acuerdos internacionales’ (Schmidt 1959: 140). Pero luego, Schmidt señala: ‘A esta actitud, que es consecuencia lógica de su pasado y de sus actividades en el plano internacional, el Brasil añade hoy día, con toda urgencia, la política de colaboración internacional en pro del desarrollo, que es la política del porvenir y la política de la esperanza’. De este modo, sigue Schmidt, ‘la inercia frente al problema de la miseria, las enfermedades y la ignorancia’ constituye ‘una imprudencia política cuyas consecuencias son incalculables para la paz del mundo’ (Schmidt 1959: 141). En este pasaje, Schmidt hará lo que luego una larga sucesión de diplomáticos brasileños reproducirá: vincular el problema de la paz con la cuestión del desarrollo. Así, la labor de Brasil en Naciones Unidas no sólo consiste en su contribución a la solución de conflictos entre estados sino también a generar conciencia de que un mundo desigual es el punto inicial para ser un mundo menos pacífico. Un año después, en 1960, el Ministro de Relaciones Exteriores Horacio Lafer haría lo propio al afirmar ‘sólo el desarrollo económico puede consolidar la paz entre las naciones’ (Lafer 1960:

149). Y luego, en 1961, Janio Quadros daba cuenta de la introducción de esta nueva línea discursiva en la política exterior de Brasil:

Es necesario señalar que la idea detrás de la política exterior de Brasil, y su implementación, es que se ha vuelto ahora el instrumento para una política nacional de desarrollo. Como parte de nuestra vida nacional, la política exterior ha dejado de ser un ejercicio académico irreal [y] se ha vuelto el principal tema de preocupación diaria. Con esto, buscamos objetivos específicos: hacia adentro, prosperidad y bienestar; hacia fuera, vivir juntos amistosamente y en paz mundial (Quadros 1961: 27).

Esta evolución conceptual tendrá un punto de anclaje clave en la intervención que dará el Ministro de Relaciones Exteriores Joao Augusto de Araújo Castro en 1963 en la XVIII Sesión de la Asamblea de Naciones Unidas.<sup>27</sup> Se trata de una pieza clave de la Política Exterior Independiente y de la introducción del concepto de las tres ‘D’: Desarme, Desarrollo y Descolonización, las cuales ‘constituyen las únicas alternativas a la muerte, el hambre y la esclavitud’ (Araújo Castro 1963: 197). Es también el discurso en donde Brasil introduce la noción de ‘seguridad económica colectiva’. ¿Cuál es la lógica de este concepto? Así lo explicaba Araújo Castro:

Estamos al borde de la reconstrucción de una nueva comunidad internacional en la que la perduración del insuficiente desarrollo económico y social constituirá un riesgo para todos. Vivimos dentro de un sistema compuesto de causas y efectos recíprocos. Así como la paz es indivisible – porque supone un elemento de interdependencia y su consolidación exige la cooperación de unidades soberanas – el desarrollo económico y social de la humanidad, que es la condición y la expresión de la paz, debería ser indivisible (1963: 191-92).

---

<sup>27</sup> Araújo Castro será central en la construcción de la PEI. Su diferencia entre ‘política externa’ y ‘política internacional’ ayuda a comprender su mirada de los asuntos internacionales y la inserción de Brasil. Para Castro, la política exterior hace al stock de tradiciones de política exterior de Brasil ya consolidadas a lo largo del tiempo: equilibrio de poder en el Río de la Plata, relaciones amistosas (con sus variantes) con los Estados Unidos, posición y contribución en las dos guerras mundiales, defensa de la igualdad soberana y solución pacífica de las controversias. Se trata de tradiciones que conforman un stock de ‘continuidad y consistencia’ (Mello e Silva 1995: 31). La política internacional, por el contrario, no hace a un stock de tradiciones sino a un stock de opciones concretas y actuales que el Brasil debe enfrentar en el sistema internacional. Así, la política exterior para Araújo Castro constituye la identidad internacional de Brasil y la política internacional el modo en que esa identidad se pone en práctica en la arena global. En otras palabras, el objetivo de la política internacional vendría ser establecer un vínculo estable entre la política exterior de Brasil (su identidad) y las acciones propuestas.



Con el golpe de 1964 los militares articularían el desarrollo con la seguridad. Luego del impasse liberal y pro-norteamericano de Castello Branco, el gobierno de Costa e Silva (1967-1969) intentará recuperar la tradición desarrollista. El conflicto bipolar no podría orientar la posición estratégica brasileña. Aunque algunos sospecharon de las inclinaciones ideológicas de Costa e Silva hacia la izquierda, se trató en realidad de una visión nacionalista. Si para Castello Branco el Otro era la URSS y el comunismo, para Costa e Silva el Otro era el Norte (los países ricos) y la brecha Norte-Sur. Costa e Silva viene a vincular dos temas: la seguridad con el desarrollo. Vinculación que volverá a aparecer en los 90. Para Costa e Silva, la amenaza central contra el estado brasileño no era el comunismo sino la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo. El problema no era cómo combatir el comunismo sino como alcanzar el desarrollo. Para esto, los responsables no eran los países de la órbita soviética sino los países de la OTAN. Implícita en la securitización de la economía llevada a cabo por Costa e Silva se encontraba una mirada extremadamente realista de las relaciones internacionales: el mundo se componía de estados con mucho poder, estados con menos poder y estados con casi nada de poder. Cada estado, por lo tanto, luchaba por (de mínima) mantener su posición o (de máxima) incrementarla. Para esto, no podría haber identificaciones sustanciales con un bloque u otro, había que buscar la mirada brasileña de las relaciones internacionales.

El gobierno de Geisel daría comienzo al período de la distensión y con él se inicia la tercera etapa del régimen militar. Es un período de menor represión y de elecciones (en 1974). Ya no se habla de ‘Brasil potencia’ sino de ‘Brasil potencia emergente’ (Miyamoto 2000: 442) y la diplomacia comienza a hablar de ‘pragmatismo responsable’. Ya no se habla de ‘seguridad y desarrollo’ sino de ‘desarrollo y seguridad’: no se trataba ‘solamente de un problema semántico, sino que el tema de la seguridad, tan caro a los gobiernos de Castello Branco y Emílio Médici, dejaría de ser prioritario, privilegiándose, a partir de aquel momento, la óptica del desarrollo’ (Miyamoto 2000: 446). Este pragmatismo responsable haría posible que Brasil reconociera los gobiernos marxistas de Angola, Mozambique y China continental. La diplomacia y la economía intentarían ponerse por encima de la ideología y la seguridad. Esto se vería reflejado también en la visita de Geisel a Alemania con quien firmaría un tratado nuclear en 1975, a pesar de la oposición norteamericana al respecto.

Aunque a partir de los 50 el modelo desarrollista irá desplazando al modelo liberal, el liberalismo volvería al centro de la escena de la mano de Fernando Collor de Mello.

Cuestionando el discurso de autonomía y el modelo de desarrollo que había sido implementado por los últimos gobiernos militares e incluso por el gobierno de José Sarney, el gobierno de Collor de Mello (1990-1992) intentó restaurar la tradición liberal y acomodar la idea de desarrollo a un nuevo contexto internacional. Para Collor, si Brasil quería modernizarse, necesariamente debía transformar el estado y llevar a cabo una reforma económica que abandonara la sustitución de importaciones y el mercado interno y adoptara un modelo de apertura e integración regional. En ‘una iniciativa injustificable bajo la óptica del interés nacional’, afirma Vizentini, ‘Collor promovió unilateralmente la apertura del mercado interno sin pedir compensaciones e inundando con importaciones innecesarias’ (2003: 80). Collor siempre prefirió hablar de ‘modernización’ en lugar de ‘desarrollo’, y afirmar la idea de una ‘modernización por la internacionalización’ (Pinheiro 2004: 56).

Aunque breve, el gobierno de Collor fue importante por el conjunto de reformas liberales que intentó instaurar, con mucha resistencia, en la sociedad brasileña. ‘La visión de Collor’, según Vizentini (2003: 81), ‘era una vuelta al siglo XIX, con medidas ultraliberales que no fueron practicadas de manera ortodoxa ni siquiera en los mismos países centrales del capitalismo’. Se trataba de reemplazar el consenso del desarrollo por el consenso de Washington.

El ingreso de Itamar Franco implicó poner paños fríos a las reformas impulsadas por Collor de Mello. Aunque los sectores más nacionalistas de la diplomacia y las Fuerzas Armadas intentarían recapturar el control discursivo y político, sin embargo, mucho de lo hecho por Collor ya no tendría marcha atrás. Será Fernando Henrique Cardoso quien retomará las líneas del gobierno de Collor, aunque sin la estridencia del primero y combinando un modelo neoliberal con un modelo de ajuste (no de alineamiento) en la relación con Estados Unidos. Bajo Cardoso, la noción de ‘desarrollo’ sería resignificada para hacer más digerible las reformas económicas. El desarrollo seguiría siendo la prioridad de la política exterior, aunque la estrategia implicaría una mayor participación y compromiso en las instituciones internacionales.

Para Cardoso, la longevidad de la obra y el pensamiento del Barón residían en que había sabido responder a los reclamos de una época, rescatando las ‘hipotecas del pasado’ y haciendo ‘prosperar las promesas del futuro’. En diez años, señala Cardoso, el Barón había resuelto las cuestiones fronterizas con los vecinos, ‘sin pensar en otro desenlace que no fuera la solución pacífica y negociada de las controversias’ (2003: 19) Para Cardoso, el Barón ‘era contrario a las opciones excluyentes’ y creía que ‘Brasil reunía credenciales para tener aspiraciones universalistas’ (2003: 20). Es interesante citar en extenso el modo en que Cardoso termina sus comentarios sobre el Barón:

No es el caso de discutir si, en el siglo que siguió, el país se aproximó a la imagen idealizada por Rio Branco. Los mitos no existen para ser confirmados, más para animar a las colectividades en búsqueda de días mejores. Esto ocurrió. El país supo explotar su vocación universalista. Abrimos nuevos frentes. Redescubrimos Africa. Ampliamos la interlocución con Asia. Creamos el MERCOSUR. Elegimos a América del Sur como espacio prioritario. La paz y el desarrollo se consolidaron como ideales mayores de nuestra acción diplomática [...] Más lo cierto es que después de tantas transformaciones, de las más positivas, el respeto de esta nación por Rio Branco permanece inquebrantable. O, tal vez, reforzado, puesto que cuanto más densa y afirmativa es la presencia del Brasil en el mundo, más evidente se torna la validez de las bases establecidas un siglo atrás (2003: 21).

Varias observaciones. Primero, el mismo Cardoso sugiere la idea de pensar en el Barón de Rio Branco como un ‘mito’ aunque luego no explica en qué consistiría ese mito. Si los mitos no están para ser corroborados, como señala, se supone que el mito no es aquello que el Barón *dijo* o *hizo* sino más bien un meta-relato que da cuenta no sólo de su vida y obra sino de la política exterior de Brasil en su conjunto. Segundo, Cardoso destaca el universalismo, palabra clave durante su gestión, como una dimensión clave de la política exterior de Brasil que es fiel a la tradición del Barón de Rio Branco. Tercero, Cardoso destaca el desarrollo, como una motivación también fiel con la visión del Barón. Estos dos elementos, universalismo y desarrollo, no son precisamente dimensiones que se hayan destacado durante la gestión del Barón de Rio Branco. Así, Cardoso no sólo comenta al Barón sino que entrelaza dos líneas de la política exterior de Brasil más propias de la segunda mitad del siglo XX con la tradición de Rio Branco. Finalmente está la idea de que un Brasil más protagonista en la escena internacional es un Brasil fiel a Rio Branco.

Esta línea de interpretación se ve reflejada también en el análisis del diplomático Sergio Danese, quien se refiere al desarrollo como un concepto ‘supra-ideológico’ que va más allá de gobiernos y partidos y representa la voluntad de toda una elite política (1999: 109). El diplomático se refiere al desarrollismo como una ‘fuerza endógena’ que ‘alteró visceralmente la identidad, las vocaciones y el perfil sociopolítico y económico-comercial de Brasil’. Esta fuerza endógena, sostiene Danese, es el motor que ‘orienta a la diplomacia brasileña en su acción en la OMC, en la promoción de la integración regional sudamericana, en la defensa de los intereses comerciales, [...] en la búsqueda de un perfil más elevado en las Naciones Unidas y en el recién concluido litigio fronterizo entre Ecuador y Perú’ (Danese 1999: 115). Similares observaciones realiza Roberto Paulo de Almeida, diplomático y académico de reconocida trayectoria en Brasil:

La conciencia del *gap* del desarrollo es de tal manera persistentes en las elites dirigentes que se ha tornado un verdadero *leitmotiv* de la diplomacia brasileña contemporánea la cual, desde los años 50 por lo menos, se convirtió, básicamente, en una “diplomacia del desarrollo” (Almeida 1991: 172).

### *Brasil potencia y autónoma*

El discurso de autonomía está estrechamente vinculado con el del desarrollo y es algo que recorre gran parte de la literatura especializada. El modo en que se articulan, sin embargo, rara vez es explicitado, asumiendo que uno lleva al otro: (a) un estado más desarrollado será un estado con más autonomía y (b) es necesario maximizar la autonomía para (libre de presiones internacionales) encarar un proyecto de desarrollo. Aunque la primera relación fue más afín a los liberales y la segunda más cercana a los desarrollistas, en la práctica las estrategias se superpusieron no siempre en un diálogo coherente.

Horacio Lafer, definía la autonomía como el celo por ‘preservar la libertad de interpretar la realidad del país y de encontrar soluciones brasileñas para los problemas brasileños’ (citado en Lafer 2002: 107). La noción de autonomía será un concepto clave en la gestación de la llamada política exterior independiente (PEI). Así, serán San Thiago Dantas y Araújo Castro quienes operarán un vuelco sustancial en la

política exterior de Brasil y serán considerados los ‘padres fundadores’ de la PEI. Se trataría de un conjunto de supuestos y proposiciones que buscarían romper con la tradición en torno a la relación especial con los Estados Unidos. La fórmula de la PEI vendría a invertir la lógica de la relación con Washington: no se trataba de aliarse con los Estados Unidos para sumar poder, se trataba de sumar poder nacional para luego plantear una relación especial con los Estados Unidos.

Aunque con altos y bajos, el concepto de autonomía llegará para quedarse en el discurso diplomático del Brasil moderno. La PEI suponía que Brasil debía sumar poder de forma independiente y utilizando las alianzas y relaciones internacionales con un conjunto mucho más diversificado de países sobre la base del cálculo nacional y no de las convicciones ideológicas de las elites. El núcleo básico de la Política Exterior Independiente (PEI) del gobierno de Janio Quadros giró alrededor de cinco puntos centrales que se mantuvieron activos entre 1961 y 1964 (Fagundes Vicentini 1994). Primero, la ampliación del mercado externo de productos primarios, inclusive con gobiernos socialistas. Segundo, la planificación autónoma de los planes de desarrollo, evitando la intervención de organismos internacionales. Tercero, el mantenimiento de paz, coexistencia pacífica y desarme general y progresivo. Cuarto, la defensa del principio de no-intervención en los asuntos internos, autodeterminación de los pueblos y primado del Derecho Internacional. Quinto, la emancipación completa de los territorios no-autónomos, apuntando a la descolonización asiática y africana. Estas posturas se sostenían en un conjunto de influencias intelectuales. Según Mello e Silva, la PEI retomaría una mirada realista de la política internacional, matizada por un número creciente de acuerdos y normas internacionales. Segundo, el pensamiento producido en el ISEB será clave para aportar el componente nacional-desarrollista de la PEI. La clave de esta influencia será el énfasis puesto en la idea de que la política exterior debía servir para hacer posible el desarrollo de Brasil. Último, la PEI se nutre del pensamiento de la CEPAL en torno a la construcción de una identidad latinoamericana sobre la idea de la región como una región en vías de desarrollo y posicionada en una estructura del capitalismo mundial que precisa un conjunto de políticas económicas específicas para romper o limitar la dependencia de los países desarrollados. Para San Thiago Dantas, explica Mello e Silva, la clave de la PEI era una nueva conciencia en cuanto al grado de inferioridad y dominación al que el país estaba condenado en virtud de su subdesarrollo, que sólo podría ser roto por

una política emancipadora y revolucionaria (Mello e Silva 1995: 28). Bajo la lógica de la PEI, la relación identidad-política exterior cobraría un nuevo significado:

La política externa es concebida como una proyección al mundo de aquello que Brasil es intrínsecamente: un país de dimensiones continentales, de base étnica multirracial y con raíces culturales indígenas, europeas, africanas, fuertemente comprometido con la democracia representativa y en proceso de desarrollo acelerado (Mello e Silva 1998: 27).

Para San Thiago Dantas, un intelectual progresista que se identificaba como formando parte de la 'izquierda positiva' en contraposición a la 'izquierda negativa' tradicionalmente agrupada en torno a la figura de Leonel Brizola, la política interna y la política externa estaban estrechamente vinculadas y sus tres 'obsesiones' (democracia, desarrollo y justicia social) debían encontrar eco en los objetivos de política exterior de Brasil. Para Dantas, el conflicto de la Guerra Fría no tenía que ser el centro ordenador de la política exterior. Brasil no podía 'comprar' este conflicto como propio y por lo tanto la tarea no era aliarse incondicionalmente a un bando u otro sino intentar sacar el mejor provecho de los dos. Así, Dantas elaboraría la distinción entre 'neturalismo' e 'independencia'. Mientras el primero era una posición rígida que exigía por principios una posición intermedia, la segunda suponía la libertad soberana de un estado para decidir la posición que más le convenía a su interés nacional (Mello e Silva 1995: 29). Finalmente, cabe destacar el interés profundo que Dantas tenía por América del Sur y el énfasis puesto en avanzar hacia una política de mayor cooperación entre la Argentina y Brasil. Mello e Silva destaca el firme apoyo a la construcción de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la continuidad por la línea marcada por Juscelino Kubistchek y que apuntaba a la 'integración y cooperación, construidos en torno de una identidad común latino-americana y periférica' (Mello e Silva 1995: 30). Es evidente en Dantas el rol que la dimensión económica cumplía en la constitución de la identidad internacional de Brasil y cómo su condición latinoamericana debía servir para trabajar a favor de un esquema de integración entre los vecinos de la región.

Luego del impasse de Castello Branco, la autonomía iría recuperando mayor espacio dentro del discurso de los militares, primero con Costa e Silva y luego con Medici y Geisel. Figueiredo tuvo que enfrentar, en el ámbito internacional, un clima cada vez más hostil a los regímenes militares y más demandante de democracia y respeto a los

derechos humanos. Su Canciller, Ramiro Saraiva Guerreiro, orquestó una política exterior universalista cuyo objetivo fue mantener la autonomía de Brasil en términos similares a los planteados por el ‘pragmatismo responsable’ de Geisel. Brasil siguió siendo definido como un país del Tercer Mundo y continuó sus relaciones con los países de este bloque, en particular con Africa, Medio Oriente y China. El dato a destacar, señala Vizentini (2003: 65), es que América Latina cobraría cada vez más relevancia para Brasil.

Los años de Sarney vieron serios problemas económicos (Plan Cruzado, Plan Bresser y Plan Verao para combatir la inflación), financieros (deuda externa) y comerciales (presiones norteamericanas sobre la política de Brasil en informática y en la ley de patentes). La política externa de Sarney se encontró tironeada entre dos visiones de la inserción internacional de Brasil. Por un lado, Olavo Setúbal, Canciller de Sarney, quiso abandonar la línea de la PEI, luego transformada en pragmatismo responsable y devenida en universalismo. Setúbal afirmaría que Brasil era un país occidental el cual debía estrechar lazos con los Estados Unidos y alejarse del Tercer Mundo. Por otro lado, Itamaraty resistía este regreso al alineamiento de Castello Branco y Collor y se orientaba más por la continuidad con el régimen anterior. La tensión desembocó en la renuncia de Setúbal y el ingreso a Itamaraty de Abreu Sodré quien, en una primera movida destinada a ‘marcar la cancha’, restableció relaciones con Cuba (Vizentini 2003: 69). De este modo, Brasil continuó con una política de proyección global en clave autónoma, esta vez de la mano de la cooperación regional, en particular con la Argentina. Acá comenzaría un punto de inflexión muy importante en la política exterior de Brasil. Desde que las políticas globalistas comenzaran a ponerse en marcha, América del Sur era, sino dejada de lado, al menos marginada en las prioridades de Brasil. De este modo, la región siempre estaba en un segundo plano, sea por la orientación americanista o sea por la orientación globalista/universalista. El gobierno de Sarney comenzaría con la construcción de un espacio de cooperación en el Cono Sur (que llevaría luego a sentar las bases del Mercosur) en donde Brasil incorporará a la región como masa crítica para su vocación universal.

En un contexto interno difícil, el gobierno de Sarney continuó con la cooperación con la Argentina y avanzó en la firma de la Declaración de Iguazú junto a su par argentino Raúl Alfonsín. La crisis económica brasileña, sin embargo, dificultó la posibilidad de

estabilizar un discurso de política exterior y por lo tanto el gobierno de Sarney puede ser visto como un gobierno de transición entre un modelo y otro de política exterior, que sería articulado finalmente por el gobierno de Fernando Collor de Mello. La crisis del modelo de desarrollo de la ISI, en marcha desde los años 60 llevó, a al elite brasileña a pensar una nueva articulación entre un nuevo modelo de desarrollo y una nueva política exterior. En este contexto apareció la idea de que la autonomía ya no se lograría por el alejamiento sino por la participación. Así, la gestión de Cardoso buscó maximizar la influencia de Brasil en el diseño del orden internacional a través de una activa participación en foros internacionales. Se trató de buscar la autonomía por la integración. El discurso de la autonomía se acomodó al discurso de un Brasil integrado con el mundo y dispuesto a dar batalla diplomática en los foros internacionales en temas tan variados como la seguridad, el medio ambiente, los derechos humanos o el comercio internacional.

Como se puede apreciar, aunque la noción de autonomía se encuentra estrechamente ligada con la PEI, se trata de una noción que fue adquiriendo vida propia y, de este modo, orientaciones progresistas y realistas han operado una convergencia, sobre un bajo continuo nacionalista, acerca la idea de autonomía. Un elemento a destacar es que si bien la elite política valoró de modo particular la autonomía, los modos de alcanzarla, sin embargo, no han sido uniformes y, por el contrario, han generado intensos debates. Esto vuelve a plantear una observación hecha anteriormente: la idea de acordar sobre un horizonte no implica seguir *una* política exterior determinada. Si hasta la Segunda Guerra Mundial se pensó que la autonomía podría venir de la relación con los Estados Unidos (para maximizar la posición de Brasil en América del Sur), luego la idea fue que la autonomía había que buscarla en una orientación globalista o universalista. Finalmente, la diplomacia brasileña reconstruyó el concepto de autonomía y ahora se trataría de obtenerla a través de la participación en las estructuras políticas y normativas del sistema internacional.

## **Conclusión**

El análisis histórico acá realizado apunta a una construcción de la identidad internacional de Brasil que se fue dando sin grandes rupturas y que, alcanzadas las



etapas de definición y consolidación del espacio nacional, el país buscó hacer de su política exterior un instrumento para el desarrollo nacional.

La identidad internacional *realista-liberal* pensó al país como un estado pacífico, satisfecho geopolíticamente, aliado de Estados Unidos y llamado a ocupar un lugar de prestigio en el sistema internacional. Bajo este discurso, la política exterior logró posicionarse como un ámbito del estado que demanda consenso y continuidad y está por encima de las pujas políticas domésticas. En esta identidad, América Latina ocupó un lugar marginal. Por un lado, hasta 1889, Brasil se definió como una excepcionalidad en el espacio latinoamericano: una monarquía que había heredado su sistema político del Imperio portugués y que había hecho coincidir territorio con nación desde un primer momento y por lo tanto había mantenido la unidad política y la cohesión cultural. Por otro lado, la alianza con Estados Unidos dejó en claro las preferencias de un país que no había tenido problemas en aceptar la Doctrina Monroe. Así, Brasil jugaría un juego liberal en el ámbito internacional, apuntando a la alianza con Washington, la apertura de su comercio y el fomento de la inmigración y, por otro lado, un juego más realista en la región, evitando el conflicto armado al mismo tiempo que buscar ser un *primus inter pares*, en particular *vis a vis* la Argentina.

La identidad internacional *realista-desarrollista* pensó al país como un estado con vocación universal que haría del desarrollo su principal objetivo de política exterior a través de una estrategia de búsqueda de autonomía. En esta identidad, la imagen de un Brasil pacífico y satisfecho geopolíticamente perdurarían, como así también el deseo de constituirse en una potencia medida con proyección global. La política exterior seguiría estando orientada por el discurso del consenso y la continuidad, articulado principalmente por Itamaraty. De este modo, la identidad realista-desarrollista mantuvo tres de los rasgos de la identidad realista-liberal (satisfacción geopolítica, autonomía de la política exterior y Brasil potencia) y abandonó la alianza con los Estados Unidos. En esta identidad, América Latina también tuvo un lugar marginal, al menos hasta fines de los 70. Por un lado, la idea de un Brasil potencia chocó con la resistencia argentina a permitir que Brasilia llevara la delantera en el liderazgo regional. Por otro lado, una identidad universalista/globalista no buscó precisamente en América Latina su mejor espacio de proyección sino que se orientó a afianzar vínculos con Africa, Asia y Europa Oriental.

A partir de estas dos tradiciones y sus respectivos despliegues históricos, es posible arribar a varias conclusiones.

Primero, el análisis llevado a cabo permite presentar un discurso de política exterior brasileña que trabajó en términos de ‘cambios dentro de continuidades’. Así, la política exterior de Brasil fue encontrando espacios para acomodar un hilo discursivo junto a otro. Aunque seguramente una mirada más diacrónica revele rupturas o clivajes al interior de la elite política, el balance, sin embargo, arroja un discurso de política exterior que trabajó más a partir de la acumulación que de la ruptura, de la síntesis que del conflicto. Los elementos se van agregado como capas para estructurar el discurso en torno a un núcleo duro de ideas aceptadas y compartidas por el ámbito diplomático, político, intelectual y militar. En este discurso, Brasil es representado como un país pacífico, sin ambiciones geopolíticas o movidas expansivas, que buscar resolver los conflictos siempre de manera pacífica ya sea mediante instancias diplomáticas o jurídicas. Más allá, Brasil busca hacer de su política exterior un instrumento para el desarrollo nacional, que le permita al país aumentar su prestigio internacional y ganar mayores espacios de autonomía decisoria en política internacional. Para esto, el país presenta una inserción internacional universalista que no excluye a nadie y que en definitiva busca reflejar la democracia racial y la heterogeneidad cultural que caracteriza a Brasil. Dentro de este esquema, el rol de la diplomacia y los diplomáticos cumple una misión central en tanto se constituyen en el elemento de continuidad de una política exterior que está por encima de los debates políticos internos. Brasil pacífico; Brasil universal; Brasil potencia; Brasil desarrollado; Brasil autónomo. Resulta difícil encontrar en la arena política de Brasil un discurso que se aleje sustancialmente de esta visión.

Segundo, lo dicho debería ser cualificado por una segunda observación. Aunque los distintos elementos del discurso perduran y conforman un *stock* discursivo bastante estable, es posible identificar dos movidas significativas que se producen a lo largo de la historia de Brasil. Primero, el modo en que se articulan estos elementos influye decisivamente en qué tipo de política exterior concreta implementa un gobierno específico. De la mera presencia de los elementos en todo discurso de política exterior no se concluye naturalmente cuál es la relación entre ellos. ¿Puede Brasil sacrificar

autonomía para alcanzar el desarrollo? ¿O la clave del desarrollo consiste en maximizar toda la autonomía posible? ¿Vale la pena buscar protagonismo político internacional o Brasil debería concentrarse exclusivamente en el desarrollo económico? ¿Es posible ser universal y al mismo tiempo comprometerse en estructuras decisorias regionales que apuntan, de mínima, a una coordinación interestatal o, de máxima, a algún tipo de orden supra-nacional? ¿Puede el universalismo estar situado casi exclusivamente en una región? ¿Acaso el alineamiento no puede llegar a ser un elemento que facilite el desarrollo generando confianza en la comunidad internacional? Segundo, y vinculado, los elementos del discurso no sólo se articulan de modos distintos sino que además cada término siempre está en proceso de ser resignificado por una comunidad relevante en un momento específico. Así, el ‘desarrollo’ puede pasar a ser ‘modernización’ o la ‘autonomía’ puede pasar a ser ‘participación’. Puesto de otro modo, el desarrollo, por ejemplo, significa distintas cosas para distintas personas y por lo tanto un sector político adquiere poder cuando impone sobre el concepto un significado específico que orienta a la acción. Así, el desarrollismo aparece desde una mirada de izquierda que supuestamente será abandonada por el régimen militar hasta que la incorpora en su relación con la seguridad bajo el gobierno de Médici. Esta observación es crucial en tanto los elementos del discurso, precisamente para sobrevivir a décadas de gobiernos de todo tipo, han tendido a vaciarse de contenido. Esto es típico de todo discurso hegemónico ya que para constituirse como tal necesita presentarse como una parte que representa el todo, esto es como un espacio discursivo que va más allá de su contenido.<sup>28</sup> Dicho de otro modo, la lógica de la hegemonía supone que una demanda particular adquiere una significación mucho más amplia de forma tal que se convierte en el centro alrededor del cual es posible articular otras demandas.<sup>29</sup> En este sentido, el caso brasileño ofrece la presencia de un mito de política exterior que interpela de manera permanente a todo político, intelectual o académico que actúe y

---

<sup>28</sup> Esto impone la necesidad de analizar en particular cómo un gobierno o período específico articula los elementos del discurso y los significa a la luz del momento político y las demandas del sistema internacional, cuestión que será analizada en el próximo capítulo.

<sup>29</sup> Como explica Ernesto Laclau, ‘Hegemonía quiere decir que una fuerza concreta, en cierto momento, no se limita a su propia concreción, sino que al mismo, representa el horizonte imaginario de toda una sociedad o de todo un campo de fuerzas; el objeto último de esta representación –la sistematicidad del sistema– no tiene forma directa de expresión y es siempre una particularidad concreta la que lo va a encarnar. Esta relación de encarnación constituye la relación hegemónica’ (2002: 76-77).

reflexione sobre la política exterior de Brasil en tanto ya siempre estructura un campo discursivo con el cual resulta difícil confrontar plenamente.<sup>30</sup>

Tercero, este mito (o sea un discurso hegemónico) puede ser definido como el ‘mito de Rio Branco’. En una primera lectura, hablar del ‘mito de Rio Branco’ supondría hacer referencia a todo aquello que Rio Branco *hizo y dijo* en beneficio de la política exterior de Brasil. Es lo que muchos diplomáticos quieren decir cuando hablan del ‘legado’ del Barón. Este ‘legado’ supone un *stock* de acciones y reflexiones que vienen a orientar la política exterior de Brasil no sólo durante su gestión sino también inspirando las futuras generaciones de diplomáticos. Pero el mito de Rio Branco puede ser visto no sólo como un contenido específico (o sea como el contenido particular de lo que Rio Branco hizo y dijo) sino también como un espacio capaz de representar algo más que su propio contenido. Así, al hablar del ‘mito de Rio Branco’, no se haría referencia exclusivamente al ‘legado’ del Barón en términos de *sus* acciones y *sus* ideas sino a cómo la elite diplomática brasileña fue dando respuesta a nuevas demandas de modo tal que fueran significadas a la luz del mito de Rio Branco.<sup>31</sup> El mito de Rio Branco, de este modo, no necesariamente hace referencia a lo que el Barón *hizo o dijo* sino a cómo nuevas movidas son siempre legitimadas como estando en sintonía con el legado del Barón.<sup>32</sup> Este mito ha operado como un elemento de profunda continuidad en la política exterior de Brasil.<sup>33</sup> Desde

---

<sup>30</sup> Un discurso hegemónico es un discurso que ha logrado estabilizar sus elementos constitutivos de modo tal que se presenta como un principio de lectura general que dará sentido a una situación en particular (Laclau 2000; Laclau y Mouffe 2004). Esto significa que para que la posición particular adquiera hegemonía necesariamente debe perder algo de su particularidad. Como explica Sebastián Barros, ‘en orden de presentarse como una posible superficie de inscripción, absorbiendo e integrando más y más demandas diferentes, la demanda particular tenderá a estar más y más vacía. Es este vacío lo que le permite a una demanda particular representar cosas diferentes’ (Barros 2002: 23). ‘De este manera, el elemento que cumple su potencialidad y absorbe e integra otras posiciones será un principio de interpretación de una cierta situación’ (2002: 24). Cuando una posición adquiere un carácter hegemónico y ocupa el centro del campo discursivo suturando las distintas demandas, esa posición se convierte en un mito. El mito se constituye entonces en el contenido de un discurso.

<sup>31</sup> Como observa Marilena Chaui (2000) un mito fundador ‘es aquel que no cesa de encontrar nuevos medios para ser exprimido, nuevos lenguajes, nuevos valores e ideas, de modo tal que, cuanto más parece ser otra cosa, tanto más es la repetición de sí mismo’.

<sup>32</sup> Soares de Lima se acerca a esta interpretación de la política exterior de Brasil al destacar la ‘capacidad de la corporación en presentar lo nuevo como continuidad de una determinada tradición diplomática, reinventada en cada uno de los momentos de crisis y cambio’ De este modo, el discurso de la estabilidad y la continuidad ‘sería, por lo tanto, una construcción conceptual de la diplomacia, repetida y legitimada por la comunidad de estudiosos de la política exterior (Lima 2005: 5).

<sup>33</sup> Celso Lafer hace un repaso por la opinión de varios ex ministros de relaciones internacionales de diversos partidos y orientaciones políticas para concluir que ‘el prestigio del Barón no conoció

la vieja República, pasando por la Revolución o la Política Exterior Independiente, o el Pragmatismo Responsable o la autonomía por la integración, el mito de Rio Branco aparece como un ‘bajo continuo’ en la historia de la política exterior de Brasil. La capacidad de Itamaraty en acomodar nuevas situaciones, y sus respuestas a ellas, al mito de Rio Branco ha permitido llevar a cabo una política exterior con muy pocas dislocaciones. Si la dislocación es la ruptura de un sistema de significación a la luz de los acontecimientos políticos, rara vez la diplomacia brasileña se enfrentó a tales circunstancias. Así, la idea del cambio en la continuidad o la continuidad en el cambio, tan cara a la diplomacia brasileña, es la muestra de cuán sedimentado está el mito de Rio Branco.

Cuarto, ¿en qué consiste concretamente el mito de Río Branco? Vale la pena retomar el discurso en su estructura básica. El primer elemento representa la idea de un Brasil satisfecho geopolíticamente y pacífico en sus relaciones externas. El segundo elemento afirma la autonomía de la política exterior, como un campo de acción ajeno a las disputas domésticas, y la continuidad de la política exterior. El tercer elemento tiene que ver con la representación de Brasil como un país llamado a ocupar un lugar destacado en la política internacional. Estos tres elementos se fueron construyendo desde los primeros años del Brasil independiente y se articularon definitivamente durante la República y bajo la gestión de Rio Branco. Luego vendrán las innovaciones. Primero, la idea de que la política exterior es un instrumento que debe servir al desarrollo nacional. Segundo, el universalismo, la idea de que Brasil es un país de proyección global y que trasciende los clivajes Norte-Sur, Occidente-Oriente, Desarrollo-Subdesarrollo. Tercero, la clave para una proyección universal que trabaje a favor del desarrollo nacional reside en conservar y maximizar espacios de autonomía en las decisiones de política exterior. Estos tres elementos aparecen ya durante el Varguismo pero se irán consolidando luego de la II Guerra Mundial y en particular durante los años de Kubitschek, Quadros y Goulart para continuar, bajo distintas variaciones, durante el período autoritario y el regreso de la democracia.<sup>34</sup>

---

ninguna contramemoria’. Y más adelante sigue: ‘El consenso acerca del personaje de Rio Branco es, puede decirse, prácticamente único en nuestra historia’ (Lafer 200375).

<sup>34</sup> A partir de la estructura de este mito resulta muy difícil encasillar a Brasil dentro de un tipo de estado en consonancia con un modelo de política exterior deducido de la teoría de las Relaciones Internacionales. Como afirma Andrew Hurrell, ‘Brasil [...] no encaja con los tipos ideales de “estado de poder”, “estado comerciante” o “estado revisionista”. No puede haber una explicación simple para esto, pero mucho tiene que ver con el carácter de la formación de su estado y con la ubicación geopolítica de Brasil. En la medida que los estados de América Latina se formaron en el

Quinto, afirmar, sin embargo, que el mito de Rio Branco configuró la identidad internacional de Brasil no significa afirmar que todo gobierno brasileño implementó siempre la misma política exterior, con los mismos socios y las mismas prioridades. Ciertamente, como observamos más arriba, la política exterior de Brasil estuvo cargada de tensiones, giros y ambigüedades.<sup>35</sup> El punto, entonces, no es mostrar cómo un mito produce necesariamente una identidad estable sino cómo ese mito restringe las opciones de acción y es capaz de articular las diferencias y colocarlas en un nivel de síntesis, de convergencia, de *nueces*. Esta es la tarea del mito: absorber nuevas demandas a la luz de una estructura discursiva previa y representar algo más que sus propias posiciones originales. En esta operación, no es casualidad que Rio Branco haya sido definido como un hombre de dualidades que no entran en conflicto sino que se complementan: Rio Branco es representado como una síntesis de valores monárquicos y republicanos, idealistas y realistas, universales y nacionales, conservadores y modernos. Para Synesio Sampaio Goes Filho, por ejemplo, la noción de ‘conquistador pacifista’, aunque contradictoria, ‘no deja de captar la esencia de su obra: sin tropas, aumentó el territorio brasileño’(2003: 128). Esta noción es similar en su estructura a la noción utilizada por Rubens Ricupero, quien habla de Rio Branco como un modernizador pero en términos de ‘modernización conservadora’ (2003: 89). Para Ricupero, Rio Branco fue un monárquico hasta su muerte y aún así participó de dos gobiernos de modernización conservadora: el de Rodríguez Alves y el de Afonso Pena, ambos ex Consejeros del Imperio. De nuevo aparece el juego de dualidades que en la figura del Barón no se contradicen sino que se complementan. En esta misma línea de dualidades, Luiz Felipe de Seixas Correa observa que quizás la principal característica del Barón ‘haya sido la de encarnar la continuidad dentro de

---

curso del siglo diecinueve estuvieron generalmente en condiciones de escapar a la dinámica destructiva de hacer la guerra y construir al estado que fue la característica del orden europeo westfaliano. Brasil aseguró sus (muy remotas) fronteras con sus vecinos a fines del siglo diecinueve y comienzos del veinte sobre términos exitosos y muy pacíficamente. En términos territoriales se volvió un poder status quo. Con la excepción de las relaciones con la Argentina, continuó evitando dilemas serios de seguridad con sus vecinos. Esto lo dejó libre para desarrollar una ideología y práctica de la modernización y el desarrollo nacional que fue dirigido en gran medida de manera endógena, respondiendo a problemas domésticos y apuntando a integrar el territorio nacional, a mejorar el orden doméstico, y a promover el desarrollo económico’ (Hurrell 2005: 100).

<sup>35</sup> El propio Seixas Correa destacaba ‘las principales dicotomías que caracterizan el proceso de formulación de la política exterior del Brasil: nacionalismo e internacionalismo; realismo e idealismo; pragmatismo y utopía; reivindicación e invención; occidentalismo y tercermundismo; universalismo y particularismo; fatalismo y esperanza; subjetivismo y objetividad; democracia y autoritarismo; continuidad y cambios; así como otras’ (Seixas Correa 1995).

la transformación' (2003: 462). Así, la figura del Barón es una figura de unidad, de síntesis, de convergencia y hasta de armonía. Es un conquistador pacifista, un modernizador conservador y un transformador continuista. El punto central, para que quede bien claro, es que esta interpretación del Barón no es contingente sino necesaria para que su figura pueda seguir sosteniendo un mito de política exterior.

Sexto, el rol que la diplomacia brasileña tuvo en la reproducción de este mito es insoslayable. En términos históricos, las grandes líneas de política exterior no parecen salidas de presidentes sino de hombres de la diplomacia. Se habla de la política exterior del Barón de Rio Branco y no de Alves o Fonseca a quienes el Barón sirvió cuando estos eran presidentes. Los cambios de puntuación en la diplomacia brasileña parecen estar dados más por giros operados desde Itamaraty y así se habla de gestión de Nabuco o Araújo Castro o San Thiago Dantas. No se trata de que los presidentes no estuvieran de acuerdo o no impulsaran las movidas diplomáticas. Se trata de señalar que la usina de ideas y las visiones de mundo provinieron en su mayoría de Itamaraty. Esta visión es alimentada de manera permanente por los propios diplomáticos, quienes al reconstruir la historia de Brasil no hacen otra cosa que (re)construir la identidad internacional de Brasil. En este sentido, en el caso de Brasil, no sólo se trata de la *práctica* diplomática como instancia de construcción de identidad sino también la *historia* diplomática como instancia de reproducción de la identidad de Brasil. Esta rama de la historia ocupa un lugar destacado en la producción de literatura sobre política exterior de Brasil. El diplomático brasileño no sólo se presenta como un funcionario público sino también como un intelectual y/o académico que reflexiona sobre los pasos dados al mismo tiempo que interpreta lo realizado a la luz de la trayectoria histórica de Itamaraty. El resultado es siempre una visión que se refuerza a sí misma y constituye un poderoso mito desde donde explicar la política exterior. Una segunda observación en cuanto a Itamaraty es que su estabilidad institucional a través de la reproducción de su memoria histórica y de un discurso de continuidad y consenso no sólo sirvió para orientar la inserción internacional del presidente de turno (civil o militar) sino también para reducir otras lecturas del orden internacional. De esta forma, Itamaraty se presenta con el cuasi-monopolio de la definición del interés nacional, definición que tiene que ser negociada a su vez con los mapas cognitivos del presidente electo y sus asesores más cercanos en temas internacionales. Hablar de 'cuasi-monopolio' no apunta a evitar

precisiones sino a hacer notar, sin embargo, que el discurso de los militares no siempre será un discurso en sintonía con el discurso diplomático. La historia brasileña muestra, por ejemplo, períodos en donde los primeros estuvieron más a favor del alineamiento cuando los segundos ya preferían la autonomía; o cómo los militares siempre quisieron darle más contenido (más capacidades materiales) al discurso de 'Brasil potencia', mientras que los diplomáticos siempre quisieron darle más contenido al Brasil mediador, diplomático y que trabaja para el desarrollo económico. Esta tensión permanente entre Itamaraty y las Fuerzas Armadas es un patrón que se repite y que será crucial para comprender la política exterior desde el regreso a la democracia.

Finalmente, de la construcción de la identidad internacional de Brasil es posible concluir que en su lógica no ha habido un Otro radical contra el cual construir una identidad. El Otro en Brasil no necesariamente ha sido un 'enemigo', un sujeto externo amenazante que ponga en juego la identidad de Brasil al mismo tiempo que la configura. Esto no quita que Brasil haya tenido sus 'otros' (con minúscula) que se presentan como obstáculos a un proyecto de identidad. Así, la identidad de Brasil como potencia ha encontrado, según el período, su Otro en la Argentina, en los Estados Unidos o en la estructura de poder mundial que trabaja en contra de su reconocimiento. Esta estructura restringe la autonomía, limita el desarrollo y no reconoce a Brasil como un actor relevante en el sistema internacional. Pero el 'Otro' no siempre es externo sino que también puede ser interno: el Brasil subdesarrollado, el Brasil excluido, el Brasil 'sertonero' o comunista es también el Brasil que pone freno a la proyección mundial, a las ambiciones de poder o al ingreso a un club de países poderosos. Un 'otro' que recorre gran parte de la historia de Brasil desde la Segunda Guerra Mundial es la percepción de que la estructura material y normativa del sistema internacional bloquea el desarrollo brasileño y por lo tanto la política exterior debe trabajar para eliminar esos bloqueos y para despejar el camino a un Brasil de grandeza. Sin embargo, la estructura temporal en la identidad de Brasil tiene al presente como problemático y su solución está en el futuro. 'Brasil es un país de futuro' sigue siendo un discurso compartido y que muestra la idea de que toda identidad es también un proyecto. Acá, la idea general no es que Brasil tuvo un pasado glorioso, una época dorada, como veremos luego en el caso argentino, al que hay que regresar y por lo tanto el futuro de Brasil debería ser como el pasado. No, el



caso brasileño es visto como en forma ascendente, de la colonia a la independencia, del imperio a la república, de la producción primaria a la secundaria, del autoritarismo a la democracia, del subdesarrollo al desarrollo.

## **Identidad y Política Exterior de Brasil Durante los Años 90**

El objetivo de este capítulo consiste en analizar de qué modo la estructura discursiva identificada en el capítulo 3 se articuló durante los años 90. Para esto, el capítulo se concentra en los gobiernos de Collor de Mello, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso. De cada gobierno, la investigación consiste en identificar la estructura discursiva de la identidad y la política exterior e insertarlas en la política exterior de Brasil en términos de cambios y continuidades. A su vez, de cada gobierno, el capítulo analiza las orientaciones principales en política exterior y en seguridad internacional, prestando especial atención al rol jugado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y por las Fuerzas Armadas.

### **El arribo de Collor al gobierno**

Fernando Collor de Mello fue el primer presidente de Brasil en ser elegido libremente en 29 años. En la primera vuelta, Collor obtuvo el 28% de los votos y Lula el 16%. Luego, en la segunda vuelta, Collor consiguió un ajustado 50%, contra 44% de Lula, siendo la diferencia para votos en blanco y abstenciones. La llegada de Collor al gobierno fue algo poco esperado. De bajo perfil político, con sólo 39 años al momento de lanzar su candidatura, Collor de Mello supo construir su imagen como el joven político, moderno, honesto, decidido a cambiar la historia política de Brasil. Su discurso fue una articulación de modernidad y mesianismo, todo en un estilo carismático que brindaba esperanzas a la sociedad.

El arribo de Collor a la presidencia, sin embargo, se produjo en un contexto doméstico cargado, al mismo tiempo, de problemas económicos y de un alto optimismo. Collor creó expectativas de que su gobierno podía encarar con éxito los problemas económicos y sociales y reencauzar la inserción internacional de Brasil. Su fuerza carismática, ampliamente reproducida (y amplificadas) por los medios de comunicación que supo manejar durante su campaña, sumada a un perfil renovador de la política, trabajaron a favor de crear un ambiente positivo en donde plantear un conjunto de políticas. Anunciado un nuevo modelo político, Collor se propuso terminar con la inflación, la corrupción y el clientelismo y hacer de Brasil un país

moderno, insertado en las corrientes centrales de la política internacional. La visión de un ‘agotamiento’ del modelo no sólo era una interpretación política sino académica. María Regina Soares de Lima señalaba que toda política exterior a implementarse durante los 90 tenía que construirse sobre una premisa básica, a saber:

La política exterior tendrá que modificarse, teniendo en cuenta el agotamiento de su proyecto actual dados los cambios estructurales en curso en Brasil y en el mundo (Lima 1990: 341).

Esta mirada también formaba parte de un sector de la diplomacia brasileña, que creían que el fin de la Guerra Fría imponía la necesidad de pensar una nueva identidad para Brasil. En palabras del Embajador Santos Neves:

Nosotros, los del Sur, no sabemos más cómo definirnos, cómo vernos, cómo presentarnos ante el “otro”, el Mundo. Una verdadera y profunda crisis de identidad, que nos inhibe a la acción en el plano interno, a la iniciativa en el plano externo y a la auto-estima en la intimidad (Santos Neves 1991: 77).

El Embajador Gelson Fonseca sinceraba en 1994 que la movida de Collor había tenido su fundamento:

La teoría de la autonomía, tanto en el '60 como en el '74, depende de un mundo irrazonable para afirmarse como razonable. La razón brasileña – y la de los países en desarrollo – se define por contraste con la irracionalidad de los poderosos, que tenía expresiones muy claras en la carrera armamentista, en la exacerbación de las crisis regionales, en la resistencia a cambiar un orden económico claramente injusto. Con el agotamiento de la guerra fría y la consagración liberal, el desafío, para los países sin reservas de poder, es justamente el de volver a diseñar argumentos de razón, rehacer el discurso (citado en Lima 1994: 43).

De eso se trató precisamente la presidencia de Collor de Mello: de rehacer el discurso. La próxima sección analiza los rasgos centrales del discurso de Color para luego explorar su relación con la política exterior.

## **El discurso político de Collor de Mello**

Collor de Mello asumió el 15 de marzo de 1990, ocasión en la que brindó un extenso discurso en el Congreso Nacional reunido para el acto de asunción. Vale la pena analizar en profundidad las palabras que pronunciara, en tanto de alguna manera presentarían la melodía principal de su gestión. Antes de repasar cada uno de los temas, es importante destacar que Collor hizo referencia de manera permanente a la ‘reconstrucción nacional’. Su mirada fue la de un Brasil en crisis, descompuesto, desigual, estancado, que necesita ser reconstruido. Hubo un sentido de urgencia detrás de su discurso que apeló a la necesidad de medidas urgentes, poco populares, de corte radical.

En su presentación ante el Congreso (1990), Collor hizo lo que todo presidente electo suele hacer: dar a conocer un programa de gobierno, con diagnósticos y propuestas, basado en objetivos prioritarios. Por la difícil situación económica por la que atravesaba Brasil en ese momento, resulta evidente que Collor le dedicara a la economía un espacio particular en su presentación de propuestas. La economía, sin embargo, no fue el único asunto. Collor afirmó que su gobierno tendría seis preocupaciones o prioridades centrales: (a) la democracia y la ciudadanía; (b) la inflación; (c) la reforma del Estado y la modernización económica; (d) la preocupación ecológica; (e) la deuda social y (f) la posición de Brasil en el mundo.

### *El estado*

El primer punto de su programa político fue la democracia. Collor se representaría como el Presidente que terminaría con el proceso de democratización y que tendría el compromiso por delante de profundizar esa democracia. Collor observaría también que el momento internacional sería testigo de un proceso de democratización, un proceso que comenzaría a transformar países autoritarios en países democráticos y en donde Brasil tendría un rol que jugar: ‘Brasil, una de las mayores democracias del mundo, no puede sino figurar al frente de ese movimiento universal de liberación de la humanidad y de generalización de la inestimable práctica del autogobierno, del estado de derecho y de la estricta observancia de los derechos humanos’. Collor siguió su presentación afirmando que para que hubiera democracia y ciudadanía

plena era necesario contar con un marco no sólo de estabilidad moral sino de estabilidad económica y financiera. Acá es donde introdujo su segundo tema: la inflación.

Para abordar el problema de la inflación, Collor recurrió a un discurso moral y bélico. Definió a la inflación como el ‘enemigo mayor’ de Brasil. La inflación era producto del ‘egoísmo’, del ‘individualismo vicioso’ y del ‘inmediatismo descarado’. La inflación no sólo desorganizaba una sociedad sino también la ‘desmoraliza’. Era una ‘agesión’ permanente a los trabajadores; un ‘cáncer social’. ‘El propósito inmediato de mi gobierno’ afirmaría Collor, ‘no es contener la inflación: es liquidarla’. Para esto Collor declaró que la ‘guerra contra la inflación será una lucha incondicional’ contra ‘varios intereses poderosos’ pero que confiaba en que dentro del año podrá ‘herirla de muerte’. Collor afirmaría, asimismo, que la lucha contra la inflación sería un ‘combate que condicionaría todo lo demás: el regreso de la inversión, de la consolidación del crecimiento, de la conquista de mejores niveles sociales, del fortalecimiento de la democracia’. Al seguir con el tema, hace referencia al ‘exterminio de la plaga inflacionaria’, el cual debía ser encarado mediante un equilibramiento del presupuesto federal, lo que suponía reducir el gasto público de manera sustancial. Para esto, Collor sostuvo que era preciso acabar con ‘la concesión de beneficios’ y con la ‘definición de privilegios’. El programa de fondo, afirmaba, consiste en ‘una triple reforma: fiscal, patrimonial y administrativa.’

Hasta acá, Collor comenzó hablando de la democracia, luego sostuvo que la condición de la democracia era la eliminación de la inflación y, para eliminar la inflación, era necesario llevar adelante una profunda reforma estatal. Esta reforma estatal se basaba en la idea de que el Estado tenía como rol ‘planear sin dirigismo el desarrollo y asegurar la justicia’. El estado, según Collor, no tenía que ser un ‘productor’ sino un ‘promotor’ del bienestar colectivo. Así, Collor creía que la ‘la economía de mercado es la forma comprobadamente superior de generación de riqueza’. A su vez, creía que esta economía de mercado sólo podía existir en tanto abierta al mundo: ‘son las economías abiertas las más eficientes y competitivas’. Inmediatamente, Collor eliminaría las dudas: ‘no abrigamos ningún preconceito colonial ante el capital extranjero’, ‘haremos a Brasil, una vez más, hospitalario en relación al mismo, aunque claro, sin privilegiarlo’. ‘En síntesis, esta propuesta de

modernización económica por la privatización y la apertura es la esperanza de completar la libertad política, reconquistada con la transición democrática, con más amplia y efectiva libertad económica.’

El desarrollo económico, sin embargo, tendría un límite en el programa de gobierno de Collor: el límite de la sustentabilidad ecológica. Collor afirmaría que era al mismo tiempo posible y necesario ‘desarrollar sin depredar’. El Presidente electo diría que la preocupación ecológica había sido un tema central en su campaña, de particular atractivo para los jóvenes electores, y al que le daría la máxima prioridad. El objetivo, afirmaría, es que en Naciones Unidas y otros foros Brasil formaría parte los países que trabajan a favor de una articulación entre desarrollo y preservación del medio ambiente. En su presentación, el Presidente anunció incluso la realización de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tendría lugar dos años después en la ciudad de Rio de Janeiro.

Luego de vincular el desarrollo con el medio ambiente, Collor vincularía el desarrollo con la deuda social, la cual calificaría de ‘vergonzosa’. En este aspecto, afirmaría que ‘tanto la ética como el interés nacional reclaman un cambio completo de mentalidad en este terreno’. Concretamente, el Presidente se refería a las dos actitudes recurrentes en la historia de Brasil en cuanto a la deuda social, ambas de carácter paternalista: su postergación (bajo la creencia liberal de que sólo el progreso económico podría reducirla) o su tratamiento mediante políticas populistas. Collor negará la idea de un Brasil que sea ‘un gigante económico y un pigmeo social’. ‘La finalidad mayor de mi gobierno’, afirma, ‘es liberar a Brasil de la vergüenza de la miseria y de la injusticia’. E inmediatamente, para no dar dudas a su orientación diría: ‘Pero como soy un demócrata moderno y no un demagogo populista, tengo conciencia de que, aquí también, se impone la estabilización financiera para que la inversión regrese a nuestro aparato productivo.’ ‘Del binomio de Juscelino –democracia y desarrollo – queremos pasar al trinomio del Brasil moderno: democracia, desarrollo y justicia social’.

Aunque la dimensión externa ya venía apareciendo en los temas arriba tratados, Collor terminaría su programa hablando de la inserción de Brasil en el mundo. El Presidente sostendría, en efecto, que la política exterior debía estar en consonancia

con los objetivos internos y por lo tanto los ‘deseos de justicia, en el plano nacional, deben tener contrapartida en la acción de la política externa’.

### *El mundo*

La mirada del Collor del sistema internacional sería una mirada optimista y que creía en las oportunidades que había traído el fin de la guerra fría y la globalización:

Creemos que, frente al reto global de la vida moderna, la humanidad marchará, a pesar de las dificultades y obstáculos presentes, hacia formas de coexistencia nuevas, pacíficas y productivas. La estructura global habrá de permitir nuevos y considerables progresos en el logro de la felicidad humana (Collor de Mello 1990: 540)

Collor observaba que el mundo atravesaba rápidas transformaciones: la Guerra Fría abría el espacio para un escenario de mayor paz y seguridad internacional, la globalización se extendía y se profundizaba y nuevos bloques económicos regionales aparecían como actores clave en el ‘nuevo orden mundial’ que se venía configurando. En este escenario, Collor señalaría que ‘es preciso buscar fórmulas nuevas de inserción del país en el mundo’. Los siguientes párrafos precisan un poco más sus preferencias y sirven para hacer luego un conjunto de observaciones.

Una de las notas del Brasil moderno ha de ser la participación activa en las grandes decisiones internacionales. No por pretensión de hegemonía o por voluntad de poder, que la tradición brasileña repele. Sino porque, hoy, la interdependencia exige que todo acto de gobierno sea una permanente combinación de variables internas y externas. Para un país de nuestras dimensiones, con nuestra determinación de desarrollo, no hay opción mejor que la de ser parte activa en las decisiones internacionales.

Insistiré también en que los fundamentos de este mundo de paz sólo serán sólidos si están apoyados en la justicia, en el esfuerzo común para reducir las desigualdades en el Planeta.

Es imperioso abdicar del discurso estéril e irrealista, del pseudo-nacionalismo que induce al aislamiento, de la desconfianza, de la ilusión miope de la auto-suficiencia. Tenemos, al contrario, que demostrar con hechos el potencial y el empuje de Brasil. Es preciso que el mundo se convenza de la necesidad de abrir las puertas a Brasil y de que podamos acreditar la conveniencia de abrimos al mundo.

La palabra de orden de mi gobierno, en el plano internacional, es sólo una: el Brasil no acepta quedar en el remolque del proceso de transformación mundial. El único camino señalado por el interés nacional es la integración gradual, aunque constante y segura, al proceso económico. Esa es la realidad de los países más desarrollados del planeta. Esa es la real vocación de Brasil.

Varias observaciones se pueden hacer a partir de estas definiciones. Primero, de alguna manera, Collor reproduce el mito de Rio Branco, al menos en sus elementos que tienen que ver con el pacifismo, la necesidad de no aparecer como una potencia hegemónica frente a sus vecinos y, al mismo tiempo, el deseo de ocupar un lugar relevante en la escena internacional. Segundo, el vínculo entre seguridad, paz y desarrollo es un vínculo largamente trabajado por la diplomacia brasileña. Collor se sentiría cómodo con esta versión y no creería necesario romper con esta articulación entre paz y equidad, seguridad y desarrollo. Tercero, en donde Collor se mostró muy dispuesto al cambio fue en su deseo de romper con la tradición de autonomía. En este sentido, cuestionaría al ‘pseudo-nacionalismo’ y la ‘utopía’ de la autosuficiencia. Así, Collor intentó romper con una de las fuerzas profundas de la política exterior de Brasil que venía trabajando de manera sedimentada desde fines de los 60, comienzos de los 70, en adelante. La forma de argumentar de Collor remitió a la idea de que ‘no hay alternativa’. La interdependencia ‘exige’ participar, ‘no hay mejor opción’ o ‘el único camino’ es la apertura al mundo. No es de extrañar que para justificar este camino, Collor invocase el ‘interés nacional’ como dispositivo retórico para darle fuerza a su orientación. El uso de este dispositivo no es nada original en un discurso de política exterior pero su efectividad queda garantizada: al decir que el interés nacional estaba en un rumbo determinado, toda oposición sería tomada como contraria al interés nacional. En este sentido, Collor no dejó margen para otras opciones: el mundo cambió, los países más desarrollados son de un modo en particular y el Brasil, si quería desarrollarse, debía seguir ese modelo basado en la reforma del estado, la estabilidad financiera, la apertura comercial y la integración regional y global. Estas ideas serían expresadas más adelante por Collor de la siguiente manera:

Al asumir el gobierno (...) sentí claramente que la acción externa de Brasil precisaba adecuarse a los nuevos tiempos. Veníamos de décadas a lo largo de las cuales la idea de



desarrollo estaba asociada a la búsqueda de caminos de progreso autárquico que llevaran a una menor densidad en la relación económica con el exterior. Esta percepción estaba profundamente cristalizada entre nosotros y todavía hay sectores que no comprenden que el progreso está cada vez más asociado a una inserción intensa y diversificada en el medio internacional. Tuve, y continuo enfrentando, ahora en menor escala, la resistencia de dos tipos básicos de visión distorsionada del concepto de desarrollo nacional: primero, la que insiste en ver al ambiente internacional como necesariamente hostil y peligroso; segundo, la que se vale del argumento del interés nacional para reclamar protección y subsidio para la ineficiencia en el área productiva (...). Si antes la palabra de orden era auto-suficiencia, hoy el lema es “mayor integración” (Collor de Mello 1991: 172-173).

Hasta acá, tenemos que Collor construyó una cadena de equivalencias entre democracia, estabilidad, medio ambiente, justicia social, modernización del estado y apertura al mundo. En esta cadena hubo tres elementos que Collor colocó afuera de manera explícita y funcionaron como condición para una identidad política: la inflación, el paternalismo y el nacionalismo. En este sentido, la política exterior de Collor sería parte de una identidad que pretendía construir para Brasil: un Brasil ‘moderno’, ‘justo’ y ‘sustentable’ sólo podía ser posible mediante su apertura al mundo, su integración regional y su vocación de relevancia en el plano internacional. La idea de ‘modernidad’ recorrió así todo el discurso político de Collor y fue utilizada como categoría que se contraponía contra el ‘atraso’ en el que sectores empresarios y la clase política se encontraban. La opción planteada, de este modo, era entre la modernidad y el atraso; la tradición (autárquica) y la renovación (integracionista).

En su primera presentación como Presidente del Brasil ante la Asamblea de Naciones Unidas de 1990, Collor intentaría dejar en claro su ‘deseo de modernidad’ y las consecuencias que este traía en materia de política exterior.

En estrecha sintonía con las tendencias más positivas de la historia contemporánea, el Brasil está experimentando un proceso de profunda transformación que lo coloca en forma irreversible en el camino hacia la democracia plena, la liberalización económica y la justicia social. Elegido por mis conciudadanos en las elecciones más libres que se hayan celebrado en nuestra historia, asumí ante 150 millones de brasileños responsabilidades personales y políticas cruciales. El mandato que me fue conferido por el pueblo es el de promover la rápida modernización y la plena integración del país en la economía mundial,

a fin de tomarlo más competitivo y permitir que su pueblo alcance los niveles de bienestar a que su capacidad y laboriosidad le dan derecho (Collor de Mello 1990: 537).

### *La región*

Luego de presentar los criterios centrales de su política exterior, Collor señalaría las relaciones que privilegiaría durante su mandato. Comenzaría afirmando que el ‘espacio inmediato’ de Brasil sería América Latina, con su ‘epicentro’ en el Cono Sur. Así, la proyección de Brasil se enfocaría a toda América Latina, aunque el eje o punto inicial sería el Cono Sur. Collor haría referencia al ‘proceso de integración latino americana’ el cual pretendía ‘profundizar sistemáticamente’ ya que estaba convencido de que ‘la integración es el paso obligatorio para la modernización’ de las economías. Esta observación es importante en tanto Collor asociaría ‘modernidad’ con ‘integración’. Un año después, en ocasión de la firma del Tratado de Asunción, Collor afirmaría nuevamente esta asociación:

Sabíamos que, en un mundo agigantado por la transnacionalización de las relaciones económicas y financieras y, al mismo tiempo, seducido por el impulso de reunir en megabloques centros pos-industriales, no había opción a la modernidad (Collor de Mello 1991: 2)

El gobierno de Collor percibió una América Latina que estaba quedando afuera de los arreglos internacionales de la posguerra fría, cada vez más aislada de las corrientes del comercio y las inversiones internacionales, del acceso a la tecnología y las decisiones políticas y diplomáticas globales. A esto se sumaban los procesos de integración en marcha en el Hemisferio Norte (NAFTA y UE) que con el fin de la Guerra Fría habían cobrado renovado impulso. Estos procesos presentaban un escenario que amenazaba con marginar aún más a América Latina (Tachinardi 1990).

La tendencia hacia la globalización se aplica a todas las partes del mundo, Este y Oeste, Norte y Sur. El ansia de libertad, de dignidad y de mejores condiciones de vida no conoce fronteras. No debemos perder las nuevas oportunidades, pues corremos el riesgo de reemplazar el obsoleto enfrentamiento entre el Este y el Oeste por la agravación de la crisis entre el Norte y el Sur, y de añadir nuevos errores que pondrían en peligro el futuro de la sociedad internacional (Collor de Mello 1990: 538)

Luego Collor haría mención a la relación con los Estados Unidos, afirmando su ‘mejor disposición para el diálogo y el entendimiento’. ‘Brasil desea sincera y fuertemente que las relaciones con los Estados Unidos tengan sentido positivo. Entre socios de larga data, con afinidades presentes y pasadas, son las coincidencias y no las discrepancias las que deben dar lugar al tono del diálogo.’ Finalmente, también haría referencia a Europa, en particular a la relación con Portugal como ‘el interlocutor más próximo de Brasil’ por obvias razones, a Japón, a la Unión Soviética, a Africa, a Medio Oriente, China e India. Con todas estas regiones o países, Collor tendría siempre algún elemento de Brasil a disposición como para justificar su inclusión en la estrategia internacional de Brasil. Con Africa, la relación basada en la comunidad con los países de habla portuguesa; con China e India, la similitud de dimensiones y estadios de desarrollo social; con Japón o Medio Oriente la enorme cantidad de inmigrantes de origen japonés o árabe viviendo en Brasil y los lazos comerciales que los unen, etc.

### **La política exterior**

La presidencia de Collor se inició en enero de 1990 y finalizó en octubre de 1992. A pesar del corto período de la administración Collor en el poder, Brasil experimentaría importantes cambios en su política exterior, cambios que intentaron ser el reflejo de otro conjunto de transformaciones propuestas para la economía y la política brasileña. En apenas tres años, Collor de Mello abrió el juego para el tratamiento de cuestiones ambientales y derechos humanos en diversos foros internacionales; firmó el Tratado de Asunción, promovió la creación de un régimen de control nuclear con la Argentina y otros acuerdos regionales e internacionales en materia de seguridad y se acercó a los Estados Unidos auspiciando la integración hemisférica.

Los primeros meses de Collor fueron vistos como opuestos a la práctica histórica presidencial brasileña. Collor desarrolló un estilo de ‘presidencialismo imperial’ que no respetaría la tradición de ‘moderación, gradualismo y tendencia a operar dentro de los márgenes del consenso político al interior de la burocracia estatal y de las elites políticas’ (Arbilla 2000: 351). Como observan Cruz Junior *et al*:

Desde un punto de vista conceptual, más allá de las demoras que surgen de la inestabilidad en ambos países, el gradualismo de las iniciativas de Alfonsín-Sarney fue abandonado a favor de medidas y tiempos más audaces. La convergencia notable de principios políticos y económicos entre los gobiernos de Collor y de Menem, orientados a hacer sus respectivas economías más competitivas en el mercado mundial, dio paso a esta aceleración (Cruz Junior, Cavalcante *et al.* 1993: 133).

El apresuramiento de Collor por tomar decisiones y mostrar resultados llevó en gran medida a marginar a Itamaraty del proceso de construcción conceptual de la política exterior (Arbilla 2000: 351). Esto se tradujo también en la decisión de eliminar la figura del Secretario General de Relaciones Exteriores y crear, en su lugar, tres nuevas secretarías: Política Exterior, Ejecutiva y de Control. En ese entonces, la sensación era que Collor pretendía asegurar el control político de Itamaraty (Arbilla 2000: 352). Dentro de la cancillería brasileña, a su vez, no todo estaba claro en términos de alineamientos con el Presidente. Un elemento que sobresale en los primeros meses de la gestión de Collor es el clivaje que se produce al interior de Itamaraty entre aquellos diplomáticos que apoyaban una mayor relación con los países desarrollados (y las normas y regímenes por estos operados) y aquellos diplomáticos que defendían posturas más rígidas en cuanto a los temas comerciales, de no-proliferación y de medio ambiente. La relación de Collor con Itamaraty estuvo marcada de este modo por tensiones durante toda su gestión. Esto no implicó que en su última etapa Collor buscara acercarse al Ministerio, en parte como resultado de él mismo adoptar una mirada un poco más pragmática del mundo, en parte para ganar algún apoyo institucional en una gestión que venía mostrando serias dificultades en el manejo de la economía.

En *Diplomacia Presidencial* (1999), Sergio Danese analiza cómo a partir del regreso de los gobiernos civiles se profundiza una tendencia que ya había comenzando tiempo atrás pero con la presidencia de Collor de Mello se hace más explícita: la diplomacia presidencial. Se trata, puesto brevemente, del creciente rol que, según Danese, tienen los presidentes en el manejo de la agenda de política exterior y en su implementación de manera personalizada. Es el presidente quien encara las acciones centrales a partir de un amplio margen de maniobra. Esta concentración en el Ejecutivo, observa Danese, fue lo que hizo posible que Collor de Mello imprimiera a la política exterior de Brasil su visión del mundo. Esta visión sería la mirada optimista

del fin de la Guerra Fría, que cree en el triunfo de la idea liberal y la consolidación de los Estados Unidos como la superpotencia. El unipolarismo en dos dimensiones (material e ideológica) fue la clave desde donde Collor leerá el sistema internacional.

Hirst y Pinheiro (1997: 98) señalan que la administración Collor inició su orientación externa sobre la base de tres objetivos centrales: (a) adoptar una agenda internacional acorde a los cambios internacionales (fin Guerra Fría, globalización); (b) construir una agenda internacional con los Estados Unidos y (b) acabar con el perfil tercermundista de Brasil. Las autoras señalan que cada objetivo comenzó a articularse a partir de señales muy concretas: cambio de posición en el tema ambiental; negociar una legislación sobre propiedad intelectual y presentar la idea de que el fin de la Guerra Fría abría oportunidades para reducir la brecha Norte-Sur.

En efecto, la gestión de Collor buscó desde un primer momento dar señales muy claras de cuál era el rumbo que Brasil adoptaría en materia de inserción internacional. Comentando apenas unos meses después de su asunción, Mónica Hirst observaba:

La profundización de la diplomacia económica, además de atender a necesidades apremiantes del proyecto “Nuevo Brasil”, podrá imponer una transformación de forma y contenido a la política internacional del país. En este sentido, surge la noción de que la recuperación de la credibilidad externa de Brasil frente al Primer Mundo, significa el desmantelamiento de la identidad tercermundista asumida por la política exterior brasileña desde mediados de los años 70 (1990: 343).

En octubre de 1990, el Secretario General de Itamaraty, Marcos de Azambuja definiría el rumbo de la política exterior dando a conocer las principales líneas de acción, entre ellas, ‘la inserción creciente y competitiva de nuestro país en la economía internacional, como componente básico del proceso de reformas estructurales de la economía brasileña’ (citado en Carvalho Viera 2001: 249). Un año después, Azambuja cuestionaría la línea central de ataque brasileño: los obstáculos externos puestos al desarrollo de Brasil. El nuevo enfoque sostenía que:

[...] el gobierno de Collor no duda en asumir, en el plano internacional, la parcela de responsabilidad que le cabe a Brasil por sus dificultades internas. Brasil reconoce, objetivamente, limitaciones y restricciones que le fueron impuestos por el escenario

externo a partir de su nacimiento como nación, pero no culpa al mundo por su subdesarrollo, que es el resultado de un proceso en el cual los brasileños también fueron actores relevantes (citado en Carvalho Viera 2001: 250).

Mónica Hirst señala cómo la política exterior bajo el gobierno de Collor de Mello volvería a plantear el dilema histórico de Brasil: ser el más rico de los países pobres o el más pobre de los países ricos. La primera identidad había colocado a Brasil liderando las posiciones de los países del Sur articuladas desde el Movimiento No Alineados. La segunda identidad, creía Collor, colocaría a Brasil en un mejor plano de interlocución con los países desarrollados aunque representando al mismo tiempo las necesidades de los países subdesarrollados. Siguiendo a Hirst:

Reabsorber este dilema revela, no sólo una evaluación negativa de los resultados concretos de la experiencia pasada, sino también, una crisis de identidad en lo que atañe a la inserción internacional futura del país (Hirst 1990: 344).

De manera similar, el diplomático Santos Neves, por aquel entonces embajador en México, señalaba la enorme dificultad de identificarse con el Movimiento de los No-Alineados:

Hoy, el declinante no-alineamiento pasa a la categoría de imposibilidad lógica, una contradicción de términos, un absurdo político: ¿no alineado a qué? Y donde antes existía el “movimiento”, su solidaridad, su gravitación, surge la sorpresa y la ansiedad de lo vacío, vacío en el decenas de países no encontrarán más su identidad, colectiva y también individual (Santos Neves 1991: 77).

Haciendo referencia a términos como ‘Tercer Mundo’ o ‘No-alineados’, Santos Neves se preguntaba ‘¿Qué mejor evidencia de vacío de identidad que la persistencia de nombres que ya perdieron esencialmente su sentido, su contexto?’ (Santos Neves 1991: 78). Mónica Hirst destaca la aparente solución que ofrecía el Embajador Sardenberg: ‘Brasil pertenece al Tercer Mundo sin ser tercermundista’ (citado en Hirst 1990: 344), aunque esta solución *a la* Itamaraty no sería de mucho entusiasmo para el propio Collor. Por el contrario, la palabra clave en el discurso de Collor sería ‘modernización’.

El objetivo central de la política exterior sería la inserción competitiva de Brasil en la economía internacional. Para esto, Collor presentó un plan, llamado ‘Reconstrucción Nacional’, con el objetivo de renegociar la deuda externa, promover la liberación del comercio, incentivar a capitales externos para invertir en Brasil, privatizar y reducir el rol del estado en la economía nacional, luchar contra los monopolios y ofrecer condiciones para la competencia entre grupos privados (Cruz Junior, Cavalcante *et al.* 1993: 123). En este análisis de la política exterior de Collor hay dos dimensiones que interesa destacar. La primera tiene que ver con la geografía: el lugar que ocupa la región y Estados Unidos en el discurso de Collor. La segunda tiene que ver con el medio ambiente. La motivación radica en que, no siendo ni un asunto de ‘alta política’ ni un tema de relevancia en la política exterior de Brasil, Collor hizo un uso sustancial de las cuestiones ambientales como medio para (intentar) construir una nueva identidad internacional de Brasil. Luego de analizar estos dos elementos, la sección desarrolla los obstáculos planteados a la política exterior y los giros que ésta operaría a partir de los problemas domésticos políticos y económicos.

#### *Mercosur, América Latina y Estados Unidos*

Ciertamente, Collor no heredó de Sarney una agenda muy positiva con los Estados Unidos. La relación bilateral tenía entre los puntos más importantes de su agenda a las disputas por la excepcionalidad del mercado informático en Brasil, en vigor hasta fines de 1992; los desacuerdos durante la Ronda Uruguay del GATT; la protección del comercio y las políticas de EEUU sobre subsidios, que afectaban al acero, el calzado, jugo de naranja y pollos brasileños, entre otros productos. También entraba la decisión brasileña de no suscribir al Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP), las sanciones unilaterales de EEUU contra Brasil debido a su legislación nacional en propiedad intelectual, la transferencia de tecnología “sensible”, la cuestión del medioambiente, y la transición Cubana (Cruz Junior, Cavalcante *et al.* 1993: 131). El desafío para Collor fue significativo en tanto buscó en todo momento superar la agenda negativa y pasar a una agenda positiva basada en la modernización, la democracia y la integración. Ya en septiembre de 1990 Collor había reducido de manera sustancial la gama de sus restricciones sobre propiedad intelectual que había generado un número de fricciones entre Brasil y los Estados Unidos.

En su viaje a Estados Unidos realizado en 1991, Collor intentó enfáticamente acercar posiciones sobre un conjunto de temas. Estas fueron algunas de sus expresiones.

Brasil y Estados Unidos son las dos democracias más grandes del continente americano. Ponemos nuestra más profunda confianza en la libertad política y económica como la única forma para lograr el logro individual y colectivo de nuestros ciudadanos. No nos podemos limitar a resolver problemas circunstanciales. Los avances que tenemos que hacer deben basarse en una visión amplia y servir para reforzar una amistad fuerte y duradera.

Es en este espíritu que saludamos la iniciativa para las Américas. Al margen de sus importantes avances conceptuales, como el vínculo entre deuda externa, comercio e inversión, la iniciativa es destacable, sobre todo, por su visión de futuro, un futuro que debemos construir juntos.

Cerremos el capítulo de disputas comerciales pasadas y problemas de deuda pasados. Unamos esfuerzos para expandir el comercio mutuo, la cooperación tecnológica, el nuevo crédito y los flujos de inversión (Collor de Mello 1991: 446)

En la visión de Collor, el giro a la modernidad y la relación positiva con los Estados Unidos fueron dos procesos estrechamente vinculados: Estados Unidos *era* la modernidad y por lo tanto Brasil no podía girar hacia ella sin girar hacia Estados Unidos. Como explica María Cándida Flores,

Collor de Mello se presentó como el paladín de la modernidad, palabra que, con él, pasó a representar privatización de empresas estatales, desregulación y apertura de la economía al capital internacional. El se propuso modificar el perfil internacional del país, partiendo de la percepción de que, al aproximarse a los Estados Unidos, podría convertirse en un interlocutor en el escenario internacional. De ese modo, buscó actualizar la agenda de acuerdo con los nuevos temas, apuntando a una mejor relación con los Estados Unidos y pretendiendo despojar a Brasil de un perfil tercer-mundista. Entretanto, mantuvo continuidad con los trazos más salientes de la política exterior brasileña, esto es el carácter vinculante de esta con el modelo vigente de desarrollo, orientada ahora para suscitar el respaldo externo al conjunto de las reformas económicas nacionales (Flores 2005: 84).



Por el lado del Mercosur, Collor encontró en su par Carlos Menem un aliado ideológico para acelerar los tiempos de integración. Uno de los impulsos iniciales del Mercosur estuvo dado por la Declaración de Iguazú, firmada en 1985 por los presidentes Sarney y Alfonsín, en donde se propuso la creación de una comisión que analizara las modalidades de integración entre los dos países. El resultado de esta comisión terminó en el Acta de Integración Argentino-Brasileña, firmada en 1986, que estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) cuyo objetivo fue la creación de un espacio económico común por medio de acuerdos sectoriales. En 1988, mediante el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, los dos países acordaron eliminar en un plazo de diez años los obstáculos al comercio de bienes y servicios. El Acta de Buenos Aires de 1990 aceleró el proyecto, fijando el 31 de diciembre de 1994 como plazo para establecer un mercado común. Un año después, en 1991, el Tratado de Asunción constituyó el MERCOSUR, incorporando a Uruguay y Paraguay.

La integración regional fue una prioridad en la agenda de política exterior de Collor de Mello. La apertura comercial era vista como un medio privilegiado para alcanzar la modernización proclamada por Collor. Al volver de su primer viaje por el exterior, recorriendo 12 países en 20 días, Collor retomaría una línea argumental, ya presentada en su discurso de asunción, afirmando que

el ideal de integración (será) la viga maestra de la política latinoamericana de mi gobierno. Entiendo que la integración es el paso necesario para la modernización de nuestras economías y, por lo tanto, la condición para que América Latina tenga un papel relevante en este momento de profundas transformaciones del escenario mundial (Collor de Mello 1990: 10)

Y al otro año afirmaría que

Si antes la palabra de orden era auto-suficiencia, hoy el lema es “mayor integración” (Collor de Mello 1991: 172-173)

Como se desprenden de estas observaciones, Collor intentó, a un mismo tiempo, alterar el tono de la relación con los Estados Unidos y avanzar en un proceso de integración regional bajo la idea de que ambas movidas tenían que ir de la mano y no

se oponían entre sí. Esta circunstancia le valió las críticas desde dos sectores. Por un lado, el sector más nacional-desarrollista intentó poner freno a la diplomacia presidencial con los Estados Unidos, buscando recapturar la agenda y los tiempos propios de Itamaraty<sup>36</sup>. Por otro lado, el sector más liberal, intentó acelerar las transformaciones, aprovechando la propuesta de integración hemisférica lanzada por George Bush. En este sentido, la gestión de Collor se vio tironeada entre una perspectiva más regional y una perspectiva más hemisférica. En un balance de su gestión realizado en una reunión inter-ministerial Collor se refería al lugar de América Latina y Estados Unidos dando a entender que estaban en un mismo nivel:

Estamos empeñados en profundizar nuestros vínculos con la comunidad de naciones, en dar forma concreta a la asociación prioritaria con los países de América Latina y los Estados Unidos y en resolver satisfactoriamente la cuestión de la deuda externa (Collor de Mello 1991: 6)

El Mercosur tendría un lugar clave en esta tensión, pero el discurso de Collor no apuntaría (como pretendían los más nacionalistas) a un Mercosur ‘cerrado’, como un Brasil *writ large*. El Mercosur sería un escalón más hacia la integración hemisférica y global de Brasil. Más concretamente, el Mercosur tendría tres funciones clave durante la gestión de Collor. Por un lado, serviría para anclar las reformas neoliberales

---

<sup>36</sup> Luiz Carlos Bresser Pereira, ex Ministro de Hacienda de Sarney, afirmaría que Itamaraty no hacía otra cosa que obstruir el camino en la integración comercial con los Estados Unidos. Para Bresser, esto producía un estancamiento en el camino puesto en marcha por Collor. Así, Bresser daba cuenta de este tironeo entre apertura y proteccionismo por el que atravesaría Collor: ‘No existe coherencia entre la política de liberalización comercial que Brasil viene adoptando y sus políticas de relaciones económicas internacionales, que continúan, en última análisis, atrapadas por las ideas de protección de la industria nacional a nivel regional’ (1991: 460). Y más adelante sostenía: ‘Abrir la economía brasileña era una decisión que se imponía desde hace mucho tiempo en Brasil, desde el momento en que se agotó la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Esta decisión, que fue tomada finalmente por el gobierno de Collor después de haber sido ensayada y abortada en diversas oportunidades por el gobierno anterior, parte del supuesto de que la mejor protección a la industria nacional es exponerla a la competitividad internacional’ (: 461). En este escenario, Bresser observaba que un acuerdo con los Estados Unidos era una de las alternativas más viables con la que contaba Brasil. América Latina todavía estaba atrapada en el patrón recurrente de ‘retórica integracionista-prácticas nacionalistas’, Europa y Japón continuaban con el proteccionismo y Estados Unidos sí mostraba interés en un acuerdo comercial con la región. Para Bresser, ‘Desde el punto de vista que sea analizada, la opción por una integración americana, en la cual los Estados Unidos sean nuestro principal aliado político y socio comercial, es la que más se acerca a los intereses nacionales’ (1991: 461). A su vez, Bresser cuestionaría al Ministerio de Relaciones Exteriores como la principal institución empeñada en bloquear todo avance en la dirección que él proponía: ‘La reacción de “cautela” de Brasil respecto de esta iniciativa, el diagnóstico de que le “falta contenido real”, la decisión de negociar limitadamente y “esperar una mejor definición” de la misma, son una prueba dramática de que Itamaraty no supo comprender los nuevos tiempos, que la idea de la integración americana continúa aún cercada por viejos fantasmas nacionalistas y desarrollistas’ (Bresser Pereira 1991: 461).

domésticas, sirviendo como una fuente de legitimidad para las reformas internas.<sup>37</sup> Por otro lado, el MERCOSUR sería una respuesta a la formación de megabloques, con la idea de no quedar afuera de un proceso global en marcha. Finalmente, sería un mecanismo para aumentar la presencia de la región en el mercado mundial, atraer capitales y sumar peso en las negociaciones económicas comerciales. El canciller de Collor, Francisco Rezek reflejaría estas inquietudes:

Solidarios en la tarea de construir sociedades más prósperas, los cuatro países del Mercosur profundizan en conjunto su proceso interno de reformas con el objetivo de potenciar las ventajas comparativas, promover las fuerzas del mercado y ampliar su capacidad productiva, sin recurso a mecanismos que excluyan nuevos socios o discriminen contra terceros países. Esta es la respuesta del continente a la tendencia a la formación de megabloques (Rezek 1991: 62)

### *Medio Ambiente*

Tradicionalmente, el modo de abordar las cuestiones vinculadas con el medio ambiente, en la perspectiva de Itamaraty, se inscribió en los parámetros de la política exterior de Brasil en clave ‘desarrollista’. En este sentido, la forma de abordar las cuestiones ambientales se basó en una suerte de ‘nacionalismo ambiental’. El punto crítico de esta mirada fue la región amazónica. Durante los 80, y con el regreso de gobiernos civiles, diversas voces se manifestaron en contra de la deforestación y de la falta de una política ambiental hacia la región amazónica. La respuesta del gobierno no se alteró frente a las protestas locales e internacionales, reproduciendo en cierto sentido la misma posición que Brasil había mantenido en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente en 1972. En 1989, por ejemplo, el Ministro de Relaciones Exteriores Abreu Sodré había afirmado que ‘Brasil no desea transformarse en una reserva ecológica para la humanidad. Nuestro mayor deber es con nuestro desarrollo económico’ (citado en Hurrell 2002: 157). El propio José Sarney intentó securitizar el reclamo ambiental afirmando que ‘Brasil está siendo amenazado sobre su derecho soberano a usar su propio territorio’ (citado en Hurrell

---

<sup>37</sup> Como señala María Cándida Flores, [E]l Mercosur naturalizó la aplicación del Consenso de Washington en el país [...] en el gobierno de Collor de Mello. Las reformas neoliberales fueron implementadas en el país en el ámbito del proceso integracionista del Cono Sur, como requisito para el desarrollo y la modernización de la economía. En este sentido, el Mercosur se instituyó para conformar, neutralizar y dar forma al pensamiento colectivo (Flores 2005: 111).

2002: 157). Itamaraty, en la voz de su jefe Paulo Tarso, percibió el problema como una ‘campaña para impedir la explotación de recursos naturales con el objeto de impedir que Brasil se convierta en una potencia mundial’ (citado en Hurrell 2002: 157).

Desde sus primeros días en el gobierno, Collor de Mello operó un giro de política exterior en la cuestión ambiental. Ya en su discurso de 1990 ante la Asamblea de Naciones Unidas Collor de Mello anunció que Brasil sería la sede de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo:

Esta Conferencia llevará a una definición más precisa de la preocupación genérica respecto del medio ambiente, así como permitirá la concertación de acuerdos sobre la base de un sentido de responsabilidad compartida de todos los actores internacionales. Para que esto ocurra, corresponde que los gobiernos asuman sus responsabilidades y revisen sus objetivos. El Brasil está dispuesto a realizar su parte, confiando en que los demás países harán lo mismo (Collor de Mello 1990: 543)

En su primera gira por Europa, Collor de Mello tuvo que enfrentar varias manifestaciones en contra de las políticas ambientales (o su ausencia) llevadas a cabo por Brasil en el Amazonas. Para sorpresa de los medios, Collor se mostró abierto a las críticas y en sus viajes a Gran Bretaña, Alemania e Italia pudo hacer tiempo y reunirse con ambientalistas (Brooke 1990). Desde un comienzo, Collor se mostró decidido a tratar el tema ambiental y hacer frente a la situación y las críticas, dos puntos que Itamaraty había tradicionalmente esquivado. Afirmando, ‘no tenemos nada que ocultar’ (citado en Brooke 1990) invitó a jefes de estado y miembros de diversas organizaciones a la cumbre de medio ambiente que tendría lugar en Rio de Janeiro en 1992.

En ocasión del lanzamiento de un programa de polos forestales en la Amazonia Oriental, Collor afirmó:

Mi gobierno, en la defensa del medio ambiente, tiene procurado ser coherente y adoptar posturas ejemplares, al punto de que hemos conseguido pasar de reos, en el proceso de denuncias internacionales contra el país, a la posición de vanguardia en las iniciativas ecológicas de alcance mundial (Collor de Mello 1991: 2)

En un momento en que catástrofes sin precedentes en la historia de la humanidad ocurren en el Golfo Pérsico, Brasil, en el Amazonas, da un ejemplo al mundo inaugurando un emprendimiento en el dominio de la preservación ambiental de escala superlativa (Collor de Mello 1991: 3)

La cumbre ECO-92, realizada del 3 al 14 de junio de 1992, es quizás el evento que mejor simboliza los cambios operados por Collor en el discurso ambiental. Samyra Crespo observó que ‘Brasil, en términos ambientales, nunca fue el mismo después de Rio-92’ (citado en Aranha Corrêa do Lago 2005: 112). La ECO-92 no sólo fue positiva desde el punto de vista de la diplomacia brasileña y el giro en materia de medio ambiente. La cumbre fue exitosa al instituir el concepto ‘desarrollo sustentable’ como parte del discurso ambiental.<sup>38</sup> Este concepto, ampliamente sostenido por Celso Lafer y Collor de Mello, encontró en Itamaraty un amplio apoyo ya que conjugaba una preocupación ‘moderna’ de Brasil (el medio ambiente) con una preocupación ‘tradicional’ (el desarrollo).

Aunque el anuncio oficial se hizo en agosto de 1990, la idea de proponer a Brasil como sede de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente no había sido de Collor sino de Sarney y tuvo lugar en diciembre de 1988. En dicho año, Brasil se había convertido en un país blanco de críticas y observaciones en torno a la cuestión ambiental, en particular la región amazónica en términos de conservación del medio ambiente y la biodiversidad. La editorial del *New York Times* del 12 de agosto de 1988 se preguntaba ‘¿Quién está quemando el Amazonas?’ (citado en Aranha Corrêa do Lago 2005: 115). Al año siguiente, en 1989, una delegación de legisladores norteamericanos, que incluía a Al Gore, había visitado Brasil para interiorizarse mejor de la situación ambiental en el Amazonas y entrevistarse con políticos y funcionarios de Brasil, incluyendo al propio Sarney. Aunque Sarney era partidario de encarar el tema ambiental con conceptos renovados, diversos sectores, entre ellos Itamaraty,

---

<sup>38</sup> Ciertamente, el concepto ‘desarrollo sustentable’ no fue acuñado por Brasil en 1992. Tiene una historia que se remonta a los años 70 y es pariente del concepto ‘ecodesarrollo’ acuñado por Maurice Strong e Ignacy Sachs durante la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente que tuvo lugar en Estocolmo en 1972. Más tarde, en 1987, la Comisión de Medio Ambiente, presidida por la entonces Primera Ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland adoptó el concepto ‘desarrollo sustentable’ en el informe *Nuestro Futuro Común* o más conocido como el Informe Brundtland.

seguían viendo la cuestión ambiental desde un enfoque plenamente soberano y político. Incluso un año después de que Brasil ofreciera ser sede de la conferencia ambiental, el Embajador Paulo Nogueira Batista afirmaba que la

degradación ambiental en el mundo en desarrollo es esencialmente un problema de dimensión local (citado en Aranha Corrêa do Lago 2005: 122).

Y sin embargo, un año y medio después el Canciller de Fernando Collor de Mello, Francisco Rezek afirmaba:

no pretendemos – y que esto quede bien claro – huir de las responsabilidades que nos caben en lo que atañe al mantenimiento del equilibrio ambiental planetario. Nos disponemos, con esa finalidad, a trabajar intensamente con los países de todas las demás áreas en la búsqueda de soluciones para los grandes problemas que afectan el medio ambiente común (citado en Aranha Corrêa do Lago 2005: 122-3).

Este fue el giro operado por Collor durante su breve gestión. Habiendo anunciado en su campaña que la cuestión ambiental sería un tema importante en su gestión, Collor aprovechó la ocasión de la conferencia ambiental para hacer claro el ‘giro ambiental’ que adoptaría Brasil. De rápidos reflejos, nombró a José Lutzemberger al frente de la Secretaría de Medio Ambiente, un reconocido ecologista de Brasil. La responsabilidad por la organización de la Conferencia estuvo a cargo de Itamaraty y se creó la División de Medio Ambiente vinculada directamente a la Secretaría General de Política Exterior.

Cuando comenzó la Conferencia, la imagen del gobierno brasileño y la de Collor en particular estaba ya muy desgastada por las acusaciones de corrupción. Sólo le quedarían unos tres meses antes de ser suspendido en su cargo. Esto significó que en la práctica Collor no pudiera controlar los detalles de la Conferencias y dejara en manos de la diplomacia la negociación y las *nuances* semánticas. En la Convención sobre Diversidad Biológica, por ejemplo, Brasil logró frenar el avance de discurso que sostenía que los recursos biológicos eran parte del ‘patrimonio común de la humanidad’. Esto significó, en la práctica, el reconocimiento de que los recursos naturales eran esencialmente una cuestión soberana. Algo similar ocurrió con la

Declaración sobre Florestas, en donde Brasil acentuó la importancia de la ‘cooperación internacional’ y no de la ‘tutela internacional’.

La Agenda 21 y la Declaración de Rio son dos piezas clave de la Conferencia y Brasil jugó un papel importante en ambos documentos, articulando posiciones y sintetizando enfoques diversos. En efecto, el discurso político de Brasil se transformó a partir de Rio. La soberanía ya no sería una excusa para que Brasil pudiera hacer lo que quisiera dentro de sus fronteras. Brasil aceptó en Rio la idea de que lo que sucedía dentro de Brasil en materia ambiental estaba en el interés de otros países. Este fue de algún modo el triunfo de Collor. Brasil, sin embargo, aceptando la interdependencia ecológica, logró afirmar la idea de que, en última instancia, la responsabilidad era de Brasil. Este fue el triunfo de Itamaraty.

#### *Los límites del discurso de Collor y el regreso de la tradición a Itamaraty*

Hasta acá, hemos analizado cuáles fueron las movidas más importantes en la política exterior de Collor de Mello, inspiradas en un deseo de construir una nueva identidad brasileña basada en la idea de un estado moderno, democrático, abierto al mundo, integrado, respetuoso del medio ambiente y pacífico. Este discurso, sin embargo, enfrentó sus limitaciones, al menos por tres motivos. Por un lado, el discurso de Collor de Mello dividió a Itamaraty, politizando una de las agencias más autónomas y coherentes del sistema político brasileño. Su mirada de la inserción internacional de Brasil volvió a poner en la mesa el viejo clivaje entre liberales y nacional-desarrollistas, el cual había quedado en un segundo plano desde los 70 hasta el fin de la gestión de Sarney. Por otro lado, los militares vieron amenazado su margen de maniobra, no sólo en términos de su influencia en el sistema político brasileño en general sino también en el diseño y ejecución de sus propios programas de defensa y seguridad. Collor intentó hacer de las transformaciones de las Fuerzas Armadas uno de los símbolos más claros de que su gobierno apuntaba a un nuevo Brasil. Este intento encontró numerosas resistencias y por lo tanto los diseños iniciales se fueron diluyendo y el sector militar hizo uso de sus recursos de movilización de modo tal de bloquear iniciativas que apuntaran a la reducción de su margen de maniobra. Finalmente, la gestión económica de Collor no encontró el rumbo a la estabilidad y la reducción de la inflación, hecho estructural que se sumó a la crisis política producto

de las acusaciones contra Collor por corrupción. Frente a la erosión política de Collor y los obstáculos económicos, los sectores neoliberales se replegarían y los neodesarrollistas intentarían recapturar el liderazgo en el debate, proponiendo una mayor discusión sobre, por ejemplo, el Tratado Nuclear Cuatripartito o la revisión de Tlatelolco o medio ambiente. Así, la división de Itamaraty, la resistencia de los militares al cambio y la falta de legitimidad del propio Collor por su incapacidad y corrupción no trabajaron a favor de una nueva identidad internacional.

En este contexto, la memoria institucional de Itamaraty supo recapturar la agenda diplomática y por lo tanto el discurso de Collor en política exterior comenzó a operar un giro que combinó innovación y tradición.

El año 1992 fue un año muy convulsionado para Itamaraty. Ese año, Brasil tuvo tres ministros de relaciones exteriores: Francisco Rezek hasta el 13 de abril; Celso Lafer hasta el 5 de octubre y luego ya con la asunción de Itamar Franco como resultado del inicio del proceso de *impeachment* a Collor, Fernando Henrique Cardoso. Así como Rezek fue el Canciller del primer Collor, Celso Lafer fue el (breve) Canciller del segundo Collor. Aunque breve, resulta importante analizar su gestión en tanto refleja esta articulación entre tradición e innovación. Analizamos entonces algunos elementos que componen su mirada del sistema internacional y algunas movidas de política exterior en las que se vio reflejada.

#### *El rol de Celso Lafer en la política exterior de Collor de Mello*

Celso Lafer asumió la dirección de Itamaraty en abril de 1992 en lugar del jurista Francisco Rezek. En un contexto doméstico muy comprometido para Collor, Celso Lafer haría de piloto de tormenta, articulando la tradición de Itamaraty con las necesidades impuestas por el fin de la Guerra Fría, la globalización y la democratización. De este modo, el discurso de Lafer será clave para entender lo que vendría luego en materia de política exterior. El regreso de Lafer significó la articulación entre tradición e innovación en lo que él llamaba la ‘obra abierta’ de construir el futuro del país (Lafer 1993). El propio Lafer se presentaría como un ‘administrador de la tradición’ en el contexto de una renovación conceptual (Lafer 1993: 45). Para esto, Lafer haría referencia a dos conceptos que, según él, debían



orientar la discusión y la inserción internacional de Brasil: ‘adaptación creativa’ y ‘visión de futuro’, dos líneas tradicionales del discurso de Itamaraty.

Escribiendo en 1990, Celso Lafer establecía una relación entre la legitimidad de los fines (y su pregunta por la identidad colectiva) y la eficacia de los medios (y su pregunta por la operacionalización), afirmando que una y otra debían estar articuladas y en coherencia mutua:

[...] un juicio sobre la legitimidad y la identidad que no tenga en cuenta las posibilidades de operacionalización es ingenuo, pero un juicio de operacionalidad que no tenga en cuenta los fines a los que se destina pierde su legitimidad, corroe la identidad y compromete, por la incoherencia, la manera por la cual un país es visto e interactúa con los demás (1990: 34).

Lafer sugería que Brasil siempre se había visto a sí mismo, y había sido visto por los demás, como un ‘país de futuro’ (1990: 34), país que aún estaba lejos de alcanzar algún grado de desarrollo más o menos similar a los países del Primero Mundo:

[L]a distancia que nos separa del mundo desarrollado es muy expresiva’ y por lo tanto ‘lo más probable es que lleguemos al siglo XXI sin, efectivamente, acceder al Primer Mundo’ (1990: 34).

En este sentido, el autor haría referencia a un Brasil con una identidad ‘ambigua’ ‘que proviene de un dualismo que nos hace ser simultáneamente un país del Primero y del Tercer Mundo’ y que ‘posiblemente continuará siendo, en un cuadro de complejidad creciente, un dato de la especificidad de nuestro país’ (1990: 34). Para Lafer, esta situación particular del Brasil hacía que el Brasil no pudiera emprender una tarea de acomodación pasiva al nuevo orden internacional sino que debía buscar los nichos de oportunidades ‘para traducir necesidades internas en posibilidades externas’ (35). Estas observaciones cobran importancia en tanto implican una mirada de la identidad brasileña distinta a la que Collor de Mello pretendía construir. Frente al Brasil moderno de Collor, Lafer le recordaba la existencia de los ‘dos Brasiles’ y la necesidad de encarar la inserción internacional con realismo pero también con crítica.

A diferencia del optimismo inicial de Collor, en donde el final de la Guerra Fría abría un espacio importante para el rol de Brasil en el mundo, Lafer percibía que la post-Guerra Fría dejaba menos margen de maniobra para países como Brasil. Más allá, Lafer (1990: 37) observaba que la distensión entre Estados Unidos y la URSS llevaba a un menor interés por parte de estas dos superpotencias en el alineamiento de otros estados con ellas y, por lo tanto, debilitaba el sentido de una posición de no alineamiento en la relación Norte-Sur.<sup>39</sup>

A nivel regional, Lafer advertía que, en materia de política exterior, la democratización del sistema político brasileño ‘se tradujo en una intensificación de la concertación latinoamericana y en una profundización de las relaciones económicas con la Argentina, en un marco que incluye a Uruguay’ (40). A su vez, Lafer veía la integración regional como una respuesta a los desafíos globales:

Estas iniciativas de integración y cooperación son, sin duda, de la mayor importancia, incluso desde el punto de vista de la identidad internacional de Brasil, y sirven como una respuesta concreta, en el estadio en que se encuentran los países latinoamericanos, a la formación de grandes sistemas productivos en otras regiones (1990: 40).

Así vemos nosotros el mercado común MERCOSUR, base regional para nuestra integración competitiva en la economía internacional (Lafer 1992: 572).

El embajador Almeida haría eco de esta mirada un año después:

Así como la industrialización y la modernización económica del país fueran perseguidas de manera persistente, desde largas décadas, por la sociedad en su conjunto, la integración regional pasa a hacer parte del horizonte histórico futuro de la nacionalidad. En un mundo

---

<sup>39</sup> Aunque el diagnóstico de Santos Neves (Embajador de Brasil en México) tenía sus particularidades, las conclusiones a la que arribaba eran similares a las de Lafer: habría menos margen de maniobra para países como Brasil. Para Santos Neves, el mundo ya no era un mundo tripartito en términos ideológicos (alineados con Estados Unidos, alineados con la URSS y no alineados) ni en términos de desarrollo económico (Primer Mundo, Segundo Mundo, Tercer Mundo). El fin de la Guerra Fría era el comienzo de un mundo binario, en donde Norte y Sur pasaban a ser las categorías centrales. El Norte, para Santos Neves, no era unipolar, era multipolar: Estados Unidos, Japón, Rusia y Alemania serían las potencias centrales. La década de los 90 y parte del siglo XXI ‘encontrará a las cuatro potencias principales intensamente absorbidas en los problemas de su entorno inmediato, y en ciertas situaciones, en definiciones cruciales de los términos de sus interrelaciones’ (Santos Neves 1991: 75). Este escenario, sugería Santos Neves, dejaría muy poco espacio geopolítico para el Sur.

en rápida transformación, con escenarios geopolíticos y geoeconómicos todavía no totalmente claros, la opción de política regional adoptada por Brasil pasa a conformar uno de los puntos más importantes de su agenda internacional (Almeida 1991: 179).

Lafer retomaría el Mito de Rio Branco en términos de la grandeza de Brasil y la convivencia pacífica con sus vecinos sin buscar la hegemonía:

El Brasil se enorgullece de su tradición diplomática. Con diez vecinos y casi 17.000 kilómetros de fronteras, todas ellas negociadas pacíficamente, el destino de Brasil es una coexistencia civil y fructífera con todos los países (Lafer 1992:566-7).

Dos elementos que sobresaldrían en el discurso de Lafer serían la idea de reformular el sistema internacional a lo largo de líneas más democráticas y vincular conceptualmente la paz con el desarrollo. El primer elemento naturalmente apuntaba a abrir un espacio discursivo y político que permitiera acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Esto, sin embargo, no era lo único que se buscaba. Brasil no sólo aspiraba a tener un lugar privilegiado en el Consejo de Seguridad sino también a nivelar el campo de juego en las normas internacionales, en particular las cuestiones comerciales, que le permitieran acceder a nuevos mercados bajo nuevas condiciones menos restrictivas. El segundo elemento intentaba recuperar un discurso tradicional de Itamaraty, explicitado tiempo atrás por Araujo Castro, basado en la vinculación entre condiciones de desarrollo y condiciones de seguridad. En este caso, la vinculación apuntaba a ofrecer al Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, una mirada Sur de la agenda de seguridad internacional. Boutros Ghali estaba preparando una propuesta para renovar el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. Esta propuesta, *Agenda para la Paz* (United Nations 1992), perseguía la doble meta de articular nuevos conceptos para pensar el rol de la ONU en los conflictos internacionales y presentar una guía de acción que permitiera hacer más eficiente la labor de la organización. La gestión de Lafer intentó ofrecer una mirada complementaria, mirada que luego serviría para consolidar un segundo informe de Boutros Ghali, denominado, *Agenda para del Desarrollo* (United Nations 1994). En cuanto a esta relación entre desarrollo y seguridad, vale la pena destacar lo siguiente:

se deberían agregar otros elementos a los propuestos en “Un Programa de Paz”, tales como la promoción de un ambiente económico internacional más justo, el pleno respeto a los derechos humanos y del estado de derecho, el desarme general y completo y la democratización de las relaciones internacionales sobre la base de la igualdad soberana y el no uso de la fuerza (Lafer 1992568).

La brecha entre el Norte y el sur se ahonda ante nuestros ojos. Esta situación no puede persistir. Debemos actuar juntos para impulsar el crecimiento económico en todos los países. No habrá paz ni seguridad mientras esas disparidades sigan distorsionando el sistema internacional (Lafer 1992572).

Un programa para la paz no puede pasar por alto un programa para el desarrollo. (Lafer 1992575)

En cuanto a la democratización del sistema internacional, algunas citas merecen ser destacadas:

el fortalecimiento de la democracia a nivel mundial representa una contribución decisiva a la construcción de un sistema internacional más pacífico (Lafer 1992570).

Deberíamos examinar, con no menos prudencia que visión, los reajustes que permitan que el Consejo cumpla sus funciones en una forma más representativa. El Brasil está dispuesto a contribuir en forma constructiva a ese esfuerzo, teniendo plenamente en cuenta el equilibrio institucional entre los órganos de las Naciones Unidas previsto en la Carta de San Francisco (Lafer 1992569).

El ingreso de Lafer significaría de algún modo el regreso de Itamaraty al control de la agenda internacional. El creciente conflicto doméstico mantuvo ocupado a Collor como para ocuparse en profundidad de la agenda internacional. En este contexto, Itamaraty tampoco tendría mucho margen de maniobra y su tarea apuntaría principalmente a recuperar las líneas tradicionales de política exterior y al control de daños. Por líneas tradicionales se entiende esencialmente: preocupación por el desarrollo, vinculación entre paz y desarrollo, vinculación entre ambiente y desarrollo y reclamo de un lugar en el Consejo de Seguridad. Por control de daños se entiende: la necesidad de dar la imagen externa de que la situación en Brasil estaba siendo resuelta a través de los canales democráticos.

## **Fuerzas Armadas, defensa y seguridad**

La relación de Collor con las Fuerzas Armadas fue en cierto modo ambigua y plagada de marchas y contramarchas. El Collor de los comienzos no fue de ningún modo el Collor que terminó enjuiciado y por lo tanto la relación con las Fuerzas Armadas sufrió las inestabilidades de la propia gestión.

Desde fines del 30, todos los años las Fuerzas Armadas conmemoraban la victoria sobre la revuelta comunista de 1935, acto que tenía lugar los 27 de noviembre en Praia Vermelha, ubicada en Rio de Janeiro. En 1990, por primera vez desde fines del 30, el Presidente de Brasil, en este caso Fernando Collor de Mello, faltó a la conmemoración. Unos años después, en 1996, las Fuerzas Armadas decidieron poner fin al ritual. La señal de Collor era clara: 'el Otro' ya no podía ser el comunismo, era tiempo de que las Fuerzas Armadas dejaran de mirar hacia atrás y comenzaran a mirar hacia delante (Castro 2000: 27).

En una política de gestos y rápidas decisiones, hay varias movidas que valen la pena ser destacadas. Primero, Collor reemplazó la Secretaría Nacional de Inteligencia (pasando a retiro a 144 oficiales), dominada por militares, por la Secretaría de Asuntos Estratégicos que buscó desmilitarizar el área sumando a cuadros civiles. Segundo, cortó el presupuesto en defensa al nivel más bajo en décadas: aproximadamente el 0,3% del PBI en 1992, siendo que en 1987 estaba en 0,9%. Tercero, intentó establecer un control más efectivo sobre los distintos programas nucleares y estratégicos en gran medida en manos de las Fuerzas Armadas. Cuarto, Anunció que la Empresa Brasileña de Aeronáutica, EMBRAER, sería privatizada, hecho que ocurrió finalmente en 1994. Quinto, creó un grupo inter-ministeral para formular una política de control de armas más restrictiva. Sexto, al mismo tiempo, profundizó la relación con los Estados Unidos en materia de seguridad a los efectos de ganar acceso al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR). Séptimo, también anunció que Brasil crearía una agencia espacial, bajo control civil, con el objetivo de profundizar el rol de Brasil en materia espacial y utilizar la base de lanzamiento en Alcantara con fines comerciales.<sup>40</sup> Analizaremos un poco más en

---

<sup>40</sup> Collor no pudo ver concretada esta agencia, la cual fue finalmente creada por su sucesor, Itamar Franco.

detalle algunas de estas cuestiones porque reflejan el cambio de identidad que Collor intentó operar.

El fin del gobierno militar en 1985 no alteró drásticamente la política nuclear del Brasil. Sarney no tenía el poder necesario, ni tampoco la intención, de alterar el programa nuclear. Fue el gobierno de Fernando Collor de Mello quien decidió modificar la política nuclear. Una de sus primeras decisiones fue revocar la posición brasileña de defender el derecho a conducir explosiones nucleares pacíficas. También avanzó en desmontar parte del llamado ‘programa paralelo’<sup>41</sup> llevado a cabo por la Marina.

Collor hizo todo esfuerzo posible por apoyar el Tratado de Tlatelolco y dejar en claro que Brasil daría a la energía nuclear un uso estrictamente pacífico. De este modo, decidió abrir para su inspección el silo de pruebas nucleares ubicado en Sierra de Cachimbo, en el estado de Pará. En dicha ocasión, afirmó: ‘Estos tipos están locos. Iban en serio a explotar la bomba. Esto es absolutamente cierto’ (citado en Barletta 1997: 26). No es casualidad que el cierre del silo tuviera lugar una semana antes de que Collor hiciera su presentación en la 44 Asamblea General de Naciones Unidas. Esta postura tomada por Collor de Mello abrió paso para una mejor cooperación bilateral con la Argentina en temas nucleares. En noviembre de 1990, Collor de Mello y Menem firmarían la *Declaración de Iguazú sobre una Política Nuclear Común* en donde ambos países renunciarían formalmente a las armas nucleares y establecían coordinar un sistema de control mutuo en el sector nuclear. Así, en 1991, la Argentina y Brasil establecerán un sistema común de contabilidad y control de instalaciones nucleares (ABACC). Este acuerdo, junto a la firma del Acuerdo de Salvaguardas de diciembre de 1991 entre la Argentina, Brasil y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) permitió que la AIEA pudiera inspeccionar las instalaciones nucleares en la Argentina y Brasil. El 18 de julio de 1991, Brasil y Argentina firmaron en Guadalajara el *Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear*. En septiembre del mismo año, Brasil firmaría con Chile y la

---

<sup>41</sup> El programa paralelo o PATN-Programa Autônomo de Tecnologia Nuclear fue establecido a fines de los 70 por decisión del entonces Presidente Figueiredo. La motivación central fue la insatisfacción con los resultados obtenidos por el programa oficial, en desarrollo con la cooperación alemana, y el deseo de desarrollar una tecnología nuclear autónoma. El programa, liderado por la Marina, se concentró en el desarrollo tecnológico para controlar el ciclo de combustible nuclear, en particular el enriquecimiento de uranio.

Argentina el Compromiso de Mendoza por el cual los signatarios renunciaría a las armas químicas y bacteriológicas. El acuerdo de la ABACC entró en vigor el 12 de diciembre de 1991, luego de la ratificación de las legislaturas de ambos países. Con sede en Rio de Janeiro, la ABACC comenzó a organizar inspecciones en los sitios de facilidades nucleares en la Argentina y Brasil y a desarrollar y mantener una base de datos del material nuclear en ambos países. Es interesante notar cómo Collor veía todos estos avances:

Somos conscientes del ejemplo que acabamos de dar para la eliminación de las armas de destrucción en masa y esperamos que en un futuro muy próximo se concrete un acuerdo similar a nivel mundial. (Collor de Mello 1991: 558).

En 1994, un acuerdo cuatripartito entre la Argentina, Brasil, la ABACC y la Agencia de Energía Atómica de Naciones Unidas (AIEA) establecería un sistema más articulado de contabilidad y control de instalaciones nucleares y un sistema de salvaguardas que permitiría a la AIEA monitorear todas las instalaciones y materiales en la Argentina y Brasil.

Collor de Mello dio el puntapié inicial para poner fin a la autonomía de los militares en los asuntos nucleares, los cuales sufrieron varias restricciones. El Centro Experimental Aramar, por ejemplo, se vio en la necesidad de dejar de lado a 700 de sus 1600 empleados entre agosto de 1994 y marzo de 1995. La fecha para finalizar el submarino nuclear fue sufriendo alteraciones y de 1995 se pasó a 2010. En 1990, hizo público el proyecto secreto de la bomba atómica desarrollado por el Ejército. Apoyado por el Congreso, Collor creó una Comisión Parlamentaria de Investigación para esclarecer la naturaleza y alcance del programa nuclear. El propio ex Presidente João Figueiredo (1979-85) fue llamado para dar declaraciones. Por su parte, la Comisión de Investigación Parlamentaria presionó para obtener información acerca del financiamiento, administración y objetivos finales del programa nuclear paralelo. Más allá, la Comisión cuestionó por qué el programa oficial, desarrollado en cooperación con Alemania, había sido desplazado por el programa 'paralelo', el cual era desarrollado de manera secreta y cuyos costos y riesgos no eran de público conocimiento.

Los debates y las audiencias que tuvieron lugar en el Parlamento mostraron el enfrentamiento entre dos discursos. Por un lado, el programa paralelo se inscribía en el discurso del nacionalismo y el desarrollismo y por lo tanto enmarcaba todo el proyecto en la idea de autonomía tecnológica. Este discurso era firmemente apoyado por las Fuerzas Armadas y los políticos que habían cumplido funciones durante el gobierno militar y luego con Sarney. Por el otro lado, el programa oficial y las iniciativas de Collor se fundaban en el discurso del liberalismo y la modernidad y por lo tanto enmarcaba el proyecto nuclear en la idea de responsabilidad internacional, el uso pacífico de la energía e interdependencia económica y tecnológica. En este discurso, Collor hizo de la cuestión nuclear un tema clave de su gestión para elevar su prestigio internacional y, al mismo tiempo, limitar el margen de maniobra de las Fuerzas Armadas<sup>42</sup>. Como explica Wroblel:

Con todo, más que revelar pruebas contundentes de que los militares habían concebido un proyecto consistente para desarrollar y utilizar armas nucleares, las medidas tomadas por el presidente Collor de Mello pretendían producir un gran impacto internacional, y, probablemente, resultaron de su determinación de eliminar cualquier opacidad nuclear que pudiese perjudicar su ambición de modernizar la economía, abriendo el País al financiamiento, inversiones, comercio y tecnología exteriores (Wrobel 1996:150).

Luego de un intenso debate parlamentario en torno a las cuestiones nucleares, la Comisión de Investigación Parlamentaria inclinó la balanza a favor del discurso nacionalista y de autonomía tecnológica. El informe final apoyó los éxitos alcanzados por el plan paralelo y afirmó la necesidad de seguir apoyando estos esfuerzos. La Comisión, sin embargo, no pudo convencer a la administración Collor ni a sus legisladores acerca del uso del plan paralelo. De este modo, Collor y sus seguidores pudieron construir la idea de que el ‘plan paralelo’ brasileño era sinónimo de ‘bomba brasileña’. En este sentido, la Comisión condenó el excesivo secreto que rodeaba a todo el programa y exigió poner el programa bajo el control y seguimiento por parte del Parlamento. El resultado final fue ambiguo y ambos discursos obtuvieron puntos a

---

<sup>42</sup> Collor de Mello supo manejar los símbolos políticos y para ello contó con un manejo astuto de su imagen y la de sus funcionarios. Por ejemplo, al presentar a los ministros del Ejército, Carlos Tinoco Ribeiro Gomes, Fuerza Aérea, Sócrates da Costa Monteiro y Marina, Mário César Flores, Collor los presentó, bajo su pedido, vestidos de saco y corbata como un intento simbólico por desmilitarizar su gobierno. Un año después, una encuesta pública mostró que los ministros militares eran ‘los miembros menos conocidos del gabinete del Presidente Collor’ (*Latin American Weekly Report*, 25 de abril de 1991).



su favor. Por un lado, el informe de la Comisión sirvió para transparentar el programa paralelo y reavivar el debate público en torno a las cuestiones nucleares, asociadas con las Fuerzas Armadas y la bomba nuclear. Collor pudo con relativo éxito imponer la cadena discursiva: dictadura militar-programa paralelo-secreto-bomba. Poner en cuestión esta cadena sirvió para abrir un espacio más democrático dentro de los temas nucleares que, a su vez, posibilitó la creación de la ABACC con la Argentina y los posteriores acuerdos con la AIEA. En esta línea, Collor nombró a José Goldemberg como el nuevo Secretario de Ciencia y Tecnología. Goldemberg había sido Presidente de la Sociedad Brasileña de Física y era un firme defensor del control civil sobre los programas nucleares. Por el otro lado, sin embargo, al confirmar que el programa nuclear no iría tras la bomba, las Fuerzas Armadas pudieron seguir con su participación en el desarrollo nuclear y promover la idea de una autonomía tecnológica. La conclusión de Michael Barletta refleja bien este intento fallido de alteración del programa nuclear al afirmar que las ‘iniciativas de Collor fueron de este modo consecuentes en relación a las cuestiones de proliferación. Las mismas, sin embargo, no removieron a las Fuerzas Armadas de su rol central en el desarrollo tecnológico nuclear’ (Barletta 1997: 27).

### **La transición hacia Itamar Franco**

A pesar de los intentos por recuperar el control político y económico, el plan de estabilización no produjo resultados económicos positivos antes de las elecciones del 15 de noviembre. Muchos de los candidatos de Collor, por lo tanto, fueron derrotados y su coalición ocupó una minoría en el congreso. En 1991, la inflación comenzó a dispararse nuevamente y el gobierno pareció perder el rumbo. Un congreso opositor hizo lo suyo, bloqueando iniciativas y propuestas del gobierno. Una combinación de problemas domésticos en ascenso y una oposición cada vez menos paciente vinieron a afectar la capacidad de Collor de avanzar en sus promesas electorales, incluyendo la política exterior. A fines de 1991, Collor intentó retomar la iniciativa que caracterizó su comienzo, acusando a la oposición por ser poco constructiva y a la propia Constitución por ser demasiado rígida e impedir la modernización del estado. Su propuesta consistió en modificar la Constitución introduciendo dieciséis agregados que pudieran facilitarle las reformas. En 1992, sin embargo, comenzaron las acusaciones de corrupción. Collor expulsó a casi todo su gabinete, con la excepción

de los ministros militares y de salud que no eran políticos. En su lugar, intentó colocar políticos más tradicionales y considerados ‘limpios’ en términos de honestidad. En abril de ese año, Pedro Collor, su hermano más joven, hizo públicas sus acusaciones y dio a conocer el *modus operandi* del sistema de corrupción instalado en el gobierno. Dos meses después, el 1 de junio, el Congreso abrió el proceso para el juicio político, o *impeachment*. De acuerdo a las acusaciones de su hermano Pedro, el gobierno de Collor era en realidad un sistema de corrupción eficiente que demandaba un 40% de comisión por todos los contratos públicos. El objetivo final, según Pedro Collor, era acumular enormes cantidades de dinero para comprar voluntades e instalar un gobierno que durase mucho más que lo que la Constitución permitía. Las investigaciones fueron mucho más allá del gobierno de Collor y sus allegados más directos. Políticos en el congreso y miembros del Ejecutivo fueron también sospechados de colaborar con la estrategia de Collor.

Pedro Mello, quien había comenzado por denunciar al ex tesorero de su campaña electoral, Paulo Cesar Farias, hizo de su propio hermano el principal blanco de sus denuncias y ahora Farias sería nombrado como el testaferro. De acuerdo a las acusaciones, Collor había recibido más de 6 millones de dólares gracias al tráfico de influencias. El 29 de septiembre de 1992 el Congreso votó a favor de suspender por seis meses a Collor de Mello como Presidente mientras el Senado decidiría su destino final mediante un juicio por corrupción. Luego de 932 días como Presidente, Collor fue suspendido por 180 días. Esta noticia fue festejada por cerca de cien mil manifestantes que se habían congregado afuera del Congreso. El 2 de octubre, Collor sería reemplazado por su Vice-Presidente, Itamar Franco.

Durante el proceso del *impeachment* contra Collor, los militares decidieron mantener distancia del asunto y respetaron la institucionalidad de la república. En términos de largo plazo, las Fuerzas Armadas, a diferencia de otros períodos de la historia de Brasil, resistieron todo ‘llamado’ a defender la república y evitaron emitir juicios corporativos y amenazas de golpes de estado. Para Celso Castro (2000: 22), se trató del ‘bautismo de fuego’ de los militares en la Nueva República. A pesar de los pedidos de algunos sectores de la prensa, políticos y hasta del propio Collor, las Fuerzas Armadas insistieron en que su rol era respetar la Constitución y los procesos judiciales por ella establecidos.

El martes 29 de diciembre Fernando Collor renunció al cargo de Presidente, minutos después que el Senado iniciara el juicio que pondría fin a su carrera política. Collor de Mello prefirió así abandonar el cargo ante su inminente destitución. En efecto, el Senado, votando 73 a 8, había decidido avanzar con el *impeachment* y en las primeras horas del 30 de diciembre el Senado votó a favor del mismo por 76 votos contra 3. El 30 de diciembre Itamar Franco asumió como Presidente de manera definitiva.

Habiendo asumido como Vicepresidente de Fernando Collor de Mello, Itamar Augusto Cautiero Franco ejercería luego la presidencia de Brasil entre el 29 de diciembre de 1992 y el 1 de enero de 1995. En sólo dos años, Itamar Franco enfrentó el desafío de alejarse lo más posible de la figura de Collor de Mello, recuperar la confianza en su gobierno y recomponer una economía seriamente afectada. La relación de Itamar Franco con Fernando Collor de Mello nunca fue una asociación armoniosa y de convergencias ideológicas profundas. Se basó más que nada en una relación de intereses mutuos: Collor tenía el carisma y era el rostro del cambio y la modernización; Franco tenía bases electorales en Minas Gerais, el segundo electorado más grande, y era una suerte de ‘seguro’ contra maniobras políticas que atentaran con la estabilidad de Collor. Ya durante la campaña en 1989 Franco había amenazado con abandonar la fórmula y luego durante la presidencia de Collor se manifestaría contrario a varias de sus iniciativas, en particular las vinculadas con las privatizaciones. Como Presidente, Franco tomó nota de su debilidad política y buscó organizar un gabinete balanceado en términos políticos al mismo tiempo que buscó aumentar los apoyos en el Congreso y en las Fuerzas Armadas. El perfil austero de Franco se alejó sustancialmente del estilo de Collor y sirvió de algún modo para restituir la confianza pública. Franco fue un Presidente con hábitos y modales mucho más simples y directos que los de Collor. Su perfil como Senador no había sido precisamente un perfil de alta exposición y poco se sabía de sus posiciones políticas antes de arribar a la Vicepresidencia y luego a la Presidencia.

Las primeras semanas de su gestión transcurrieron en un clima de incertidumbre y hechos de violencia sumados a amenazas de protestas sociales masivas. Durante los primeros días, se registraron ataques de bandas armadas a lo largo de las playas de Rio de Janeiro y tuvo lugar una masacre de 111 prisioneros en una prisión de San

Pablo (OxResearch 1992). Durante los primeros meses, el cruzeiro perdía el 1% de su valor cada 36 horas, pero los salarios tardaban más tiempo en ajustarse a esta depreciación. Las últimas estadísticas mostraban que 32 millones de personas, más de 1/5 de la población, tenía ingresos por debajo de 120 dólares al año. De esos 32 millones, casi la mitad recibía 60 dólares aproximadamente y unos 5 millones directamente no trabajaban por dinero sino por casa, comida y ropa (The Economist July 10, 1993: 35). Bajo este panorama, Itamar Franco constituyó en marzo de 1993 un Consejo Nacional de Comida y Seguridad y al mes siguiente puso en marcha un plan ambicioso para combatir el hambre y la pobreza que contó no sólo con planes elaborados desde el gobierno sino con la colaboración de empresas privadas, las Fuerzas Armadas y la sociedad civil, a través de marchas, colectas de dinero y campañas publicitarias hechas gratuitamente por las agencias de publicidad.

Franco no tuvo tiempo de contar con una base propia, con personas de confianza, para organizar su gestión a partir de un núcleo duro de funcionarios. En dos años, el Ministerio de Hacienda también fue ocupado por tres figuras relevantes del ámbito político y económico. Gustavo Sobrinho comenzó su gestión en octubre de 1992, terminando, con graves problemas para frenar la inflación, en enero de 1993. Sería reemplazado por Fernando Henrique Cardoso, quien abandonaría Itamaraty en mayo de 1993 para hacerse cargo de la cartera económica hasta abril de 1994. Finalmente, Rubens Ricúpero tomaría la posta desde abril hasta septiembre de 1994. El Almirante Mário César Flores, que durante el período de Collor había sido Ministro de la Marina, durante la gestión de Franco pasaría a ocupar la Secretaría de Asuntos Estratégicos. En el mismo sentido, la política exterior fue relegada al *stock* de conductores calificados que tiene Brasil en materia de política exterior. En los dos años de Franco, Itamaraty sería ocupada por tres figuras relevantes: Fernando Henrique Cardoso (desde octubre de 1992 a mayo de 1993), Luiz Felipe Lampreia (de mayo a julio de 1993) y luego Celso Amorim (desde julio de 1993 a enero de 1995).

A pesar de los esfuerzos llevados a cabo, hacia octubre de 1993 la economía aún seguía estando en graves problemas. Desde que Franco había asumido, la inflación había pasado de ser del 25% por mes a 35% por mes. Una editorial del diario *Estado do Sao Paulo* sintetizaba su mirada de la situación: ‘Un año no ha sido suficiente para

descubrir quién es este hombre’ (citado en Kamm 1993: A7). El cientista político Amaury de Souza afirmaba que ‘El está tan poco preparado para el cargo que desempeña que es como tener a un Marciano sentado ahí’ (citado en Kamm 1993: A7).

El ingreso de Fernando Henrique Cardoso al Ministerio de Finanzas trajo vientos renovados y sus promesas de cambio fueron bien recibidas por empresarios e inversores locales y extranjeros. Bill Hinchberger, periodista del *Institutional Investor* reflejaba esta sensación general:

El actual Presidente Itamar Franco contó con tres ministros de finanzas, pero el nombramiento de Fernando Henrique Cardoso como ministro de finanzas ha convencido a algunos que Brasil podría finalmente estar doblando la esquina. Habiéndosele prometido acción libre, Cardoso consiguió un apoyo casi universal a los puntos básicos de su plan económico – responsabilidad fiscal y una reestructuración del modelo de desarrollo manejado por el estado, el cual ha estado por largo tiempo inscripto en la psiquis brasileña (Hinchberger 1993).

Conociendo su vulnerabilidad al frente del gobierno, Franco intentó acercarse a las Fuerzas Armadas, conciente de la relación tensa que Collor de Mello había planteado al intentar limitar la autonomía del sector militar. De este modo, Franco tuvo que lidiar con dos sectores definidos: en actividad (más proclives al diálogo) y en retiro (más proclives a los “planteos militares”). Hacia enero de 1994, la prensa dio a conocer, a partir de las declaraciones del Ministro de Justicia Mauricio Correa, un plan orquestado meses atrás por líderes políticos y sectores medios de las Fuerzas Armadas para hacer un golpe civil-militar y ofrecerle a Itamar Franco cerrar el Congreso (acusado de corrupción) y gobernar Brasil al estilo Fujimori. El Coronel retirado y analista político Geraldo Cavagnari confirmaría luego que el plan efectivamente había existido y se trataba de un programa serio. Lo que impidió avanzar, según Cavagnari, fue el temor de que el golpe no fuera aceptado ni por la mayoría de los políticos ni por la población (The New York Times 7 de enero de 1994).

¿Cuál es el rol de las Fuerzas Armadas durante estos días? Brasil no enfrenta amenaza externa. Algunas personas piensan que el ejército debería construir caminos en el interior,

como los ingenieros del ejército americano. Otros quieren que patrullen las villas de las ciudades, donde los traficantes de droga reinan virtualmente sin desafíos. Los brasileños no se han decidido. Mientras tanto, los hombres de uniforme han dejado en claro que se sienten rechazados, sin presupuesto e inquietos (The Economist 22 de enero de 1994)

El mismo artículo de *The Economist* citaba las expresiones del Jefe del Ejército, General Benedito Onofre Leonel: ‘Los militares siempre probaron ser verdaderos líderes en tiempos de turbulencia [...] Cuídense del enojo de las legiones’, afirmó citando una advertencia hecha siglos atrás a los ciudadanos de Roma (Idem).

Diversas encuestas de opinión daban a conocer que las Fuerzas Armadas eran de las instituciones más respetadas por la población y, por el contrario, el Poder Ejecutivo y el Legislativo habían caído sustancialmente en términos de confianza y respeto por la población (*The Wall Street Journal*, 4 de mayo de 1994). Un Almirante retirado comparaba desde el Club Naval el período militar con el civil: ‘La inflación era del 14% anual – lo que tenemos en un par de semanas estos días [...] Se podía caminar por Copacabana por la noche sin temor al tipo de crimen que tenemos ahora. Los civiles han hecho un desastre con este país (citado en *The Wall Street Journal*, 4 de mayo de 1994: A9). Comparando a Collor de Mello con Itamar Franco, Mathias y Beleli señalan cómo el primero trabajó de manera tal de evitar el ‘sindicalismo militar’ mientras que el segundo funcionó como legitimador del comportamiento sindicalista. ‘En otras palabras’ señalan, ‘partió del propio presidente de la República el refuerzo y el mantenimiento de las líneas paralelas de actuación de las Fuerzas Armadas, dándoles poder para mantener su autonomía frente a la sociedad’ (Mathias y Beleli 1994: 68).<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Es importante destacar, como lo hacen Mathias y Beleli (1994), que los militares post-transición no conformaban un cuerpo monolítico y estaban atravesados por clivajes, siendo el más importante aquel que dividía a los militares en actividad de los militares retirados. Mientras los primeros tratarían de ‘lidiar’ con los gobiernos democráticos y hacer escuchar su voz, en particular en temas de presupuesto, salarios y Amazonas, los segundos, articulados en los Clubes de las armas, mostrarían una insatisfacción permanente con los resultados de la transición hacia el gobierno democrático. ‘Comparado al discurso oficial (militares en actividad, a través de los pronunciamientos ministeriales) la actitud de los militares de reserva es la de preparación para el golpe, aunque haya excepciones en tanto existen quienes acreditan en la vía democrática y se están insertando mediante candidaturas al Congreso, con el objetivo de representar a la coporación’ (Mathias y Beleli 1994: 67).

## **El discurso político de Franco**

### *Mundo*

Siguiendo con nuestras categorías de análisis (mundo, estado y región) Itamar Franco no llegó al poder con una imagen definida del mundo y su forma de mirarlo fue básicamente a través de sus años de formación política y su experiencia personal en Minas Gerais. Más aún, teniendo en cuenta que su arribo a la presidencia se dio en un contexto doméstico crítico, la elaboración de una mirada internacional ocupó muy poco espacio en su política exterior. Se podría decir que ‘el mundo’ para Brasil se redujo sustancialmente y por lo tanto el estado y la región fueron la base de cómo pensar la identidad internacional de Brasil. Esto significó en la práctica que la visión de mundo recayó básicamente en las líneas tradicionales de Itamaraty en torno al universalismo, la relación entre desarrollo y paz y la crítica a las estructuras de poder y de toma de decisiones internacionales. Cardoso sería enfático del universalismo brasileño:

Brasil es un país de vocación ecuménica, con intereses diversificados que nos llevan a un relacionamiento verdaderamente universal (Citado en Cervo 1995:142).

La cualidad plural y abierta de nuestra sociedad desde el punto de vista étnico, cultural, político e ideológico nos torna el socio natural de todos los países de los más diversos horizontes (Citado en Cervo 1995:143).

La mirada del ambiente internacional desde Itamaraty coincidía en identificar los cambios señalados por Collor como trascendentales (fin de la Guerra Fría, globalización, democratización y conciencia ambiental) pero difería en la interpretación acerca de sus efectos. Básicamente, la percepción de Itamaraty era que los cambios ocurridos no se presentaban como muy promisorios para la inserción internacional de Brasil. Al asumir Fernando Henrique Cardoso el mando en Itamaraty organizó una serie de seminarios y talleres de trabajo entre diplomáticos para reflexionar sobre los cambios globales y el rol que debía asumir Brasil. El informe final era claro en este punto:

Antes de pasar al análisis de la agenda brasileña, cabe aún una observación general. Debemos dejar de lado la idea de que el medio internacional es, en este momento, generoso. El ‘nuevo orden’, sobre cuyos lineamientos permanecen tantas incógnitas, no genera ciertamente ecuaciones fáciles, discernibles, que vinculen con claridad lo que se quiere con el método para obtenerlo. Al contrario, hay hoy más claridad sobre las limitaciones al comportamiento de los estados de que sus ‘libertades’ (MRE 1993: 51-52)

Una de las explicaciones que surgirá en el discurso diplomático será la percepción de que el fin de la Guerra Fría hacía menos importantes las relaciones Este-Oeste y por lo tanto el eje Norte-Sur sería crucial en el escenario de las post-Guerra Fría. Esto implicaba una reaparición de los clivajes típicos entre el Norte desarrollado y el Sur en desarrollo, con el agregado de que esto se daría en un contexto de globalización en donde la soberanía aparecía como una institución erosionada. Esto, en la práctica, implicaba un riesgo para el Sur y una ventaja para el Norte. Como señalaría Celso Amorim:

Hemos observado que las preocupaciones inherentes de la Guerra Fría se han trasladado desde un eje entre el Este y el Oeste a una orientación Norte-Sur. Se han utilizado nuevos conceptos para justificar actos discriminatorios con repercusiones para los países del Sur. Algunos de estos conceptos se presentaron bajo el manto de valores humanitarios o morales, como el “derecho a la intervención” y “la buena gestión de los asuntos públicos”; otros son versiones renovadas de antiguas prácticas, como el ecoproteccionismo (Amorim 1993: 582).

En un contexto desafiante para el Brasil, la idea general sería trabajar a nivel global sobre tres conceptos muy trabajados por Itamaraty: desarrollo, democracia y desarme. Es interesante notar cómo Celso Amorim, en su discurso en Naciones Unidas, retomaría el discurso de Araujo Castro de “las tres D” pero sugiriendo su actualización a la luz de los cambios globales.

Hace 30 años exactamente, otro Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, un diplomático de carrera como yo, el Embajador Joao Augusto de Araújo Castro, señaló que la tarea de las Naciones Unidas podría resumirse en lo que denominó las “3D”: Desarme, Desarrollo, Descolonización. Actualmente, con la eliminación virtual de los últimos vestigios del colonialismo, podría yo parafrasearlo diciendo que el temario internacional está estructurado una vez más alrededor de tres “D”, es decir, Democracia, Desarrollo,



Desarme, con sus ramificaciones en las esferas de los Derechos Humanos, el Medio Ambiente y la Seguridad Internacional (Amorim 1993: 583).

Aunque el desarme era un tema que el propio Collor había impulsado, el Brasil de Franco seguiría esta línea, apuntando a mostrar un Brasil más democrático y menos desafiante. La cuestión del desarrollo estaría vinculada con la paz, en el sentido de que la condición de la paz era el desarrollo.

El compromiso fundamental con el desarrollo es la piedra angular del orden al que Brasil aspira. Este concepto tiene la ventaja de abarcar las necesidades esenciales de todas las naciones, grandes y pequeñas, ricas y pobres. El desarrollo fortalece la libertad, otorga una dimensión concreta a la dignidad del hombre, subraya la eficacia, promueve la estabilidad y mejora la democracia. El desarrollo forja la paz (Amorim 1994: 600)

Debemos reformular completamente la misión de las Naciones Unidas en la promoción del desarrollo. No existe otra tarea del mandato de las Naciones Unidas que apoye y fomente de manera más adecuada la paz y cree un orden justo y estable (Amorim 1994: 600)

El Brasil está dispuesto a participar en la construcción de un programa internacional que se base en la participación y cooperación universales en pro de la paz y el desarrollo (Amorim 1994: 602)

Y más adelante, el Mito de Rio Branco (armonía, síntesis y continuidad) en estado puro:

Esta disposición se derive de nuestra propia identidad. Somos una sociedad pluralista y abierta, que ha surgido de la reunión de diversas culturas y formas de vida, que a su vez dio lugar a una nueva cultura y forma de vida que se basa en la tolerancia y la comprensión. Gozamos de fronteras pacíficamente definidas con 10 países vecinos, y hace más de 120 años que no tenemos conflictos (Amorim 1994: 602).

Finalmente, la democracia no sólo sería un elemento trabajado en términos domésticos (la ola de democratización de la post-Guerra Fría) sino también en términos internacionales: la democratización del proceso de toma de decisiones a nivel internacional:

El fomento y defensa del régimen democrático en cada uno de los países no son suficientes. Se requiere un esfuerzo vigoroso de democratización de las relaciones internacionales, de conformidad con dos fenómenos notables de estos tiempos: el amplio consenso sobre las ventajas de la democracia representativa y la relación creciente entre las esferas nacional e internacional. Esta doble percepción nos lleva a la necesidad de reconocer que el ideal democrático es aplicable con igual validez a las relaciones entre las naciones (Amorim 1993: 586).

Se requiere un esfuerzo vigoroso de democratización de las relaciones internacionales [...] el ideal democrático es aplicable con igual validez a las relaciones entre las naciones (Amorim 1993: 586).

### *Estado*

Más proclive a una visión estatista de la política, inscrita en una nacional-desarrollismo, Franco fue crítico de varias políticas impulsadas por Collor de Mello. Ya en su discurso inaugural, en el Congreso Nacional, Franco atacaría la ‘falsa’ política de la modernización, una idea clave del gobierno de Collor (Margolis 1992). Entre otras afirmaciones, vale citar dos:

Se ha hablado mucho acerca de la modernización en estos últimos meses, como si alguien en su sano juicio quisiera volver al pasado.

El *slogan* trillado de la modernidad empobreció al país en un 10% en sólo treinta meses (citadas en Margolis 1992).

Aunque el ambiente del momento planteó la posibilidad de revertir el programa neoliberal, ciertamente no permitió volver a cero y por lo tanto la tarea de Franco fue en cómo implementar medidas de una manera más negociada y menos brusca. Así, Franco ordenó suspender las privatizaciones por un plazo de noventa días con el objeto de revisar el programa en su conjunto para, luego, darle luz verde.

El lema de Franco, ‘el pueblo primero’ levantó temores en algunos sectores políticos y económicos. No se sabía si Franco era un nacionalista, un populista, un estatista o

simplemente un hábil político pero un mal economista. Una editorial del *Folha de Sao Paulo* mostraba su rechazo a una vuelta atrás: ‘el nacionalpopulismo estilo años cincuenta muestra su verdadera cara: la de un desprecio histórico por la modernización de la economía’ (citado en Centanino 1993: 9). Esta imagen, sin embargo, oscurece el cuadro completo de Itamar Franco. Siendo un tradicional defensor de las empresas estatales, varios meses después de estar en la Presidencia, Franco decidió avanzar con las privatizaciones y reducir el control estatal de sectores estratégicos, como la minería o las telecomunicaciones, además de avanzar con reformas de mercado y liberalización comercial, aunque todo de manera confusa y desprolija. Incluso prometió, aunque de un modo vago, constituir un banco central totalmente independiente (The Economist May 1, 1993: 42).

A pesar de estos avances en materia económica y de reforma estatal, Itamaraty siguió con su discurso soberanista y no dejaría pasar oportunidad para hacer valer los principios de soberanía y no intervención:

El Brasil considera que el Estado-Nación soberano es la base del orden jurídico y político internacional. No debe debilitarse para que no socavemos la propia base de la representación internacional y del sistema multilateral. Los intentos para restar importancia al principio de la soberanía que, dicho sea de paso, casi nunca se dirigen a los Estados más poderosos, serían un retroceso en el esfuerzo en pro de una relaciones internacionales más democráticas (Amorim 1993: 588).

En síntesis, la identidad estatal durante el período de Itamar Franco intentó moderar la tendencia neoliberal de Collor con la visión más estatista del neo-desarrollismo. Como observa Regina Soares de Lima en un artículo de ese entonces:

En lugar de considerar a la “modernización vía internacionalización” como la alternativa única y normativamente superior a las demás, el debate en la actualidad, aún inconcluso, es más pragmático y gira en torno de la reforma de aquel modelo estatista y no de su simple destrucción. Por otro lado, ha surgido un consenso entre las fuerzas políticas y sociales en relación al cuadro social deplorable del país, dado que sin la corrección de este cuadro está cerrado al Brasil el camino hacia el “Primer Mundo” (Lima 1994: 43).

Este debate tendría su impacto en la política exterior: por un lado se cuestionaría la ideología de la globalización y la erosión de la soberanía; sin embargo, por el otro, el gobierno avanzaría en un programa de reformas y en la integración regional en América del Sur y el Mercosur.

### *Región*

A partir de Franco, la región cobraría un nuevo significado en el discurso brasileño. Aunque la ‘Sudamericanización’ de la identidad brasileña es un proceso que se puede reastrear a la aparición de la República y que asoma en algunas presidencias, será a partir de fines del gobierno militar y comienzos del régimen democrático que Brasil comenzará a ver de otra manera a la región. Como vimos más arriba, la región para Collor era un espacio sumamente amplio: el Hemisferio. No había, en este espacio, contradicción entre una política americanista y una promoción del libre comercio en la región. Todo habría de converger en la integración hemisférica. Durante el gobierno de Franco, Itamaraty tendría una visión crítica de este proceso y el propio Franco dejaría en claro su preocupación por avanzar en la integración hemisférica. Celso Amorim veía con la misma preocupación la integración hemisférica mediante la creación de una zona de libre comercio, algo que podría tener ‘costos de ajuste estructural’ (Amorim y Pimentel 1993: 183). En este sentido, la región pasaría a cobrar mayor importancia. Franco afirmaría

América Latina, en particular América del Sur, siempre fue y debe continuar siendo el área privilegiada de actuación de nuestra política externa (citado en Flores 2005: 91).

Y Celso Amorim diría lo siguiente:

Se puede decir, dada la excelente aceptación por parte de la sociedad de una idea concebida y madurada, es verdad, en los gabinetes de Brasilia y Buenos Aires y en Asunción y Montevideo, que el MERCOSUR corresponde a una verdadera necesidad histórica (Amorim y Pimentel 1993: 181).

En una conferencia brindada por Franco, el Presidente hizo saber algunas de sus ideas en política exterior. Vale la pena citar algunas:

Al reflexionar sobre lo que debe ser una pauta de política externa brasileña identifico claramente algunas prioridades:

La defensa del tratamiento multilateral [...] así como una mayor transparencia y democratización en el acceso al proceso decisorio internacional.

El refuerzo del sistema multilateral de comercio [...] La consolidación de nuestro proceso de integración regional, que nos abre nuevas perspectivas y oportunidades en el campo económico y comercial; [...] será preciso valorar nuestra propia región. América Latina, en particular América del Sur, siempre fue y debe continuar siendo el área privilegiada de actuación de nuestra política exterior (Franco 1993)

Un año más tarde, esta mirada de América del Sur era articulada de la siguiente forma:

En nuestro entorno geográfico, el MERCOSUR deberá, en el correr de los primeros meses de año venidero, negociar la ampliación de acuerdos logrados en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración, como así también la creación, en el plazo de diez años, de una zona de libre comercio. La propuesta que presenté a fines de 1993, de una Area Sudamericana de Libre Comercio, es hoy una iniciativa conjunta del MERCOSUR, en etapa de negociación con sus vecinos (Franco 1994)

Aunque la importancia dada a la región es notoria, esto no debe ser interpretado como una instancia única en la inserción brasileña. En este sentido es posible identificar una coincidencia formal entre Collor y Franco: el uso estratégico de la región para algo más de la propia región. Mientras que el primero veía a la región en clave económica y como trampolín para la integración hemisférica y con otros bloques regionales, el segundo veía la región en clave económica y política y como punto de partida para una proyección global de Brasil. América del Sur y el Mercosur serían la masa crítica brasileña que le permitiría ganar más voz en las negociaciones internacionales y proyectarse el mundo como un 'representante' de una región, estrategia que abriría la posibilidad para obtener una banca permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Este diagnóstico de un cambio en la sustancia pero continuidad en la forma se refleja de algún modo en la observación de Mónica Hirst y Leticia Pinheiro:

La integración Latinoamericana, y particularmente el MERCOSUR, ya no constituía solamente un instrumento útil para acelerar el proceso de liberalización de la economía brasileña, sino que adquirió también un sentido estratégico más amplio. Así, para la Cancillería brasileña la asociación económico-comercial subregional obtiene un sentido prioritario (Hirst y Pinheiro 1997: 107).

En esta línea discursiva, Celso Amorim cuestionaría la idea de que la integración regional era una respuesta a la globalización y que la prioridad era antes regional que global en una suerte de urgencia por la integración regional. Amorim creía que lo regional no debía ser un fin en sí mismo sino ‘una plataforma para una inserción internacional más dinámica’ (Amorim y Pimentel 1993: 179).

### **La política exterior**

Se puede decir que la política exterior de Franco, en términos generales, transcurrió sin sobresaltos. Se trató de una gestión modesta, que cumplió con la agenda diplomática, precisamente no elaborada por él. Sus viajes al exterior no fueron su fuerte. Se trató de un Presidente poco inclinado a asistir personalmente a las cumbres o encuentros presidenciales. Para noviembre de 1993, a poco más de un año de ocupar el sillón presidencial, Itamar Franco había viajado más allá de América del Sur sólo una vez, a un encuentro de líderes del Tercer Mundo llevada a cabo en Senegal (Brooke 1993: A19). Reflejando esta posición, Peter Hakim, Presidente del *Inter-American Dialogue* afirmaba: ‘Itamar está casi ausente [...] Es increíble que el Presidente del país más grande de América Latina sea virtualmente desconocido. No ha viajado a Washington. No tiene planes de hacerlo’ (Idem). En una línea similar, Luiz Gonzaga Balluzzo, asesor internacional del Estado de San Pablo observaba: ‘No tenemos política exterior en Brasil [...] Itamar tiene ideas muy viejas acerca de las relaciones con los Estados Unidos. Fue entrenado como político en un clima muy chauvinista’ (Idem). Esta situación contrastaba con la de varios gobernadores brasileños, entre ellos los de San Pablo, Rio o Ceara, que para el mismo tiempo ya habían realizado varios viajes a Washington, Europa y Asia en busca de inversiones y mercados para sus productos.

En una conferencia que diera en Itamaraty, Franco hizo saber algunas líneas centrales de su política exterior. Entre ellas, destacaría la defensa del multilateralismo pero

anunciando que Brasil haría todo a su alcance para transparentar y democratizar el proceso de decisiones internacional. También afirmaría defender el sistema multilateral de comercio, haciendo votos para concluir satisfactoriamente la Ronda Uruguay. La integración regional sería también un tema de su presentación, aunque no comenzaría por el Mercosur sino por América del Sur: ‘América Latina, en particular América del Sur, siempre fue y debe continuar siendo el área privilegiada de actuación de nuestra política externa’ (citado en Flores 2005: 91)

La gestión internacional de Cardoso consistió esencialmente en mantener hacia fuera la imagen que Brasil había conseguido en términos de democratización de su sistema político. Al momento de hablar del *impeachment* de Collor, Cardoso, hábil en su retórica, mostró el lado positivo de la crisis: la democracia había quedado intacta y todo se había resuelto en los parámetros institucionales. Se había tratado de un caso enorme de corrupción pero no de una crisis del sistema político brasileño.

A pesar de que Franco había tomado distancia de las gestión de Collor, Cardoso insistió en la línea conceptual de Collor de Mello, argumentando que tanto el mundo como Brasil habían cambiando y que ya no era posible seguir las mismas líneas de política exterior que tradicionalmente habían orientado la inserción internacional de Brasil: ‘El nuevo cuadro creado por el fin de la Guerra Fría desafía a la diplomacia brasileña a buscar otro tipo de inserción’ expresó Cardoso al poco tiempo de asumir como Canciller (citado en Flores 2005: 88-9).

El breve paso de Cardoso por Itamaraty, sin embargo, no llegó a articular un discurso de política exterior que mostrara, al mismo tiempo, la necesidad de cambiar y la toma de distancia del discurso de Collor. Las expresiones de Cardoso apuntaron en una dirección que oscilaba entre la continuidad y el cambio. En efecto, Cardoso coincidía con Collor de Mello en que el mundo había cambiado y que Brasil debía adaptarse a ese nuevo mundo. Al mismo, tiempo, sin embargo, Cardoso debía elaborar un discurso digerible para Itamar Franco, que a su vez diera a entender que la forma en que Collor había insertado al Brasil había sido negativa. El gobierno se encontraría atrapado entre un neoliberalismo en rechazo y un desarrollismo sin renovación.

Luego del interregno de Luiz Lampreia, más para ordenar la casa que para construir una gestión, Celso Amorim ocupó el lugar número uno dentro de Itamaraty. Su visión del mundo y del rol de Brasil en él no era por cierto la visión de Cardoso. Amorim, con una visión más globalista y desarrollista, aprovechó las circunstancias para retomar algunas líneas tradicionales de la política exterior. Vale la pena citar tres párrafos de Amorim que muestran cómo la inserción internacional se apoyaría en lo más básico del discurso brasileño.

La primera característica de la política externa del Gobierno de Itamar Franco es la de que no tiene rótulos. De formas simple y directa está orientada para el desarrollo del País, para la afirmación de los valores democráticos y tiene un sentido universalista. Es una política externa sin otros alineamientos que aquellos que están ligados a la ética y a los intereses del pueblo brasileño.

La política externa de Brasil no tiene, por lo tanto, vertientes excluyentes. Obedece, se podría decir, a una inserción estelar, que se dirige en varios sentidos y direcciones. Y, en esa diversidad, lo que le da coherencia son los valores que la sustentan. Esto evidentemente no excluye prioridades o énfasis, y voy a referirme a algunas.

La primera prioridad es América del Sur. En nuestra circunstancia, estamos empeñados en llevar adelante el ambicioso plan, con las correcciones que sean necesarias con el tiempo, de integración en el marco del Mercosur. En este marco, tenemos una relación privilegiada con la Argentina, socio político y económico fundamental (citado en Flores 2005: 89-90)

Estos párrafos merecen varios comentarios. Primero, la idea de que la política exterior de Franco no tenía 'rótulos' era una forma solapada de decir que Franco no tenía mucha idea de qué hacer con la política exterior. Inmediatamente, Amorim apela al discurso desarrollista, discurso con el que Franco aún sentía simpatía y con el que nadie en Brasil se podría oponer. Tercero, Amorim apela al universalismo como clave de la política exterior, otro elemento que forma parte del mito de Rio Branco. Cuarto, como consecuencia, Brasil no practica ningún alineamiento. Esto implicaba, en la práctica, alejarse del modelo americanista de Collor y orientarse a un modelo más globalista. Estas cuatro observaciones revelan cómo la política exterior se retrae hacia su núcleo duro: desarrollismo y universalismo. Se podría decir que Amorim apela al 'piloto automático' de la política exterior de Brasil. Esto, sin embargo, no significará



quedarse en los principios. Amorim señalará a América del Sur como la prioridad central de la inserción de Brasil, en particular la construcción del Mercosur y la relación con la Argentina. Claro que al avanzar de este modo, Amorim incurriría en una cierta tensión entre sostener una inserción ‘estelar’ y afirmar que la prioridad sería el Mercosur. Así, si durante la gestión de Collor, la tensión central será entre Americanismo y Mercosur, durante la gestión de Franco la tensión estará ubicada entre una preferencia por el universalismo y una afirmación del Mercosur como prioritario.

Más allá del nivel discursivo, lo cierto es que Itamaraty recapturó su influencia sobre la política exterior y recuperó cierto margen de maniobra que había estado más limitado durante los años de Collor. Esto sin embargo, no se tradujo en un consenso al interior del mundo diplomático. Se podría incluso afirmar que las orientaciones de Cardoso y Lampraia y la orientación de Amorim expresaban dos visiones distintas de la política exterior, una de corte más neoliberal, otra de corte desarrollista. Como lo expresa Maria Candida Flores:

La crisis interna ejerció un efecto de retracción sobre la política exterior y llevó a retomar algunas líneas tradicionales de la política exterior de los años 70, lo que generó espacios de acción sobre la estructura burocrática de Itamaraty para la manifestación de posiciones distintas. En un cuadro de conducción política de un Ejecutivo surgido en situación de debilidad, con credibilidad deteriorada y falta de experiencia en los asuntos internacionales, el margen de maniobra de la burocracia creció. Surgirán dos posiciones antagónicas en Itamaraty, en torno a la redefinición de las relaciones con los Estados Unidos. Una que veía en la aproximación con la potencia un camino para recuperar la ‘credibilidad internacional’, siguiendo el modelo argentino de Menem; y otra, más tradicional, que buscaba la búsqueda de mayor autonomía y distanciamiento de Washington, explorando también la condición de Brasil como ‘potencia media’. Con el surgimiento de estas dos posiciones, se rompió la noción de continuidad y consenso que había dominado la formulación de políticas de la Cancillería, en un país donde esta desempeñó, históricamente, un papel muy importante en el manejo de la política exterior (Flores 2005: 93)

*El rol de Amorim en la política exterior de Franco*

Como se puede apreciar, el rol de Celso Amorim en la conducción de la política exterior durante la presidencia de Itamar Franco fue significativo. Franco enfrentaba un escenario económico difícil, lo que motivó mover a Fernando Henrique Cardoso de Itamaraty y ponerlo al frente de la cartera económica. Amorim, que había sido Embajador en Ginebra durante la gestión de Collor, asumió la gestión de la Cancillería brasileña. El cambio de Cardoso/Lampreia por Amorim tuvo también su impacto en la relación con los Estados Unidos. Más proclives los primeros a mantener una relación positiva y de diálogo con los Estados Unidos, fue el segundo sin embargo quien evitó el conflicto con Washington pero no promovió un acercamiento entusiasta. Esta distancia se vio reflejada de manera más explícita en las cuestiones de seguridad internacional y regional, en donde el concepto de soberanía, tan caro a Itamaraty, corría mayor riesgo de ser puesto en cuestión. Como observan Hirst y Pinheiro:

En lo que se refiere a política internacional, Argentina estuvo motivada por su alianza con la coalición vencedora de la guerra fría, en especial con Estados Unidos, en tanto que Brasil mantuvo una postura de relativo alejamiento político de Washington y de no involucramiento en las iniciativas lideradas por el gobierno norteamericano en el campo de la seguridad internacional (Hirst y Pinheiro 1997: 108).

Miriam Gomes Saraiva hace un planteo en esta misma dirección:

Brasil (...) mantuvo (...) una posición más constante en relación a América Latina. La diplomacia brasileña buscó actuar de forma autónoma con relación al comportamiento norteamericano. No había coincidencia de opiniones en relación a la forma de tratar situaciones de crisis en la región y, por lo tanto, no se colocaba la posibilidad de construir una actuación articulada de más largo plazo. En función de la *desdramatización* de las relaciones con los Estados Unidos, conducida por el gobierno de Itamar Franco, el país tampoco buscó enfrentamientos (Gomes Saraiva 2005: 126-7).

Para Amorim, el nuevo orden internacional significaba básicamente tres cosas: fin de bipolaridad, hegemonía norteamericana y pérdida de poder de negociación de los países en desarrollo. Pero también Amorim creía que este nuevo orden era en realidad un período de transición en donde la URSS había caído pero ninguna otra potencia ascendía en su lugar: 'Más que a un nuevo orden, por lo tanto, asistimos, en el

presente, al fin de un orden antiguo y a la transición hacia uno cuyas características aún no podemos identificar totalmente' (Amorim 1991: 28). 'Todo indica que estamos viviendo no bajo el signo de un nuevo orden sino bajo el rito del pasaje entre dos estructuras' (31).

En un artículo escrito durante la cresta de las transformaciones de Collor de Mello, Amorim (1991) ponía en duda la tesis de Francis Fukuyama sobre el fin de la historia, tan en boga (como vaga) por aquel entonces. También hacía referencia a un cierto proceso de desacoplamiento (*decoupling*) en el sistema internacional que trabajaba en contra de un orden más estable y satisfactorio para la mayoría de los estados: (a) desacoplamiento entre economía real y economía simbólica; (b) entre el crecimiento de economías (pos)industriales y el crecimiento de economías en desarrollo y (c) entre el poder político y el poder económico. A diferencia de Lafer, que visualizaba un mundo multipolar, Amorim describía el nuevo orden internacional como un sistema que afirmaba a los 'Estados Unidos como una potencia claramente hegemónica' (1991: 27).

El optimismo de Collor y Rezek no será ciertamente el ánimo de Amorim, quien percibía que el fin de la bipolaridad tornaba al orden internacional en un orden mucho más rígido desde el punto de vista de los países más débiles. En este sentido, la visión que Itamaraty daría a conocer refleja las opiniones que el propio Amorim compartía en 1991:

Aunque no hay lugar para una visión fatalista de la Historia, las perspectivas para países como Brasil, en el corto plazo, no son brillantes. El orden internacional que se viene delineando deja entrever poco margen de maniobra para las naciones en desarrollo que, más allá de enfrentar problemas como la pérdida de dinamismo de las exportaciones de productos primarios y manufacturados tradicionales, basadas en recursos naturales o en mano de obra barata, sufren aún más con la reducción de los flujos financieros internacionales y tienen su acceso cada vez más restringido a las tecnologías de punta (Amorim 1991: 31).

Para Amorim, era posible observar que las grandes potencias habían encontrado un espacio común para avanzar en la búsqueda de objetivos comunes (por ejemplo el Grupo de los Siete) y que ese espacio común reducía considerablemente los espacios

de maniobra de los países en desarrollo. En este contexto de mayores restricciones, Amorim señalaba que

Países con grandes masas continentales, como la China y la India, para no hablar del propio Brasil, aún no encontraron los medios para comenzar un proceso de crecimiento realmente dinámico (1991: 29).

No solamente Amorim ponía en duda la naturaleza benigna del orden internacional sino que además creía que la idea de que era necesario integrarse tenía algo de falacia (1991: 29). El embajador ponía en duda la noción de que el nuevo orden se dirigía a un mundo de ‘megabloques’ abiertos e integrados en su interior pero cerrados hacia los otros bloques. Según Amorim, el único megabloque hasta el momento era la Comunidad Económica Europea, espacio de integración del cual era difícil suponer, sostenía Amorim, que la CEE se convirtiera en un bloque meramente proteccionista. Asia no mostraba tampoco esa formación de un bloque y su economía dependía más de Europa y de Estados Unidos que de sus propios estados de la región. El otro bloque conformado por Estados Unidos, Canadá y México, sostenía Amorim, tampoco mostraba señales de querer convertirse en un bloque cerrado al mundo: la integración no alteraba los patrones básicos de la economía norteamericana y, según Amorim, todo parecía indicar que era la globalización y no la regionalización la estrategia comercial de los Estados Unidos.

Aunque la regionalización surja como un momento de la globalización, como se vio, no parece válido suponer que estemos delante de una tendencia inexorable. Para muchos países o sub-regiones, dentro los cuales citaría al Brasil y los países del Cono Sur, subsiste claramente la posibilidad de una integración por así decir “estelar”, en múltiples direcciones (Amorim 1991: 30).

Amorim observaría que los países que habían salido de la línea de flotación del sub-desarrollo lo habían hecho incorporando tecnología a sus productos y reemplazando la mano de obra barata por una mano de obra calificada. De este modo, concluía que era necesario que Brasil encontrara su motor interno de desarrollo y que entonces luego vendrían las inversiones extranjeras. Amorim cuestionaba el credo común: que el capital extranjero se había dirigido a otros lugares en detrimento de América Latina ya que esta región estaba ‘fuera de moda’. Amorim replica: ‘Implícitamente se nos

está diciendo que deberíamos adaptar nuestros hábitos y comportamientos a patrones considerados “de moda”. Lo que seguiría es el progreso. Mi visión es diferente. Como las cuatro décadas de crecimiento continuo de Brasil muestran, no es el progreso el que sigue a la moda sino la moda la que sigue al progreso’ (Amorim 1991: 34).

Al igual que Cardoso y Lampreia, la gran parte de la gestión internacional de Amorim consistió en una política de control de daños. Controlar daños significaba básicamente: (a) tomar distancia de Collor denunciando su gestión y (b) mostrarle al mundo que la crisis política no era sinónimo de inestabilidad del sistema político en su conjunto ni que la democracia estaba amenazada. De esta forma se dirigía Amorim en Naciones Unidas en 1993:

Dentro del ambiente de libertad en que se desarrolla el proyecto de edificar una sociedad abierta, democrática y pluralista, estamos tratando de resolver nuestros problemas macroeconómicos, apartándonos claramente de la tentación autoritaria de recurrir a fórmulas tecnocráticas basadas en estructuras cerradas de decisión (...) El camino que seguimos, que sigue el Gobierno del Presidente Itamar Franco, es otro, quizás más arduo y complejo pero ciertamente más democrático y más capaz de llevar a resultados de consenso sostenibles (Amorim 1993: 584)

En una hábil argumentación, Amorim no sólo tomaría distancia del gobierno de Collor sino que convertiría una crisis política en un mérito brasileño: la rapidez en la justicia y la estabilidad democrática. En sus palabras:

Aún podemos escuchar los ecos (...) de la resonante campaña popular, en perfecta armonía con los poderes legislativo y judicial del Gobierno de Brasil, que llevó a la impugnación de un presidente. A través de un proceso exclusivamente interno, que surgió y se desarrolló entre el pueblo del Brasil y sus representantes legítimos, se dio una lección raras veces vista de ciudadanía, mediante la utilización de un instrumento jurídico que, aunque existe en otros países, nunca se había puesto en práctica hasta sus consecuencias definitivas como ocurrió en el Brasil (Amorim 1993: 583).

Puedo afirmar ante esta asamblea mundial, con justificable orgullo, que el Brasil ha establecido una marca –y no ciertamente de menor importancia – en la evolución de las instituciones políticas. Estoy seguro de que la forma pacífica y estrictamente legal y

constitucional en que se desarrolló esta transición en mi país constituirá una referencia necesaria en los libros que se escriban sobre la historia de la democracia en nuestros tiempos (Amorim 1993: 583).

Luego de esta hábil articulación, Amorim no se limitaría a defender la democracia brasileña sino que daría un paso más allá y defendería la necesidad de una mayor democratización del sistema internacional. Esta necesidad tiene que ver con superar un obstáculo percibido históricamente por la elite brasileña para la conformación de un Brasil con mayor presencia internacional: la asimetría en el proceso de toma de decisiones internacional producto de la asimetría de poder. Pero, de manera más específica, la necesidad de una mayor democracia tendría un objetivo más específico: obtener un asiento en el Consejo de Seguridad. Así argumentaba Amorim:

El fortalecimiento del papel de la Asamblea General y la ampliación del Consejo de Seguridad, con la participación de los países en desarrollo en todas las categorías de miembros, son medidas importantes y necesarias en el camino hacia la democratización y una mayor legitimidad.

El Brasil ha participado activamente en el debate sobre la ampliación del Consejo de Seguridad. Hemos indicado claramente que estamos dispuestos a asumir todas las responsabilidades que se exigen a los países idóneos para ocupar asientos permanentes (Amorim 1994: 601)

### *El lugar de la región*

Como se dijo al momento de analizar el lugar de la región en el discurso de política exterior, América del Sur pasaría a ser el concepto clave en la gestión de Franco. Esto implicaba, en la práctica, una doble inserción, cada una con tiempos y modalidades distintas. Por un lado, estaba el proceso de integración del Mercosur, en donde Collor ya había tomado pasos significativos en su profundización. Por otro lado estaba la región andina, en donde no había un proyecto similar que del cual Brasil formara parte. El objetivo de Franco sería entonces doble: por un lado, avanzar en la consolidación del Mercosur; por otro lado, unificar ambas regiones bajo la idea de que Brasil debía ejercer liderazgo en ambas. Así, en diciembre de 1992 (dos meses después de que Itamar Franco asumiera la presidencia) sería lanzada la Iniciativa

Amazónica en la sexta reunión del Grupo de Río en Buenos Aires, con el objetivo de crear un área de libre comercio entre Brasil y los países amazónicos. En agosto de 1993 y marzo de 1994, Brasil firmaría acuerdos de cooperación bilateral con Venezuela con el objetivo de abordar problemas fronterizos y dejar atrás un alejamiento histórico entre ambos países.

También durante 1993, Brasil promovió la formación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) para unir el MERCOSUR con el Pacto Andino, la Iniciativa Amazónica y Chile. La idea era crear una zona de libre comercio en toda la región en un plazo de diez años. ‘Interpretada por muchos como una respuesta a la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), la propuesta del ALCSA pretendía dar mayor visibilidad política a la creciente presencia de Brasil en el comercio intraregional observada en los últimos años’ (Hirst y Pinheiro 1997: 108). El punto central es que, en definitiva, América del Sur se reafirmaba como unidad analítica y operativa para la política exterior de Brasil. En diciembre de 1994, Amorim reflexionaba del siguiente modo en torno a esta cuestión:

La propuesta del ALCSA [...] permitió que América del Sur, en su conjunto, fuese redescubierta como área prioritaria de la acción de política externa brasileña, inclusive de su política económica externa [...] Sin ninguna pretensión hegemónica, sin ninguna pretensión de liderazgo, pero sin que Brasil abandone el poder de iniciativa que es natural a un país de nuestras dimensiones (Amorim 1994: 113)

Amorim seguiría esta línea en su presentación ante la Asamblea General de Naciones Unidas de 1994:

Avanzamos en el proceso de creciente integración de la economía al comercio internacional. En enero próximo, juntamente con la Argentina, Paraguay y Uruguay, pondremos en vigor un arancel externo común y, así, habremos consolidado una Unión Aduanera capaz de generar crecimiento económico y prosperidad. La aproximación de otros países sudamericanos en dirección al Mercosur viene a demostrar que la visión de un Área de Libre Comercio de América del Sur marcha en forma efectiva a su materialización. Estas realizaciones representan un ejemplo expresivo de la capacidad emprendedora de los países latino-americanos y constituyen una etapa fundamental de la

consolidación de América del Sur como un todo armónico e integrado (Amorim 1994: 599).

Siguiendo con esta orientación hacia América del Sur, en enero de 1994, Brasil y Colombia crearían la Comisión de Vecindad. Itamaraty a su vez daría inicio a un largo proceso de negociaciones con Bolivia para construir un gasoducto que suministrara gas natural a Brasil.

Durante la crisis desatada en Haití, Brasil apoyaría el embargo económico aprobado en mayo de 1994 por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, posteriormente, por la OEA. Pero, coherente con su discurso soberanista, se opuso a la intervención militar. Con Cuba, por su parte, Brasil defendería su incorporación al sistema interamericano en general y a la OEA en particular. Incluso a mediados de 1994, Itamar Franco se ofrecería como mediador del proceso.

### **Fuerzas Armadas, defensa y seguridad**

Si la mirada del mundo, la región y la relación con los Estados Unidos de Collor de Mello fueron alteradas durante la gestión de Itamar Franco, son pocas las transformaciones que se pueden observar en el área de seguridad. La cuestión del desarme y la no proliferación, por ejemplo, siguieron la misma orientación de Collor.

En el ámbito internacional, Itamaraty aprovechó el control de la situación e inició, una vez más, una campaña para ocupar una banca en un Consejo de Seguridad. Los argumentos más utilizados fueron (a) ajustar la composición del Consejo a la nueva realidad internacional sobre la base de mayor representatividad, legitimidad y eficacia y (b) el hecho de que Brasil contara con atributos de poder duro y blando ideales para formar parte del Consejo: tamaño, población, economía, diplomacia, paz, mediación, etc. En 1993, Brasil entraría, por séptima vez, al Consejo de Seguridad en calidad de miembro no-permanente. Este ingreso convertiría a Brasil, junto con Japón, en el país que más veces había accedido a una silla no permanente.

El diplomático Flavio Helmold Macieria, haciendo referencia a la idea de reformar el Consejo de Seguridad, afirmaba



Brasil aparece como uno de los candidatos naturales a un asiento permanente en el órgano. De inicio, las referencias a Brasil entre los países con potencial de integrar permanentemente el Consejo ocurren espontáneamente, en la forma de especulación política y diplomática (Helmold Macieria 1994: 125).

Para el diplomático, las credenciales/argumentos de Brasil serían:

[L]a proyección diplomática mundial de Brasil, su peso económico, su liderazgo regional, su espacio geográfico privilegiado y su afinidad política con las ideas democráticas. Sin olvidar el potencial militar nacional, ya que Brasil es el único país latino-americano capaz de, si es necesario, movilizar y entrenar rápidamente a una fuerza de más de un millón de combatientes. Nuestro interés en la obtención de la silla permanente se fundamenta en la intención de profundizar nuestra influencia sobre el proceso de formación del sistema mundial del Siglo XXI y de obtener en mayor grado el reconocimiento de madurez de nuestra estructura política (Helmold Macieria 1994: 125).

Para 1994, más de 150 militares brasileños participaban en 5 Operaciones de Paz (Angola, El Salvador, Mozambique, Ex-Yugoslavia y Ruanda-Uganda.) Ese año, Brasil oficializaría su candidatura al Consejo de Seguridad, con la idea de que el 50 Aniversario de la ONU sería un momento particular para postularse.

En el ámbito regional, en febrero de 1994, el Senado aprobó el Acuerdo Cuatripartito de Salvaguardias Nucleares firmado entre Brasil, Argentina, ABACC y AIEA. Asimismo, Itamaraty comenzó las negociaciones para adherirse al Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR). En agosto de 1994 Brasil ratificó el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tlatelolco).

En el ámbito nacional, los militares aprovecharon la crisis de Collor de Mello para recuperar posiciones perdidas. En la práctica, esto implicó de nuevo que las Fuerzas Armadas tuvieran su propia política de defensa desarticulada de la política exterior. En 1993, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, atendiendo a sus obligaciones funcionales, estableció el documento *Política Militar Brasileira*, vigente a partir del 5/2/93. El documento establecía los objetivos a ser ‘conquistados y mantenidos’ por

las Fuerzas Armadas, siguiendo los presupuestos constitucionales y doctrinarios. Thomas Guedes da Costa observaría que el documento era más bien oscuro conceptualmente y no encontraba ‘soporte en directrices superiores del gobierno o consensos de política nacional’ (Guedes da Costa 1994: 112). Las observaciones de da Costa apuntaban hacia la cuestión, crítica en una democracia, del control y planeamiento. Según da Costa:

No hay, en Brasil, documentos declaratorios oficiales sobre la defensa nacional (...) El último Concepto Estratégico Nacional que haya tenido un status de documento matriz fue el Concepto de 1969 (Guedes da Costa 1994: 112).

Esta evidencia no implica que no haya necesidad de orientaciones superiores, sino que demuestra la dificultad de establecer esas orientaciones en ausencia de reconocimiento de la importancia de la defensa por los estadistas y de su urgencia por la sociedad (Guedes da Costa 1994: 112).

Y concluía de este modo:

El Brasil sólo podrá asegurar sus intereses, capacitar sus Fuerzas Armadas, garantizar el acceso a las tecnologías modernas e integrar el empleo de las Fuerzas Armadas de forma viable y eficaz, como instrumento de defensa nacional, si establece una unidad de pensamiento, por lo menos en el nivel del Ejecutivo (Guedes da Costa 1994: 118).

Las observaciones de da Costa mostrarían, una vez más, el peso no sólo político sino discursivo que tendrían las Fuerzas Armadas en la definición de una política de defensa y su desarticulación con la política exterior. Esta fue quizás una de las tareas centrales de Fernando Henrique Cardoso al asumir la presidencia: reconstruir un discurso de política exterior y articularlo con una política de defensa.

### **El arribo de Cardoso al gobierno**

Aunque Fernando Henrique Cardoso comenzó a ser conocido públicamente por sus trabajos académicos en torno a la economía política de los países en desarrollo, su participación en la política lo convirtió luego en una figura pública destacada. La carrera política de Cardoso comenzó en 1978 cuando se presentó, sin éxito, como

candidato al Senado, al quedar en segundo lugar luego de Franco Montoro. En 1982, Montoro se convirtió en Gobernador de San Pablo y Cardoso ocupó su asiento. Tres años más tarde se presentó como candidato a Gobernador de San Pablo, perdiendo con el ex Presidente Janio Quadros. Luego, en 1986, fue reelecto como senador del estado de San Pablo. En 1988, junto a otros políticos del MDB, Cardoso abandonaría el partido y fundaría el Partido Social Demócrata Brasileño (PSDB).

El punto de inflexión en su trayectoria política sería el ingreso a la administración de Itamar Franco. Como se observó más arriba, Cardoso jugó un rol central en el gobierno de Franco, primero como Ministro de Relaciones Exteriores y luego como Ministro de Finanzas. Una gestión ordenada y un abordaje a la economía con amplio sentido político le abrió el paso a la campaña presidencial. El 3 de octubre de 1994, Cardoso, con el apoyo de Itamar Franco, obtuvo el 53% en las elecciones presidenciales. El triunfo de Cardoso marcó un punto de inflexión en la política brasileña. Un nuevo horizonte político se abría en un clima más esperanzado, reflejado en la afirmación de Lins da Silva: ‘Brasil está ahora gobernado por la persona académicamente más calificada para servir como jefe del ejecutivo de cualquier país’ (Lins da Silva 1995: 81).

Fernando Henrique Cardoso ganó básicamente por tres motivos. Primero, su imagen pública era la del ‘intelectual comprometido’, honesto, sin ninguna mancha jurídica y esto, en el contexto Collor-Franco, ya era un punto importante a su favor. Segundo, Cardoso fue visto como el hombre ideal para acabar con la inflación y la inestabilidad económica. Entre 1960 y 1994, Brasil había tenido siete monedas distintas. A comienzos de los 90, el PBI *per capita* era el mismo que en 1980, quizás el último año del ‘milagro económico’ (Lins da Silva 1995: 83). Sus habilidades para manejar la economía ya habían sido demostradas durante su breve estadía por el Ministerio de Finanzas. Luego de lanzar el Plan Real, la inflación declinó de 50% por mes a un promedio de 2% o 3%. Tercero, la crisis económica había sido favorable al auge político de Luís Inácio Lula da Silva, candidato del Partido de los Trabajadores y aliado con sectores de izquierda. A mayo de 1994, la tendencia de voto a su favor rondaba el 40%. Cardoso, entonces, fue visto como el único candidato que podía detener a Lula (Lins da Silva 1995: 83). Detener la debacle política, detener la inflación y detener a Lula: estas eran las demandas combinadas de la sociedad, la elite política y empresaria. Cardoso apareció como el candidato ideal para canalizarlas.

El ascenso de Cardoso a la presidencia no sólo se dio gracias al manejo económico sino también a la amplia alianza política que construyó para llegar al poder. Su alianza articuló a su partido (el PSDB) con el Partido del Frente Liberal (PFL) el Partido Laborista (PTB) y diversos líderes del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), que ostentaba la mayoría en el Congreso. Esta alianza tuvo dos colaboradores: el propio gobierno de Itamar Franco y los medios de comunicación. Esto significó, en la práctica, que Lula tuviera poco acceso a los grandes medios de comunicación y viera limitados sus espacios para llegar a un público más extenso. La alianza de Cardoso se amplió al llegar al poder. Su base política, de este modo, consistió en una articulación elástica que iba desde ex marxistas conversos hasta sectores oligárquicos estaduais, acostumbrados a intercambiar con el poder central apoyo político por recursos financieros, entre ellos Minas Gerais, San Pablo y Rio de Janeiro. Esto le dio un impulso importante para llevar a cabo reformas constitucionales, incluyendo desregulación económica y combatiendo monopolios estatales en el transporte costero, la distribución de gas natural, las telecomunicaciones y el petróleo. También pudo eliminar la distinción entre firmas locales y extranjeras, como establecía el Artículo 171 de la Constitución y dar pasos importantes en la política de privatizaciones, vendiendo la Companhia Vale do Rio Dôce--CVRD), una de las empresas mineras más importantes, el sistema de telecomunicaciones y el sector eléctrico, entre otros.

A lo largo de sus ocho años de gestión, Cardoso intentó llevar a cabo un intenso programa para modernizar al estado brasileño y construir un sistema político y económico relativamente estable. Durante su gobierno, el nacionalismo económico pasaría a ser una razón por la que Brasil había avanzado lentamente en abandonar el proteccionismo y abrirse al libre mercado y las inversiones. Aunque la liberalización comenzó a fines de los 80, principios de los 90, fue la gestión de Cardoso quien más pudo avanzar con pasos firmes en esta dirección. La idea básica de Cardoso fue que Brasil tenía mucho más para ganar que para perder al abrir su economía a la competencia interna y externa. Para esto, Cardoso armó un gabinete que básicamente compartía esta lectura de la situación global y de Brasil.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> De esta manera, por ejemplo, reemplazó al Presidente del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), Andrei Calabi, vinculado con sectores industrialistas de San Pablo amigos del proteccionismo, por Francisco Gros, que venía del Morgan Stanley Dean Witter, más abierto a la

Aunque los cancilleres de Cardoso, primero Luiz Lampreia y luego Celso Lafer, tuvieron un rol central en la política exterior, fue el propio Presidente quien dedicó gran parte de su agenda a la inserción internacional de Brasil. Su experiencia como canciller de Itamar Franco, aunque breve, fue lo suficientemente intensa como para que Cardoso utilizara su formación académica para introducirse en los asuntos mundiales. Fue así que toda su gestión estuvo marcada por lo que algunos denominarán ‘diplomacia presidencial’. Cardoso aprovechó al máximo su reputación alcanzada como intelectual y su prestigio político y hacer de ellos verdaderos instrumentos diplomáticos.<sup>45</sup>

### **El discurso político de Cardoso**

El discurso de Cardoso de algún modo representó un intento por combinar las líneas trazadas por Collor de Mello con las limitaciones puestas por Itamar Franco. Aunque ideológicamente más inclinado al primero, Cardoso era sensible a los sectores públicos y privados más cercanos al segundo. En este sentido, la política exterior de Cardoso combinaría elementos de modernización (apertura, privatizaciones, estabilidad, etc.) con elementos de la tradición nacional-desarrolista vinculados con la autonomía y el protagonismo internacional traducido, por ejemplo, en la búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Esta articulación (no siempre estable y coherente) quedó cristalizada en la idea de la ‘autonomía por la participación’, una estrategia que supuestamente mantenía el deseo de autonomía tradicional pero sugería que la misma sólo era posible a partir de una inserción más comprometida con las estructuras normativas y de poder de la política internacional.

El discurso se irá articulando a partir de dos lecturas, una interna y otra externa a Brasil. La lectura externa era, puesta de manera resumida, que el final de la Guerra Fría y la globalización abría una ventana de oportunidad para el Brasil. Esta mirada positiva de la globalización fue más sostenida durante los primeros años y luego fue

---

inversión extranjera. Como dato, sólo entre 1998 y 2000, la Inversión Extranjera Directa sumó 30 billones de dólares (The Economist, 26/2/2000).

<sup>45</sup> Como afirma Mario Danese:[...] no sólo la diplomacia presidencial pasó a ocupar gran parte del debate y de la información sobre política externa, sino que el propio enfoque de la política externa en general pasó a estar fuertemente marcado por el prisma de la diplomacia presidencial, que comenzó a organizar la acción diplomática como vector y elemento que le da cohesión y sentido (Danese 1999: 25-6).

decaendo. El punto a destacar, sin embargo, es que la lectura positiva de la globalización no sólo funcionó para crear un horizonte de optimismo en la diplomacia brasileña sino también como instrumento que facilitaría las reformas internas que Cardoso deseaba instrumentar. Así, la globalización no sólo era una oportunidad para insertar a Brasil de manera más activa sino también para construir un nuevo Brasil más a tono con las tendencias internacionales. Puesto de otro modo, la gestión de Cardoso buscará una mayor coherencia entre política interna y política externa. En línea con el discurso que venía trabajando la dupla Franco/Amorim esta búsqueda de coherencia implicó no sólo adaptarse internamente a expectativas internacionales sino también buscar modificar el paisaje internacional de modo que beneficiara al propio Brasil. En términos más concretos, por ejemplo, la búsqueda de una mayor democracia interna tuvo su correlato en buscar una mayor democratización del sistema internacional. En este sentido, la búsqueda de un asiento en el Consejo de Seguridad no se argumentó desde un Brasil potencia sino desde un Brasil con poder de persuasión y que buscaba democratizar las estructuras de decisión a nivel global.

La lectura interna giraría al unísono con la lectura externa: el mundo cambió y, por lo tanto, Brasil tiene que profundizar su cambio. En este sentido, el discurso de Cardoso pondría el acento en la defensa de la democracia, la estabilidad económica y la apertura al exterior. El razonamiento, que será desarrollado a lo largo de este capítulo, fue el siguiente: Brasil es un país democrático, el cual debe avanzar aún más en la democratización del sistema político y la (re)construcción de la figura del ciudadano. Segundo, Brasil es un país que ha alcanzado estabilidad económica, lo que lo transforma en un país más previsible y receptivo a la inversión. Tercero, Brasil busca la inserción internacional competitiva y para esto intentará no sólo tener un fuerte activismo dentro de las organizaciones internacionales sino también buscará lograr mayor influencia para influir en la toma de decisiones. Esto tres elementos (democracia, estabilidad, apertura) harían de Brasil un país más creíble y con mayor poder de persuasión. Así, el protagonismo de Brasil no vendría de sus recursos duros de poder (principalmente militares pero también económicos) sino más bien de su poder para persuadir, para dialogar y juntar estados de distintos niveles de desarrollo, de intermediar en términos constructivos, presentando siempre alternativas de acción. Brasil era, al mismo tiempo, un estado desarrollado y en desarrollo y ello es lo que le daría una cierta sensibilidad para representar los intereses de los países

subdesarrollados y comprender, a su vez, las preocupaciones de los países centrales. Esta búsqueda de protagonismo no tendría una región en particular como espacio privilegiado, aunque América del Sur será vista como la ‘circunstancia’ sobre la que habría que trabajar. En este sentido, la gestión de Cardoso profundizará una tendencia ya presente en el gobierno de Sarney y Collor pero que cobraría más impulso durante los años de Itamar Franco: la ‘Sudamericanización’ de la política exterior brasileña. Junto con esta movida, Brasil recuperaría su tradición universalista y de búsqueda de transformación del sistema internacional hacia un orden más justo. El resultado sería entonces la construcción de Brasil como una potencia media, ocupando un lugar privilegiado en América del Sur pero con proyección universal basada en la credibilidad y la persuasión.

### *El mundo*

A diferencia de la lectura más escéptica que tuviera Itamar Franco, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso tendría básicamente una mirada más positiva de la globalización. Aunque el propio Cardoso y sus funcionarios no dejarían de señalar los desafíos del orden global y la necesidad de llevar a cabo reformas dentro de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, la idea general será que el fin de la Guerra Fría abría un nuevo marco de oportunidades para países como Brasil. Aunque Cardoso tenía un sólido conocimiento de la economía política internacional desde sus épocas académicas, él mismo reconocería luego que su mayor aprendizaje tendría lugar a partir de su gestión con Itamar Franco:

Pero fue como político que adquirí la experiencia directa en el tratamiento de las cuestiones internacionales, primero como Canciller y, desde el inicio de este año, como Presidente de un país para el cual la dimensión internacional es cada vez más importante, que pasó a ver el escenario externo por el ángulo de las oportunidades que ofrece, conciente de que es en el exterior que tendrán que ser buscados diversos recursos indispensables al desarrollo nacional (Cardoso 1995: 324)

Esta idea de la globalización como un proceso en marcha y positivo para el Brasil se vería reflejada también en las palabras del Embajador Barbosa:

Vemos a la globalización como una tendencia irreversible impulsada por la dinámica del mercado y por las nuevas tecnologías de comunicación. Las fronteras dejaron de ser obstáculo para la interpenetración y mundialización de los flujos comerciales y de inversiones y tienden cada vez más a ser substituidas por políticas regionales que tienen en cuenta y sacan provecho de las fuerzas económicas naturales. Este escenario es promisorio para países como Brasil, que dispone de un gran potencial todavía cubierto por el desconocimiento, en la medida en que propicia mejores condiciones para que las propias fuerzas del mercado puedan detectar oportunidades y explorarlas (Barbosa 1996: 75).

A lo largo de su gestión, Cardoso adoptaría la ‘fórmula’ de Celso Lafer de política exterior: traducir necesidades internas en oportunidades externas.<sup>46</sup> La política exterior serviría así para lograr un mayor desarrollo interno, pero para esto era clave tener un diagnóstico del ambiente internacional para poder detectar las tendencias profundas. En este sentido, hay varios puntos a considerar. Primero, como se dijo, la presencia de una mirada optimista que ve el mundo como una oportunidad.

[E]l final de la Guerra Fría fue un desarrollo ampliamente positivo, inaugurando un período en que se abren nuevas posibilidades de cooperación (Cardoso 1995: 324).

En este sentido, la premisa de la política externa brasileña es la de la participación plena en los procesos decisorios centrales de las relaciones internacionales. Insisto. Para el Brasil, el fin de la Guerra Fría es esencialmente positivo (Cardoso 1995: 360).

Este optimismo, sin embargo, no se confundirá con la aceptación de lo dado sino que creará que es el momento para hacer reformas globales y crear las condiciones de un mundo más justo y democrático.

[S]in recurrir a un reduccionismo simplificador, hay ciertamente un tema global que se integra con todos los demás y que todavía no fue reintroducido, en la pos-Guerra Fría, en el centro de los debates internacionales. Me refiero al desarrollo (Cardoso 1995: 327).

Y aquí menciono un segundo camino para hacer avanzar los factores positivos propiciados por el cuadro de la pos-Guerra Fría: reformar la arquitectura internacional con la que cuenta la comunidad internacional (Cardoso 1995: 327).

---

<sup>46</sup> Celso Lafer (1997, 2002, 2003) es quien más ha trabajado esta tarea de la política exterior en Brasil.



La dificultad inherente a la creación de una arquitectura institucional y al establecimiento de una nueva mecánica de procesos decisorios, que reflejen las nuevas realidades, explican en gran parte por qué todavía no se materializaron las promesas de paz y cooperación suscitadas por el fin de la Guerra Fría (Cardoso 1995: 360)

Tercero, se trata de un ambiente internacional que, en la mirada de Cardoso y de Itamaraty, trabaja más a favor del estilo diplomático brasileño basado en el diálogo y la búsqueda de consensos. Dicho de otro modo, el Mito de Rio Branco tenía más posibilidades de entrar en escena que durante la Guerra Fría:

La diplomacia brasileña siempre fue crítica de un mundo en que todo se subordinaba a los intereses estratégicos de dos potencias en conflicto. En una trágica paradoja, nuestra tradición pacífica hacía que fuésemos vistos con menor interés. En el mundo de la Guerra Fría, nuestra vocación para la paz y para el entendimiento parecía fuera de lugar. Superada esa fase, todo nos acredita a tener una voz más influyente en los esfuerzos de reestructuración del sistema internacional (Cardoso 1995: 361).

Diría incluso que la propia naturaleza del sistema internacional contemporáneo revaloriza las funciones diplomáticas, pues no hay tema que no sea objeto de negociación, y el Brasil tiene una tradición secular de valorización de la diplomacia como medio privilegiado de encaminar sus cuestiones internacionales (Cardoso 1995: 361).

Cuarto, se trata de un orden internacional en donde las cuestiones de ‘alta política’ darán lugar a cuestiones de ‘baja política’: desarrollo, derechos humanos, medio ambiente, etc., temas en donde la diplomacia brasileña tendría un rol más importante que llevar a cabo.

[L]os temas estratégicos cederán lugar a los asuntos que realmente cuentan en lo cotidiano para los hombres y mujeres: los patrones de bienestar y de calidad de vida (Cardoso 1995: 327).

La característica más importante en el plano de las relaciones económicas contemporáneas es la aceleración de la internacionalización del proceso productivo de la globalización. Es el proceso irreversible con el cual precisamos aprender a convivir (Cardoso 1995: 328).

La gran preocupación de la política externa es cómo se organiza el espacio económico y cómo entraremos en ese espacio. La gran cuestión no es la guerra y la paz, la guerra hoy es económica. Desde el punto de vista militar, los Estados Unidos tienen una superioridad enorme, pero esa cuestión pierde fuerza. ¿Dónde está el enemigo a ser combatido? Las armas de la nueva generación son la tecnología y el comercio (Cardoso 1994: 275).

A modo de síntesis, Cardoso reflexionaba sobre la política exterior del siguiente modo:

Brasil tiene una política externa que no depende de los gobiernos [...] La cuestión de la guerra y la paz no es lo que preocupa al mundo, pues los conflictos están localizados, la cuestión central se concentra en tres líneas. La primera es la relativa a la economía internacional, comercio, inversiones y tecnología [...] En segundo lugar precisamos tener una iniciativa en América del Sur que no se limite al Cono Sur. Pedí un trabajo a Itamaraty sobre lo que se puede hacer con los países Amazónicos. La tercera cuestión es política. Tenemos que actuar más firmemente junto a las Naciones Unidas (Cardoso 1994: 279).

### *El estado brasileño*

#### *Cambio en la continuidad*

Aunque Cardoso intentó modernizar al Brasil e insertarlo de manera positiva en el orden internacional esto no implicó en la práctica adoptar el estilo más directo y lineal propuesto por Collor de Mello. Cardoso era sensible a la existencia de varios 'Brasiles' que debían ser conjugados de una manera más armoniosa. En este sentido, la idea de cambio en la continuidad recorrerá gran parte de la gestión de Cardoso: nada debía hacerse de manera brusca y repentina y todo era una cuestión a ser negociada y consensuada. Ya como Canciller de Itamar Franco, Cardoso dejaría ver su mirada de Brasil y su lugar en el mundo:

Brasil pertenece, al mismo tiempo, al mundo industrializado y al mundo en desarrollo [...] somos desarrollados y en desarrollo. Somos un país atlántico pero tenemos vínculos crecientes con el Pacífico. Somos un país continental pero no buscamos cerrarnos sino integrarnos. Somos el mayor país de América Latina, pero no nos anima la hegemonía y sí la cooperación. Esas características nos permiten desarrollar alianzas, coaliciones y

asociaciones en el nivel global, procurando nichos de oportunidad en diversos cuadrantes del planeta (Cardoso 1994: 189).

Al hablar ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados el día 31 marzo de 1993 Cardoso expresaría algunas líneas de identidad que aparecerán con más fuerza aún durante su presidencia:

Son características centrales de la diplomacia brasileña: tradición, memoria, estabilidad, respeto a los compromisos asumidos, protección de los intereses nacionales, visión de futuro.

Somos un país de grandes dimensiones territoriales, con cerca de 160 millones de personas, que vive en paz con sus diez vecinos hace más de un siglo, con tradición diplomática pacífica y que participó en la Segunda Guerra Mundial – única nación latinoamericana en hacerlo – para defender los principios de libertad política y económica, los mismos que ahora prevalecen en la escala actual.

Somos un país que va retomando el crecimiento con estabilidad económica, que ofrece posibilidades de asociación atractivas. Fuimos capaces de desarrollar internamente tecnologías de punta para fines exclusivamente pacíficos.

Somos una sociedad democrática, que se enorgullece de ser multirracial, formada por elementos de variado origen étnico y que conviven en armonía (Cardoso 1995: 330).

No resulta difícil identificar en estos párrafos algunos elementos del Mito de Rio Branco: grandeza territorial en paz con sus vecinos, continuidad y coherencia en la política exterior y convivencia armónica entre brasileños de distinto origen étnico. Esta línea será luego retomada por Sergio Danese, diplomático y académico, al reflexionar hacia atrás sobre los años de Cardoso:

El *aggiornamiento* por el que forzosamente tuvo que pasar la diplomacia brasileña en los años 90 no la hizo perder sus fundamentos como instrumento de acción externa de un país en desarrollo y no negó la identidad de país en desarrollo de Brasil ni la hizo dar saltos erráticos y oportunistas en su política externa; al contrario, muchas de las transformaciones fueron principalmente ajustes de dirección y de intensidad como respuesta a una nueva ecuación entre lo interno y lo externo en la vida brasileña (Danese 2001: 58).

### *El lugar de la democracia*

La búsqueda de democracia interna (y su correlato en la búsqueda de democracia a nivel internacional) fue un tema recurrente durante la gestión del gobierno de Cardoso. El concepto de democracia fue utilizado por Brasil en el plano externo en varios sentidos. El primer sentido es el más directo: Brasil es ahora una democracia consolidada. La experiencia de Collor y su crisis que termina en el *impeachment* y la posterior asunción de Itamar Franco habían implicado un retroceso en el proceso de consolidación democrática. La administración Cardoso procuró demostrar que la inestabilidad institucional era cosa del pasado y que la democracia era finalmente parte de la identidad brasileña. El segundo sentido tuvo que ver con demostrar la compatibilidad de la democracia brasileña con los parámetros de democracia alcanzados por los países occidentales. En este sentido, Brasil se identificará con Occidente. Así lo expresaba Luiz Felipe Lampreia:

Los datos básicos de nuestra presencia internacional en este momento, datos que deseamos permanentes, definitivos, son la democracia y la estabilidad económica [...] En razón de este cambio se puede decir que Brasil ha sido, en esta segunda mitad de la década de 1990, un país más visible y activo en el escenarios internacionales y, también, en cierta medida, uno de los grandes beneficiarios de la llamada globalización (Lampreia 1998: 7).

Lampreia señalaría que durante los 60 y 70 la posición de Brasil en política exterior había sido más agresiva en términos de demandas de cambios y justicia, creando una contradicción entre una política externa que demandaba transformaciones y un régimen político conservador. ‘Irónicamente, cuando algunas pocas voces apuntan hoy a los trazos de conservadorismo en política externa, lo hacen por comparación al discurso adoptado en las etapas más duras del período autoritario’ (Lampreia 1998: 9). Con esta afirmación, Lampreia hacía referencia a quienes, con la nostalgia puesta en los tiempos de la ‘política exterior independiente’ o en el ‘pragmatismo responsable’ criticaban a la política exterior de Cardoso. La idea central era entonces que durante estos períodos la democracia no era parte de la identidad brasileña y que recién en los 90, y más en particular con Cardoso, la democracia se había convertido en un aspecto esencial de la identidad brasileña nacional e internacional.

El tercer sentido, sin embargo, ponía cierta distancia con Occidente. La idea era que así como la democracia había (o estaba) triunfando en el mundo en general y en Occidente en particular, el próximo paso consistía en democratizar las estructuras del sistema internacional. Con esta movida, el discurso brasileño intentaba vincular una supuesta necesidad, democratizar las reglas de juego, con un interés: acceder e influir en el proceso de toma de decisiones a nivel global (Soares Alsina 2003: 57). En palabras de Cardoso:

Al lado de la adaptación negociada a las reglas de juego y de la integración creciente del mundo, deberemos tener presente el objetivo reformista. Así, no podemos perder de vista la dualidad brasileña, conduciendo una actuación diplomática que busque lo moderno pero también las necesidades del mundo en desarrollo, del cual formamos parte. Estas dos vertientes de la diplomacia brasileña se unen en busca de la democratización de las relaciones internacionales, en la defensa del multilateralismo económico con reglas estables y transparentes y en la construcción de nuevo orden multilateral más equitativo (Cardoso 1994: 188).

### *El lugar de la economía*

Luego de la democracia, la estabilidad económica y la apertura comercial serían dos asuntos cruciales durante la presidencia de Cardoso. En la diplomacia presidencial desarrollada por Cardoso, los cambios económicos domésticos y globales serían parte de un mismo proceso de adaptación. Los siguientes párrafos ilustran con precisión la visión que Cardoso tenía de las transformaciones globales y cómo influían en la política exterior.

¿Por qué una nueva política externa? En primer lugar, porque Brasil cambió. En el plano político, pasamos de una fase autoritaria para una fase de pleno ejercicio democrático. En el plano económico, luego de un período de desarrollo acelerado, entramos en una crisis que condujo a la estancación del crecimiento. En el plano ideológico, pasamos la etapa de nacionalismo autoritario y de desarrollo autóctono para buscar una inserción competitiva en el mundo (Cardoso 1994: 186).

En segundo lugar, porque el mundo cambió. En el plano político, el final de la Guerra Fría rediseñó un esquema de poder. En el plano económico, la tendencia dominante parece

apuntar en el sentido de la globalización. En el plano ideológico, la democracia y la economía de mercado son la regla general.

Una nueva agenda se impone, tanto para el Brasil como para el mundo. Las relaciones moldeadas por financiamiento externo abundante y fuerte presencia de los Estados dejaron de existir. Las políticas de sustitución de importaciones y de protección contra la competencia externa, que fueron positivas en el pasado, no podrán más rendir los mismos frutos. La estrategia de inserción internacional debe por lo tanto ser redefinida (Cardoso 1994: 186).

Esta redefinición de la inserción internacional en términos económicos fue plasmada en la idea de que Brasil era, desde el ángulo económico, un *global trader* (Cardoso 1995: 362).

En línea con la idea de una mayor coherencia entre la política interna y la política externa, la política económica también tuvo esta doble dimensión: consolidar cambios internos al mismo tiempo que buscar un orden económico internacional más justo. En este sentido, la política económica siguió el mismo patrón que la democracia: consolidar transformaciones internas y, a su vez, intentar transformaciones externas. Puesto de otro modo, en clave brasileña, la adopción de un modelo económico a tono con el neoliberalismo no implicaba una aceptación pasiva sino la necesidad de profundizar la participación brasileña en los procesos de toma de decisiones a nivel global (ONU, OMC, BM, etc.). Así, la gestión de Cardoso trazaría una frontera con los modelos económicos pasados, caracterizados por su baja competitividad, proteccionismo, relaciones clientelares, etc, y, al mismo tiempo, buscaría desarrollar más mercados a nivel internacional haciendo uso de las normas y estructuras internacionales. Las ideas de Lampreia muestran esta doble movida.

La mera señal de una posibilidad de retorno a políticas condenadas al pasado – crecimiento a base de inflación, políticas populistas, arrebatos ideológicos, discriminación de inversiones productivas extranjeras, control estatal de sectores de la economía, proteccionismo tarifario exacerbado, apoyo a prácticas corporativas, excesos de reglamentación y tantas otras – sería suficiente para literalmente quemar las ganancias significativas que hemos obtenido, expresadas, entre otras, por los cerca de 9 billones de dólares de inversiones directas que el Brasil recibirá este año y por el notable crecimiento de nuestro comercio exterior en las dos direcciones (1996: 47).

Es muy claro para mí, que Brasil debe procurar ejercer un papel activo y universal en la defensa de un orden internacional, de un sistema económico y comercial, de instancias y procesos decisorios más abiertos, justos y favorables a los países en desarrollo. Se trata de una consecuencia natural de ser uno de las grandes naciones, una de las grandes economías del mundo (Lampreia 1999: 97).

El consumidor brasileño ya asumió como una conquista la apertura económica y el choque de competitividad por ella generado en la producción nacional. La definición de política industrial y comercial debe tener en cuenta este elemento, cada vez más, porque se ha hecho patente que cualquier retorno a esquema de protección indiscriminada e incondicional perjudica al consumidor y afecta adversamente la perspectiva de los consumidores de más baja renta de tener acceso a los bienes de consumo, durables o no (Lampreia 1996: 48).

### *La autonomía resignificada*

Una de las críticas más recurrentes que debió enfrentar el gobierno de Cardoso fue la vinculada con el abandono de la tradicional política exterior de Brasil orientada a la búsqueda de mayores espacios de autonomía dentro del sistema internacional. Un Brasil más comprometido con la normativa internacional, desde el comercio hasta las cuestiones nucleares, era visto por los críticos de Cardoso como un Brasil menos autónomo y por lo tanto más sujeto a estructuras de poder global sobre las que no tenía mucho poder para alterar. La autonomía, un viejo valor en la identidad internacional de Brasil, se veía amenazada por un modelo de inserción en clave neoliberal. El desafío del gobierno de Cardoso consistió en resignificar la idea de autonomía de manera de conjugar participación con margen de maniobra. Como se observó al comienzo de nuestro estudio sobre Brasil, si hasta la Segunda Guerra Mundial se pensó que la autonomía podría venir de la relación con los Estados Unidos (para maximizar la posición de Brasil en América del Sur), luego la idea fue que la autonomía había que buscarla en una orientación globalista o universalista. Finalmente, en los 90, apareció la idea de que la autonomía ya no se lograría por el alejamiento sino por la participación. Así, la gestión de Cardoso buscó maximizar la influencia internacional de Brasil a través de una activa participación en foros internacionales. Se trató de buscar la autonomía por la participación. El discurso de la autonomía se acomodó al discurso de un Brasil integrado con el mundo y dispuesto a

dar batalla diplomática en los foros internacionales en temas tan variados como la seguridad, el medio ambiente, los derechos humanos o el comercio internacional. En los siguientes párrafos, Lampreia deja ver esta difícil articulación conceptual:

No hay más lugar en Brasil para el proteccionismo comercial, ni para la autarquía económica (Lampreia 1997: 6).

Se acabaron los tiempos del aislamiento y la auto-suficiencia' (Lampreia 1998: 8).

La autonomía, entre tanto, continúa siendo un objetivo esencial para Brasil, o sea, debemos buscar siempre ampliar nuestra capacidad de actuar en el medio internacional con margen de elección y maniobra suficiente – no completa evidentemente – para seguir los caminos delineados por la voluntad nacional, por las opciones y condiciones del País' (Lampreia 1998: 8).

Desconocer la importancia decisiva de la política externa y de la acción diplomática equivale a desconocer que hoy con seguridad el desarrollo nacional pasa por una inserción positiva en el medio internacional. No hay otro camino (Lampreia 1998: 15).

Lampreia anunciaría enfático la muerte de una cierta idea de autonomía, vinculada con el cierre al exterior en términos de auto-suficiencia. La autonomía sería el resultado y no el punto de partida: un Brasil integrado en el medio internacional es el único camino para conseguir autonomía. Otro diplomático, el Embajador Luis Felipe de Seixas Correa, apelará a otra tradición diplomática brasileña – el pragmatismo – para explicar el giro en la política exterior de Itamaraty:

Entre la euforia, el pesimismo y el fatalismo, Brasil, ante la globalización de los tiempos actuales, ha sido fiel a las lecciones de su propia Historia y ha optado por el pragmatismo. Justamente por abrigar en nuestro interior las mismas asimetrías que caracterizan al sistema internacional, hemos procurado orientar nuestras políticas públicas internas y nuestra actuación internacional teniendo en cuenta asegurar la implementación del desarrollo del espacio nacional no más con objetivos autárquicos, sino mediante lo que se podría definir como la construcción progresiva de espacios de integración (Seixas Correa 2000: 30).



La idea general detrás de estos párrafos sería entonces que (a) la autonomía bien puede ser un fin pero ya no puede ser un medio; (b) el desarrollo sigue siendo un objetivo de la política exterior pero el ambiente internacional cambió y Brasil también cambió y por lo tanto es necesario pensar nuevas formas para que la política exterior trabaje a favor del desarrollo nacional.

### *Un nuevo universalismo*

Junto con la autonomía, el universalismo también tendría otro sentido. Tradicionalmente, el universalismo, además de intentar proyectar una identidad brasileña culturalmente diversa, era también un recurso retórico para evitar compromisos regionales o bilaterales específicos. Cuando Brasil buscaba un acercamiento con países de Africa o Asia, apelaba a su población de origen africana o asiática, o los lazos culturales o lingüísticos que los unían, por ejemplo con los países de habla portuguesa. Por el contrario, cuando Brasil deseaba tomar distancia de posiciones que lo podían comprometer, apelaba a su identidad y proyección universal como recurso para preservar su autonomía. Aunque este uso estratégico de la identidad universalista de la inserción internacional brasileña seguirá estando en el discurso de Cardoso y de Itamaraty, la novedad es que el universalismo estará fuertemente asociado con la proyección económica de Brasil. El universalismo no será visto en clave política orientada a la autonomía sino que será visto como un estilo de participación en el medio internacional que es el producto de la proyección económica de Brasil.

Somos un país continental con vocación universal e intereses globales (Cardoso 1995: 361).

La pluralidad étnica, cultural, política e ideológica de la sociedad brasileña hace inviable acuerdos excluyentes (Cardoso 1994: 233).

La dimensión de la economía brasileña, nuestros intereses comerciales diversificados, nuestros socios múltiples en las áreas de inversión y tecnología determinan la opción universalista de nuestra política exterior. La historia de Brasil nos aproximan a Europa, a los Estados Unidos, a Africa, Asia, Medio Oriente, para no mencionar a América Latina, nuestro entorno geográfico inmediato y nuestro socio más íntimo (Cardoso 1994: 137).

Puesto en otras palabras, el discurso de Brasil como *global player* irá de la mano del discurso de Brasil como *global trader*. Rubens Barbosa hace una descripción conjugando estas dos líneas:

Europa es nuestra cuna y las Américas nuestra circunstancia. Africa es nuestra vecina atlántica y una de nuestras matrices culturales. En ella tenemos identidad lingüística con cinco países y relaciones diplomáticas con todos [...] Los vínculos con Asia son muy fuertes y cada día más prioritarios. Brasil alberga la segunda mayor comunidad de origen japonesa después de Japón. Construimos satélites en conjunto con China, en un programa de cooperación en tecnología de punta que es considerado el más importante entre los países en desarrollo. Tenemos profundas afinidades con la India en relación a la diversidad étnica y religiosa, tamaño de territorio y de población y, principalmente, de posiciones en foros internacionales (Barbosa 1996: 72).

#### *Brasil como potencia media*

Si la democracia, la estabilidad económica y la apertura comercial funcionarían en el discurso como atributos de identidad, la autonomía por la participación y el universalismo de intereses comerciales funcionarían como estrategias de inserción internacional. Así, democracia, estabilidad, apertura, autonomía, participación y universalismo serían las bases de una identidad que vendría a articular estas líneas bajo un concepto clave: Brasil como potencia media.

Como se vio al comienzo, la idea de Brasil como llamado a ocupar un lugar destacado en el juego de la política internacional es uno de los discursos identitarios que recorre gran parte del siglo XX. Ya sea en la versión de Rio Branco, de Getúlio Vargas, de la Política Exterior Independiente o del Pragmatismo Responsable, la idea de un Brasil potencia es por cierto una de sus fuerzas profundas. El punto es que el gobierno de Cardoso intentará retomar esta línea discursiva, aunque resignificando el concepto de potencia media, ya no asociado con la autonomía sino con la participación. Retomar el discurso de potencia media sería de por sí una movida política. Collor de Mello había intentado borrar la idea de un Brasil que buscaba poder a nivel internacional y reemplazarla por la idea de un Brasil que busca inversiones, capital y tecnología. Itamar Franco debió hacerse cargo de una situación

doméstica compleja y poco tiempo tuvo para retomar, quizás como hubiera deseado, el discurso de Brasil potencia. Habiendo estabilizado el frente interno no sólo en el sector económico sino también político, Cardoso puso el énfasis en retomar esta línea identitaria y presentar al Brasil como una potencia media.

El concepto de potencia media es ampliamente discutido y no es intención elaborar una discusión desde la literatura especializada sino más bien cómo fue trabajado desde la mirada brasileña. En este sentido, Gelson Fonseca explicita las típicas preocupaciones que muestra una potencia media a nivel global:

[P]or las dimensiones del país, existen pocos temas que nos afectan. Las reglas sobre el comercio, sobre el medio-ambiente, sobre los derechos humanos, sobre el manejo de crisis y conflictos, en medida variada, tocan intereses brasileños. Por eso, la reflexión sobre el orden – en su sentido más amplio y los instrumentos que nos permitan participar de su construcción – es un tema necesario en la agenda diplomática brasileña (Fonseca Jr. 1998: 367).

Siguiendo esta línea, Celso Lafer observará la situación de Brasil de modo similar:

Si, por la limitación de sus medios es una potencia media en el sistema internacional, al mismo tiempo es una potencia media de escala continental, condición que le confiere, naturalmente, un papel en la textura del orden mundial (Lafer 2002: 91).

La idea de potencia media en la identidad brasileña presentaría una característica singular: su poder no estaría dado por la posesión de amplias capacidades en los medios de destrucción, sean estos hombres, armas convencionales o no convencionales. A diferencia de la India, potencia medida poseedora de la bomba nuclear, Brasil se presentaría como un país con un bajo gasto en el presupuesto militar y por lo tanto como un país que no buscaba proyectar su ‘poder duro’ sino más bien su ‘poder blando’, esto es el *soft power*. En esta identidad, la persuasión sería vista como más importante que la fuerza, el consenso predominaría por la coerción y el diálogo sería más buscado que la confrontación. Se trataría, en definitiva, de una identidad más sostenida por el diplomático que por el soldado. En palabras del Embajador Gelson Fonseca:

[P]ara la diplomacia brasileña, la capacidad de persuasión es el principal recurso de proyección internacional, y la persuasión depende, esencialmente, del conocimiento de la situación, de la sensibilidad en relación al socio, de la convicción en cuanto a los argumentos y de la habilidad para presentarlos (Fonseca Jr. 1998: 359).

Claro que para ocupar un lugar destacado como mediador y para poder persuadir con argumentos sólidos, cualquier país, y Brasil no es la excepción, necesitaba ser creíble. El *soft power* de Brasil consistía, de este modo, en su poder para mediar y su poder para persuadir. La fuente de este poder no estaría dada por la posesión de atributos clásicos de poder fueran estos económicos o militares. La fuente de poder, por el contrario, estaría dada por presentarse al mundo como un país confiable, creíble, que busca fuera de sus fronteras aquello mismo que persigue dentro de ellas. Se trataría, en definitiva, de ser un país que practica lo que dice y dice lo que practica. Un país que busca democratizar el sistema internacional al mismo tiempo que intenta democratizar cada vez más su sociedad. Un país que buscar abrir mercados al mismo tiempo que ofrece el suyo de manera previsible.<sup>47</sup>

Naturalmente, mostrar esta coherencia fue el desafío de Cardoso durante sus dos presidencias. En este sentido, el discurso de Cardoso será esencialmente un discurso del *mainstream* occidental conformado por democracia, capitalismo de mercado, derechos humanos y medio ambiente. Articulando los conceptos, la identidad de Brasil como potencia media se sustentó en su *soft power* (persuasión y mediación) el cual a su vez dependería de la credibilidad de Brasil en tanto partícipe activo del sistema internacional que respeta las normas internacionales de la libertad, el mercado, los derechos humanos y el medio ambiente.

Es dentro de este marco que hay que entender el modo en que la administración de Cardoso alterará el significado de ‘potencia media’ para Brasil. Entre 1902 y 1950 aproximadamente, la élite brasileña no veía ninguna contradicción entre mantener una relación especial con Washington y buscar, al mismo tiempo, un *status* de potencia media. De hecho, la relación estratégica con Estados Unidos era vista como una forma de alcanzar el reconocimiento de Brasil como potencia regional al mismo

---

<sup>47</sup> El Canciller Lampreia lo expresaría del siguiente modo: Se acabó la dualidad entre nuestras posturas internas y externas. El Brasil es ahora una sociedad abierta, democrática, que desea mejorar su realidad en el área social, de derechos humanos y de medio ambiente. La sociedad brasileña se identifica con los valores dominantes en el ambiente internacional (Lampreia 1998: 9).

tiempo que prevenía a otros países de América del Sur pretender desafiar sus aspiraciones. Entre 1960 y 1990, sin embargo, la relación estrecha con Estados Unidos y la búsqueda de un status de potencia, serán vistas como estrategias contradictorias. La identidad de Brasil como potencia media ya no sería alcanzada mediante el alineamiento con Washington sino, por el contrario, persiguiendo una inserción diversificada y autónoma que no dependiera de ninguna gran potencia. La suma de poder ya no vendría del alineamiento sino del alejamiento. Alejamiento no sería sinónimo de aislamiento sino de una inserción basada estrictamente en el interés nacional brasileño definido en términos de desarrollo económico. La ideología daría paso al pragmatismo. Finalmente, en esta tercera etapa que comienza en los 90, Brasil no alcanzaría su *status* de potencia media ni por el alineamiento ni por la autonomía sino por la participación activa en las instituciones internacionales y su acatamiento de la estructura normativa en ascenso del sistema internacional.

### *La región*

¿Cuál será el lugar de la región en la identidad internacional de Brasil? ¿De qué modo la gestión de Cardoso e Itamaraty procesaron la identidad de Brasil *vis a vis* la región? Un elemento que surge con claridad, expresado más arriba, es que ‘América Latina’ desaparece del discurso brasileño y viene a ser reemplazada por ‘América del Sur’. Esto implica una reorganización del mapa de la región. Tradicionalmente, la referencia geográfica a la región pasaba por ‘América Latina’. Esto implicaba, en la práctica, la distinción de tres espacios claramente definidos: México/América Central; Andes y Cono Sur. El fin de la Guerra Fría alteró el mapa significativamente. Por un lado, México y otros países de América Central comenzaron su acercamiento a los Estados Unidos, entrando más en la órbita de Washington y dispuestos a entablar acuerdos de libre comercio. Por otro lado, la eliminación de las hipótesis de conflicto con la Argentina y la construcción del Mercosur trasladó las amenazas desde el Plata hacia el Amazonas. Lentamente, Brasil comenzó a representarse un solo espacio – América del Sur- siendo Brasil el articulador del área del Plata y de los Andes. Esta articulación tendrá varias aristas pero estará representada explícitamente en la propuesta de la creación de una Área de Libre Comercio Sudamericana, lanzada por Itamar Franco y retomada por Hernando Henrique Cardoso.

## *América del Sur*

‘América del Sur’, afirmaría Celso Lafer, ‘no es una opción sino, para decirlo con Ortega y Gasset, la “circunstancia” de nuestro *yo* diplomático’. En este sentido, más allá de que Brasil impulse la amistad y la integración de la región, lo cierto es que ‘un clima pacífico en América del Sur es una condición importante para favorecer el desarrollo del espacio nacional, el vector predominante de la política de Brasil después de Rio Branco’ (2002: 64). Para Barbosa, se trataría de una región con un patrimonio de paz, integración y valores ‘que podemos y debemos usarlo en beneficio colectivo para una mejor proyección internacional.’ ‘Para Brasil, desde el punto de vista económico, financiero y comercial, el concepto de América Latina pierde actualidad e importancia. El mundo real de hoy reconoce a América del Sur como una entidad propia [...] De ahí la prioridad en términos políticos, económicos y comerciales de una política consciente de coordinación de actividades y arreglos en áreas progresivamente más amplias. Este es uno de los principios orientadores del MERCOSUR y de la propuesta de constitución de una Area de Libre Comercio Sudamericana’ (Barbosa 1996: 76). Al igual que Barbosa, el Embajador Mota Sardenberg diría que al ‘abrirse espacios para nuevos y renovados abordajes hemisféricos y por grupos regionales, el propio concepto de América Latina se debilita’ (Sardenberg 1996: 86).

Estas tres observaciones muestran cómo durante la presidencia de Cardoso comienza a haber una verdadera transformación conceptual en donde América del Sur se convertirá en ‘la región’ para la política exterior de Brasil. Como dijimos anteriormente, este es un hecho que ya venía dando sus señales, pero será durante la gestión de Cardoso en donde América del Sur cobrará un sentido particular. Diferentes narrativas de ‘sudamericanización’ aparecen en estos años.

Celso Lafer, por ejemplo, mencionaría la voluntad de Brasil de hacer de sus fronteras espacios de cooperación para aprovechar las ventajas comparativas que tiene América del Sur en función de la diversificación de sus relaciones internacionales. ‘En este molde se inserta también la idea fuerza constante de la política exterior brasileña, orientada a asegurar la paz y estimular el desarrollo de América del Sur’ (2002: 68-9). Lafer vincularía esta línea de política exterior con la propuesta de Fernando Henrique

Cardoso de organizar la reunión de Presidentes de América del Sur en el año 2000 cuyo objetivo consistió en profundizar los lazos de cooperación y avanzar en materia de integración económica y de infraestructura. De este modo, Lafer inscribirá la política exterior de Cardoso dentro de una línea de continuidad que se remonta al Barón de Rio Branco y que consistió en la búsqueda de la paz regional y el desarrollo. Se trata, afirmaría Lafer, de convertir un espacio (América del Sur) en un proyecto (el desarrollo). El autor señalaría algunos hitos que ejemplifican esta ‘fuerza profunda’ de ‘larga duración’ que había orientado la acción brasileña: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960), la Asociación Latinoamericana de Integración (1980), el Tratado de la Cuenca del Plata, de 1969; el Tratado de 1973 con Paraguay, que llevó a la construcción de la central hidroeléctrica de Itaipú; el acuerdo tripartito Argentina, Brasil y Paraguay para compatibilizar las centrales de Corpus e Itaipú; el Tratado de Cooperación de la Amazonia de 1978 y el gasoducto Bolivia-Brasil inaugurado en 1999 (2002: 72). En palabras de Lafer:

En síntesis: en función de su geografía, de su experiencia histórica y de la línea de continuidad de su acción diplomática, Brasil se siente a gusto y en su casa con el componente sudamericano de su identidad internacional, que es una “fuerza profunda”, de naturaleza positiva, en su política exterior (2002: 78).

Sergio Danese es uno de los diplomáticos que más atención le dedicaría a la construcción de América del Sur como parte de la identidad brasileña. Danese se propuso ‘recuperar’ la identidad ‘sudamericana’ de Brasil y hablar de los dos trazos más importantes de la identidad brasileña: ‘la de ser un país en *desarrollo* y la de ser un país *sudamericano*’ (Danese 2001: 51, itálicas del autor). Para Danese, estos dos términos podían sonar obvios y hasta tautológicos pero, en realidad, ‘fue preciso que esa doble identidad, hoy tan obvia, fuese siendo construida en el discurso y en la autoimagen brasileña a lo largo del siglo XX. Porque, si era verdad que Brasil siempre fue sudamericano, es también verdad que esta trazo esencial de su identidad era deliberada o inadvertidamente olvidado en la construcción de nuestra visión del mundo y de nosotros mismos hasta bien entrado el siglo’ (Danese 2001: 51). Danese identifica distintas etapas que irán conformando la identidad sudamericana de Brasil, como un proceso que sumando capas a lo largo de los años, fue desembocando, en

plena gestión de Cardoso, en esa conciencia sudamericana.<sup>48</sup> Estas etapas, según Danese, irán construyendo una identidad sudamericana. Más allá de que este proceso sea cierto o no, el punto crucial es la reflexión que elabora Danese en torno a las consecuencias de adoptar una identidad sudamericana:

Pero lo importante a retener en un análisis diplomático de esta cuestión ontológica es que ambos conceptos, una vez asumidos total o parcialmente, tienen consecuencia para la política externa, pues alteran no sólo la imagen o el diagnóstico que el país tiene de sí mismo, sino también la forma como procura proyectar esa imagen y ese diagnóstico para valerse de él con el objeto de definir sus intereses nacionales y sus estrategias para defenderlos y para alcanzar sus objetivos (Danese 2001: 51).

En particular, es la identidad sudamericana, largamente madurada a lo largo de décadas y concretizada en la práctica a partir de la alianza con la Argentina en los años 80 y con el lanzamiento del MERCOSUR en los años 90, que va a aparecer como un triunfo especial en la articulación de las coaliciones de poder en las que el Brasil procura participar para proteger y proyectar su poder nacional (Danese 2001: 58)

Es dentro de esta construcción social de la región – América del Sur- que hay que entender al proceso del Mercosur. Aunque Brasil siguió apoyando la consolidación del Mercosur, es importante destacar qué significado tuvo el Mercosur en la gestión de Cardoso y la visión de Itamaraty. En 1996, el Canciller Luiz Lampreia daba a conocer el lugar del Mercosur en la agenda de política exterior de Brasil:

---

<sup>48</sup> Danese menciona doce etapas en las que se va construyendo esta dimensión de la identidad brasileña: Etapa de concepción jurídica de los espacios coloniales. Tratado de Tordesillas de 1494. Etapa de expansión brasileña hacia el Oeste. Tratado de Madrid, de 1750, que establece en grandes líneas el actual territorio de Brasil. Etapa de definición jurídica del territorio brasileño. Serie inaugurada en 1851 con el Tratado con Uruguay. Etapa de solución de diferencias fronterizas. Etapa de aproximación política a inicio del siglo XX. Tratado ABC. Importancia simbólica. Etapa de integración física. Puente São Borja – Santo Tomé sobre el río Uruguay en 1948 y el Ponte da Amizade, sobre el río Paraná en 1959. Etapa de integración energética. Acuerdo de Roboré de 1959: venta de gas de Bolivia a Brasil, usina binacional Itaipú con Paraguay en 1973. Etapa de integración económica. Tratados de Montevideo de 1960 y de 1980, el primero crea la ALALC, el segundo la transforma en ALADI. Etapa de cooperación sub-regional. Tratado de la Cuenca del Plata (1967) y tratado de Cooperación Amazónica (1978) y el Tratado Tripartito Argentina-Brasil-Paraguay para la compatibilización de Itaipú y Corpus (1979). Etapa de asociación política ‘basada en ciertas identidades (democracia, carácter periférico de las economías, desafíos macroeconómicos, desafíos inherentes al proceso de internacionalización/regionalización crecientes de la economía mundial)’ (Danese 2001: 63). Acuerdos de integración económica con la Argentina en los 80. Etapa “síntesis”. Tratado de Asunción (1991) Acuerdo de Ouro Preto (1994) ‘que da forma a la unión aduanera y completa la personalidad internacional del MERCOSUR como parte de la identidad de los países que la forman’ (Danese 2001: 63). Etapa ‘simbólica’. Cláusula democrática del MERCOSUR (Acta de San Luis en 1996).



La consolidación vertical del MERCOSUR, o sea su profundización más allá del área de libre comercio con una unión aduanera y tarifa externa común, y su ampliación horizontal, con la incorporación de algunos nuevos miembros plenos y la suma de socios por medio de acuerdos, deberá ser una de las líneas maestras de la política externa brasileña en estos próximos años (Lampreia 1996: 49)

Un año después, Celso Lafer, quien luego sería el Canciller de Cardoso, señalaba los incentivos para avanzar en el Mercosur:

La integración [...] fue el resultado natural de la confluencia del proyecto político de aumentar las relaciones con las exigencias de la coyuntura económica internacional, marcada por el doble condicionante de la globalización y el regionalismo (Lafer 1997: 255).

Más adelante, Lafer señalará que se trata de una ‘reestructuración efectiva, de naturaleza estratégica, de la relación Brasil-Argentina’ (2002: 72). ‘El Mercosur’, sigue más adelante, ‘expresa una visión de regionalismo abierto, trabaja la compatibilidad de la agenda interna y externa de la modernización [...] y es un marco de referencia democrática de los países que lo integran (2002: 73). A su vez, el Mercosur tiene una dimensión internacional que ‘expresa y simboliza una nueva presencia de América del Sur en el mundo que siguió a la Guerra Fría y es un factor importante, para no decir crucial, en las negociaciones económicas interamericanas...’ (2002: 74).

A partir de este breve análisis, es posible hacer cuatro observaciones. Primero, el Mercosur será visto como el instrumento más adecuado para aumentar el comercio intra-zona. Segundo, el Mercosur será visto también como el instrumento más adecuado para avanzar en una posición conjunta de la región de cara a la Iniciativa para las Américas. Tercero, el Mercosur será visto a su vez como la base institucional de la propuesta brasileña del Área de Libre Comercio de Sudamérica. Finalmente, el Mercosur sería la base de diálogo con la Unión Europea.

## La política exterior

El gobierno de Cardoso desarrolló una intensa diplomacia presidencial basada en cierta continuidad con las ideas tradicionales de la política exterior brasileña, la estabilidad económica y la proyección de la democracia. Solamente durante sus dos primeros años de gestión, Cardoso realizó 47 viajes al exterior y recibió 26 jefes de estado y 8 jefes de gobierno. La diplomacia presidencial de Cardoso ‘se convirtió en un medio para fomentar relaciones de alto nivel con las naciones industrializadas y jugó una parte fundamental en la consolidación del MERCOSUR como también contribuyó de manera decisiva a intensificar conexiones con América del Sur y generar un diálogo político positivo con los Estados Unidos’ (Hirst 2001: 346).

En términos de seguridad, esta inserción se tradujo en la adhesión de Brasil a distintos regímenes, como ser el Régimen de Control de Tecnología de Misiles y el Tratado de No-Proliferación. En términos políticos, la democratización del sistema político significó el apoyo irrestricto a la democracia, ya sea a través de la Carta Democrática de la OEA como la Carta Democrática del Mercosur. En el plano económico, Brasil implementó, no sin resistencias y compromisos, las propuestas presentadas por el Consenso de Washington en términos de estabilidad financiera, apertura comercial y privatizaciones de empresas públicas. La relación con los Estados Unidos se vio mejorada al resolverse uno de los puntos más controvertidos de la agenda bilateral: la cuestión de las patentes. El gobierno de Cardoso representó de algún modo la consolidación de un conjunto de transformaciones domésticas (políticas, económicas y sociales) como también la alteración del modo en que Brasil analizará el mundo y su rol en él. Estas transformaciones serían muy similares a las iniciativas adoptadas por Collor de Mello. Su estilo político, la resistencia de la elite política, empresaria y militar, sumados al *impeachment* por corrupción hicieron imposible las transformaciones deseadas. Esta vez, Cardoso construyó un esquema conceptual que sería apoyado por una amplia alianza y de este modo, en clave hegemónica, pudo avanzar en las reformas internas y externas de Brasil. Puesto de otro modo, la clave de Cardoso estuvo en articular la continuidad con el cambio, la tradición del discurso internacional de Brasil con la innovación conceptual. En esta sección, nos concentramos en dos aspectos puntuales. Primero, la proyección internacional que

Brasil articuló en las Naciones Unidas; segundo, la proyección regional de Brasil articulada a través del Mercosur y las relaciones con los Estados Unidos.

### *La proyección internacional*

Durante la gestión de Cardoso, Brasil adoptó un perfil altamente participativo en las Naciones Unidas y otras agencias o regímenes internacionales. El discurso de la ‘autonomía por la integración’ no ofreció un mejor lugar de práctica que una plena inserción en las estructuras de debate y acción de Naciones Unidas.

Al observar las votaciones de Brasil en Naciones Unidas *vis a vis* los votos norteamericanos, Mónica Hirst observa un patrón fragmentado caracterizado por encuentros y desencuentros entre Brasilia y Washington (Hirst – Hurrell: 43). Los temas de desarme y derechos humanos, por un lado, muestran una dificultad notoria para llegar a acuerdos sustanciales entre ambos países. Los temas del Consejo de Seguridad, sin embargo, muestran una agenda positiva, en particular en cuanto a los asuntos vinculados con las Operaciones de Paz de Naciones Unidas. Por un lado, en el Consejo de Seguridad, Brasil parece estar más alineado con los Estados Unidos. Por otro lado, en la Asamblea, Brasil toma distancia de Estados Unidos. Para Hirst,

[e]sto se debe a que la identidad internacional de Brasil en la Asamblea General es más cerca de las posiciones del tercer mundo, que normalmente contrastan con aquellas de los Estados Unidos y otras grandes potencias. La política en la Asamblea General refleja básicamente una división Norte-Sur y Brasil ha sido un jugador sobresaliente en los reclamos del tercer mundo. Sin embargo, este perfil cambia en el Consejo de Seguridad, en donde en la primera década luego del fin de la Guerra Fría, Brasil ha sido elegido miembro no-permanente en tres ocasiones: 1989-1990, 1993-1994 y 1998-1999. Aquí, en resoluciones vinculadas con situaciones de crisis, Brasil rara vez vota de manera diferente a los Estados Unidos (Hirst 2005: 43).

Un camino adoptado por Brasil para insertarse plenamente en Naciones Unidas fue su participación en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, en particular a partir de la participación en Mozambique (1992 hasta comienzos de 1995) y Angola (desde

1989).<sup>49</sup> Para 1996, Brasil se encontraría participando en seis misiones de observación y fuerzas de paz de Naciones Unidas.<sup>50</sup> En total, la participación de Brasil involucraría, hacia fines de 1996, más de 1.150 personas, incluyendo tropas, observadores militares y policiales, médicos y paramédicos, peritos en desminado, etc. (Cañabrava 1996: 98-9).

En 1996, Brasil sería el quinto contribuyente de tropas para operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Participaría activamente del Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de observador de un grupo informal sobre Desplazamiento Rápido y contaría con siete oficiales de las tres fuerzas en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría de la ONU (Cañabrava 1996: 99). En un artículo de Cañabrava, diplomático a cargo de Operaciones de Paz en Itamaraty, vale la pena señalar de qué modo el autor omite el uso de la fuerza dentro de Operaciones de Paz:

Brasil también ha defendido la necesidad de claridad y realismo en el establecimiento de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, que deben asumir, como el propio nombre lo indica, funciones de *mantenimiento* – y no de imposición de la paz. Brasil siempre defendió la solución pacífica de controversias y, consecuentemente, no favorece, en principio, el recurso a operaciones de imposición de la paz (Cañabrava 1996: 100).

En este breve párrafo aparece un tema recurrente en el discurso diplomático brasileño: el rechazo al uso de la fuerza, *incluso* dentro del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. De este modo, aunque Brasil aumentó su participación en las Operaciones de Paz (de acuerdo a su estrategia de autonomía por la participación)

---

<sup>49</sup> La primera participación de Brasil en una misión de Naciones Unidas fue en los años 40, con el envío de observadores militares al Comité Especial de Naciones Unidas para los Balcanes (Cañabrava 1996: : 97). Esta, sin embargo, no fue una Operación de Paz propiamente dicha. La primera de significación fue la participación del llamado “Batallón Suez” que actuó en la Primera Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas desde 1956 a 1967 (1996: : 98). Su misión fue supervisar el cese del fuego entre las tropas de egipcias e israelíes.

<sup>50</sup> Misión de Verificación de Naciones Unidas en Angola (desde enero de 1989); Misión de Verificación de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Guatemala (desde 1994), Fuerzas de Naciones Unidas de Desplazamiento Preventivo (desde 1995); Administración Transitoria de Naciones Unidas en Eslabonia Oriental (desde comienzos de 1996); Misión de Observadores Militares de la ONU en la Península de Prevlaka (desde 1996); Fuerzas de Paz de Naciones Unidas en Chipre. Fuera del ámbito de Naciones Unidas, Brasil participaría hacia fines de 1996 en la Operación de Desminado de la OEA en Honduras, Costa Rica y Nicaragua y de la Misión de Observadores Militares en Ecuador y Perú.

esta presencia, sin embargo, no implicó un cambio de actitud hacia el uso de la fuerza en conflictos internos incluso contando con la autorización del Consejo de Seguridad. Por un lado, señala la continuidad de una identidad estatal muy arraigada al concepto de soberanía y no-intervención. Por otro lado, el uso de la fuerza como fracaso de la diplomacia siguió siendo relevante en el discurso diplomático.

En efecto, uno de los efectos más concretos en la identificación de Brasil como siendo una potencia media fue la intensificación de la política brasileña para obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. La búsqueda de dicho lugar, se remonta hasta el fin de la Primera Guerra Mundial y, con altos y bajos, se mantuvo como aspiración permanente de la diplomacia de Itamaraty. Dado que la gestión de Cardoso coincidió con el 50 Aniversario de Naciones Unidas, que suponía algún grado de revisión de sus estructuras y normas, Itamaraty quiso aprovechar este contexto para avanzar en su deseo de ingreso al club de las potencias globales. En 1995, Celso Amorim presentaría un conjunto de razones para justificar el ingreso de Brasil al Consejo de Seguridad como miembro permanente. Aunque se trata de un pasaje extenso, vale la pena su reproducción a los efectos de destacar los recursos discursivos que utiliza Amorim para justificar la posición de su país:

[S]omos signatarios de la Carta de Naciones Unidas; desarrollamos una política exterior activa y constructiva, con una historia impecable de apoyo a la cooperación internacional y a la solución de controversias; contribuimos tradicionalmente para las actividades de mantenimiento de la paz y seguridad, tanto mediante la participación en operaciones de paz, como promoviendo y apoyando esfuerzos de mediación política para los conflictos, en el ámbito de las Naciones Unidas y en el ámbito regional; somos el quinto mayor país del mundo en población, el quinto mayor territorio y la novena mayor economía; dimos contribución histórica y la definición de principios, acogidas en la Carta, que orientan a las Naciones Unidas, y trabajamos activamente para la consecución de propósitos de la Organización, desarrollando una participación activa y constructiva en todos los foros relevantes; en nuestra relación regional mantenemos, hace más de 120 años, relaciones de paz ininterrumpidas con todos nuestros diez vecinos, a lo largo de más de 16 mil kilómetros de fronteras (las cuales fueron, de hecho, definidas por negociación diplomática); somos un país clave en la consolidación de América del Sur como una de las regiones menos armada del planeta; proyectamos nuestra actividad diplomática en otros continentes, notablemente en África, siempre a favor de la paz y de la no-proliferación; tenemos tránsito fluido con capacidad de articular consensos junto a todos los grupos de

países, dentro y fuera de la Organización, conforme se hizo patente en nuestra actuación en Rio-92, en la Convención de Viena sobre Derechos Humanos, en las negociaciones en la Ronda Uruguay (Amorim 1995:11-12)

¿Qué más agregar? Amorim proyecta un Brasil cuya identidad es esencialmente pacífica, que busca el diálogo, articula consensos, aporta ideas y conceptos creativos, todo esto sostenido por capacidades materiales en términos de territorio, población y economía por parte de un Brasil pacífico y en paz con sus vecinos. La argumentación, como se puede observar, pondría sobre la mesa todos los atributos de identidad analizados al comienzo del capítulo. El propio canciller Lampreia argumentaría del siguiente modo:

Nada señala más la necesidad de adecuar las Naciones Unidas a las realidades del mundo posterior a la Guerra Fría que la reforma del Consejo de Seguridad (Lampreia 1995: 616)

La reforma no es una cuestión de prestigio individual de ningún país, sino del prestigio del propio Consejo de Seguridad. Por su parte, el Brasil está dispuesto a asumir sus responsabilidades en esta empresa (Lampreia 1995: 617).

‘Asumir responsabilidades’ será el fraseo clave en toda la gestión de Cardoso a la hora de promover el ingreso de Brasil al Consejo de Seguridad. Dicho de otro modo, Itamaraty haría todo a su alcance para presentar su ingreso no como un ‘deseo’ sino como una ‘responsabilidad’ que asumía por su peso ‘natural’ en los asuntos globales. Claro que esta ‘naturalidad’ debía ser construida, como lo muestra el texto de Amorim.

### *La proyección regional*

Uno de los ámbitos que mejor muestran la identidad internacional que el gobierno de Cardoso intentó construir es el ámbito regional. América del Sur sería no sólo una nueva configuración del mapa de Itamaraty sino también el lugar por excelencia para desplegar la identidad internacional de Brasil: un estado que busca ser reconocido como potencia media, que persigue la autonomía por la participación y que ofrece al mundo su capacidad para persuadir, mediar y construir consensos en torno a temas regionales/globales.

Sean Burges (2006) afirma que Cardoso buscó de manera activa un proyecto de liderazgo en América del Sur. Este proyecto, sin embargo, tuvo la característica singular de carecer de fuerza de coerción y ‘pagos’ que suelen ser necesarios en un proyecto de hegemonía regional. Puesto en otras palabras, la literatura señala que todo proyecto de liderazgo regional debe (a) proyectar poder, (b) ofrecer seguridad y (c) disponer de recursos financieros ‘blandos’ para sus vecinos. Aunque la combinación de estos elementos varía, resulta difícil pensar en un proyecto de liderazgo regional que no practique ninguna de las tres actividades señaladas. Acá es donde el caso brasileño aparece como original, en tanto Brasil buscó proyectar su liderazgo sin ‘palos’ ni ‘zanahorias’, basándose de manera sustancial en su poder de persuasión y búsqueda de consenso entre los líderes de la región. La tesis central de Burges es la siguiente:

[D]urante los diez años que Fernando Henrique Cardoso dominó la política exterior brasileña, primero como Ministro de Relaciones Exteriores (1992-1993) y luego como Presidente (1995-2002), Itamaraty estuvo explícitamente involucrado en un proyecto de liderazgo, el cual giró en torno a la articulación de América del Sur como una región distintiva. De manera significativa, el método para avanzar en este proyecto regional no siguió las proposiciones teóricas del *mainstream* que señalan que el liderazgo se encuentra a sólo un paso de la imposición. Por el contrario, las tácticas de la zanahoria y el garrote tipificadas por los (neo)realistas y los institucionalistas neoliberales fueron reemplazadas por un estilo generador de consenso que operó a través de la discusión y la inclusión, preceptos que encuentran su fundamento en un abordaje a la hegemonía que es bien entendido a través de los escritos de Antonio Gramsci (Burges 2006: 23-4).

Burges señala dos factores que trabajaron a favor de esta estrategia. Primero, la aversión histórica de la diplomacia de Itamaraty a la coerción directa y visible, aversión que a su vez se sustenta en la escasez de atributos de poder para sostener la imposición. Si hay algo que Itamaraty teme es ser visto como buscando hegemonía y dominación regional.<sup>51</sup> Segundo, la naturaleza del proyecto en marcha. Básicamente, responde a la percepción dentro de Itamaraty de que América del Sur representa una región válida en términos geopolíticos y económicos. En otras palabras, la estrategia

---

<sup>51</sup> Así lo expresó el propio Presidente Cardoso: Somos un país de gran peso regional, pero sin vocación hegemónica. La presencia sudamericana de Brasil es ejemplar (Cardoso 1995: 361).

hacia la región consistió en diseñar y perseguir una política continental de regionalismo (Burges 2006: 24). Aunque esta política podría haber sido implementada mediante ‘pagos’, la estrategia básica fue un liderazgo consensuado y de bajos costos materiales.

Hay tres casos que ilustran el tipo de inserción regional seguido por Brasil. El primero tiene lugar en torno a las negociaciones por el ALCA en 1994; el segundo tiene que ver con las negociaciones de la CAN, el Mercosur y su relación con la Unión Europea. El tercero tiene que ver con el proyecto de integración en infraestructura llamado IIRSA.

La Cumbre de Miami de 1994 fue parte de la iniciativa de Clinton para recomponer las relaciones comerciales con América Latina. La respuesta de Brasil fue más bien cauta. Itamaraty percibió que la iniciativa presentaba una agenda demasiado apresurada. Brasil venía adaptándose a las políticas de apertura puestas en marcha por Collor y su esquema industrial no tendría chances de competir de forma pareja con los Estados Unidos. La propuesta inicial de Brasil consistió entonces en congelar los aranceles vigentes, estabilizarlos y luego pensar en cómo ir bajándolos. En segundo lugar, Brasil comenzó a articular la región a través del Grupo Rio y a posicionarse como la voz de la región antes Washington. En septiembre de 1994, los presidentes del Grupo Rio arribaron a Brasilia para discutir la propuesta que Itamaraty ya había estado planificando. El resultado fue un plan de acción que buscó desagregar los temas a ser negociados y demorar los plazos para comenzar a negociar. Tiempo después, el embajador Rubens Barbosa reflexionaría del siguiente modo, reflejando la estrategia brasileña aquí señalada,

La percepción de Brasil es de que el ALCA, lanzada por 34 países americanos en la Cúpula de Miami de diciembre de 1994, deberá resultar de la convergencia gradual de todos los procesos de integración del hemisferio: MERCOSUR, Pacto Andino, Grupo de los Tres, Mercado Común Centroamericano, CARICOM y NAFTA. Este enfoque de building blocks [...] es el único que – de acuerdo con nuestro punto de vista – respeta y aprovecha el ritmo propio de las experiencias integracionistas ya implementadas con éxito en el continente (Barbosa 1996: 81).



La contra-propuesta del Grupo Rio irritó a Washington, que acusó a Brasil de bloquear las negociaciones. Tras reuniones y discusiones posteriores se acordó un texto final que comprendía casi el 85% del texto del Grupo Rio (Burges 2006: 32). De este modo, ‘el liderazgo brasileño en Miami no funcionó a través de la coerción o la imposición, sino a través de un proceso de coordinación, consulta y discusión’ (2006: 32). Leticia Pinheiro hará un balance similar acerca del rol jugado por Brasil en las negociaciones por el ALCA. Su hipótesis central es que ‘para Brasil, las discusiones sobre la formación del ALCA se consubstanciaron en una estrategia para imprimir a su actual política internacional de adhesión a las reglas y normas internacionales un mayor grado de autonomía’ (Pinheiro 1998: 2) Y más adelante agrega:

De esta forma, el proceso de “negociación de la negociación” del ALCA ha servido como uno de los más interesantes espacios para el ejercicio de la diplomacia brasileña, desde que le dio mayor poder de iniciativa y liderazgo. Justamente porque aún no se tuvo que entrar en el campo de las concesiones concretas, constituyó sin duda la mayor bandera diplomática brasileña con efectos en el plano doméstico, regional, hemisférico y global (Pinheiro 1998: 2)

De manera paralela al comienzo de la negociación en torno al ALCA, Itamaraty comenzó a movilizar la idea de un posible acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur. Hacia 1994, el Mercosur aún no estaba en marcha y por lo tanto no era una alternativa muy sólida para contrarrestar la propuesta de Washington en torno al ALCA. En este contexto, Brasil buscó acercar posiciones con Bruselas y explorar la idea de un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. El objetivo no sólo sería proyectar una suerte de contrapeso a los Estados Unidos sino también avanzar aún más en la consolidación del Mercosur. Las conversaciones progresaron durante 1995 y Cardoso jugó un papel central. El Presidente de Brasil incluso jugó con la idea de trazar un paralelo entre el eje franco-alemán y el eje argentino-brasileño (Burges 2006: 33). A fines de 1995, Brasil y la Unión Europea firmaron un Acuerdo Marco de Cooperación. Luego en diciembre se firmó un protocolo similar interregional que contempló no sólo el sector comercial sino también político y económico. La divergencia entre ambos bloques acerca de qué áreas incluir o excluir del acuerdo jugó un papel central en demorar el avance hacia un acuerdo íntegro. La cuestión central para el Mercosur sería la inclusión del sector agrícola dentro de las

negociaciones, objetivo que Brasil, junto a la Argentina, defendió a lo largo de todas las conversaciones.

Un punto importante es que al mismo tiempo que Brasil trabajaba a favor de un acuerdo interregional, Itamaraty promovía la creación de una Área de Libre Comercio de Sudamérica, siendo el Mercosur el núcleo duro de dicha área. Ya el Mercosur había avanzado en el esquema 4+1 que permitió incorporar a Bolivia y a Chile como miembros asociados al Mercosur. El otro paso sería entablar un diálogo para sumar a la Comunidad Andina (CAN).

Las negociaciones que buscaron llegar a un acuerdo entre la CAN y el Mercosur quedaron estancadas, en parte por las restricciones impuestas por la CAN, en parte por las dudas de los demás miembros del Mercosur. Brasil, sin embargo, quedó mediando la situación y estableció de manera ‘unilateral’, en 1999, un acuerdo de libre comercio sobre 3000 productos con la CAN. Dicho acuerdo sería revisado luego de un año y buscaría involucrar al resto de los miembros de Mercosur. A pesar de la condición impuesta por Itamaraty, el acuerdo se renovó en agosto de 2000. Al año siguiente, Itamaraty trabajó la posibilidad de una suerte de acuerdo a dos velocidades, en donde los países de la CAN ganarían acceso, primero, a los mercados de la Argentina y Brasil. La posterior crisis argentina, sin embargo, demoró por completo las negociaciones. Esta situación dejó en manos de Brasil el peso de la negociación entre el Mercosur y la CAN. Los países andinos, por su parte, temían los costos de formar un bloque en vistas a la pérdida de competitividad que tendrían sus productos frente a los producidos en Brasil y la Argentina. De este modo, los países andinos solicitaron ‘pagos’ brasileños, requiriendo garantías de inversión en la región y concesiones especiales. Estos pedidos significaban nada más ni nada menos que Brasil debía asumir los costos de ampliar la integración en América del Sur, algo que la administración de Cardoso no estaba dispuesta a realizar. ‘En breve, la falta de voluntad hecha pública para asumir los costos fiscales del liderazgo [...] requirieron encontrar un camino alternativo para proveer el pago material necesario para avanzar en el proyecto Sudamericano’ (Burgess 2006: 36).

El 31 de agosto de 2000, Cardoso consiguió lo que pocos presidentes de América Latina habían logrado: reunir a todos los presidentes de América del Sur para discutir

un plan de acción tendiente a fortalecer la integración regional. El evento fue en realidad la primera reunión de todos los presidentes de América del Sur. El significado no sería sólo político sino también simbólico en términos geográficos. América del Sur pasaba a ser una ‘región cognitiva’, una unidad analítica y una unidad geográfica que debía, por lo tanto, trabajar a favor de la integración.

La Cumbre acordó consensos en cinco temas clave: democracia, comercio, lucha contra las drogas y cooperación tecnológica. El quinto tema, sin embargo, implicaría una innovación: integración en infraestructura física. La idea presentada por Itamaraty fue construir ejes de desarrollo: corredores de energía, infraestructura de transporte y comunicaciones y aprovechamiento compartido de ríos. El supuesto detrás de este proyecto era que América del Sur era una región vasta y poco conectada y por lo tanto lo que hacía falta era primero integrarla físicamente, lo que impactaría en la interdependencia intraregional, la que a su vez llevaría a pensar en un esquema de integración comercial. Dicho de otro modo, las discusiones en la región habían tenido que ver en qué tipo de *software* era necesario instalar para que el ‘programa integración’ funcionara: aranceles, concesiones, acuerdos sectoriales, etc. Itamaraty alteró el punto focal de la discusión e introdujo la necesidad de discutir qué tipo de *hardware* era necesario para avanzar en una mayor internacionalización intraregional. Esto implicó de alguna manera despolitizar la discusión, plagada de intereses sub-nacionales y corporativos y buscar la forma de cooperar en la construcción de caminos, puentes, pasos, represas, gasoductos, etc.

La propuesta de integración física se instrumentalizó en el establecimiento de la Iniciativa de Integración Regional de América Latina (IIRSA). IIRSA no sólo significó un paso más adelante en materia de integración regional sino que trabajó a favor de Brasil para hacer de ‘América del Sur’ un concepto más operacional (Burges 2006: 37). Si se observa cómo a partir de la Cumbre de 2000 la cuestión de integración física, ya sea en infraestructura o energía, se ha convertido en tema de todas las posteriores cumbres, la conclusión es que (a) Itamaraty logró de algún modo seguir haciendo operacional ‘América del Sur’ y (b) la forma para hacer esto no

consistió en mostrar un garrote ni ofrecer ‘pagos’ sino en proveer a la región de ideas y conceptos acerca de cómo avanzar en la integración regional.<sup>52</sup>

No es tema de esta tesis analizar el éxito o no alcanzado con esta estrategia ni cómo podría evolucionar en el median plazo. El punto que interesa destacar es que la política exterior de Brasil hacia la región estuvo marcada por cuatro elementos cruciales, tres de larga data, el otro relativamente nuevo. El de larga data tiene que ver con el mito de Rio Branco, en particular la idea de que Brasil es un país pacífico, que no pretende ‘mandar’ ni sostener su política en la posesión de capacidades materiales sustancialmente importantes como para acompañar su inserción internacional. Esto restringe la estrategia realista de la hegemonía vía poder relativo (principalmente militar) superior a los vecinos. Así lo reconocería el Canciller Lampreia:

[...] [E]s igualmente claro que no debemos ni podemos alimentar visiones de proyección global de nuestro poder político-militar. Las carencias que enfrenta el pueblo brasileño no permiten, de modo alguno, la movilización de enormes recursos necesarios para dar peso y credibilidad a un proyecto de esa naturaleza, como en algún momento imaginaron los defensores de la idea de “Brasil potencia” (Lampreia 1999: 97).

A esto se suma que la política exterior es un instrumento para el desarrollo de Brasil en tanto se trata de un país con una brecha interna que lo ubica entre los países más desiguales del planeta. En 1993, el 20% de los brasileños más ricos ganaban 32 veces más que el 20% más pobre (The Economist May 1, 1993: 42). Un país de estas características, difícilmente pueda ofrecer ‘pagos’ externos y enfrentar, al mismo tiempo, la resistencia y presiones domésticas para desviar esos pagos y convertirlos en instrumentos de (construcción de) bienestar doméstico. Esto restringe por cierto la estrategia liberal de ofrecer incentivos a los socios, auto-restringir los intereses y sacrificar el corto plazo para construir escenarios más cooperativos en el mediano y largo plazo. Dicho de otro modo, la identidad internacional brasileña construye un

---

<sup>52</sup> La pregunta que surge inmediatamente es si un país como Brasil, que pretende liderar la región, puede o no basar su liderazgo en una estrategia consensual. ¿Hasta qué punto es posible comprometer a los demás en una idea y, al mismo tiempo, pretender distribuir los costos entre seguidores y líder por igual? ¿De dónde salen los recursos para avanzar de este modo? ‘La pregunta central para futuras investigaciones y que puede ser contestada a través del examen continuo de la política exterior contemporánea de Brasil, es si una estrategia de liderazgo consensual le permite a un potencial estado líder minimizar dramáticamente los costos de la preeminencia regional y global’ (Burgess 2006: 40).

estado que no es ni ‘amenazante’ ni ‘generoso’. Esto nos lleva al tercer componente identitario: la construcción de Brasil como una potencia media basada en su poder de persuasión. En efecto, Itamaraty pudo encarar la cuestión del ALCA en 1994; la (no) negociación entre el Mercosur y la Unión Europea; la (no) negociación entre el Mercosur y el CAN y la negociación por el establecimiento de IIRSA gracias a su *soft power*, esto es a su capacidad para ofrecer un liderazgo conceptual, articular posiciones y trabajar como mediador en el diálogo entre los distintos bloques negociantes. El país ‘pacífico’, el país en ‘desarrollo’ y el país ‘mediador’ hicieron posible una estrategia de liderazgo consensual en la región. Acá entre el cuarto elemento, relativamente nuevo en la identidad brasileña: la sudamericanización de la política exterior de Brasil. Se trata de un proceso que no comienza ciertamente con Cardoso y se remonta varias décadas atrás, en intentos siempre parciales y limitados en el tiempo de acercarse más a sus vecinos, en particular la Argentina. De distintas maneras, Figueiredo, Sarney, Collor de Mello y Franco fueron poniendo los fundamentos que le permitieron a Cardoso profundizar esta líneas. Lo cierto es que la representación de la región en la mente de Itamaraty ya no será ‘América Latina’, ni el ‘Cono Sur’, ni siquiera el ‘Mercosur’ sino América del Sur. Esta representación bloqueó la posibilidad de profundizar el Mercosur e hizo posible pensarlo como la base de *algo más*.

### **Fuerzas Armadas, defensa y seguridad**

Al momento de asumir como Presidente, las Fuerzas Armadas brasileñas atravesaban un período de crisis de identidad. La fórmula inicial de esta crisis había sido “Fin de Guerra Fría + Collor de Mello”. Esta fórmula combinaba el fin de un tipo de conflicto y las políticas de Collor en desmedro del status, los recursos y las misiones de las fuerzas armadas de Brasil. La administración de Itamar Franco daría un alivio a esta situación al buscar apoyo en las fuerzas armadas. Su período, sin embargo, estuvo muy concentrado en las cuestiones domésticas, dejando poco margen para redefinir el lugar y la misión de los militares. El período de Cardoso, inaugurado en 1995, tendría la tarea de reconstituir los lazos con el sector militar y superar el vacío conceptual y operativo por el que atravesaban las Fuerzas Armadas. De este modo, sus primeros años estuvieron destinados a recomponer la situación salarial, modernizar las distintas armas y darles influencia en cuestiones políticas, como por ejemplo el conflicto de

tierras (Martins Filho y Zirker 2000: 111). La relación de Cardoso con las Fuerzas Armadas estuvo marcada por demandas y concesiones de los dos lados en el contexto de una agenda de seguridad internacional y nacional que Cardoso elaboró teniendo en vistas la proyección de Brasil como potencia media, dispuesta a tener un rol destacado en la escena global.

Lo primero que se puede apreciar en la relación del gobierno con las FFAA es la distinta lectura que hacían de los cambios globales. Mientras que el gobierno de Cardoso tendrá una lectura básicamente positiva de los cambios ocurridos a partir del fin de la Guerra Fría, el sector militar tendrá una mirada más escéptica. La idea general es que durante la Guerra Fría estaba claro quién era el enemigo y de dónde venía. Por el contrario, la post-Guerra Fría no sólo presentaba un escenario de mayor incertidumbre en cuanto a la identidad y el origen de las amenazas sino que también traía un conjunto de cambios normativos vinculados con la soberanía, la no-intervención y la mirada de nuevos asuntos como siendo problemas de seguridad: ambiente, derechos humanos, entre otros.<sup>53</sup> Estas visiones, además, no sólo representaban distintas lecturas del sistema internacional sino que también implicarían distintos proyectos para las Fuerzas Armadas. Haciendo referencia a los cambios globales que se venían produciendo luego de la Guerra Fría (globalización, erosión de la soberanía, nuevos temas de seguridad, etc.), Mário César Flores observaba:

Infelizmente, nada de esto significa garantía de paz y tranquilidad. En un escenario de interdependencia económica y de transnacionalización financiera, en el cual aumentan la importancia y la amplitud de los problemas planetarios (...) es mayor la probabilidad de conflictos, particularmente por haber cesado la disciplina de la Guerra Fría, que los sofocaba (Flores 1996: 92)

---

<sup>53</sup> En términos simbólicos, recién en 1996, durante el gobierno de Cardoso, las FFAA darían por finalizada la amenaza comunista. Como se observó en el capítulo sobre Collor de Mello, desde fines del 30, todos los años las Fuerzas Armadas conmemoraban la victoria sobre la revuelta comunista de 1935, acto que tenía lugar los 27 de noviembre en Praia Vermelha, ubicada en Rio de Janeiro. En 1990, por primera vez desde fines del 30, Collor había decidido no participar de la ceremonia. Collor no se opuso a la realización de la misma pero su ausencia hizo que el acto perdiera importancia y relevancia nacional y por lo tanto convirtió la ceremonia en un asunto exclusivamente militar. En 1996, las Fuerzas Armadas asistieron a la ceremonia en Praia Vermelha por última vez. En un comunicado conjunto admitieron que el comunismo había llegado a su final. En un mensaje publicado en *Noticiário do Exército*, el Comandante del Ejército, General Gleuber Vieira, afirmó que ya era tiempo de mirar para adelante, sin agitar fantasmas del pasado, y colocar a las Fuerzas Armadas por encima de las ideologías, la discordia y el resentimiento (Castro 2000).

Martins Filho y Zirker (2000: 149) observan que el gobierno de Cardoso encaró la relación con las Fuerzas Armadas a partir de cuatro asuntos centrales: (a) la cuestión salarial; (b) la modernización militar; (c) el empleo de tropas en asuntos de orden interno y (d) la cuestión del Amazonas. A esto habría que agregar tres eventos de importancia: la publicación de una Política de Defensa Nacional (PDN), la ratificación del TNP y la creación del Ministerio de Defensa (MD). Hacemos breves referencias a la cuestión salarial y la modernización militar, para luego analizar con más detalle el empleo de tropas en asuntos internos, el rol en el Amazonas, la PDN, la ratificación del TNP y el MD. Se trató de cinco instancias clave sobre las cuales el gobierno de Cardoso intentó reformular la identidad política.

### *Salarios y modernización*

La cuestión salarial será un tema de agenda a lo largo de los ocho años de la gestión Cardoso. En 1995, a comienzos de su mandato, Cardoso anunció que un Comité estaba evaluando la posibilidad de un aumento salarial sustancial. Le llevó varios años acordar con Economía y las Fuerzas Armadas para, finalmente, en 1998, confirmar un aumento de casi el 40%, con promesas de una nueva actualización hacia 1999 (Martins Filho y Zirker 2000: 151). Por el lado de la modernización, Cardoso intentó satisfacer las demandas de los militares. El fin de la Guerra Fría abrió el mercado internacional de armas en un contexto de ‘ofertas’, las cuales posibilitaban acceder a material relativamente moderno a buenos precios. En 1995, contra la propuesta del Ministro de Planeamiento, José Serra, de recortar un billón de reales en el presupuesto militar, Cardoso evitó que su paquete de ahorros afectara al sector. En septiembre de 1995, los militares celebraron la adjudicación de 5.6 billones de reales en el Plan Plurianual (1996-99), un total superior a la educación nacional o salud (Martins Filho y Zirker 2000: 153).

Por esos años, el informe anual del *Stockholm International Peace Research Institute* mostraba el aumento presupuestario: U\$S 7,4 billones en 1994, U\$S 10.9 billones en 1995 y U\$S 13 billones hacia 1998 (citado en Martins Filho y Zirker 2000: 152). En 1997, Cardoso firmó el decreto que autorizaría a las Fuerzas Armadas a comprar material y a contratar servicios técnicos sin enviar estos proyectos a una licitación

pública en tanto la revelación del lugar, necesidades, características de los objetivos y otras especificaciones pondrían en riesgo la seguridad nacional (Martins Filho y Zirker 2000: 154).

### *El rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna*

La gestión de Cardoso tuvo que afrontar la tensión originada entre lo dispuesto por la Constitución y lo dispuesto por la PDN. Por un lado la Constitución establecía la posibilidad de que las FFAA intervinieran en asuntos internos para restablecer el orden. Por otro lado, la PDN intentaría presentar un conjunto de tareas para las FFAA dirigidas a las amenazas externas. En esta tensión, naturalmente, el Ejército fue el arma más afectada en tanto sería la más convocada para intervenir en cuestiones de seguridad pública. Aunque el patrón general fue que el sector civil pretendía mayor compromiso interno de las FFAA y el sector militar pretendía apuntar a las amenazas externas, lo cierto es que había algunos puntos específicos domésticos que sí interesaban a los militares. Estas cuestiones no eran las vinculadas con el crimen, las pandillas y la violencia urbana. Se trataba de la amenaza que, a los ojos militares, presentaban los grupos ambientalistas, los grupos en defensa de los derechos indígenas y los movimientos sociales que reclamaban tierras, siendo el MST el más conocido por su tamaño y capacidad operativa. En 1996, el propio General Leonel afirmó 'El Movimiento Sin Tierra es un conflicto de baja intensidad' (citado en Martins Filho y Zirker 2000: 157). Esto haría del Amazonas un espacio de natural confluencia entre gobierno y militares, tema que será visto más adelante.

En mayo de 1995 un paro de trabajadores petroleros puso la economía del país en suspenso durante 23 días. El asunto llegó a la Corte Suprema, quien se expidió afirmando que la huelga representaba un abuso de poder por parte de los trabajadores y por lo tanto debían interrumpirla sin demora alguna. El 24 de mayo Cardoso ordenó al Ejército ocupar 4 de las 11 refinerías de Petrobras y llamó a una junta con los Ministros del Ejército y de Minas y Energía. Sólo la operación en una de las refinerías implicó movilizar 300 efectivos del Ejército (Martins Filho y Zirker 2000: 158). El gobierno afirmó que dicho operativo tenía como fin proteger el patrimonio público y garantizar la seguridad de quienes deseaban retornar al trabajo.



En abril de 1996, Cardoso volvería a utilizar a las FFAA, esta vez contra un movimiento social, frente al episodio ocurrido en *El Dorado dos Carajás*, cuando 19 trabajadores rurales fueron asesinados por la Policía Militar en el marco de una movilización por la reforma agraria promovida por el MST. Cardoso convocó al Ejército y al Ministro de Justicia para tomar cartas en el asunto e investigar los incidentes y los responsables. La prensa luego dio a conocer la existencia de archivos sobre el MST en oficinas de inteligencia del Ejército, además del uso de imágenes satelitales para monitorear al MST (Martins Filho y Zirker 2000: 159).

En mayo de 1997, salió a la luz una operación del Ejército destinada a impedir la ocupación de las tierras de la Compañía *Vale Do Rio Doce* en Parauapebas, al sur de Pará. El plan consistía en la movilización de 600 efectivos del Batallón 53, que se encontraban acampando en las cercanías de la empresa. En abril de 1998, el Ejército nuevamente fue convocado para prevenir un conflicto entre hacendados y campesinos en Parauapebas. Nuevamente, tropas del Batallón de Infantería 52 fueron movilizadas. Martins y Zirker observan (2000: 160) que este episodio inauguró un nuevo patrón de acción. El Ministro de Justicia autorizó al Gobernador de Pará a llamar a la fuerza militar en ‘situaciones vinculadas con el conflicto por tierras’ sin previa consulta con el Presidente. Un artículo del *Estado do Sao Paulo* observaba que ‘el Ejército ha comenzado a coordinar todas las actividades gubernamentales en el sur de Pará, con el poder de intervenir incluso en la reforma agraria y con una actitud de “tolerancia cero en los conflictos”’ (citado en Martins Filho y Zirker 2000: 160).

Este patrón de intervención en cuestiones de seguridad interna estuvo rodeado al mismo tiempo de apoyos y rechazos, los primeros más del lado político, los segundos más del lado militar. Esto se hizo más claro durante el segundo mandato de Cardoso, en el contexto de la PDN y el MD. En agosto de 2001, tuvo lugar un seminario sobre Política de Defensa para el Siglo XXI que contaría con la participación del Ministro de Defensa Quintao y los tres comandantes militares. Al respecto, el Comandante del Ejército, General Gleuber Vieira señalaría que la preocupación central para la defensa nacional era la asimetría de poder en el plano mundial. En sus palabras:

En el ámbito continental, permanece la consideración de la asimetría de poder, que, entre las potencias hegemónicas, las de Primer Mundo, y los países del continente, se hace aún

más pronunciada, lo que dificulta la inserción del país y de sus Fuerzas Armadas en grupos de ejercicio de poder que se contrapongan a los hegemónicos. O sea, la asimetría es mucho más difícil de superar porque el hiato es mucho más amplio' (citado en Oliveira 2003: 16).

En el mismo seminario, el Comandante de la Fuerza Aérea puso en duda la participación de los militares en la seguridad pública:

[E]s fundamental señalar el riesgo que este posible nuevo patrón trae consigo. El empleo de la institución militar directamente en la seguridad pública viene aumentando sensiblemente, llegando a por lo menos 17 participaciones entre 1995 y 1997. Los números parecen confirmar que la presión a favor de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de combate al crimen organizado han direccionado a los militares brasileños hacia los antiguos entrenamientos y la insurgencia, fortaleciendo una misión de control social. Los nuevos enemigos son ahora los narcotraficantes y contrabandistas de armas. Las misiones de seguridad interna asumen un nuevo ropaje. Vivimos un panorama internacional que parece delinarse por el deterioro de la regulación jurídica entre los estados y el fortalecimiento de las relaciones fuerza. Urge, en esta dirección, no reforzar la preocupación militar con la temática interna, como viene sucediendo en los últimos años, y si incrementar la preparación militar para las cuestiones externas, en razón de la dimensión estratégica pretendida y de los intereses nacionales y compromisos internacionales asumidos, a fin de que Brasil no vea el aparato militar transformado en órgano supranacional (Ibidem: 19).

Estas dos observaciones señalan las visiones encontradas que aparecen durante la gestión de Cardoso. Mientras el gobierno se inclinará a militarizar el crimen doméstico, los militares apuntarán a securitizar la inserción internacional de Brasil en un ambiente global cada vez más hostil. El Almirante Mário César Flores, en un artículo publicado en 1996 presentaba su visión de cuáles debían ser las metas de preparación del las Fuerzas Armadas: (1) capacidad defensiva clásica; (2) fuerza de proyección; (3) control de aguas costeras; (4) control del Amazonas y (5) apoyo al orden constitucional y legal. Ninguna era una misión esencialmente de baja intensidad, apuntando, por ejemplo, al crimen. Aunque la última misión bien podía entrar en esta categoría, Flores era explícito: 'Se trata de una actuación a ser en principio evitada, pero no puede ser ignorada por implausible' (Flores 1996: 103).

### *La Política de Defensa Nacional (PDN)*

En términos históricos, la misión principal de los militares brasileños fue estar preparados para una agresión argentina y luchar contra la subversión interna comunista. El fin de la Guerra Fría, la democratización en la región y el inicio de esquemas de integración eliminó estas dos amenazas. En octubre de 1996, Cardoso anunció una nueva Política de Defensa Nacional (PDN). La PDN intentaría darle al Presidente el control sobre los aspectos del poder militar, desde el planeamiento estratégico hasta la implementación. Así lo explicaría Luiz Lampreia

Un elemento particularmente importante para la inserción externa de Brasil en estos próximos años es la definición de una *política de defensa nacional* que armonice y maximice la acción de tres fuerzas singulares e involucre a la sociedad brasileña a través de la conciencia sobre el imperativo de proteger adecuadamente a nuestro territorio, a nuestro patrimonio ambiental y a nuestros valores e identidades culturales y nacionales (1996: 48, itálicas del autor).

El 6 de mayo de 1996, mediante Decreto 1895, se estableció la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional en el ámbito del Consejo de Gobierno. La Cámara estaba compuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores, de Justicia, Marina, Ejército, Aeronáutica, Estado Mayor, la Casa Civil, la Casa Militar y la Secretaría de Asuntos Estratégicos. Uno de los disparadores para la conformación de la Cámara fue la disputa que surgió entre la Marina y la Aeronáutica en torno al uso de la aviación naval embarcada y la falta de una coordinación entre ambas. Otro elemento fue el pedido que hizo la Aeronáutica a Lockheed Martin y Boeing para consultar por la compra de F-16 y F-18 sin ningún tipo de consulta con sus pares del Planalto o Itamaraty (Soares Alsina 2003: 67).

El Embajador Ronaldo Mota Sardenberg tuvo un rol central en la edición de la PDN. Experimentado Embajador y conocedor de los temas vinculados con la seguridad y la defensa, Sardenberg poseía una estrecha relación con Cardoso y pasaría a constituirse en el nexo central entre la Cámara y el Presidente. Un documento producido por Sardenberg titulado *Apontamentos Tentativos para uma Concepção Estratégica e Política de Defesa Nacional* serviría como insumo para el documento final de la Cámara (Soares Alsina 2003: 68).

La posición de los militares era clara: el documento no podía introducir innovaciones sustanciales ni proponer medidas estructurales que transformaran la(s) política(s) de defensa hasta ahora implementadas por las distintas fuerzas. La idea era entonces que el documento debía ser una sistematización de lo hecho hasta el momento por cada fuerza y por lo tanto un agregado de líneas generales y consensos inter-fuerzas. De que esta es la idea que primó lo prueba el hecho del tiempo utilizado para la confección del documento: dos meses y un número no exhaustivo de reuniones semanales (Soares Alsina 2003: 68). El propio Cardoso había estipulado un plazo de veinte días para la elaboración del documento, por lo que dos meses daba la sensación de un trabajo más arduo. Como explica Soares Alsina:

En estas condiciones, sería del todo improbable llegar a una fórmula que contemplase cualquier innovación sustantiva en relación a las convicciones arraigadas en los medios militares y diplomáticos – como de hecho se puede constatar por medio de un análisis detenido de la PDN (Soares Alsina 2003: 69).

El documento de la Política de Defensa Nacional, quedó estructurado en cuatro secciones: (a) introducción, (b) situación internacional, (c) objetivos y (d) directrices. En la introducción, el párrafo 1.6 estableció la relación entre defensa, desarrollo y democracia de la siguiente forma:

La implementación de una política de defensa sustentable, orientada a la paulatina modernización de la capacidad de autoprotección, depende de la construcción de un modelo de desarrollo que fortalezca la democracia, reduzca las desigualdades sociales y los desequilibrios regionales y compatibilice prioridades en los campos político, social, económico y militar con las necesidades de defensa y de acción diplomática (Presidencia de la República 1996: 117).

La explicación de la relación entre defensa y desarrollo aparecería luego con más fuerza en las palabras de Luiz Lampreia:

Hace mucho que se hizo evidente que el desarrollo social es la condición para el desarrollo económico y constituye la primera línea de defensa nacional y de sustentación económica [...] este axioma indica claramente los caminos a perseguir en sociedades en desarrollo,

como la brasileña, marcada aún por desequilibrios, atrasos y gran carencia de cohesión social (Lampreia 1996: 39).

A la hora de analizar el ambiente internacional, surgen varias observaciones. El párrafo 2.1 define un ambiente internacional ‘multipolar indefinido e inestable, generado por la falta de correspondencia entre los centros de poder estratégico-militar, político y económico, cuya evolución aún es difícil de prever’ (Presidencia de la República 1996: 118). Como vimos al comienzo de esta sección, esta no es por cierto la visión que el propio Cardoso tenía del sistema internacional. Sin embargo, al momento de analizar la región, el cuadro parece converger:

América del Sur, distante de los focos mundiales de tensión, es considerada la región más desmilitarizada del mundo. La redemocratización ocurrida en el continente, tiende a reducir la probabilidad de ocurrencia de conflictos’ (Presidencia de la República 1996: 118).

Es interesante observar que la PDN ya haría referencia a ‘América del Sur’ y no a ‘América Latina’ o el ‘Cono Sur’. Luego sigue:

El fortalecimiento del proceso de integración proporcionado por el MERCOSUR, el estrechamiento de las relaciones con los vecinos amazónicos desarrollado en el ámbito del Tratado de Cooperación Amazónica, la intensificación de la cooperación con los países africanos de lengua portuguesa y la consolidación de la Zona de Paz y de Cooperación en el Atlántico Sur – resultado de una acción diplomática positiva y concreta – conforman un verdadero anillo de paz en torno al País, viabilizando la concentración de esfuerzos en vistas a la consecución del proyecto nacional de desarrollo y de combate de las desigualdades sociales (Presidencia de la República 1996: 118).

Es importante destacar cómo un documento destinado a ser una política de defensa señalaría que la región era ahora un anillo de paz y por lo tanto que había un horizonte optimista para concentrar esfuerzos en la cuestión del desarrollo y el ‘combate’ a las desigualdades sociales. Sin embargo, no todo era color de rosa:

En el ámbito regional, persisten zonas de inestabilidad que pueden contrariar intereses brasileños. La acción de bandos armados que actúan en países vecinos, en los confines del

Amazonas brasileña, y el crimen organizado internacional son algunos de los puntos que provocan preocupación' (Presidencia de la República 1996:118).

Con éste párrafo, surgiría un cuadro más completo de la mirada brasileña. En términos estatales, las tensiones y los conflictos parecen haber disminuido sensiblemente. La democracia y la integración se presentan como variables positivas y a favor de una zona de paz. En términos no-estatales, sin embargo, la situación es complicada y el aumento de la delincuencia y el contrabando se presentan como factores de riesgo a la seguridad nacional. Frente a esta situación, el párrafo 3.3 definiría los objetivos de la defensa nacional:

1. garantía de soberanía, con la preservación de integridad territorial, del patrimonio y de los intereses nacionales.
2. garantía del estado de derecho y la democracia.
3. preservación de la cohesión y la unidad de la nación.
4. proteger a las personas, los bienes y los recursos brasileños o bajo jurisdicción brasileña.
5. consecución y mantenimiento de los intereses brasileños en el exterior.
6. proyección de Brasil para influir más en el proceso decisorio.
7. contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacional (Presidencia de la República 1996: 119)

Del punto 1 al 4 se observan objetivos de tipo estrictamente defensivos. El punto 5 supondría una articulación entre defensa y política exterior. El punto 6 iría más allá de la defensa y supondría un objetivo de política exterior en donde Brasil buscara influir en la toma de decisiones internacionales. Es de conjeturar que dicho objetivo estaría vinculado con el deseo de Brasil de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. El punto 7 no era tampoco un objetivo de defensa sino más bien de política exterior. Esta postura defensiva quedaría más clara en éste párrafo, al afirmar que Brasil adoptaría una

postura estratégica disuasoria de carácter defensivo basada en fronteras nacionales bien definidas, estrecha relación con los países vecinos y la comunidad internacional, rechazo a la guerra de conquista y búsqueda de solución pacífica de controversias. (Presidencia de la República 1996: 119)

Entre las directrices se destacaría la participación creciente en los procesos internacionales relevantes de toma de decisión, promover la posición brasileña favorable a un desarme global, participar en las operaciones de paz, contribuir a la integración regional, intensificar el intercambio con las Fuerzas Armadas de naciones amigas, proteger el Amazonas y fortalecer los sistemas de transporte, energía y comunicaciones, entre otros (Presidencia de la República 1996: 120).

Sardenberg y Fujita hablarían del documento como un texto ‘conciso en la forma y abarcador en el contenido’ y de ‘aparente simplicidad’(1996: 115). El hecho de que se haya redactado en tan poco tiempo no revelaba para los autores una falta de innovación sino que ‘reflejaba el grado de madurez y convergencia de esa reflexión entre los sectores concernientes’ (1996: 115). Para los autores,

La principal innovación conceptual de la PDN está anunciada en el párrafo que afirma la necesidad de una política de defensa sustentable, en donde se correlacionan de forma inequívoca la seguridad del Estado y el bienestar de la sociedad (Sardenberg y Fujita 1996: 115).

Un segundo aspecto importante de la PDN es la reafirmación del empeño brasileño en mantener un entorno regional pacífico, estable y cooperativo, construido a lo largo de más de un siglo (Sardenberg y Fujita 1996: 116). Para Soares Alsina, la PDN no puede ser vista como una política de defensa propiamente dicha. Su nivel es demasiado general. Para Luiz Gusmao, se trata de un documento que no llega a especificar qué es defensa y qué es seguridad y por lo tanto no se puede definir si se trata de una política de defensa o de seguridad (Soares Alsina 2003: 72). Por otro lado, la PDN subrayaba que actuaba en relación con los intereses nacionales, sin decir cuáles eran. Asimismo, la PDN señalaba que entre sus objetivos de defensa estaba la garantía del estado de derecho y de las instituciones democráticas. Para esto, sin embargo, no hacía falta una política de defensa, sino en todo caso de seguridad (Soares Alsina 2003: 73).

### *La ratificación del TNP*

La diplomacia brasileña fue tradicionalmente reacia a aprobar el Tratado de No-Proliferación (TNP). El argumento central era que el TNP era esencialmente

discriminatorio en tanto dejaba de lado las capacidades nucleares de aquellos países que integraban ‘el club nuclear’ y por lo tanto el TNP convertía una diferencia política y militar en una diferencia jurídica.

En 1995, 170 partes contratantes del Tratado de No Proliferación (TNP) decidieron prorrogarlo por tiempo indeterminado. Desde sus orígenes, el TNP no estuvo ausente de críticas. Uno de los principales cuestionamientos fue su disposición a transformar una situación de facto (algunos pocos estados tienen armas nucleares, la mayoría no las tiene) en una situación de jure (algunos pocos estados tienen el derecho a poseer armas nucleares, el resto no lo tiene). Hacia el mismo año, Brasil aún no había adherido al TNP, participando en la conferencia del 95 sólo como observador. Recién en 1994 Brasil había retirado las reservas hechas sobre el Tratado de Tlatelolco (que creó una zona libre de armas nucleares en las Américas). Brasil aprovechó cada uno de los foros internacionales para denunciar el TNP como un acuerdo injusto y discriminatorio. Al mismo tiempo, Brasil se encargaría de aclarar que los mecanismos de control de la ABACC-AIEA eran más rigurosos que los propios del TNP y que su propia constitución de 1988, en su Artículo 21, establecía que ‘toda actividad nuclear en territorio nacional solamente será admitida para fines pacíficos.’

La negación de Brasil al TNP no implicaba un plan de armas nucleares; implicaba negarse a aceptar un acuerdo que seguía siendo visto como injusto. Brasil no necesitaba adherirse a un acuerdo injusto para demostrar su pacifismo. Su identidad internacional como país pacífico estaba clara en su propia constitución nacional. Esta posición se mantuvo con Sarney, con Collor de Mello y con Itamar Franco mostrando hasta qué punto la posición brasileña era compartida ya sea entre militares como entre diplomáticos. Pero será Cardoso quien operará el giro en esta materia. Es interesante citar un informe llevado a cabo por Itamaraty en 1993 a instancias de Fernando Henrique Cardoso, que en aquel momento se desempeñaba como Canciller. El informe es el resultado de una ronda de reuniones organizadas para reflexionar acerca de los cambios mundiales y la política exterior de Brasil. Al mencionar el estilo diplomático brasileño, el TNP era puesto como ejemplo del siguiente modo:

Al contrario, la adaptación ha sido, para nosotros, la línea que permite el control de riesgos, por estar mucho más cerca al estilo diplomático brasileño (obsérvese la cuidadosa



evolución de la política nuclear, que comienza a mediados del gobierno de Sarney, se acelera con Collor pero evita la solución ‘dramática’ de la firma del TNP) (MRE 1993: : 143-4)

La resistencia, sin embargo, no pudo durar por mucho tiempo y en 1998 Brasil finalmente llevó a cabo la ‘solución dramática’ ratificando el TNP bajo el argumento de que la firma del TNP daría al Brasil mayor proyección internacional y una carta extra para su deseo de ingresar al Consejo de Seguridad en calidad de Miembro Permanente. El mismo mes, Brasil entregaría los instrumentos de ratificación del Tratado de Prohibición Completa de Pruebas Nucleares (CTBT).

Al enviar la firma del TNP a examen del Congreso, el argumento de Cardoso era que su ingreso al régimen haría de Brasil ‘un país respetado, un interlocutor confiable, capaz de dialogar de igual a igual con todas las naciones del mundo, grandes o pequeñas, nucleares o no-nucleares’ (citado en Oliveira 2003: : 9). Algunos medios receptaron positivamente la decisión de Cardoso. La revista *Veja* publicó un artículo bajo el título ‘El delirio acabó. Brasil encierra definitivamente el sueño de los militares de construir una bomba atómica’; y el *Folha de Sao Paulo* uno bajo el título ‘El adiós definitivo’ y luego otro afirmando ‘El Tucano dice que el país no quiere la bomba’ (citados en Oliveira 2003: : 9).

La argumentación de Lampreia fue la siguiente:

El ingreso de Brasil al TNP es visto como una necesidad que tenía Brasil de pagar sus hipotecas que todavía tenía sobre su credibilidad, como también ocurre con la adhesión al Tratado para la Prohibición Completa de Pruebas Nucleares y la decisión de aceptar la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Lampreia 1998: : 13).

Un Diputado Federal por el PT, Paulo Delgado, apoyó la decisión del gobierno de Cardoso de modo similar a Lampreia:

[L]a adhesión al Tratado [debe] constituir una oportunidad para que Brasil, como país que asumió compromisos irrefutables en el área de la no-proliferación nuclear, consagrados inclusive en la Constitución Nacional, reitere con credenciales todavía más legítimas los

propósitos que nortean su política exterior en lo que respecta a la eliminación de todas las armas de destrucción masiva... (Idem).

Tiempo después Celso Amorim explicitaría esta ‘autonomía por la inserción’:

La decisión de suscribir el TNP, tomada en el gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso, no sólo corrobora aquel compromiso [con la no-proliferación y el desarme] sino también responden a nuestro interés en participar de las discusiones sobre el desarme en el ámbito del TNP (Amorim 2000: : 151).

En sintonía con su estrategia de mayor participación combinada con su búsqueda de un reconocimiento internacional de Brasil como potencia media, la gestión de Cardoso intentó al mismo tiempo proyectar mayor credibilidad internacional y acceder a un asiento en el Consejo de Seguridad. Por el lado de la credibilidad, Brasil no sólo aumentó su presencia en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas sino que también ratificó el Tratado de No Proliferación y el Tratado de Prohibición Completa de Pruebas Nucleares (CTBT). Por el lado del Consejo de Seguridad, Itamaraty hizo esfuerzos significativos por articular una alianza de países candidatos a ingresar al Consejo. En el plano internacional de la seguridad, Brasil mostró un nuevo rostro de mayor institucionalización combinado con su deseo de mayor protagonismo. Las cuentas, de algún modo, quedaron parejas. El problema no sería de este modo la inserción brasileña en los foros internacionales de seguridad sino su articulación con el ambiente interno y sus reconfiguraciones en marcha en términos de relaciones civiles-militares y misiones para las Fuerzas Armadas.

### *Ministerio de Defensa*

Uno de los temas recurrentes en la agenda de seguridad entre Brasil y los Estados Unidos era la falta de un Ministerio de Defensa brasileño, largamente resistido por los militares e ignorado por los políticos. El regreso a la democracia implicó repensar este vacío institucional. Aunque Collor apuntó en un comienzo a reducir la autonomía militar, ni su gobierno ni el de Franco pudieron encarar esta cuestión. Fue el gobierno de Cardoso quien decidió avanzar con la idea de crear un Ministerio de Defensa. Este proyecto fue ampliamente apoyado por Estados Unidos, lo que generó aún más la resistencia del sector militar, tradicionalmente anti-norteamericano en sus posturas.

En este sentido, la gestión de Cardoso tuvo que articular posiciones contrarias a Washington (los militares y legisladores) con posturas de mayor diálogo y cooperación (los diplomáticos). El propio Cardoso se inclinó por los segundos, siendo la creación del Ministerio de Defensa prueba de ello.

En su campaña electoral de 1994, Cardoso había planteado su intención de crear un Ministerio de Defensa. Las resistencias por parte del sector castrense a esta creación son bien conocidas y se pueden rastrear a la Constitución de 1946, cuando un grupo de legisladores intentó crear un Ministerio, con el consabido fracaso (Soares Alsina 2003: 60).

Una revisión de los discursos esgrimidos y los debates que ocasionó la idea de un Ministerio de Defensa sugiere que no hubo *una* motivación central para avanzar con este proyecto sino *varias*. Es posible identificar al menos cuatro líneas argumentales que abrieron el espacio para justificar un Ministerio de Defensa. La primera fue la menos política y tuvo que ver con la relación cada vez más necesaria entre las distintas fuerzas del país *vis a vis* los nuevos desafíos a la seguridad: drogas, narcotráfico, crimen, medio ambiente, etc. El argumento era que un Ministerio de Defensa haría posible una mejor articulación entre las fuerzas. El segundo argumento tuvo que ver con las relaciones entre civiles y militares en Brasil y la movida que representaba un Ministerio de Defensa: subordinar aún más el margen de maniobra de los militares brasileños y ponerlos bajo las órdenes un ministro, en lo posible un civil. El tercer argumento tuvo que ver con la identidad democrática de Brasil en el mundo. Un estudio de entonces observaba que de 179 países analizados sólo 23 no poseían un ministerio de defensa. En su mayoría se trataba de estados muy pequeños o islas o archipiélagos. De los estados más importantes, Japón, México y Brasil eran los únicos tres que no poseían un control centralizado de sus Fuerzas Armadas (Soares Alsina 2003: 62). El cuarto argumento tendría que ver con el Consejo de Seguridad. Dificilmente Brasil accedería a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad sin antes mostrar al mundo que el manejo de su defensa y seguridad estaba en manos civiles, articuladas en un Ministerio de Defensa. En un sentido ‘ascendente’, el primero fue un argumento de tipo organizativo. El segundo hacía al nudo de la relación civil-militar. El tercero y el cuarto tendrían que ver con la identidad

internacional que Cardoso intentara proyectar: un Brasil estable y democrático llamado a ocupar un lugar destacado en los asuntos internacionales.

El proceso de creación del Ministerio no fue fácil. Desde el comienzo mismo del proyecto, cuando sólo era una expresión de deseos, Cardoso enfrentó resistencias dentro del sector militar. La marina sería la fuerza que más resistencia presentaría, sugiriendo que el Ministerio de Defensa podría bien reemplazar al Estado Mayor pero que esto no debía implicar eliminar los otros ministerios pertenecientes a cada fuerza. La Aeronáutica, por el contrario, sería la más predispuesta. Su propio Ministro Lélío Lobo afirmaba luego en una entrevista que ‘cada fuerza tenía su propia política de defensa nacional y eso no era bueno’ (Soares Alsina 2003: 66).

Al nombrar a los jefes de las fuerzas, Cardoso les transmitiría la idea de crear un Ministerio de Defensa. El General Benedito Onofre Leonel, Jefe del Estado Mayor, enfatizaría la palabra ‘intención’ en lugar de ‘decisión’ de manera de dejar claro que aún restaba mucho por negociar y analizar entre militares y civiles. Luego, Leonel le manifestaría a Cardoso que, de acuerdo a sondeos provisorios, el 70% de los oficiales se oponían a la creación del ministerio, aunque también afirmaban no poseer toda la información necesaria para opinar con sólidos fundamentos. (Soares Alsina 2003: 61)

El General Leonel fue el encargado de pensar los detalles de la creación del Ministerio de Defensa. Esta decisión de Cardoso sumó dudas dentro de las FFAA, que comenzaron a sospechar que el propio Leonel estaba preparando su nombramiento como Ministro de Defensa (Soares Alsina 2003: 63). Más allá, el nombramiento de un militar daba a entender que la impronta castrense en todo el proceso sería significativa.

El momento elegido para anunciar la creación de un Ministerio de Defensa también es significativo. El mismo se hizo durante la reunión del Grupo de Río en Asunción, el día 24 de agosto de 1997. El dato a destacar es que una semana antes, la Argentina había sido designada por los Estados Unidos como Aliado extra-OTAN, una categoría de aliado otorgada sólo a unos pocos países.<sup>54</sup> Esta designación dejaba ver

---

<sup>54</sup> Hasta ese momento, sólo siete países poseían esa categoría: Australia, Israel, Corea del Sur, Egipto, Japón, Jordania y Nueva Zelanda.

que en materia de seguridad internacional, Washington estaba premiando más a Buenos Aires que a Brasilia. El hecho, sin duda, aumentó la percepción de que la falta de un Ministerio de Defensa no era funcional a una inserción estratégica internacional que fuera confiable. Esta percepción se vio reforzada cuando Carlos Menem, inmediatamente luego de dar a conocer la designación de Aliado extra- OTAN, afirmaría que el lugar de América Latina en el Consejo de Seguridad debía estar organizado en términos de un “asiento rotativo”. En este contexto es que Fernando Henrique Cardoso anunciaría la creación de un Ministerio de Defensa. La observación de Jorge Zaverucha al respecto es que ‘por la génesis de su creación, se percibía que el MD no fue primordialmente creado para ayudar a someter a los militares al control democrático civil. Fue más bien para fines instrumentales’ (Zaverucha 2003: 7)

El Ministerio de Defensa no tuvo su mejor inauguración. La intención inicial de Cardoso fue nombrar Ministro al Embajador Ronaldo Sardenberg. La resistencia de los militares a aceptar un Ministro diplomático fue notoria y Cardoso tuvo que aceptar la presión (Zaverucha 2003: 7). De este modo, el primer Ministro de Defensa fue Elcio Alvares, ex Senador del estado de Espírito Santo y un político sin mucha relevancia nacional. Su nombre fue elegido luego de contactar a varios políticos más relevantes y comprobar que ninguno quería hacerse cargo del Ministerio. Alvares asumió primero como Ministro Extraordinario de Defensa. Sería un Ministro sin Ministerio. Seis meses después, el 10 de junio de 1999 fue nombrado como Ministro de Estado de Defensa. Durante ese intervalo de seis meses, la defensa fue manejada en cinco ministerios: Defensa, Marina, Ejército, Aeronáutica y EMFA.

A un año de su gestión, Alvares verá su cargo comprometido al descubrirse un caso de corrupción de su mano derecha, Solange Resende, involucrada en el lavado de dinero en el estado de Espírito Santo. El Jefe de la Fuerza Aérea, Brigadier Brauer, sugirió que Alvares y Resende debían dejar sus cargos. La reacción de Cardoso fue inmediata, dimitiendo a Brauer y pidiendo la renuncia de Resende. El lugar de Brauer fue ocupado por Carlos de Almeida Baptista, quien por ese entonces se desempeñaba como Juez en el Tribunal Superior Militar. La Fuerza Aérea manifestó su disconformidad con la remoción de Brauer. El Comando da Aeronáutica emitió un comunicado de apoyo a Brauer. El Club Aeronáutico, que agrupa a los oficiales

retirados, también hizo sentir su disgusto con el pase a retiro de Brauer. El Presidente del Club, Brigadier Ercio Braga incluso afirmó ‘no se puede hablar de la legalidad de un gobierno que, por su acción, se torna ilegítimo, dado que el compromiso del militar es con la nación, no con el Gobierno’ (citado en Zaverucha 2003: 9). El Brigadier Ivan Frota, por su parte, defendió la idea de realizar un *impeachment* a Cardoso y otro oficial del Ejército, Jair Bolsonaro, propuso que Brasil siguiera el modelo de Hugo Chávez: un militar en la presidencia (Zaverucha 2003: 9).

Luego de marchas y contramarchas, finalmente, el 24 de enero de 2000, Geraldo Quintao reemplazó a Alvares. En una movida política, Quintao apuntó a ganarse el apoyo de las fuerzas y en su primer discurso anunció más dinero para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas y un aumento salarial (Castro 2000: 24). Los recursos no llegaron. El Comandante del Ejército, General Gleuber Vieira, criticó a Quintao por no cumplir lo prometido. Cardoso reaccionó pasándolo a retiro, hecho que, sumado al pase a retiro de Brauer, desencadenó una crisis institucional. En un acto de desagravio, 155 generales de todo el país se reunieron en Brasilia para ‘deliberar’ sobre el asunto. Cardoso entendió el mensaje y anunció, a través del General Alberto Cardoso, Jefe de Gabinete de Seguridad Institucional, que Gleuber no sería dimitido en su cargo.

La gestión de Quintao apuntó a ganarse el apoyo de los militares. En el año 2001, en una visita al estado de Roraima, Quintao incorporó el discurso de los años 70, contrario a la demarcación de tierras indígenas continuas. Esto implicó en la práctica desandar el camino iniciado por Collor de Mello, responsable por la demarcación del área yanomami. En dicha ocasión, Quintao diría: ‘una demarcación continua donde no puede ser continua, que fue hecha por incompetencia o por necesidad de un presidente de la República de aparecer bien afuera porque estaba cayendo aquí, le sirvió de pésimo ejemplo’ (Zaverucha 2003: 11). Jorge Zaverucha (2003: 11) destaca el hecho de que Quintao aceptó que más de la mitad de los cargos del Ministerio de Defensa fuesen indicados por militares y que, en el organigrama oficial, su cargo apareciera al lado, en vez de arriba, de los comandantes militares. ‘Cumplió contento el papel que le fue confiado por FHC: ser discreto para no crear conflictos con los militares’ (2003:11). Esto significó, en la práctica, que Quintao y el Ministerio de Defensa pasaron a ocupar el lugar que cumplía el Estado Mayor, siendo más una

recepción de discursos y demandas que una agencia de planificación centralizada. Así, Quintao no supo o no pudo integrar militarmente a las fuerzas y atendió corporativamente las demandas de presupuesto por separado. El resultado de esta situación, observa Zaverucha, es que ‘el arreglo institucional que resultó de la creación del Ministerio de Defensa torna al Ministro de Defensa mucho más en un representante de los militares ante la Presidencia de la República que en un gobierno de los militares’ (2003: 13).

### *Amazonas*

Uno de los asuntos de seguridad que gozó de continuidad a lo largo de las administraciones de Collor, Franco y Cardoso fue la atención de la región amazónica desde una perspectiva de seguridad. Los militares fueron los principales impulsores de esta mirada hacia la región representándose como los encargados de llevar adelante una cruzada nacional-desarrollista en la región, teniendo como principal oponente a los actores no estatales legales (grupos ambientalistas, Movimiento sin Tierra) e ilegales (narcotraficantes y criminales). El Amazonas es un territorio de amplias proporciones y ocupa casi el 58% del territorio nacional. Con el crecimiento de Brasil como productor, lugar de paso y de consumo en el mercado global de la droga, el control sobre áreas remotas dentro del territorio se volvió un tema de creciente importancia en la agenda de seguridad. Esto se vio complicado aún más en tanto la región se volvió un tema de alto perfil para organizaciones internacionales dedicadas al ambiente, los derechos humanos y las cuestiones indígenas.

En su anuncio de la nueva política de defensa, Cardoso hizo referencia al Amazonas como la prioridad estratégica número uno de su gobierno. La presencia de bandas armadas en la frontera y del crimen organizado a nivel internacional justificaba la actitud enmarcada en la nueva política de defensa nacional (*O Estado de Sao Paulo*, 8 de noviembre de 1996). Por cierto, el párrafo 2.12 de la PDN se expresa de este modo:

En el ámbito regional, persisten zonas de inestabilidad que pueden contrariar intereses brasileños. La acción de bandos armados que actúan en países vecinos, en los confines del Amazonas brasileña, y el crimen organizado internacional son algunos de los puntos que provocan preocupación’ (Presidencia de la República 1996: 118).

El punto a tener en cuenta es que al nombrar la región del Amazonas como la prioridad central en términos estratégicos, el gobierno de Cardoso parecía coincidir con los intereses militares puestos en esa región. Claro que las motivaciones, en principio, serían diferentes. Mientras que para Cardoso la región amazónica se veía amenazada por la presencia de grupos guerrilleros, narcotraficantes y criminales de varios tipos, para los militares la región se veía amenazada, esencialmente, por los intereses de las potencias centrales, en cooperación con organizaciones no gubernamentales internacionales, en internacionalizar la región y ponerla fuera de la soberanía exclusiva de Brasil. Mientras que desde la elite política, las percepciones militares acerca de la internacionalización del Amazonas fueron acusadas varias veces de ‘paranóicas’, desde el sector militar no existe quizás desafío más importante que preservar la soberanía sobre la región y evitar su internacionalización.<sup>55</sup> Esta percepción militar es clave para entender la misión militar, sus tácticas y despliegues de fuerzas.

Como se dijo anteriormente, el fin de la Guerra Fría y el acercamiento político con la Argentina dismantelaron las principales hipótesis de conflicto que los militares brasileños sostuvieron por varias décadas. Así lo expresaba, en 1995, el Almirante Vidigal:

De las tres hipótesis de guerra que...dominaron el pensamiento militar en estos países – guerra global, guerra subversiva y guerra regional – las dos primeras perdieron su *raison d’être*, quedando sin credibilidad; la tercera, la hipótesis de la guerra regional...perdió todo sentido luego de que se hizo evidente la necesidad de que los países de cada región crearan bloques económicos e incrementaran su cooperación en la esfera política...(citado en Martins Filho y Zirker 2000: 108)

Esta reconfiguración del mapa global y regional trabajó a favor de nuevas hipótesis de conflicto. Es dentro de este marco donde hay que entender cómo los militares brasileños ponen el Sur en un segundo lugar y concentran sus esfuerzos en el Noroeste. La percepción de los militares brasileños consistió básicamente en suponer

---

<sup>55</sup> En palabras del Almirante Mário César Flores ‘(...) no sería exagerado afirmar que el Amazonas es el gran desafío brasileño a la seguridad nacional (...) a final de siglo XX e inicio del XXI. Es preciso que Brasil sea capaz de controlar su Amazonas’ (Flores 1996: 99).



que los clivajes políticos y estratégicos habían dejado de pasar a lo largo de la línea Este-Oeste para pasar a lo largo de la línea geográfica Norte-Sur. Así, Brasil quedaría más expuesto a las presiones e intereses de las potencias dominantes, con eje en los Estados Unidos. En la línea Norte-Sur, las principales amenazas a las seguridad no serían las clásicas amenazas producto de los dilemas de seguridad entre estados. Se trataba, por el contrario, de nuevas amenazas en donde cuestiones como las drogas, las migraciones y el medio ambiente serían ‘seguritizadas’ en la agenda de los países centrales. Esto sin duda traería consecuencias para Brasil. El deber de injerencia, en la mirada brasileña, no había desaparecido sino que había modificado los motivos que justificarían la intervención. El cuidado del medio ambiente sería uno. Así lo expresaba en esos años el Almirante Vidigal

Los principios básicos que gobernaron las relaciones internacionales hasta la Guerra del Golfo – no intervención y auto-determinación – son, en el mundo contemporáneo, ignorados por las grandes potencias que predicán la intervención, a condición de que, en sus estimaciones, haya un riesgo a la democracia, una grave violación a los derechos humanos, la posibilidad de una tragedia ecológica, una amenaza a la paz, u otra razón noble que los idealistas del planeta puedan encontrar en el momento oportuno (citado en Martins Filho y Zirker 2000: 112)

Un artículo de Machado e Costa sobre las políticas de defensa de Brasil daría cuenta del escenario bajo el cual trabajaban los militares brasileños:

Los militares brasileños contemplan, en sus hipótesis de conflicto, la posibilidad de una intervención armada en nuestro territorio, en particular en el Amazonas, conducida por una potencia o una coalición de potencias desarrolladas. Según este entendimiento, acciones militares podrían, siguiendo el ejemplo de la coalición formada durante la Guerra del Golfo, ser emprendidas contra los supuestos agresores de patrones éticos o de normas de aceptación universal. Así, las potencias occidentales podrían juzgarse con derecho de monitorear áreas de inestabilidad y, si juzgasen apropiado, intervenir en los casos en que el interés colectivo estuviera bajo amenaza. Sería la aplicación práctica del concepto de *devoir d'ingérence*, debidamente amparado por el aval de los organismos multilaterales (Machado e Costa 1999: 72).

El autor citaría al General norteamericano Patrick Hughes, Jefe de la Agencia de Informaciones de Defensa. En una conferencia del 9 de abril de 1998, cuya tema era

*Las Amenazas posibles a los Estados Unidos hacia 2018*, Hughes afirma que ‘en caso de que Brasil resuelva hacer uso del Amazonas de forma de poner en riesgo el medio ambiente, con consecuencias para los Estados Unidos, tendremos que estar prontos para interrumpir ese proceso inmediatamente’ (Citado en Machado e Costa 1999: 92). Un año después, el General Roberto Jugurthe Camara Senna diría lo siguiente:

El Ejército brasileño está haciendo los arreglos finales de una nueva doctrina para el despliegue de fuerzas militares en la región, la cual es hoy su prioridad: Amazonas. La llamada Doctrina Gama para operaciones selváticas busca llenar un vacío táctico y estratégico en la conceptualización de la guerra en la región, rechazando enemigos externos o internos (citado en Martins Filho y Zirker 2000: 120).

La percepción del sector militar era básicamente que el nuevo orden mundial significaba una reconceptualización de la soberanía. La no-intervención ya no sería un principio sagrado a ser respetado sino que ahora la soberanía estaría condicionada al uso responsable por parte de los gobiernos. El temor, entonces, no sólo eran los intereses materiales de las grandes potencias sino un nuevo discurso basado en la soberanía como siendo ‘limitada’, ‘restringida’, ‘compartida’ y ‘erosionada’. Este discurso debía ser resistido no sólo a nivel diplomático sino mediante la preparación de las Fuerzas Armadas para la intervención efectiva en su territorio. Tanto la idea de estado como su base material (el territorio) se encontraban amenazadas. La cuestión ambiental sobre el Amazonas sería entonces un punto estratégico a ser preservado. Pero la región no sólo era vista desde la óptica ambiental. Se trataba, también, de cuestiones vinculadas con los derechos indígenas, el respeto a sus culturas y la cuestión de las tierras dadas (o no) a grupos aborígenes reclamando la propiedad sobre ellas. La vulnerabilidad de la región, en el fondo, tendría que ver con la brecha de desarrollo entre Brasil y los países desarrollados y entre las distintas regiones dentro de Brasil. El vacío poblacional y la ausencia de desarrollo en la región, pasarían a constituir también cuestiones vinculadas con la seguridad. El Amazonas, de este modo, se convertirá en una región en donde ambiente, derechos humanos y desarrollo estarán vinculados con la seguridad y por lo tanto entrará en el radar conceptual y político de las Fuerzas Armadas. De nuevo en palabras del Almirante Vidigal:

Las principales amenazas de los países en desarrollo provienen de sus relaciones con las naciones ricas y poderosas (citado en Martins Filho y Zirker 2000: 113).

Refiriéndose a las nuevas amenazas (proliferación, conflictos étnicos, terrorismo, fundamentalismo islámico, migraciones, medio ambiente, fragmentación territorial), Machado afirma que ‘Los países sudamericanos [...] no comparten con las naciones desarrolladas la mayor parte de las preocupaciones inherentes a las nuevas amenazas. Ellos deben prestar atención hacia otro conjunto de riesgos y coerciones, implícitos en el proceso de globalización y que pueden, en cualquier momento, desestabilizar estados con instituciones democráticas frágiles y economías en fase de afirmación. Un ejemplo es el libre movimiento de flujos de capital, que expone a países emergentes como Brasil a grandes vulnerabilidades’ (Machado e Costa 1999: 75).

En una entrevista que Martins Filho y Zirker hacen al Brigadier General Sérgio Xavier Ferolla, ex Jefe de la Fuerza Aérea y fundador de Embraer, los autores dialogan sobre las nuevas amenazas a Brasil. Los autores sintetizan su visión del siguiente modo:

[H]oy, en su visión, el “enemigo” de Brasil es “el Hemisferio Norte, principalmente los Estados Unidos”, de donde vienen los obstáculos tecnológicos puestos en el camino al desarrollo de proyectos militares de alta tecnología por parte de Brasil. Más allá, en su opinión, el apoyo de las Naciones Unidas no hace legítima a la intervención multinacional como la Guerra del Golfo, porque el Consejo de Seguridad “está dominado por cinco países que determinan qué deben hacer los otros”. Es desde esta perspectiva, entonces, que proponemos cuidar el Amazonas, percibida por los militares como la principal “vulnerabilidad estratégica” del Brasil contemporáneo (Martins Filho y Zirker 2000: 113-4).

Por el lado de Cardoso, su gobierno emitió un decreto que minaba una ley anterior puesta en marcha por Fernando Collor y que proveía una demarcación y un reconocimiento legal a las tierras indígenas. El nuevo decreto daría a los dueños de la tierra y a los granjeros un recurso legal para defender sus intereses. Las comunidades indígenas reaccionaron, argumentando que este decreto podría reducir de manera drástica sus territorios. El tema en cuestión fue a la Corte Suprema, la cual finalmente se inclinó por apoyar el decreto de Cardoso. Con la presión de organizaciones no

gubernamentales internacionales a favor de las poblaciones indígenas, estos derechos fueron transformándose y pasaron de ser vistos como una cuestión social a ser vistos bajo el prisma de la seguridad nacional, dejando menos espacio para la gestión de civiles y más para la de militares (Strategic Survey 1996/7: 96).

El Sistema de Vigilancia del Amazonas (Sivam) fue un instrumento técnico de apoyo al Sistema de Protección del Amazonas (Sipam). El proyecto, curiosamente, comenzó con la gestión de Collor de Mello, con la intención de obtener información y coordinar la labor de las distintas agencias del gobierno luchando en contra de actividades ilegales y protegiendo el medio ambiente. Con la renuncia del Collor y el arribo de Itamar Franco, sucedido luego por Cardoso, los militares fueron ganando cada vez más espacios dentro del proyecto, en particular la Fuerza Aérea. Aunque, de modo irónico, el sistema tecnológico de radares fue provisto por una empresa de Estados Unidos, los aviones utilizados serán brasileños y toda la información obtenida quedaría completamente en manos del gobierno de Brasil. A partir del Sipam y el Sivam, los militares dirigieron el entrenamiento de sus fuerzas bajo la hipótesis de conflicto en el Amazonas. Así, el ejército comenzó a entrenarse en tácticas de guerra irregular, la marina en conflictos rivereños y la fuerza aérea en el control aéreo de fronteras vecinas. En 1995, las Fuerzas Armadas anunciaron que habían completado ‘la mayor operación militar realizada en el Amazonas’ – Operación Tarauacá – involucrando seis mil hombres de la marina, el ejército y la fuerza aérea en tres frentes en los estados de Acre y Amazonas (Martins Filho y Zirker 2000: 117).

## **Conclusión**

### *El gobierno de Collor de Mello*

El período de Collor fue tan breve como intenso. Su gobierno se propuso llevar a cabo una ‘reconstrucción nacional’, modernizar a Brasil e insertarlo en la corriente central de Occidente, caracterizada por el ‘paquete’ de democracia, economía de mercado, derechos humanos y medio ambiente. Para entrar en este esquema, Brasil debía trabajar a lo largo de todo el tablero, tarea que Collor auspició de un modo desordenado y hasta inocente.

El lugar del mundo en el discurso de Collor será crucial. El ‘mundo’ no será objetivamente el conjunto de todos los estados. El ‘mundo’ será esencialmente Occidente y tendrá el rostro de la democracia y la apertura hacia la globalización, un proceso que abría nuevos horizontes para la inserción brasileña en ese ‘mundo’. La descripción de ese ‘mundo’ y las políticas orientadas para ingresar en él fueron dos procesos mutuamente constitutivos. El gobierno de Collor miró las transformaciones en marcha en el sistema internacional a través de su deseo por modernizar al Brasil. Estas transformaciones, a su vez, eran ellas mismas una oportunidad para llevar a cabo reformas incómodas al *establishment* político y económico brasileño. El discurso de la globalización no sólo se inscribía en una mirada optimista del fin de la Guerra Fría sino también en una buena excusa para implementar reformas internas, todo bajo la idea de que ‘no hay alternativa’ y en la necesidad de dejar a atrás a John Keynes. Con el tiempo, Collor aprendería que Occidente haría un uso ambivalente de los economistas, proclamando a Adam Smith en el exterior y defendiendo a Keynes en el interior.

El mandato del gobierno de Collor hacia el estado fue claro: la modernización. El gobierno de Collor llevó a adelante un conjunto de símbolos y políticas que intentaron dejar de lado el discurso del ‘desarrollo’, anclado ideológicamente en el nacional-desarrollismo y reemplazarlo por el discurso de la ‘modernización’ anclado ideológicamente en el neoliberalismo de la post-Guerra Fría. Es acá en donde Collor encontró más resistencias para implementar sus programas. En este sentido, la experiencia de Collor ilustra un caso interesante caracterizado por el intento de reconstruir una identidad internacional para Brasil y las resistencias encontradas en el sector diplomático y militar. Estas resistencias se vieron aumentadas a partir de la falta de legitimidad de su gobierno, producto del estancamiento económico y la crisis política producto de los escándalos de corrupción. Quien venía a modernizar a Brasil terminó involucrado en viejas prácticas de clientelismo y corrupción. Puesto de otra manera, Collor propuso muchos cambios y transformaciones tanto en el orden interno como externo, pero no tuvo el poder de maniobra y la legitimidad necesarias para articular con las elites políticas y económicas semejantes transformaciones. En la práctica, esto significó una brecha entre motivaciones iniciales y resultados finales, entre deseos de transformación y necesidad de resignación. Algunas maniobras

tuvieron más éxito, como el caso de los avances en materia de integración regional. Otras maniobras enfrentaron más obstáculos, como los intentos de limitar la autonomía de los militares o de reeditar la alianza con los Estados Unidos. Para Cruz Junior *et al.*:

...el gobierno de Collor se caracterizó por la adopción de una variedad de “políticas exteriores” en lugar de la aplicación de un patrón de conducta acordado y uniforme (Cruz Junior, Cavalcante *et al.* 1993: 121).

Marco Carvalho Viera dejar ver los motivos detrás de esta falta de articulación:

[E]l presidente Collor de Mello supo percibir la magnitud de los cambios que el mundo experimentaba al final del siglo XX y el papel fundamental que le cabía en cuanto promotor del proceso de modernización de Brasil. Sin embargo [...] su vigor desordenado de reformar las agendas interna e internacional del país no fue capaz de dar un sentido coherente a las transformaciones por él idealizadas. La falta de conocimiento específico sobre las posiciones y la identidad tradicional de Brasil en los foros de negociación internacional no permitió una actuación más cautelosa y racional por parte del presidente (Carvalho Viera 2001: 280).

No sólo los sectores externos al círculo íntimo de Collor plantearían resistencias. El propio Collor, en un período corto de tiempo, fue experimentando cierta desilusión con el sistema internacional y las posibilidades concretas para una inserción más positiva de Brasil en el mundo. Así, el ‘primer’ Collor es un Collor modernizante y voluntarista que evita hablar de desarrollo y prefiere hablar de modernidad y de inserción en el Primer Mundo. El ‘segundo’ Collor vuelve al tema del desarrollo y a la falta de reciprocidad en el sistema internacional. Distinguiendo estas dos etapas, Marco Carvalho Vieira (2001) analiza cómo el caso de Collor muestra el rol de Itamaraty en moldear conceptualmente los lineamientos de la política exterior. Esto supone señalar las dos etapas en el discurso internacional de Collor. Una primera etapa más liberal, optimista y voluntarista, en donde Itamaraty queda excluido en la construcción conceptual y una segunda etapa, más a tono con el Mito de Rio Branco, en donde Itamaraty gana posiciones y retoma viejos temas de la política exterior de Brasil. Dicho de otro modo, ‘significa decir que las ideas liberales que sobresaldrían en los centros de poder a comienzos de los 90, fueron asimiladas de acuerdo con las

visiones del mundo y las identidades institucionales preexistentes' (Carvalho Vieira 2001: 246).

El lugar de la región tuvo resultados dispares. La 'región' para Collor fue esencialmente representada en términos hemisféricos. Para Collor, la relación con Estados Unidos y con América Latina no era, ni debía ser, una relación identitaria 'de suma cero'. El gobierno de Collor entendió la necesidad de avanzar con el esquema de integración del Mercosur (y de ahí su adelanto significativo en este sentido durante su gestión) pero de ninguna manera dicho esquema era visto como un fin en sí mismo. El Mercosur tenía una motivación política (consolidar las democracias) y una motivación económica (consolidar los mercados regionales y ampliar la voz de negociación internacional) pero no tenía una motivación identitaria. El Mercosur no tendría así una lógica de construcción de comunidad, en donde las identidades se expanden para incorporar la Otro. La lógica del Mercosur sería la de una alianza: para la democracia y para negociar mercados externos. Puesto en conceptos de Alexander Wendt, la identidad Kantiana en construcción en la región no tendría la profundidad de las convicciones sino del cálculo. El punto no es discutir si el Mercosur avanzó o no durante su gestión. El punto a destacar es que el sentido que el Mercosur tenía para Collor estaba basado en su deseo de modernidad y apertura y el acuerdo regional bien serviría para anclar esta política.

En el otro extremo, la relación con los Estados Unidos sufrió alteraciones. Collor quiso de algún modo reeditar el alineamiento con Washington que caracterizó a Brasil desde el Barón de Rio Branco hasta poco después de la Segunda Guerra Mundial. Ni las condiciones domésticas, ni los intereses externos, sin embargo, consolidarían esta alternativa. Maria Regina Soares de Lima realiza dos observaciones importantes respecto al modelo de política exterior de Collor, en particular esta idea de re-editar la alianza estratégica con los Estados Unidos. Primero, la autora señala que, de acuerdo a la información relevada, el Ministerio de Relaciones Exteriores 'no tuvo un papel protagónico en la formulación de la política exterior de Collor' (Lima 1994: 40). Esta observación, sin embargo, es luego cualificada al señalar tres excepciones: el acuerdo con la Argentina y la Agencia Internacional de Energía Atómica, el Acuerdo 4+1 entre el Mercosur y los Estados Unidos y el rol que luego tendrá Celso Lafer un vez que asuma al puesto más alto en

Itamaraty. Segundo, Lima sostiene que el paradigma de la alianza especial casi estaba llamado a su fracaso. Tanto durante Vargas como durante los militares, por ejemplo, la alianza con los Estados Unidos gozaba de un amplio apoyo interno y ‘era consistente con los valores de los detentadores del poder político, y de ella se derivaban recursos, materiales y simbólicos, para un número de actores políticos importantes dentro y fuera del aparato del Estado’ (Lima 1994: 41). Esta configuración, señala Lima, no existió en el gobierno de Collor de Mello. La idea de una modernización vía internacionalización chocó ampliamente con diversos sectores de la elite política, económica y militar brasileña, que pensaría el desarrollo más como un proyecto nacional con base industrial. Esta es la descripción del escenario político que, según Lima, bloqueó una nueva configuración de política exterior:

En el plano de los intereses de diversos sectores de las elites, también se puede argumentar que hasta la puesta en práctica de las reformas orientadas hacia el mercado y de políticas de control de la capacitación bélica y tecnológica de las Fuerzas Armadas –contrapartida brasileña para reconstruir una relación especial con Estados Unidos -, tropezó con los intereses constituidos en los ámbitos empresarial, sindical y militar. El éxito y la larga permanencia en el tiempo de la estrategia de industrialización y la naturaleza pactada de la transición política elevan considerablemente los costos del cambio para los actores económicos fundamentales y genera mayores riesgos para la estabilidad institucional de políticas de convergencia con Estados Unidos en el área militar y de seguridad (Lima 1994: 42).

Resulta importante resaltar cómo Lima introduce el reparto de fuerzas, producto de la transición democrática, en la ecuación de política exterior. Así, la resistencia del sector militar aparece como un elemento que bloqueó la posibilidad de construir una relación de mayor convergencia con los Estados Unidos.

El punto a destacar, sin embargo, es que más allá de las limitaciones encontradas, la crisis del gobierno de Collor no implicó un giro hacia la estrategia más globalista. De hecho, Collor lograría fragmentar la coalición globalista, en particular la actitud reacia a aceptar restricciones internacionales en materia nuclear o la apertura comercial unilateral. En este sentido, Hirst y Pinheiro señalan que



A pesar de su brevedad, este gobierno marcó profundamente a Brasil, tanto en lo que se refiere a opciones de políticas domésticas, como a las alternativas de su perfil internacional (Hirst y Pinheiro 1997: 97).

La etapa inaugurada en 1990, que dio inicio al período de consolidación democrática brasileña, corresponde, en el campo de la política exterior, a la ruptura de un consenso construido a partir de 1974 sobre la base de una sólida estructura burocrática con el apoyo de las elites políticas y económicas del país. Se trataba, fundamentalmente, del proyecto de inserción autonomista, cuyas premisas orientadoras priorizaban una actuación independiente y activa en el sistema internacional (Hirst y Pinheiro 1997: 98).

Siguiendo esta línea, los debates de política exterior después de Collor ya no serían los mismos. Si Collor no pudo reconstruir una nueva identidad internacional para Brasil, hizo todo lo necesario como para desestabilizar la identidad internacional que se venía reproduciendo, aunque con algunas diferencias, desde 1974 en adelante. En este sentido, Hirst y Pinheiro señalan que la crisis de Collor afectó a Itamaraty, provocando ‘silenciosas controversias al interior de la propia corporación diplomática’ que rompieron ‘la noción consagrada de que continuidad y consenso constituían aspectos inviolables de la política internacional del país’ (Hirst y Pinheiro 1997:101). La crisis, incluso, no sólo puso en cuestión la continuidad en la política exterior y el consenso dentro de la corporación sino también la relación entre Estado y sociedad: la política exterior ya no podía ser el resultado de una elite burocrática estatal sino que debía abrir el juego a las fuerzas de la sociedad civil. Esta politización en Itamaraty ‘llevó a establecer una diferenciación entre posturas más próximas a los ideales neodesarrollistas y, consecuentemente, nacionalistas, y posturas más sintonizadas con el neoliberalismo, con un sentido más cosmopolita’ (Hirst y Pinheiro 1997:101). Estas diferencias encontraron en un tema en particular (la relación con los Estados Unidos) el lugar para explicitar posturas: alineamiento para buscar legitimidad internacional versus distanciamiento para buscar margen de maniobra.

El discurso de Collor de Mello no llegó a sedimentar y por lo tanto duró hasta lo que dura su gestión: 1992. Esta es la diferencia, siguiendo a Valença, entre dominación y hegemonía. Según el autor:

[L]o que Collor intentó no fue una reestructuración sino un desplazamiento del bloque de poder; su gobierno fue tan conservador como los que lo precedieron. Colocaría a Collor en el contexto de la noción Gramsciana de dominación (como opuesta a hegemonía). Cuando una facción de la clase dominante se eleva al poder y permanece en ella por la fuerza (y no sólo mediante la fuerza física), aumentan las chances de que el proceso de acumulación será interrumpido, con la concentración de las ganancias en pocos – y no necesariamente los más productivos – sectores económicos (Valenca: 147).

### *El gobierno de Franco*

Durante la gestión de Itamar Franco, el lugar de Brasil en el mundo fue visto como un lugar más complejo y desafiante que aquel mundo analizado por Collor al momento de asumir. El estado en la gestión de Franco, se vería enredado en cómo alcanzar la estabilidad económica, sanear las finanzas recortando gastos y privatizando empresas estatales y, al mismo tiempo, cuestionar la gestión de su predecesor y ex jefe. La región cobraría un impulso renovado y sería resignificada en el discurso. Ya no sería vista en clave comercial y como un paso hacia la integración hemisférica sino que sería vista como el punto de partida para una inserción global económica y política de Brasil. En este sentido, Amado Cervo sostiene que Itamar Franco retomaría el discurso del desarrollismo y por lo tanto América del Sur sería vista no como el lugar de apertura de un mercado más amplio y global sino como un ‘apoyo logístico a los sistemas productivos nacionales en un esfuerzo de desarrollo sustentado’ (Cervo 1997: 17). En un sentido similar se expresa Mónica Hirst:

El gobierno de Itamar Franco intentó recuperar una posición internacional marcada por la condición de “país en desarrollo”. La identidad de Brasil como una nación continental, como una nación con intereses múltiples en la globalización de la economía mundial y como un agente importante en el proceso de la regionalización hemisférica fue reforzada (Hirst 2001: 344).

El gobierno de Franco fluctuó entre un neoliberalismo no muy querido y un desarrollismo agotado. Hirst y Pinheiro hablan de un ‘mantenimiento de las políticas iniciadas con anterioridad, junto con la adopción de un posicionamiento marcado por la condición de país en desarrollo’ (Hirst y Pinheiro 1997: 103). En este sentido, las autoras señalan las diferencias que despertaron esta postura un tanto ambigua:

En su conjunto, ellas reflejaron los diferentes proyectos de inserción exterior que se debaten en Brasil: un país continental (“país ballena”), una nación con intereses múltiples en la dinámica de globalización de la economía mundial (“*global trader*”) y un actor protagónico en el proceso de regionalización en curso en el ámbito hemisférico (“socio privilegiado”) (Hirst y Pinheiro 1997: 103).

Durante el período de Franco, se producirá en Itamaraty una división entre aquellos deseosos de un alineamiento más cercano con los Estados Unidos (al estilo Menem) y otras más deseosos de pensar una política exterior más autónoma y pensar a Brasil como una potencia media. Se podría decir que ninguna triunfaría rotundamente aunque el discurso de un Brasil continental cobraría más impulso y por lo tanto se hablaría de Brasil como *global trader* y se profundizan las relaciones con otras “potencias medias” como China, India y Rusia. Esto se vio reflejado en la gestión ante Naciones Unidas (Brasil presenta su candidatura al Consejo de Seguridad); en América Latina (Brasil presenta la propuesta del ALCSA y relanza la cooperación económica y en infraestructura con Venezuela, Colombia, Uruguay y Bolivia.). En este sentido, el ALCSA debería ser visto como una alternativa al ALCA en el contexto de una relación con los Estados Unidos no sería la mejor: patentes, informática, medio ambiente, y derechos humanos conformarían una agenda bastante negativa.

A pesar de estas divisiones, Itamaraty se encargó de traducir la política exterior de Itamar Franco al estilo discursivo de la diplomacia brasileña, inscribiendo gran parte de la política exterior bajo los meta-conceptos de desarrollo y universalismo. Así, al final del gobierno de Itamar Franco, una agenda prácticamente nueva, con algunas excepciones, como la negativa a firmar el TNP, estaba completamente procesada en términos de los conceptos itamaratianos (Arbilla 2000: 362). El informe elaborado por Itamaraty da cuenta de esta recaptura del discurso diplomático y el manejo de tiempos propios de la Cancillería brasileña, que no serían los de Collor de Mello:

Al contrario, la adaptación ha sido, para nosotros, la línea que permite el control de riesgos, más estar mucho más cerca al estilo diplomático brasileño (obsérvese la cuidadosa evolución de la política nuclear, que comienza a mediados del gobierno de Sarney, se acelera con Collor pero evita la solución ‘dramática’ de la firma del TNP). Lo mismo se

puede apreciar en otros temas, como en la configuración de una actitud más positiva en la defensa de la democracia en el continente (sin llegar a los extremos de algunos vecinos en la ‘segunda condena’ a Cuba), en la aceptación de formas de cooperación internacional en cuestiones ambientales (siempre a la luz de la comprensión de los límites de la soberanía) en los temas nuevos del GATT, etc. En verdad, los procesos de cambio por la vía de la adaptación fueron, en buena medida, sostenidos y conducidos institucionalmente (salvo en algunos momentos, como en la anticipación de la entrada en vigor del Mercosur y ciertos lances de política nuclear de Collor). (MRE 1993: 143-4)

Allí donde Collor de Mello había tenido cierto éxito en marginar a Itamaraty en la construcción del discurso de política exterior y en alejar los reclamos militares mediante ministros que hicieron de contención, Itamar Franco, devolvió a cada corporación su peso histórico relativo: Itamaraty volvió a ocupar el rol de intérprete de la política exterior y las Fuerzas Armadas el rol de actor securitizante. Esto no sólo se dio a través de canales castrenses sino también a lo largo de todo el tablero del gobierno. Así, los ministros de Transporte, Comunicaciones, Administración Federal y la Secretaría de Asuntos Estratégicos estarían en manos de militares, además de los cuatro ministerios militares, lo que sumaba para entonces un total de ocho ministerios ocupados por militares. La situación de los militares con Itamar Franco sería entonces compleja y su gobierno debió lidiar con tres anillos o círculos castrenses bien definidos. El primer círculo, naturalmente, sería el conformado por los militares que estaban en el gobierno, ocupando cargos ministeriales, secretarías o asesores. Estos tomaban decisiones y por lo tanto reproducían estilos burocráticos y un *ethos* propio del sector militar. El segundo círculo serían los militares en actividad, que hacían hincapié en las cuestiones castrenses y todo lo vinculado con el presupuesto y el salario. El tercer círculo serían los militares retirados. Estos tendrán el discurso político más cargado de dudas hacia la efectividad del nuevo régimen democrático y lucharían por mantener a las Fuerzas Armadas como un actor político de relevancia. Así, Franco debió compartir con los primeros la toma de decisiones en materia de políticas públicas en general; con los segundos afrontar las cuestiones de defensa en términos de doctrina, equipamiento y salarios; con los terceros resistir los embates políticos hacia el régimen democrático.

Collor hizo hincapié en ‘Occidente’, Franco retomó el ‘universalismo’. Collor habló de ‘modernidad’, Franco retomó el clásico concepto de ‘desarrollo’. Collor habló de

‘América Latina’, el ‘Hemisferio’ o el ‘Cono Sur’; Franco habló de ‘América del Sur’. Ambos hicieron esfuerzos por vincular democracia interna con democracia internacional. Ambos trabajaron a favor de la integración regional, aunque pensándola desde distintos lugares. Ambos apoyaron las políticas de desarme y la firma de compromisos internacionales. Ambos estuvieron condicionados por los discursos diplomáticos de Itamaraty (el primero los resistió y el segundo los acogió) y por el poder discursivo en materia de defensa y seguridad de los militares. De ahí la resistencia diplomática y militar a firmar el TNP.

### *El gobierno de Cardoso*

Fernando Henrique Cardoso llegó a la presidencia con el objetivo de estabilizar la economía y recomponer el sistema político insertando a Brasil como un país confiable y decidido a obtener un lugar destacado en la escena internacional. Crítico del nacionalismo económico, su gobierno decidió avanzar en su programa de reforma del estado, convencido que el fin de la Guerra Fría y la globalización ofrecían un horizonte de posibilidades para Brasil. Haciendo uso de su capital intelectual y político, Cardoso le dio a la política exterior una importancia sustancial, desarrollando una verdadera diplomacia presidencial y aspirando a construir la identidad de Brasil como siendo un país confiable y previsible debido a su (a) estabilidad política; (b) estabilidad económica y (c) apertura comercial. Así, Brasil no buscaría un protagonismo basado en recursos materiales sino en su *soft power*: su capacidad para convencer, para articular posiciones contrapuestas, para ofrecer soluciones creativas. Este protagonismo sería buscado principalmente en el sistema internacional en general y en América del Sur en particular.

En el ámbito global, Brasil fortaleció su inserción en Naciones Unidas de tres modos. Primero, Brasil aumentó su participación en Operaciones de Paz, no sólo en el terreno sino destacando hombres al Departamento de Operaciones de Paz en Nueva York. Segundo, Brasil suscribió al TNP y al CTBT, dejando atrás décadas de falta de transparencia en material nuclear. Tercero, intentó aportar argumentos a favor de su incorporación como Miembro Permanente al Consejo de Seguridad. Estos argumentos no se sostendrían en el Brasil poderoso militarmente sino en el Brasil responsable y confiable en términos de sus habilidades diplomáticas para encarar

conflictos. Hábil en el arte del fraseo, no será un Brasil que ‘desea posiciones personales’ sino un Brasil que ‘asume responsabilidades’. Aunque los tres frentes se abrieron de manera simultánea, es claro que los dos primeros buscaron abrir el paso al tercero: el ingreso al Consejo de Seguridad sería la coronación de un Brasil que se constituye en potencia media a partir de su *soft power*.

En el ámbito regional, la identidad regional de Brasil se fue fortaleciendo y América del Sur apareció como la región clave sobre la cual debía trabajar Brasil en su política exterior. En particular, la región sería ahora representada como un lugar de suma importancia para el desarrollo brasileño, ahora resignificado en términos de apertura e integración. De este modo, el proyecto de IIRSA no sólo respondió a una ‘idea de América del Sur’ sino que sirvió para fortalecer la identidad regional de Brasil como estando vinculada a su propia identidad. En palabras del diplomático Mario Danese:

Un siglo que se abrió viendo un Brasil todavía territorialmente incompleto y políticamente aislado en su propio territorio termina con un Brasil que parece haber comprendido que su proyecto de desarrollo depende fundamentalmente, en el plano externo, de la red de relaciones que sepa tejer en razón de su identidad más evidente, sudamericana – en otras palabras, que su *devenir* está en función de su *ser* y que ese ser no podría reducirse a una identidad amorfa como el Tercer Mundo o como “América Latina”. Para eso, la diplomacia desempeñó su papel, manteniendo la tradición: Brasil, creación de la diplomacia, está un poco más próximo de garantizar su futuro gracias a la toma de conciencia ontológica que fue en parte una reinvenición diplomática (Danese 2001: 68).

Aunque Brasil siguió apoyando la iniciativa del Mercosur, su profundización sólo fue pensada en términos de su ampliación hacia al resto de América del Sur. Esto no es juego de palabras: en la identidad regional adoptada por Brasil, la ampliación *es* la profundización en tanto lo que se profundiza no es el Mercosur sino más bien el liderazgo brasileño. De esta forma, aunque la identidad internacional de Brasil comienza a incorporar a América del Sur, esta incorporación se hará sin reformular la propia concepción estatal brasileña y su apego a la soberanía y la no-intervención. En otras palabras, el Mercosur y la región serán vistos como Brasil *writ large*: una versión más grande de su propio Yo. Más allá, el liderazgo brasileño en la región no se construyó sobre un poder militar que le permitiera amenazar ni sobre un poder económico que le permitiera ser generoso. Se sustentó sobre el *soft power*, o sea su

capacidad de persuasión. Aunque esta estrategia fue exitosa para bloquear el proceso de conformación de un mercado hemisférico, para (no) negociar con la UE y para dividir los costos de infraestructura entre todos los actores regionales, la persuasión por sí sola no alcanzó para avanzar en propuestas positivas. Para Albuquerque (1998), la política exterior de los 80 y los 90 alteró las líneas tradicionales de la inserción internacional de Brasil generando, esencialmente, una política exterior defensiva y reactiva sin una estrategia definida. Esto se vio reflejado, según el autor, en las negociaciones en torno al ALCA y el propio Mercosur. Puesto de manera sintética, la observación de Albuquerque es que el Mercosur ha sido una excusa para demorar al ALCA, pero la resistencia a ceder soberanía ha sido la excusa para demorar la profundización del Mercosur. En sus palabras:

No queremos un modelo institucional con una burocracia supranacional – ¿pero que queremos en su lugar? No queremos unificar macropolíticas – ¿pero qué mecanismos formales de coordinación podremos aceptar? Es temprano para discutir servicios e inversiones – ¿pero en qué plazo estaremos dispuestos a discutir? La verdad es que la profundización del Mercosur es un excelente pretexto para colocar al ALCA en suspenso, pero es difícil afirmar que nuestra diplomacia esté empeñada en *profundizar* el Mercosur (Albuquerque 1998: 10, *italica del autor*).

Durante el gobierno de Cardoso, la política interna y la política externa estuvieron vinculadas de un modo particular. Por un lado, Cardoso vio la oportunidad de profundizar la inserción internacional de Brasil en el contexto de nuevos y mejores tiempos globales. Por otro lado, Cardoso percibió que para una mejor inserción, Brasil tenía mucho trabajo interno que hacer, por ejemplo contar con un Ministerio de Defensa. Así, una sirvió como justificación de la otra. Y sin embargo, para llevar adelante su gestión, Cardoso acudió al Mito de Rio Branco y su triple componente de armonía, continuidad y coherencia. Su gobierno no venía a cambiar nada sino a trabajar a partir de lo ya escrito y hecho por la diplomacia brasileña. De algún modo, Cardoso intentó inscribir su política exterior en la melodía preferida de Itamaraty: desarrollo y autonomía. Su tarea, sin embargo, consistió en resignificar ambos conceptos a la luz de los cambios internacionales y domésticos. Así, desarrollo y autonomía ya no podían significar nacionalismo, aislamiento o falta de compromisos internacionales. La voluntad integracionista y la ‘autonomía por la participación’ serían sus nuevas versiones del viejo discurso diplomático que harían de Brasil un

*global trader* y un *global player*.<sup>56</sup> Claro que este discurso no sería aceptado de modo pasivo y complaciente por aquellos que creyeron en ver en la política exterior de Cardoso mucho más cambio que continuidad; un cambio, por cierto que se alejaba de la tradición brasileña de política exterior. Así lo refleja Amado Cervo:

Estando en la Presidencia de la República Fernando Henrique Cardoso y en la Cancillería Luiz Felipe Lampreia desde el inicio de 1995, el pensamiento brasileño sería conducido al más avanzado estadio de adaptación a las tendencias del orden internacional de los años noventa. El país no era más visto por los dirigentes brasileños como un país en desarrollo, vale decir, la política exterior abandonaría definitivamente el designio de alcanzar requisitos de desarrollo interno que le fuera consignado en los años 30 y mantenido invariablemente como vector en las décadas siguientes. El país no tenía ni tenía que tener un proyecto nacional. La adaptación a la era de la globalización significaba para la inteligencia de la cúpula de la diplomacia brasileña la aceptación de una situación de interdependencia que el capitalismo trazaba a partir de su centro dinámico y en busca de alguna compensación en recompensa (Cervo 1997: 18-19).

Sombra Saraiva incluso planteó la idea de un retroceso de Brasil a comienzos de siglo en términos de inserción internacional.

La reinserción brasileña, en esta nueva concepción de corte liberal, redujo el alcance de la acción diplomática y el peso relativo del País en la escena global. La manera con que los procesos de apertura fueron conducidos en esta década demuestra perfectamente esta tesis. Se retiró un modelo de inserción internacional y no se construyó otro en su lugar [...] El error estructural de subordinar los objetivos nacionales a las agendas construidas de afuera hacia adentro, sin sentido crítico propio, permaneció como la marca de la política exterior de Brasil. La adhesión al liberalismo de “puertas abiertas” aproximó al año que paso [1997] a las modestas opciones internacionales de Brasil al inicio del presente siglo...(Sombra Saraiva 1998: 11)

---

<sup>56</sup> Mario Danese señala la tendencia a adoptar cambios internacionales, largamente postergados por una cierta mentalidad de pasado. Esto se dio, por ejemplo, con la ratificación en 1991 de los pactos de derechos humanos que el Brasil democrático había firmado en 1985, la adhesión al TNP en 1998 o el reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1999. Danese señala que estas decisiones ‘que en un momento parecían temeridad y acomodamiento, más tarde un gesto osado y más adelante una simple medida imperativa delante de los nuevos tiempos acabaron tornándose apenas un pago tardío de una hipoteca, exactamente como ocurriría con la cuestión del tráfico negrero del siglo XIX’ (Danese 2001: 58).



El deseo de construir una identidad brasileña como siendo una potencia media apoyada en su capacidad de proyectar confianza y estabilidad política y económica tuvo sus contratiempos. Primero, la Política de Defensa Nacional fue intento por clarificar la misión de las FFAA. Se trató, sin embargo, de un documento conceptualmente muy amplio y que satisfizo las demandas de todos al mismo tiempo provocando, por lo tanto, confusión a la hora de desagregar políticas específicas. Segundo, el Ministerio de Defensa cumplió con una necesidad interna (limitar la autonomía militar) y una necesidad externa (proyectar a Brasil como un país estable y confiable en términos políticos). La creación del Ministerio, sin embargo, no limitó el poder discursivo de los militares y su cuasi-monopolio para definir qué es un problema de seguridad y qué no lo es. La cuestión del Amazonas ilustra la puja entre dos discursos por definirla en términos de amenazas. El primer discurso, sostenido por el gobierno de Cardoso, será el discurso de la baja intensidad: Amazonas como zona de crimen organizado, narcotráfico y guerrilla transfronteriza. El segundo discurso, sostenido por los militares, será el discurso de la alta intensidad: Amazonas como zona posible de intervención militar por parte de grandes potencias, reproduciendo el escenario de Irak y Kosovo. La identidad del primero no supondrá un Otro amenazante claramente distinguible. La identidad del segundo supondrá un Otro amenazante claramente distinguible: Las potencias occidentales en general y Estados Unidos en particular.

La relación de Cardoso con las Fuerzas Armadas estuvo marcada por demandas y concesiones de los dos lados en el contexto de una agenda de seguridad internacional y nacional que Cardoso elaboró teniendo en vistas la proyección de Brasil como potencia media, dispuesta a tener un rol destacado en la escena global.

A lo largo de la gestión de Cardoso existirá una tensión permanente entre su deseo de securitizar el crimen doméstico y dessecuritizar la política exterior y, por otro lado, el interés de los militares en securitizar la inserción internacional de Brasil, en particular la protección del Amazonas como zona de exclusiva responsabilidad brasileña. Itamaraty, por su parte, insistirá en el *soft power* y en la relación entre seguridad y desarrollo en donde lo segundo es condición de lo primero. La Política de Defensa Nacional de algún modo incorporará estas tres visiones: (a) desarrollo como garantía de seguridad; (b) securitización del crimen y (c) securitización externa. Claro que

ninguna primaría por encima de la otra, reflejando un ‘empate’ hegemónico entre diversos actores. En este contexto doméstico, es posible identificar al menos dos posiciones en relación con las cuestiones de defensa: la posición de Itamaraty y la de las Fuerzas Armadas. La visión que primará en Itamaraty es que la defensa no es un tema prioritario sino que es un tema menor de la política exterior. La otra posición es de las Fuerzas Armadas, en donde la defensa es clave para un país con las dimensiones y los desafíos que enfrenta el Brasil. Aunque dentro de las FFAA no habrá una visión homogénea de su misión, sí habrá una cadena de equivalencias en su interior en relación a Itamaraty: la utilidad de la fuerza militar como herramienta para proyectar poder externo.

Por un lado, Itamaraty pretenderá hacer de la fuerza militar un tema menor porque la fuerza militar no reflejaría la identidad de Brasil de ser una potencia pacífica que trabajar sobre el Mito de Rio Branco. Brasil es lo que es no por sus Fuerzas Armadas sino por su diplomacia. Se trata del Brasil pacífico que negocia diplomáticamente todos sus problemas. En esta identidad, la defensa es un tema menor. Puesto en los términos de esta tesis, la identidad construida a partir del mito de Rio Branco encuentra limitaciones sustanciales al momento de vincular política con fuerza militar. La fuerza militar es vista como el eventual fracaso de la diplomacia y no como un elemento de apoyo o de respaldo a la política exterior.

Por otro lado, hay una identidad de las Fuerzas Armadas: Brasil como nación y como potencia regional necesita de sus Fuerzas Armadas. En un extremo del discurso, las Fuerzas Armadas *son* la nación. En esta identidad, la defensa y la proyección de poder es un tema central. Entre estas dos dimensiones, habrá una identidad política que quiere construir Cardoso: Brasil como democracia estable y confiable. En esta identidad, la defensa no es ni mayor ni menor, es *también* democrática y confiable. Esta identidad, paradójicamente, pondría en juego las otras dos: Itamaraty no desearía un *upgrade* de la defensa para manejar ellos la política exterior y los militares no desearían una democratización de la defensa para seguir manejando ellos las políticas de defensa.

En este juego de discursos de identidad se darían juegos de discursos de seguridad del siguiente modo: (1) para Itamaraty el tema central de la seguridad es el desarrollo,

pero no en el sentido de que el desarrollo es un tema de seguridad sino que la seguridad es en última instancia un problema de desarrollo. No hay una securitización del desarrollo (que implica ver el desarrollo a través del lente de la seguridad) sino una “desarrollización” de la seguridad (que implica ver la seguridad como un problema de (la falta de) desarrollo; (2) para las Fuerzas Armadas el tema central de la seguridad es el Amazonas. Esto implica securitizar el sector económico (por su vinculación con el narcotráfico y el lavado de dinero) securitizar el sector ambiental (por la depredación, las ONGs ‘inescrupulosas’, etc.) y securitizar la cuestión política ligada con la reforma agraria y los movimientos sin tierra.

El análisis de este contexto doméstico muestra de qué modo interactúan los discursos de identidad, el poder y las políticas públicas. La competencia entre agencias con mucha autonomía provoca la circulación de discursos encontrados acerca de qué es Brasil y cómo insertarlo en la arena regional e internacional. En la práctica, el resultado será una desarticulación discursiva y empírica entre política exterior y política de defensa. Como observa Soares Alsina:

En último análisis, la política externa brasileña no considera a la política de defensa como un instrumento significativo para la consecución de intereses nacionales en el plano externo – lo que restringiría el margen de maniobra del país únicamente al lecho diplomático. Este hecho sería responsable por una cierta alienación conceptual entre la política externa y las cuestiones de defensa. En este sentido, la reiteración del legado de Rio Branco por Itamaraty, como eje a partir del cual se plasmarían las líneas de fuerza de nuestra diplomacia, es incompleta. Al enfatizar su extraordinario trabajo de consolidación de las fronteras nacionales por medios pacíficos, el pensamiento diplomático contemporáneo no considera el hecho de que el patrono del MRE, a pesar de ser un estadista moderado y clarividente, tenía nítida noción de la importancia de que el Brasil contase con el respaldo de su brazo armado (Soares Alsina 2003: 71).

Una observación similar hará Alves Soares al analizar el rol de las FFAA de Cardoso en adelante:

La incorporación de estos dos aspectos: amenazas existenciales vistas de forma distinta – aunque no necesariamente antagónica – por el sector civil y por el sector militar, y segundo, la autonomía por parte de los aparatos militares en la conducción de los temas de

defensa y seguridad provocará delineamientos diferenciados de estos temas en las burocracias del Estado, particularmente entre diplomáticos y militares. Estas distinciones no provocan, de forma explícita, disensiones en la esfera estatal, principalmente cuando una “división de tareas” es espontáneamente establecida y respetada (Alves Soares 2003: 106)

La ‘división de tareas’ a la que alude Alves Soares será crucial para comprender el deseo brasileño de ser reconocido como una potencia media. La literatura sobre ‘potencias medias’ es amplia y diversa y no es intención elaborar una discusión conceptual del término (Lima 1994; Sennes 1998). El punto a destacar, en donde parece haber coincidencia entre los autores, es la aparente doble naturaleza que tiene una potencia media de reciente industrialización, como ser el caso de la India o Brasil. Por un lado, se trata de una potencia que intenta tener una proyección verdaderamente global y jugar, aunque en segunda línea, junto a las grandes potencias para discutir los temas de la agenda global. Por otro lado, se trata de una potencia que aún debe hacer un trabajo intenso en el nivel doméstico y a lo largo de todo el tablero político, económico y social. Así, una potencia medida se comporta a veces como influyente y poderosa, a veces como débil y deseando mayor autonomía. Las potencias medias de reciente industrialización, se podría decir, sufren de un dilema crucial en términos identitarios: ser las más ricas de las naciones pobres o las más pobres de las naciones ricas. Esta doble identidad, tiene incluso su juego en distintas geografías. Por un lado, en el nivel multilateral global, las potencias medias buscan consolidar instituciones internacionales que limiten la autonomía de las grandes potencias y les provea de un campo de juego más nivelado para hacer que su voz sea por lo menos escuchada. Por otro lado, a nivel regional, la potencia media busca mantener su hegemonía regional, evitando construir instituciones que limiten su accionar. Así, la construcción identitaria de Brasil como siendo una potencia media significó en la práctica una política exterior de corte neoliberal a nivel global y una política exterior de corte más realista a nivel regional. Puesto en otras palabras, se trató de institucionalismo a nivel internacional y de cooperación intergubernamental a nivel regional.

**Parte III**

**Identidad y Política Exterior en la Argentina**

## 5

### **Identidad y Política Exterior de la Argentina en Perspectiva Histórica**

El objetivo de este capítulo consiste en identificar los principales discursos de identidad internacional contruidos por las elites políticas de la Argentina. Para esto, no se propone un estudio cronológico acerca de cómo fue evolucionando la identidad internacional del país. Se trata más bien de un recorte transversal o sincrónico que identifique las construcciones discursivas más recurrentes en la identidad internacional argentina. El análisis prestará especial atención a (a) los postulados centrales del discurso en cuestión; (b) el lugar del estado y (c) el lugar de América Latina en la identidad internacional propuesta. El capítulo se organiza en torno a una breve introducción histórica acerca de los primeros (y problemáticos) pasos en la conformación de un sujeto político con proyección internacional seguida de cinco secciones. La primera sección analiza los principales elementos del liberalismo argentino y su propuesta de identidad internacional. La segunda sección elabora los puntos de quiebre planteados por el nacionalismo y sus consecuencias en materia de política exterior. La tercera sección indaga en el modelo desarrollista y su mirada de la inserción internacional del país. La cuarta sección analiza la perspectiva normativa elaborada por políticos y diplomáticos. Finalmente, el capítulo concluye con un conjunto de observaciones acerca de los trazos identitarios analizados y los problemas suscitados en torno a ellos.

#### **Los puntos de partida**

Aunque los años que van de 1810 a 1816 marcan de algún modo el nacimiento del estado argentino, se trata sin embargo de apenas un primer paso en la construcción de una identidad política en sus dos dimensiones, interna y externa. La batalla para crear una comunidad nacional llamada ‘Argentina’ involucró en la práctica tres procesos entrelazados: (a) asegurar un orden político-económico entre las provincias; (b) establecer un conjunto de relaciones internacionales y (d) construir una ‘comunidad imaginada’ de criollos dentro de un territorio delimitado (Dodds 1993). Es claro que ninguno de estos procesos se logró en 1816 y que tomó varias décadas articularlos de un modo relativamente estable y coherente.

En términos de construcción de identidad, la independencia argentina planteó un desafío concreto para las elites revolucionarias: cómo pasar de un estado colonial a un estado nacional del modo más equilibrado y pacífico posible. A diferencia de Brasil, en donde la independencia de Portugal significó más continuidad que ruptura en cuanto a su identidad política, la Argentina se vio en la necesidad de construir, al mismo tiempo, una identidad doméstica y una identidad internacional. Mientras que el discurso hegemónico brasilero señala la construcción de una identidad orgánica doméstica y, luego, una identidad internacional construida principalmente a partir de los trazos del Barón de Rio Branco, la práctica argentina señala cómo su condición externa fue, al mismo tiempo, reflejo y determinante de su condición interna. Esta observación pone de relieve el hecho de que la ‘política exterior’ de 1816 en adelante, al menos hasta la tríada violenta de Caseros-Cepeda-Pavón, no consistió en la manifestación internacional de un sujeto estable y unificado cuya existencia fuera previa a dicha inserción. Por el contrario, la política exterior hará su parte, ayudando a construir un sujeto, el cual, a su vez, intentó ir proyectando una política exterior. La historia de este proceso es extremadamente extensa y compleja y no es intención de este capítulo rastrear en detalle lo que Botana llamaría luego ‘la reducción a la unidad’ (Botana 1986). Varias observaciones, sin embargo, pueden realizarse en términos de nuestro foco analítico, esto es la construcción de identidad y su relación con la política exterior.

Primero, aunque el momento fundante de la Argentina está estrechamente vinculado con el colapso del imperio español, el terreno identitario ya venía poniendo un desafío al estado colonial: la construcción lenta pero ascendente de una nueva identidad ‘criolla’ o ‘americana’ como opuesta a la identidad ‘española’. Este hecho se hace más explícito a partir de 1776, con la creación del Virreinato del Río de la Plata y su objetivo de restaurar el control imperial en la región, generando rechazos dentro de una nueva clase social más consciente de su tierra y sus recursos.<sup>57</sup> Esto de ningún modo implica afirmar que la revolución de 1810 y la declaración de 1816 fueron hechas por argentinos conscientes de una cierta identidad nacional opuesta a la española. Implica, sin embargo, afirmar que las identidades regionales comenzarán a

---

<sup>57</sup> José Luis Romero (2004) señala que la creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776, las guerras contra los portugueses que pretendían conquistar la Banda Oriental y las invasiones inglesas de 1806 y 1807 intensificarían la noción de una identidad nueva, de contornos criollos que, aunque indefinidos, se opondrían claramente a la identidad española.

disputar los deseos imperiales de construir una identidad colonial española. Esta tensión entre herencia y deseo trajo un desafío concreto al momento de la independencia: cómo los descendientes de españoles podrían construir una identidad política que hiciera de España su gran ‘Otro’ al momento de la revolución. Esta construcción sería, entonces, el paso de una identidad española resquebrajada a una visión de España como otredad.

Segundo, la fragmentación del imperio español debe ser vista en relación a la naturaleza del estado colonial español y su legado hacia los argentinos. El imperio español nunca pudo construir un estado colonial fuertemente centralizado y con un aparato institucional y burocrático formado a tal efecto. En la práctica, esto implicó que la independencia argentina colocara en las provincias la capacidad de desarrollo de actividades sociales y políticas, ‘funcionando como cuasi-estados dentro de una federación cuyos vínculos de nacionalidad radicaban esencialmente en la aún débil identidad colectiva creada por las guerras de la independencia’ (Oszlak 1982: 547).

Tercero, como consecuencia, la independencia trajo consigo un proceso centrífugo que dispersó la autoridad colonial en provincias y regiones. Por un lado, el relativo aislamiento y la pobreza de recursos humanos y materiales en manos de las provincias bloquearon de algún modo la posibilidad de que cada provincia se convirtiera en un estado. Por otro lado, existían incentivos para orquestar conjuntamente una organización nacional que resistiera los intentos de reconquista española. El problema, sin embargo, consistió en definir a lo largo de qué líneas se construiría el estado argentino: monárquico o republicano, unitario o federal, liberal o conservador.<sup>58</sup>

Cuarto, el resultado concreto de este proceso centrífugo fue que el discurso y la práctica de la elite argentina tuvieron su centro de gravedad en la noción de ‘orden’. Aunque el espíritu de la ilustración presente en el Río de la Plata vendría a plantear la noción de ‘progreso’, la conclusión de las elites sería que no habría ‘progreso’ sin un

---

<sup>58</sup> En el lenguaje de Ernesto Laclau, se podría decir que Buenos Aires y las provincias se encontraban en posición de equivalencia en relación a España y por lo tanto el Imperio sería ‘el Otro’ en la construcción de una identidad política que reuniera a las unidades del territorio argentino. Pero estas unidades, sin embargo, se encontraban en una situación de profundas diferencias internas sin que ninguna pudiera constituirse hegemónicamente de modo tal que una parte representara el todo. Este ‘empate hegemónico’, canalizado a través de guerras civiles/transnacionales, duró prácticamente hasta 1880.



‘orden’ que previamente fijara la naturaleza del sujeto político llamado ‘Argentina’. Siguiendo este razonamiento, la constitución de un ‘orden’ sólo sería posible mediante la eliminación de todos los obstáculos que pusieran límites a su imposición y el progreso: los realistas, el caudillismo faccioso, las montoneras y el indio salvaje.

Si la necesidad política giró en torno al orden, ¿de qué modo se relaciona con la política exterior? Lo primero que se puede decir es que la política exterior de la búsqueda de orden no fue en ningún sentido una política exterior ‘nacional’. En la práctica, se trató de facciones domésticas aliadas con facciones externas para luchar con enemigos en común, como fue el caso de la coalición de fuerzas del litoral con Brasil y Uruguay para derrocar a Rosas o en la batalla de Cepeda, librada en 1859 entre unitarios al mando de Mitre y federales al mando de Urquiza, en donde Estados Unidos, Brasil, Gran Bretaña y Paraguay intentaron interceder entre los dos bandos argentinos. Puesto en términos teóricos, la construcción del estado argentino implicó una lenta definición entre un ‘adentro’ y un ‘afuera’ que se fue dando por etapas, todas ellas con importantes grados de violencia política. Esta definición comenzaría en 1816 para luego presentar sus bordes más definidos a fines del siglo XIX con la conquista del Desierto, lo que daría a grandes rasgos los contornos de la Argentina contemporánea. La ausencia de una diferenciación entre un ‘adentro’ (jerárquico) y un ‘afuera’ (anárquico) significó por lo tanto la ausencia de una política exterior que representara los ‘intereses nacionales’ o los valores de toda una comunidad. Por el contrario, la política exterior fue un instrumento más de conflicto entre facciones y sus respectivas alianzas externas construidas para doblegar a los enemigos ‘internos’. Si toda identidad política se construye sobre la base de una exclusión, el caso argentino muestra, al menos durante gran parte del siglo XIX, que gran parte de esta exclusión, eliminado el peligro de la reconquista española, fue más interna que externa.

Un primer punto de inflexión vino con la necesidad de hacer frente a una guerra con Brasil en 1825. El conflicto armado aceleró las discusiones acerca de la organización nacional argentina y, pocos días después de la declaración de guerra de Brasil, un congreso que sesionaba en Buenos Aires creó un Poder Ejecutivo para comandar la guerra contra Brasil. Así, Bernardino Rivadavia fue electo Presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata. El punto a destacar es que el mismo ejército

‘nacional’ que pelearía contra Brasil sería el mismo que, terminada la guerra, volvería a Buenos Aires y decidiría combatir contra los federales, situación en la cual Dorrego (Gobernador de Buenos Aires) sería fusilado por el General Lavalle en 1828.

La batalla de Caseros puso en agonía a la Argentina ‘criolla’ y sentó las bases para la Constitución Nacional.<sup>59</sup> Urquiza fue de algún modo el conciliador del orden post-Rosas. Convocó a una reunión de gobernadores en San Nicolás en donde pretendió afirmar la libre navegación de los ríos, la libertad de comercio y el reparto proporcional de las rentas nacionales. Buenos Aires rechazó esta propuesta y luego se sublevó contra Urquiza, quien, decidido a avanzar con o sin Buenos Aires, organizó el congreso de Santa Fe, el cual dictó la Constitución Nacional de 1853. La Constitución le dio al país no sólo una ‘formula’ fundante del orden interno sino también una mayor diferenciación entre el adentro y el afuera. Hasta 1853, la Argentina no poseía una organización económica uniforme ni tenía un sistema financiero; estaba consagrada a la clausura de los ríos, había aduanas interiores, se cobraban impuestos entre provincia y provincia y no había un tesoro común. Fue el Congreso Federal de 1853 el que consignó en la Constitución Nacional las doctrinas y los principios económicos dominantes de la época. Pero la firma de la Constitución no contó con la representación de Buenos Aires. Esto implicó en la práctica la existencia de, por un lado, el Estado de Buenos Aires y, por otro lado, la Confederación Argentina. Esta situación se mantuvo durante nueve años y por lo tanto se trató de un período en donde existieron dos estados y dos políticas exteriores. En esta situación, Buenos Aires y la Confederación harían de la política externa un instrumento para bloquear la acción del otro y desviar la atención internacional (y las inversiones) hacia sus propios bandos.

Las batallas de Cepeda y Pavón pusieron fin a esta separación. Mitre, perdiendo en la primera y triunfando en la segunda, procedió a reincorporar a Buenos Aires a la Confederación aceptando la Constitución de 1853. En 1862, fue electo Presidente,

---

<sup>59</sup> Es interesante señalar como José Luis Romero explica el fin de la Argentina criolla en términos internacionales. En sus palabras: ‘Llevada por Rosas a sus últimas consecuencias, la Argentina criolla se frustró por su inadaptación a un mundo que se empequeñecía y no toleraba una unidad nacional hermética en una situación que permitía y exigía su participación en la actividad internacional. Un año después de la derrota de Rosas en Caseros, Estados Unidos obligaba a Japón a abrir sus puertos al comercio occidental. Acaso tenga un significado semejante la acción que condujo a la caída de Rosas, ya que la Argentina criolla se frustra precisamente porque él quiso asegurar su perduración comunicándola en el seno de un mundo que se transformaba aceleradamente’ (Romero 2004: : 137).

cargo que ejerció durante seis años y que vino a representar el primer gobierno constitucional para todas las provincias. A partir de Mitre, la Argentina comenzó a sentar las bases para una organización más definida del estado nacional. Esto, por supuesto, no se dio de la noche a la mañana. Los triunfos militares no fueron necesariamente triunfos políticos ni imposición de una hegemonía práctica y discursiva en donde las unidades se vieran plenamente representadas por un todo que las excedía. El estado tuvo que ir construyendo de a poco y a veces con resistencia por parte de las mismas unidades en una puja permanente entre centralización y descentralización. Aunque luego el discurso militar dirá que el Ejército nació con la Patria, en la práctica, la constitución de un ejército verdaderamente nacional no tuvo lugar hasta fines del siglo XIX.

La Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) llevada a cabo por Bartolomé Mitre operó de un modo similar a la guerra contra Brasil llevada a cabo por Bernardino Rivadavia: las dos sirvieron para fortalecer (aunque no de manera definitiva) la posición del Poder Ejecutivo. Más allá, aunque la Conquista del Desierto no es vista como una cuestión de política exterior, una mirada más social y menos cartográfica sugiere que su función fue definir con mayor precisión el ‘adentro’ del ‘afuera’, eliminando la diferencia y expandiendo el lugar de la civilización como el ‘nosotros’ máspreciado.<sup>60</sup>

Las batallas de Puente Alsina y de los Corrales Viejos en junio de 1880 fueron de las últimas guerras civiles inscriptas en el proceso de organización nacional y simbolizaron la decadencia militar del interior y el poder militar nacional. La victoria de las fuerzas nacionales por sobre los rebeldes de la provincia de Buenos Aires fijó de manera definitiva la hegemonía de Buenos Aires y su posterior federalización.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Aunque más adelante profundizamos este tema, las observaciones de Ramón Cárcano en 1884 sobre la Campaña del Desierto son más que elocuentes: ‘La expedición al desierto resolvió el problema de tres siglos, apagó la lucha secular de la civilización con la barbarie, el indio desapareció casi por completo, y quince mil leguas se abrieron a las especulaciones comerciales y a las fuerzas transformadoras de la inmigración. Puede decirse que la frontera argentina no tuvo ya más límite que las fronteras de las vecinas naciones. La Pampa, el Chaco, la Patagonia y Misiones son inmensos territorios, propios para la colonización (...) y que libres de las amenazas del salvaje, están llamando los capitales y los brazos que elaboran y desarrollan las riquezas naturales’ (Cárcano 1884).

<sup>61</sup> Como observa Oscar Oszlak ‘sobre las cenizas de Puente Alsina y los Corrales, el presidente Roca intentaría una “tercera fundación” del estado.’ ‘Hay un signo trágico en este proceso formativo. “La guerra hizo al estado y el estado hizo la guerra”. La “unión nacional” se construyó sobre la desunión y el enfrentamiento de pueblos y banderías políticas. La unidad nacional fue

Fueron varios los argumentos para que Buenos Aires se consolidara como el centro hegemónico del país. Para José Hernández establecer la Capital en Buenos Aires significaba resolver ‘el último de los problemas de nuestra organización’. La capital en Buenos Aires sería ‘el único medio de afianzar en la República las instituciones federales; que es el único medio de consolidar de una manera estable, permanente y sólida la nacionalidad argentina, el único medio de asegurar la paz...’(Hernández 1880). De modo similar argumentaría Juan Bautista Alberdi, para quien la federalización de Buenos Aires le daría mayor presencia internacional al país *vis a vis* Chile y Brasil.<sup>62</sup>

Terminadas las guerras civiles y contando el país con un sistema político más centralizado será entonces a partir de 1880 que es posible hablar de una política exterior enteramente nacional a partir de un cuadro doméstico con sus contornos mejor definidos. El liberalismo será el encargado de aportar el principal libreto para la inserción internacional de la Argentina organizada.

### **La tradición liberal**

El liberalismo como doctrina económica y política tuvo una influencia definitiva en la evolución de los acontecimientos políticos en América Latina y la Argentina no escapa a esta observación. El liberalismo como principio de lectura de la realidad política inspiró la independencia de la Argentina y dio forma a la Constitución Nacional. Más allá, la historia de la organización nacional puede ser leída como el proceso a través del cual el liberalismo se constituyó en el discurso hegemónico de las elites políticas. Así, la consolidación de una oligarquía dominante y la consolidación de un principio de lectura de la vida política y económica del país son dos procesos

---

siempre el precio de la derrota de unos y la consagración de privilegios de otros. Y el estado nacional, símbolo institucional de esa unidad, representó el medio de rutinizar la dominación impuesta por las armas’ (Oszlak 1982: 548).

<sup>62</sup> Dirá Alberdi: ‘Para hacer de la República Argentina un poder más fuerte que el Brasil y Chile aliados, bastaría consolidarla y unirla en un solo Poder; y para darle esa consolidación bastaría darle por capital a Buenos Aires, pues en Buenos Aires se encuentran unidos todos los elementos y fuerzas naturales del poder argentino. Dar al Gobierno Nacional por capital y residencia la ciudad de Buenos Aires, es completar el poder que necesita para dejar de ser un poder de mero nombre, pues la ciudad de Buenos Aires quiere decir el Puerto, el Tráfico directo, la Aduana, el Mercado, el Crédito, el Tesoro de la Nación toda entera. Por eso decimos que la cuestión de capital en el Plata, no es cuestión de geografía, sino cuestión de poder y de gobierno fuerte. Lo que falta al Gobierno Argentino, no es una capital, es el poder. Nos falta un gobierno, porque nos falta nuestra capital-gobierno, nuestra ciudad-nación’ (Alberdi 1881).

entrelazados. Es en este sentido en que el programa liberal puede ser visto como un operativo que se propuso, al mismo tiempo, construir un orden político y dotar a ese orden de una identidad definida. Como sucede con todo orden, sin embargo, el liberalismo operó, al mismo tiempo, como elemento de integración y de exclusión. Esta doble movida liberal – construir una nación y definir sus márgenes – quedó plasmada en la imagen ‘civilización y barbarie’.

Para Maristella Svampa (2006) la dicotomía Sarmientina trabajó en dos sentidos. Por un lado se propuso integrar al país a lo largo de líneas modernizantes, de carácter europeo, y vinculadas con el cosmopolitismo librecambista como práctica civilizatoria. Por el otro se propuso excluir de la identidad argentina todo elemento que fuera un obstáculo para la modernización: la barbarie y el bárbaro inscriptos en el desierto, la tradición, la montonera, el indio y el criollo. Esta será quizás la curiosa marca de origen que tendrá el liberalismo en la Argentina: ser al mismo tiempo el partido de la libertad y el partido del orden. Desde 1880 hasta 1930 se podría decir que ambos valores trabajaron de manera paralela y complementaria. Desde 1930 en adelante el liberalismo encontraría serias dificultades para realizar ambos postulados al mismo tiempo y, como lo muestran los hechos posteriores, se inclinaría finalmente por el orden y no por la libertad. Esto es lo que Maristella Svampa llama el tránsito de un ‘liberalismo triunfante’ a un ‘liberalismo defensivo’: del paso ‘de un proyecto hegemónico que contemplaba la integración de diversos sectores sociales a un modelo de desarrollo que encubría, esencialmente, una ideología de dominación de una clase empeñada en la defensa de sus antiguos privilegios’ (Svampa 2006: 374).

El programa liberal se articuló básicamente sobre cuatro ideas. Primero, el dato concreto de la existencia de un ‘desierto’ que debía ser civilizado. Segundo, la necesidad de atraer la mayor cantidad de inmigrantes para poblar ese desierto. Tercero, la necesidad de captar la mayor cantidad de capitales para hacer crecer al país. Cuarto, la necesidad de avanzar lentamente, partiendo desde la ‘República posible’. ¿Por qué el liberalismo se basó en estos elementos? La respuesta excede los alcances de esta tesis pero la idea central es que la captación de inmigrantes, ideas y capital no constituirían necesariamente un programa liberal sino más bien su condición de posibilidad. A diferencia de Estados Unidos, que se concibió como una unificación salida de unidades soberanas, la Argentina comenzó como una unidad

cuya revolución la hizo estallar en fragmentos. Había un orden básico que debía ser restaurado para que la república se uniera al progreso de las naciones (Adelman 2007). Este programa liberal apuntó precisamente a restaurar un orden bajo la idea de que las condiciones locales eran importantes pero insuficientes. Así, el liberalismo se instalará como un programa de construcción de ciudadanía sin muchos ciudadanos y un programa de libertad cuya primera premisa sería el orden. Si las capacidades eran universales, las condiciones no lo eran (Adelman 2007: 110).

Este conjunto de propuestas dará impulso al desarrollo nacional, consolidará las instituciones públicas y pondrá al país en la senda de un crecimiento económico y demográfico sostenido por varias décadas. Esta tradición construirá también una forma de concebir la nación a partir de su primer relato historiográfico, obra de un liberal como Bartolomé Mitre y su doble misión de construir una república liberal y escribir la historia de la nación argentina. Esta versión oficial, construida principalmente por Mitre y López, ‘establecía que la nación había nacido como obra de las clases ilustradas y liberales, que habían impuesto legítimamente a una población de escaso desarrollo un sistema de formas institucionales propias de las naciones civilizadas de la época. El momento culminante de la historia argentina era, pues, el de la fundación de la nacionalidad por obra de los grupos liberales’ (Romero 1983: 31).

En el programa liberal, la política exterior fue vista al comienzo como un instrumento para concretar la tarea de la construcción nacional. Su misión consistió en recorrer la distancia, salvar la brecha, entre la Argentina formal y pensada y la Argentina material y realizada. Para salvar esta brecha, el dictamen Alberdiano será el punto de partida: ‘Desierta y pobre, la América tiene que recibirlo todo de fuera’ (Alberdi 1998 [1896]: 9). Frente a esta directiva, Alberdi reflexionaba sobre la política exterior del siguiente modo: ‘¿Puede un país naciente y desierto casi tener política exterior? A esto podría responderse con esta pregunta: ¿Puede un país naciente tener otra política que la exterior?’ (1998 [1896]: 13). Para Alberdi, la política exterior argentina no tenía (ni debía tener) ninguna particularidad que la destacara del resto de las repúblicas de América y consistía esencialmente en

[l]as reglas, en la legislación, en los actos dirigidos a desarrollar y agrandar más y más la afluencia de los capitales, de las poblaciones, del comercio y de la marina de la Europa, hacia los países nacientes y despoblados de la América del Sur (1998 [1896]: 13-4).

La política exterior tendría para Alberdi dos objetivos claros: atraer inmigrantes y capitales hacia el país. Decía: ‘Nuestra política exterior debe ser económica y comercial por excelencia’ (18); ‘la política exterior’ es la ‘verdadera económica política’ (19) que encierra ‘el arte en reglar nuestras relaciones con las naciones extranjeras, para atraer su comercio, sus capitales y sus poblaciones’ (19). La política exterior, de este modo, no podía consistir sólo en defender lo dado o administrar la Nación, sino en ‘crear, formar el país que se ha de gobernar, al mismo tiempo que se lo gobierna’ (: 14). De esta forma, la política exterior tendría ese doble rol que todo suplemento tiene: complementar y definir al mismo tiempo. Hay dos temas centrales que recorren el discurso liberal en materia de política exterior durante el período del ‘liberalismo triunfante’. El primero es la inmigración; el segundo el comercio.

### *Inmigración*

La enorme cantidad de inmigrantes que llegaron a la Argentina fue el producto de una forma particular de concebir el espacio argentino. Ciertamente, la Constitución Nacional no fue pensada para el país real de las masas campesinas o montoneras sino ‘para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino’. Se trataba de ‘los inmigrantes “invisibles” que Sarmiento y Alberdi habían soñado sajones, industriosos y portadores de una tradición liberal que se ajustara a la definición institucional que el país había adoptado [...] El espacio sobre el cual imponía su ley era todavía un “espacio vacío” o, a lo sumo, un territorio ocupado por indígenas y ocasionales montoneras y gauchos, y definido como “desierto” (Svampa 200647-8)

Para los liberales, el orden viejo, el orden ‘bárbaro’ había terminado en la batalla de Caseros contra Rosas y por lo tanto era parte del pasado. Sin embargo, los ideales de la Constitución aún no se habían ‘realizado’ en el suelo argentino. El país se encontraba en una transición en donde el orden caudillista había muerto pero el orden republicano liberal seguía siendo un orden proyectado hacia el futuro. Como observa Maristella Svampa, la Constitución argentina ‘se sitúa así en un punto de inflexión de

la historia, punto en el cual el país ha renunciado a su pasado y se embarca en la conquista del futuro. El presente de la Constitución no puede inscribirse sino en el registro de la ausencia. La Constitución discurre en el “desierto”, los espacios vacíos, entre la necesidad de “poblar” y las figuras fantasmales de los anglosajones que deben darle cuerpo’ (Svampa 2006: 48).<sup>63</sup> Al hacer referencia al desierto, Alberdi no se limitaba al espacio que supuestamente le correspondía a la Argentina. El ‘desierto’ no sólo es una noción geográfica sino también cognitiva: lo que no es europeo no existe, es parte de la naturaleza y por lo tanto debe ser controlado y absorbido por la ‘civilización’.<sup>64</sup>

Esta distinción radical entre ‘ellos’ y ‘nosotros’ admitía ciertos grises ya que no todo lo que había llegado de Europa era algo que Alberdi apreciara. Para Alberdi, el clivaje entre europeos era aquel que distinguía entre hombres del litoral y hombres del interior o mediterráneos, siendo los primeros el producto del intercambio con la Europa del siglo XIX y los segundos el producto del intercambio con la Europa del siglo XVI. Los primeros serían los hombres más liberales, abiertos al comercio y la inmigración. Los segundos serían los hombres más católicos, tradicionales y cerrados al intercambio con el exterior. La imposición de los primeros sobre los segundos no sólo fue política sino también discursiva y contribuyó a la construcción de una identidad política liberal abierta al mundo y dispuesta a llenar ese desierto que señalará Alberdi.

Durante este período, la política exterior puede ser vista como el instrumento por excelencia para la construcción de una identidad. Por un lado, la política exterior sería vista como el reflejo de una Constitución liberal y por lo tanto un instrumento para llevarla a cabo. Por el otro, la política exterior serviría para poblar el país y terminar con el desierto. Dicho de otro modo, la política exterior obedeció a la Constitución al mismo tiempo que buscó construir sujetos ‘dignos’ de ella. El propio Alberdi diría

---

<sup>63</sup> De este modo se refería Alberdi a la Constitución Nacional: ¿Qué nombre le daría usted? ¿Qué nombre merece un país compuesto de doscientas mil leguas de territorio y de una población de ochocientos mil habitantes? Un desierto. ¿Qué nombre daría usted a la Constitución de ese país? La Constitución de un desierto. Ese país es la República Argentina, y cualquiera sea su Constitución ella no será durante muchos años más que la Constitución de un desierto (citado en Svampa 2006: 45)

<sup>64</sup> Ya en las bases afirmaría que ‘En América todo lo que no es europeo es bárbaro: no hay más división que ésta: 1º —el indígena, es decir el salvaje; 2º —el europeo, es decir nosotros, los que hemos nacido en América y hablamos español, los que creemos en Jesucristo y no en Pillan (Dios de los indígenas)’ (Alberdi –Bases – Donghi).



que el ‘ministro de estado que no duplica el censo de estos pueblos cada cuatro años, es inepto y no merece una mirada del país; ha perdido su tiempo en bagatelas y nimiedades (Alberdi 2000: 17). Para Sarmiento, la inmigración también contribuiría a terminar con la guerra civil, ya que ‘con un millón de hombres civilizados’ traídos de Europa, ‘la guerra civil es imposible, porque serían menos los que se hallarían en estado de desearla’ (Sarmiento 1977 – Donghi). En 1864, Bartolomé Mitre se referiría de este modo a la inmigración:

El argentino, prestando la más eficaz protección al comercio extranjero, y haciendo efectivas las garantías y derechos que la Constitución acuerda a todos los que buscan el trabajo y la subsistencia en nuestros hospitalarios pueblos, atrae al país una creciente inmigración, y estrecha los lazos que lo unen con los gobiernos de los pueblos civilizados, con quienes mantiene relaciones de amistad y de comercio (Mitre 1864).

Y dos años más tarde diría:

En la Constitución está, pues trazada la política exterior del Gobierno Argentino. Franca, liberal y confiada con las naciones con quienes estamos relacionados, reclama de ellas iguales franqueza, liberalidad y confianza. Si a proceder así somos inducidos por el interés de engrandecimiento nacional, también para la justa reciprocidad de los extraños hay el estímulo de esa suma de intereses cosmopolitas que se desenvuelven en nuestro suelo bajo el amparo de nuestras instituciones (Mitre 1866).

En 1888, el Presidente Juárez Celman anunciaba que sólo en ese año la Argentina recibiría 200.000 inmigrantes. Celman decía que daba a conocer ‘este hecho trascendental poseído del patriótico entusiasmo de este beneficio inapreciable de la paz interna y externa de que disfruta el país, y os aseguro que es la preocupación constante de mi gobierno alcanzar la cifra más alta a que podamos aspirar (Juárez Celman 1888). Un año después, volvería a jactarse al afirmar que la Argentina estaba recibiendo 500 inmigrantes por día (Juárez Celman 1889). Puesto en términos actuales, la política inmigratoria argentina fue una política de estado por excelencia y esa política de estado tuvo signo liberal.<sup>65</sup> La otra política de estado en materia externa sería el comercio y la atracción de inversiones.

---

<sup>65</sup> La inmigración trajo un cambio sustancial en la composición demográfica del país. En 1869, el 12% de los habitantes era de origen extranjero. En 1895, esta cifra se duplicará, llegando la

## *El comercio*

Para el programa liberal, la Argentina no podía hacer otra cosa que insertarse en las corrientes del comercio internacional, principalmente aquellas vinculadas con Europa en general y con Inglaterra en particular. La inserción de la Argentina en la división internacional del trabajo del Siglo XIX será uno de los pilares centrales de la política exterior y perdurará sin reconsideraciones profundas hasta bien entrado el Siglo XX. Como afirma José Paradiso, la idea liberal del *laissez faire* ‘era una idea compartida por oficialistas y opositores y piedra angular de un modo de inserción internacional que, a cambio de las exportaciones agropecuarias, contemplaba un generoso flujo de capitales, productos elaborados, inmigrantes ideas’ (Paradiso 2007: 8).

Desde la organización nacional hasta la Segunda Guerra Mundial, el programa liberal de política exterior estuvo basado en el modelo agro-exportador, el cual trajo un crecimiento sustancial a la Argentina. José Paradiso (1993) señala que durante las décadas del apogeo argentino uno de los debates más recurrentes en política exterior fue la tensión entre ‘mercados’ y ‘fronteras’: mientras los primeros enfatizaban los elementos que hacían a la producción, el comercio y la paz, los segundos pondrían el acento en la preponderancia del estado en términos de poder militar y entidad física en un contexto en donde la guerra sería un recurso político. Detrás de cada posición, naturalmente habría distintas miradas el ambiente internacional. Los comercialistas considerarían que el aumento de poder relativo de la Argentina sólo podía servir como una reserva que asegurara la posición del país en términos defensivos. Los territorialistas, por el contrario, creían que la Argentina debía expandir sus intereses y asumir las responsabilidades que todo poder trae consigo. ‘En el balance, el imperio de los negocios avaló el predominio de las vías pacíficas y justificó el celo por mantener al país alejado de alianzas, ingerencias y compromisos externos’ (Paradiso 1993: 202).

---

Argentina a contar con un 25,5% de extranjeros. Luego, en 1914, el país alcanzó su pico de extranjeros pasando éstos a conformar el 30,3% de la población. En total, entre 1821 y 1932, casi seis millones y medio de inmigrantes arribaron al suelo argentino pasado a ser uno de los países más abiertos del mundo en materia migratoria (Svampa 2006: 74). Si se analiza el porcentaje de extranjeros tomando como total de la población al sector económicamente activo, los porcentajes son aún más impactantes. En 1885, los extranjeros representaban el 37,5% de la población económicamente activa y en 1914, el 46,1% (2006: 76).

Aunque el mito de las pérdidas territoriales fue construido al interior de la elite liberal, devenida conservadora, el territorio ocupó originalmente un lugar secundario en la construcción de la identidad política liberal. Tanto en Alberdi (la Argentina como un ‘desierto’) como en Sarmiento (‘el mal de la Argentina es la extensión’) el lugar del territorio en la identidad nacional será un tema menor. Si la civilización venía de Europa, la identidad nunca podía ser construida a partir de una exaltación del suelo propio. El territorio, en todo caso, sería una circunstancia, una contingencia, pero no un destino. La identidad no emanaría de una comunión con el terruño sino de una comunión con los valores de la civilización, siendo Europa su más fiel representante. Dirá Alberdi en *Las Bases*:

Recordemos que la patria no es el suelo. Tenemos suelo hace tres siglos, y sólo tenemos patria desde 1810. La patria es la libertad, es el orden, la riqueza, la civilización organizadas en el suelo nativo, bajo su enseña y en su nombre. Pues bien, esto se nos ha traído por la Europa: es decir, la Europa nos ha traído la noción del orden, la ciencia de la libertad, el arte de la riqueza, los principios de la civilización cristiana. La Europa, pues, nos ha traído la patria, si agregamos que nos trajo hasta la población que constituye el personal y cuerpo de la patria (Alberdi 2000: 87-8).

En este sentido, para Alberdi no importaba el tamaño físico de una nación sino su grado de desarrollo:

¿Quién no daría el Africa entera por la más chica de las islas británicas? No basta que el territorio sea grande, lo que importa es que sea útil (1998 [1896]: 40).

El Plata tiene otra cosa que hacer antes que comprar con su sangre territorios solitarios y salvajes: es dar seguridad a los que ya ocupa y posee, por la creación de un gobierno eficaz y sólido y por la paz a todo trance, que es equivalente a progreso a todo trance, a civilización a todo trance (: 65).

El núcleo entonces del programa liberal en materia de política exterior estuvo dado por (a) la inmigración como ‘política de estado’; (b) el libre comercio con Europa basado en las ventajas comparativas del modelo agrícola y ganadero; (c) la relación estratégica con Gran Bretaña y (d) la desatención por las cuestiones territoriales. Se trató de una identidad internacional cosmopolita construida sobre la base de que la

única identidad posible era aquella que incorporase las ideas, el dinero y la gente de Europa.

En esta estructura discursiva, el lugar de América Latina en la construcción de la identidad argentina tendría un lugar muy marginal. Como observa Carlos Altamirano:

La vía que eligió [...] la minoría que en la segunda mitad del siglo XIX tomó en sus manos la dirección de la Argentina – transformar el país mediante el capital extranjero y la inmigración masiva – no sólo produjo una nueva fisonomía nacional, sino que redefinió las relaciones con el resto de América del Sur. A partir de entonces, estar geográficamente en América Latina no significaría siempre para los argentinos identificarse como latinoamericanos (Altamirano 2005: 107).

Carlos Altamirano señala que en la tradición liberal la identidad nacional argentina hará una distinción entre ‘ser’ y ‘estar’: la Argentina ‘estaba’ en América Latina pero no ‘era’ latinoamericana.<sup>66</sup> Rufino de Elizalde, Canciller de Bartolomé Mitre, dejaría quizás una de las máximas expresiones en política exterior que reflejaría esta percepción:

La América independiente es una entidad política que no existe ni es posible construir por combinaciones diplomáticas [...] La naturaleza y los hechos la han divididos y los esfuerzos de la diplomacia son estériles para contrariar la existencia de esas nacionalidades [...] recibiendo de Europa los capitales que nuestra industria requiere; existiendo un cambio mutuo de productos, puede decirse que la República está identificada con Europa hasta lo más que es posible (citado en Paradiso 1993:: 18-9).

Esta distinción entre ser y estar se inscribe en otra dicotomía clásica del liberalismo entre barbarie y civilización. Precisamente, la Argentina avanzaba por haber dejado detrás sus rasgos bárbaros (latinoamericanos) y haber abrazado a la civilización (europea) a través del comercio, la inversión y los inmigrantes. Así, salir de la barbarie significaba salir de todo lo que América Latina representaba: la política

---

<sup>66</sup> Siendo Presidente de la Argentina, Carlos Pellegrini diría en relación al lugar de la Argentina en el mundo: ‘Nuestros intereses políticos y económicos no están en el Pacífico. Todo nuestro porvenir, todos nuestros intereses morales y materiales, todo nuestro progreso y engrandecimiento, se relacionan sólo con los pueblos que baña el Atlántico. Para nuestra vida internacional el planeta está dividido en dos hemisferios este y oeste por un meridiano que pasa por la cordillera de los Andes. Toda nuestra actuación política que ejercitarse sobre el hemisferio oriental; de allí nos viene la luz y con ella el progreso y la grandeza futura’ (citado en Paradiso 1993: 37).

criolla, el oscurantismo religioso, el caudillismo, la exaltación de lo local y el parroquianismo en las ideas.<sup>67</sup>

### *Del liberalismo triunfante al liberalismo defensivo*

El ideal cosmopolita de los liberales encontraría sus primeras fisuras en los años próximos al Centenario argentino. Por esos años, las elites políticas comenzaron a articularse en por lo menos dos sectores diferenciados. El primero, optimista, creía que la Argentina había sido hasta el momento un país exitoso y prometía seguir su ascenso económico y político hasta colocarlo entre los países más prestigiosos del mundo. El segundo, más pesimista, creía que la Argentina atravesaba una profunda crisis moral caracterizada por una hibridación cultural y un exceso de libertades políticas y religiosas que ponían en peligro la identidad previa trazada a lo largo de líneas hispánicas y católicas. Esta sospecha y denuncia mostrará de algún modo el paso de la ‘República posible’ a la ‘República verdadera’. Durante estos años, el *Facundo* será denunciado y el *Martín Fierro* comenzará a disputar el centro del campo intelectual y político, respaldado por figuras como Leopoldo Lugones o Ricardo Rojas. Los ‘padres fundadores’ del programa liberal (Sarmiento, Alberdi y Mitre) serán puestos bajo el análisis crítico de la Argentina criolla que comenzaba a tener más presencia en el campo intelectual y político. En este contexto, como señala Lilia Ana Bertoni, la fórmula alberdiana ‘gobernar es poblar’ sería vista de manera creciente como sospechosa de alentar una dilución de la identidad nacional y por lo tanto diversos sectores propondrían una nueva fórmula: ‘gobernar es fortificar el espíritu nacional’ (Bertoni 2005: 9). Los años 30 serán luego testigos de los grandes relatos sobre el ‘ser nacional’ argentino: *El Hombre que está Solo y Espera*, de Raúl

---

<sup>67</sup> Este razonamiento sería procesado por Sarmiento en *Conflictos y Armonía de las Razas en América*. Para el autor, los vicios de la vida social y política de América Latina estaban asociados a la composición étnica de la región. Tiempo después, en 1903, Carlos Bunge retomaría este argumento en su libro *Nuestra América* (Bunge 1903) en donde exploraría los distintos rasgos de la geografía y el clima de la región y su relación con los pueblos que la habitaban. Para Bunge, la combinación de españoles, indios y negros daría como resultado un pueblo perezoso, triste y arrogante. Por el contrario, observaba Bunge, los pueblos más desarrollados habían apartado a las razas autóctonas y consolidado la hegemonía de la raza blanca. La propuesta de Bunge era entonces clara: La clase culta y civilizada debía imponerse a los caudillos y construir un sistema político liberal basado en la educación y un estado pequeño. Sólo una raza más blanca sería la garantía del ingreso a la civilización. A esto se sumaba el carácter geográfico del país, caracterizado por Bunge como ‘templado’, lo que la hacía más apta para el predominio de la raza blanca. Así, la fórmula de Bunge para la Argentina – geografía y raza – difería sustancialmente de los rasgos climáticos y étnicos de otros países de América Latina.

Scalabrini Ortiz; *Radiografía de la Pampa*, de Ezequiel Martínez Estrada o *Historia de una Pasión Argentina*, de Eduardo Mallea, irán conformando el nuevo espíritu de la época, cristalizado en la corriente que sería conocida como el ‘revisiónismo histórico’.

Luego del 45, el liberalismo como principio de lectura de la realidad política y como propuesta de identidad fue perdiendo legitimidad. Esto se debió en parte a tres largos procesos de transformación de la vida social y política del país. Por un lado, la estructura social de la Argentina se tornará más diversificada y polarizada. Las migraciones externas y las internas (del campo a la ciudad) irán conformando un país más heterogéneo y fragmentado en términos de lazos sociales. Por otro lado, dejarán de confundirse las elites intelectuales y las elites políticas, quienes piensan y quienes actúan. Finalmente, el movimiento de ideas tendrá cada vez más canales y por lo tanto el control del discurso será cada vez más difícil de lograr. De este modo, polarización, desarticulación entre el mundo de las ideas y el mundo de la acción y democratización del discurso público trabajarán en contra de la hegemonía liberal.

Este conjunto de transformaciones marcará el paso de un liberalismo triunfante a uno defensivo, en donde la cuestión del orden conformará el patrón político del liberalismo. Ya no se trataría del riesgo de la disolución social que producían los caudillos del interior sino del ‘desorden’ democrático encarnado en la figura de Hipólito Yrigoyen<sup>68</sup>, luego en Perón, en Frondizi y finalmente en la subversión marxista. A partir de estas transformaciones el liberalismo dejará de ser el discurso hegemónico dentro del campo intelectual y político y será desplazado por movimientos originados desde las elites (nacionalismo y socialismo) como desde los sectores medios movilizados (el radicalismo y luego el peronismo).

El liberalismo defensivo siempre intentará volver al centro del campo político y discursivo. Su pérdida hegemónica significó en la práctica un patrón que mantuvo desde los años de Hipólito Yrigoyen en adelante: aliarse con otras fuerzas políticas de derecha deseosas de tomar el poder. Abusando de los ciclos históricos, se podría decir

---

<sup>68</sup> Como señala Carlos Altamirano, la figura misma de Hipólito Yrigoyen fue el elemento de perturbación en las elites liberales ‘pues el líder del Partido Radical representaba para ellas la encarnación del caudillo tradicional, la imagen misma de la “política criolla” largamente execrada’ (2005: 121).

que entre la Segunda Guerra Mundial y el gobierno de Alfonsín, la política exterior estuvo condicionada por la puja doméstica entre los sectores liberales (vinculados con los militares, el sector agrícola/ganadero y de servicios) y el sector nacionalista en sus distintas declinaciones (popular, corporativo y autoritario) vinculado con otra parte de los militares, los sindicatos y los industriales. A diferencia del momento liberal basado en la relación estratégica con Gran Bretaña, en este contexto doméstico que va desde 1945 hasta 1989, la inserción internacional del país no tuvo un aliado preferencial sino que buscó diversificar sus vínculos externos y tener una participación más activa en los distintos foros internacionales.

Durante este período, el aislamiento respecto a América Latina será revertido y se buscarán distintas alternativas para avanzar en esquemas de cooperación comercial aunque oponiéndose a la construcción de espacios supranacionales. Si la clave económica del programa liberal de 1880 hasta 1930 estuvo basada en el modelo agro-exportador, la clave económica de esta puja interna estuvo basada en la búsqueda del desarrollo industrial mediante la sustitución de importaciones (Russell y Tokatlian 2003: 31).

Los años peronistas significaron un fuerte retroceso de los sectores liberales, los cuales terminaron finalmente pactando con las Fuerzas Armadas para derrocar a Perón. La imagen ‘civilización y barbarie’ volvió a aparecer de manera solapada. El ‘cabecita negra’, o ‘la negrada’ simbolizarían esa ‘otra Argentina’ que nuevamente emergía. Con la Revolución Libertadora, el gobierno se vio en la necesidad de encauzar la inserción internacional de la Argentina a partir de una identidad que no se sentía a gusto con la tercera posición sino que se identificaba con Occidente, su modelo político y económico y sus valores culturales. La política exterior operó nuevamente como un puente entre identidad y acción: se buscó acercar posiciones con Estados Unidos e ingresar al sistema de instituciones que se venía construyendo luego de la Segunda Guerra Mundial<sup>69</sup>. En abril de 1956, la Argentina depositó en la Unión Panamericana la ratificación de la Carta de la OEA y cinco meses más tarde ingresó formalmente al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional. Inmediatamente, la Argentina obtuvo sustanciales préstamos del Exim Bank, el FMI,

---

<sup>69</sup> Ciertamente, los últimos años de Perón ya habían comenzado a operar un giro en la relación con los Estados Unidos, aunque inspirado más bien en una lógica de cálculo pragmático que sería reemplazada en el 55 por una lógica de convicciones.

de la Standard Oil y otros bancos privados. Asimismo, el gobierno de la Revolución Libertadora dio inicio a los primeros acuerdos comerciales con Europa negociados sobre bases multilaterales, además de organizar un sistema multilateral de pagos que luego se formalizó con la creación del Club de París.

La Argentina de la Revolución Libertadora enfrentó dos problemas centrales: el rumbo del capitalismo sin el estado benefactor Peronista y el rumbo de las masas peronistas sin Perón. Estos dos temas generaron no pocas diferencias entre los sectores anti-Peronistas, algunos buscando ‘desperonizar’ la sociedad argentina por completo, como si todo hubiera sido una pesadilla, otros buscando construir un Peronismo sin Perón, pero todos prisioneros del Coronel y sus espectros. Será en este contexto en donde el desarrollismo aparecerá como una nueva fuerza política que intentará ocupar el lugar del peronismo proscripto. Demasiado conciliador a los ojos del peronismo y demasiado sospechoso para los militares, el intento desarrollista tuvo corta vida. Ya el gobierno de José María Guido emprendió nuevamente el giro en política exterior, recostándose en la tradición liberal e identificándose con Estados Unidos y Europa. Si el desarrollismo había tenido una mirada más crítica del lugar de la Argentina en el mundo en términos de su inserción en un sistema capitalista desigual y basado en relaciones asimétricas entre el Norte desarrollado y el Sur en desarrollo, el gobierno de Guido retomó la mirada Este-Oeste, identificándose con Estados Unidos, Europa Occidental y los principios más amplios de libertad y democracia. Así lo expresaría Bonifacio del Carril, Canciller de Guido en 1962:

Nosotros estamos con Occidente porque somos Occidente. En la lucha titánica y desigual que Occidente libra para preservar la paz y la libertad en el mundo, la Argentina adhiere sin reservas a los objetivos fundamentales de la política que desarrollan las grandes potencias occidentales europeas y Estados Unidos de América, dignos conductores del mundo libre, en estos graves y difíciles momentos (Del Carril 1996: 172).

La dictadura militar que tuvo lugar entre 1976 y 1983 se basó en una articulación, plagada de contradicciones, de tradición católica, nacionalismo de derecha y (neo)liberalismo (Novaro y Palermo 2003: 34). El punto focal que sirvió para aglutinar estas tres corrientes fue la percepción de que el país estaba al borde de la disolución a causa de la subversión guerrillera. En la práctica, este diagnóstico implicó la securitización de la vida política, económica y social del país: todo pasó a



ser visto bajo el prisma de la seguridad; desde el modelo económico hasta la educación primaria, todo debía estar controlado para evitar la infiltración del comunismo y los montoneros percibidos como un gran Otro de la identidad nacional. En términos discursivos, comenzó a construirse una cadena de equivalencias que vincularía a la subversión con el populismo y las bases obreras industriales. De este modo, la lucha contra el terrorismo, no sólo debía llevarse a cabo en los oscuros ‘campos de operaciones’ sino también debía apuntar al modelo económico que en la lectura militar había originado la subversión. Así, el proteccionismo industrialista y el estatismo debían dar paso a la apertura y a la reducción del estado. La seguritización llevada a cabo invirtió el lugar del desarrollo económico industrialista en la seguridad nacional. Si durante el intento desarrollista primó la visión de que el desarrollo era seguridad, a partir de la seguritización del 76, el desarrollo industrialista comenzó a ser visto como causal de inseguridad. Combatir la subversión, el populismo y el modelo económico pasarían a conformar un mismo objetivo.<sup>70</sup>

En esta articulación entre doctrina de seguridad y doctrina liberal, el liberalismo no sólo aportó el *know how* económico sino que trabajó a favor de un proceso de despolitización que intentaron llevar adelante las fuerzas armadas. Es acá en donde el liberalismo volverá a aparecer en la escena pública como el partido del orden y por lo tanto justificando un modelo económico y un modelo político: ‘el silencio es salud’, ‘achicar el estado es agrandar la nación’ y ‘*beggars can't be choosers*’ son algunas de las expresiones de entonces que muestran esta articulación entre liberalismo y seguridad.

---

<sup>70</sup> Así lo explican en detalle Novaro y Palermo: ‘[E]l diagnóstico militar que enfatizaba la necesidad de erradicar la subversión, y el diagnóstico oligárquico conservador que apuntaba a eliminar el protagonismo del sector industrial en el campo económico, tenderían a coincidir en medios y fines: la cuna de la subversión, la Argentina populista, tenía por pilares dos sectores que debían ser drásticamente redefinidos: una clase obrera “indisciplinada” y un empresariado industrial “ineficiente”. Pese a la apariencia de alianzas en anteriores oportunidades, ésta era en verdad la primera vez que militares y conservadores librecambistas coincidían enteramente en el diagnóstico y la terapia: debían destruirse las bases del desorden, había que liquidar la “Argentina maldita”, acabando para siempre con la insolencia de las identidades políticas y sociales de los sectores populares, sus sindicatos, sus servicios sociales, y hasta buena parte de las fábricas en las que esa “plaga” tenía su fundamental punto de apoyo. Se trataba, en definitiva, de refundar el *ethos* de la sociedad: restablecer una concepción economicista, individualista y atomista de la ciudadanía y de la vida social, la primacía de lo jerárquico y competitivo por sobre lo solidario, reemplazar con un Estado “subsidiario” a aquél concebido como garante de derechos sociales, planificador y regulador del capitalismo’ (Novaro y Palermo 2003: 37).

Reproduciendo esta combinación de catolicismo, securitización y liberalismo la política exterior del proceso reflejó estas tres movidas. Por un lado, se trató de una política exterior de corte realista, inspirada en mucho de la tradición geopolítica y enfocada a la construcción de hipótesis de conflicto con los países vecinos, principalmente Chile y Brasil. Por otro lado, la Argentina desplegó su identidad internacional más amplia en términos de su pertenencia al Occidente cristiano. El comunismo ateo sería su gran Otro. Finalmente, el liberalismo operó a favor de un modelo económico de inserción internacional esencialmente pragmático, basado en el libre cambio y la alianza con los Estados Unidos.<sup>71</sup>

Roberto Russell y Juan Tokatlian señalan que la puesta en marcha de una política exterior durante el período 45-83 fue mucho más compleja que el primer modelo de inserción liberal. Los consensos internos nunca fueron lo suficientemente sólidos como para avanzar de manera articulada, teniendo que resistir el acoso del modelo desde dos frentes claramente diferenciados. Por un lado, desde el sector más liberal, siempre estuvo la preferencia por establecer una relación fluida con los Estados Unidos. Esta preferencia se hizo explícita en 1955, 1962 y 1981 con los gobiernos de la Revolución Libertadora, José María Guido y Leopoldo Galtieri respectivamente. Por el otro lado, desde el sector más nacionalista/populista, primó la resistencia a lo que se consideraba el imperialismo norteamericano y la activa participación en causas políticas y económicas del Tercer Mundo. Esta preferencia se hizo explícita, aunque de modo más efímero, durante la presidencia de Héctor José Cámpora (2003: 32-3). Similar análisis realiza José Paradiso, quien afirma que desde el desplazamiento de Frondizi hasta la presidencia de Raúl Alfonsín, ‘la vida del país estuvo fuertemente condicionada por la puja entre dos sistemas de ideas: desarrollismo estructuralista/política exterior independiente versus ortodoxia económica/alineamiento pro-occidental’ (2007: 22).<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> No es casualidad que durante este período, la cancillería argentina quedara a un lado en el proceso de toma de decisiones y el Ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, hiciera las veces de Ministro de Economía y otras de Canciller *de facto*.

<sup>72</sup> Que los partidos políticos se inclinaron por el desarrollismo y los militares por la ortodoxia es algo poco discutido. El punto a observar, sin embargo, es que estas orientaciones no fueron para nada lineales y es posible observar movidas nacionalistas también dentro del sector militar o movidas occidentalistas dentro de los políticos civiles.

Luego de la experiencia radical de Raúl Alfonsín, el programa (neo)liberal hizo su última entrada con la llegada de Carlos Menem a la Casa Rosada. En cierta forma, se trató de actualizar el patrón construido por la elite liberal y conservadora de fines de Siglo XIX y comienzos del XX. En la versión menemista, el modelo liberal buscó (a) la soberanía restringida; (b) la integración regional; (c) la aprobación creciente de políticas de intervención en los asuntos internos de otros estados; (d) el fortalecimiento de una identidad internacional y occidental; (e) una política exterior alineada con Estados Unidos y (f) la desregulación de la economía en consonancia con un estado en retirada del sector productivo.

El giro liberal en el peronismo de Menem significó en la práctica abandonar el discurso nacional y popular articulado en torno a ‘nosotros’ y ‘ellos’. Si en los meses previos a las elecciones las elites liberales veían en Menem un viejo representante de la ‘barbarie’ del interior, los bruscos cambios operados una vez asumido el sillón de Rivadavia lo colocaron inmediatamente del lado de la ‘civilización’. Menem intentó presentarse como el Presidente de todos los argentinos y como el articulador de la ‘unidad nacional’ entre Rosas y Sarmiento, entre Mitre y Facundo, o entre militares y montoneros. El trabajo del liberalismo durante el gobierno de Menem consistió en ofrecer un relato acerca del estado del mundo (fin de la Guerra Fría, profundización de la globalización y fin de las ideologías) y de las recetas necesarias para navegar las nuevas aguas, finalmente plasmadas en el Consenso de Washington: apertura, estabilidad, ajuste, privatización e integración comercial.

La crisis del 2001 significó un retroceso del neoliberalismo del campo político y discursivo y la reaparición de un discurso que intentaría rearticular la democracia con lo nacional. A partir del 2001, la década de los 90 comenzó a ser vista como la responsable de gran parte de los males del país. El Otro de la identidad argentina sería nuevamente su pasado más inmediato del cual había que desprenderse lo más rápido posible. Quien no estuviera con el nuevo gobierno, se habría quedado en los 90. Más allá de las articulaciones operadas en estos últimos años, lo concreto es que un nacionalismo *aggiornado* (un ‘sano nacionalismo’ al decir de José Nun) ocupará paulatinamente mayor espacio en los ámbitos políticos e intelectuales: Occidente y sus instituciones internacionales ya no serán vistas como los lugares obligados para mostrar credenciales y América Latina volverá a ocupar un lugar estratégico, a veces

incluso como una exaltación identitaria en términos de la conformación de un gran bloque de oposición a los Estados Unidos, la globalización y el neoliberalismo. Estas nuevas configuraciones vinieron a mostrar que la vertiente nacionalista en el discurso identitario argentino no había desaparecido. Lo que sigue analiza el discurso nacionalista y su propuesta identitaria en cuanto a su dimensión internacional.

### **La tradición nacionalista**

Si el programa liberal enfrentó, en clave cosmopolita, la tarea de construir una identidad nacional, el nacionalismo de fines de siglo XIX y comienzos del XX enfrentó, en clave comunitaria, la tarea de ‘inventar lo autóctono’. Para esto, el desafío consistió, según Oscar Terán (1999: 281) en cómo diferenciarse de los extranjeros sin al final del proceso encontrarse atrapado por las identidades americanas indígenas antes rechazadas.<sup>73</sup>

Vicente Palermo (2007) observa que el nacionalismo argentino es un discurso con poder identitario que se ofrece en la escena pública con un relato consistente acerca de nuestra identidad (o su ausencia). Con mayor precisión, Palermo entiende al nacionalismo como una ‘configuración discursiva propositiva de identidad’ (2007: 36). A veces en la periferia, a veces en el centro del debate público, el nacionalismo no deja de irrumpir para dar cuenta de qué es la Argentina y quiénes son los argentinos. Palermo (2007: 17) sostiene que el nacionalismo argentino se compone de un núcleo duro conformado por el ‘territorialismo’ el ‘unanimismo’, el ‘decadentismo’ tres elementos que serán analizados a lo largo de esta sección. El nacionalismo, sin embargo, no tuvo una trayectoria única y lineal y por lo tanto es posible identificar distintas líneas nacionalistas, desde expresiones más duras basadas en argumentaciones filosóficas, religiosas y culturales hasta expresiones menos rígidas basadas en argumentaciones políticas y económicas. En este sentido, una de las observaciones más interesantes de Palermo es la que señala que el nacionalismo se

---

<sup>73</sup> En palabras de Oscar Terán: ‘Lo que la Generación del 80 venía ahora a comprender era que un espacio económico no genera de por sí un sentimiento de identidad común o, dicho de otro modo, que el mercado no produce lazo social. Creyeron que la economía no sólo es incapaz de fraguar sentimientos identitarios de pertenencia sino que, más grave aún, los disuelve, estableciendo la antinomia entre la virtud y el mercado. Esa misma élite concibe entonces que desde el Estado se debe construir una identidad que refiera a la cultura y diseña un “sujeto nacional”. Se inicia entonces la marcha hacia un nacionalismo culturalista que en el Centenario estará consumado’ (Terán 1999: 281).

fue sedimentando, aunque de modos variados, en las distintas identidades políticas de la Argentina moderna articuladas en torno al liberalismo, el radicalismo, el socialismo y el peronismo. Para Palermo, el hecho de que no exista un partido político propiamente nacionalista muestra, indirectamente, el triunfo del nacionalismo argentino en permear sobre distintos discursos políticos. Así, el nacionalismo aparece como un bajo continuo, un componente identitario que aproxima a los distintos partidos ‘mucho más de lo que podrían haber imaginado’ (Palermo 2007: 22).

Aunque el primer nacionalismo estuvo lejos de ser un movimiento unificado y coherente, existen, sin embargo, algunos elementos en común que vale la pena destacar. Primero, se trató de un rechazo a un exceso de cosmopolitismo y su doble vertiente de apertura a las ideas externas y apertura a la inmigración europea. Segundo, se trató también de un fuerte cuestionamiento a la moda positivista de la época en su triple dimensión de utilitarismo, cientificismo y materialismo. Tercero, aunque con algunas excepciones, se trató en gran medida de un nacionalismo defensivo o, dicho de otro modo, un nacionalismo que estuvo lejos de la búsqueda de expansión territorial o de la intervención en asuntos internos de otros estados. Se trató, más bien, de una reacción conservadora a la excesiva influencia de las ideas europeas, la dilución del tejido social que suponía la inmigración masiva y la creciente influencia de los Estados Unidos en la región.

El nacionalismo cultural argentino se basó en una concepción romántica (de inspiración germana) de la nacionalidad y la identidad nacional. En esta visión, la nación suponía una entidad orgánica que evolucionaba de manera diferenciada para conformar un pueblo con una personalidad única. En contraposición al discurso universalista y lineal del liberalismo, el romanticismo alemán afirmaba un discurso particularista y de diferenciación. En este sentido, la visión romántica puede ser vista como el contra-relato de la identidad política propuesta por la tradición liberal. Este punto es crucial en tanto el siglo XX vendrá a estar atravesado por dos discursos políticos con sustanciales implicancias en términos de construcción de identidad nacional: el discurso liberal, cosmopolita en lo social, plural en lo político y aperturista en lo económico y el discurso nacionalista, particularista en lo social, unanímista en lo político y proteccionista en lo económico. Como dijimos más arriba,

la política exterior argentina reflejaría, no siempre de un modo coherente y lineal, la puja entre estos dos modelos identitarios.

Pero el nacionalismo argentino no sólo fue una reacción a la inmigración masiva y el cambio rápido que esto trajo sino que consistió también en un movimiento intelectual que buscó (re)construir la identidad nacional argentina. Este movimiento encontró en un asunto de política doméstica y externa (la gestión de la migración) el disparador más adecuado para proponer una identidad basada a lo largo de líneas románticas que miraban a la nación como una comunidad etno-cultural, religiosa y lingüística orgánica e individualizada. La reacción nacionalista se propuso rechazar el discurso liberal acerca la identidad política argentina cristalizada en la Constitución del 53. A partir de comienzos del siglo XX se consolidarían entonces dos dicotomías claramente definidas. Por un lado la tradición liberal y su dicotomía entre ‘civilización’ y ‘barbarie’. La civilización sería sinónimo de Europa, la Ilustración y la urbanización. En este esquema los inmigrantes serían bienvenidos en tanto portadores de estos valores y la barbarie sería sinónimo de gaucho, indio, interior y el desierto, elementos todos que debían ser absorbidos por la civilización. Por otro lado, la reacción nacionalista invertirá los sentidos de ‘civilización’ y ‘barbarie’<sup>74</sup> y presentará su dicotomía entre una Argentina ‘inauténtica’ y otra Argentina ‘auténtica’. La Argentina ‘inauténtica’ vendría a ser precisamente lo que el liberalismo más apreciaba: las ideas europeas y la inmigración. La Argentina ‘auténtica’ vendría a representar la cultura del gaucho, el mestizo, el interior con su reserva moral y el campo. En esta dicotomía, los inmigrantes serían rechazados en tanto portadores de valores disruptivos: secularismo, heterogeneidad, modernidad y luego imperialismo inglés.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Quien mejor pudo describir las limitaciones de la Generación del 80 en su proyecto de construcción identitaria fue Ezequiel Martínez Estrada quien en su libro *Radiografía de la Pampa* diría lo siguiente: ‘Lo que Sarmiento no vio es que la civilización y barbarie era una misma cosa, como fuerzas centrífugas y centrípetas de un sistema en equilibrio. No vio que la ciudad era como el campo y que dentro de los cuerpos nuevos reencarnaban las almas de los muertos [...] Los baluartes de la civilización habían sido invadidos por espectros que se creían aniquilados, y todo un mundo, sometido a los hábitos y las normas de la civilización, eran los nuevos espectros de lo cierto y de lo irremisible. Conforme esa obra y esa vida inmensas [la de Sarmiento] van cayendo en el olvido, vuelve a nosotros la realidad profunda’ (citado en Altamirano 2005: 122).

<sup>75</sup> Como observa Beatriz Sarlo: ‘La satanización del extranjero, característica del nacionalismo blanco de las primeras décadas de este siglo, encontraba su razón en que cuestión nacional y cuestión social aparecerían conjuradas por el inmigrante obrero que se establecía en Buenos Aires; un poco más tarde, el nacionalismo antiimperialista alteró el sistema de equivalencias y lo extranjero quedó adherido al capital inglés y los considerados sus aliados locales; ya en los sesenta, las teorías dependentistas se proyectaron desde la economía sobre el campo cultural. La hipótesis de la

En un discurso de enero de 1921 a los nuevos subtenientes, Agustín P. Justo señalaría el fenómeno inmigratorio como un problema crucial, afirmando que no se sorprendía de que los extranjeros ‘sin arraigo en nuestra tierra, comiencen por negar la patria’. En este sentido, el desarraigo del extranjero se convertía en un problema de defensa nacional: ‘he aquí, subtenientes, la principal tarea que os espera: contribuir al amalgamamiento de los hombres que pueblan nuestra tierra, vinculándolos a nuestras condiciones y a nuestro porvenir [...]’ (Justo 1920). Dos años después, Leopoldo Lugones (1923) sería mucho más duro en sus apreciaciones al señalar que el país se hallaba ‘invadido [...] por una masa extranjera disconforme y hostil’. Lugones haría referencia directamente a una ‘guerra que nos traen los extranjeros rebeldes’, una suerte de ‘ataque exterior mucho más peligroso que la guerra militar porque maniobra a traición desde adentro’. En 1930, Rodolfo Irazusta (1930) haría referencia al inmigrante que reclamaba derechos como ‘una turba incontestable formada con el desecho de todos los pueblos del mundo’. Se trata, en definitiva, de un momento en donde el Estado argentino va a asumir, mediante el monopolio de la educación y el adoctrinamiento escolar, la función de productor de la nación. ‘[Este proceso] se presenta como una consecuencia del impacto que tuvo el proceso inmigratorio en nuestro país. La implantación de toda una liturgia patriótica en la enseñanza primaria, destinada a crear un sentimiento de pertenencia nacional, remitirá la historicidad de la nación argentina a los albores de la independencia y se presentará por ello anterior al aluvión inmigratorio (Svampa 2006: 109-10). En este proceso pedagógico de creación de un sentimiento de pertenencia, el territorialismo tendrá un rol central.

### *El territorialismo*

Uno de los modos en que el nacionalismo se propuso construir identidad consistió en hacer del territorio, del suelo, un lugar menos contingente y más esencial. Si para la identidad cosmopolita ‘ser’ y ‘estar’ eran verbos que podían seguir carriles separados, para el nacionalismo territorialista no podría haber uno sin el otro. En este sentido, Vicente Palermo sostiene que la especificidad del territorialismo consiste en ‘cargar de valores identitarios a la tierra’, otorgando ‘prioridad a la tierra como elemento definitorio de la identidad nacional frente a otros rasgos compartidos’. ‘En este

---

“dependencia cultural” se convirtió en principio omniexplicativo que, en esta ocasión, tuvo la virtud de ser utilizado tanto por intelectuales de izquierda como por los de la zona nacional-populista’ (Sarlo 1985: 4).

registro nacionalista – sigue Palermo – el suelo común sería lo que más nos une y más nos hacer ser – en nuestro caso – argentinos, por encima de otros rasgos posibles, como, siempre dentro de la esfera del nacionalismo, el idioma, la religión, el pasado común, etc.’ (Palermo 2007: 57).

Palermo propone una suerte de genealogía del territorialismo en la Argentina. Su punto de partida es que esta dimensión de la identidad nacional no nace con los revisionistas sino con los mismos liberales. El segundo planteo es que el territorialismo surge a falta de otras alternativas identitarias: los liberales debían construir una identidad nacional sobre una región desarticulada socialmente y encontraron en el suelo al ‘elemento primordial de identificación (en desmedro del lenguaje, la historia o los pactos de obligación recíproca)’ (Palermo 2007: 58). El tercer punto es que este territorialismo argentino se presenta con una particularidad: es un territorialismo que se percibe desmembrado, incompleto, amputado por años y años de decisiones que terminaron siempre en la ‘entrega’ de territorios argentinos a los vecinos. El cuarto punto tiene que ver con la contra-cara del ‘deseo de territorio’ que es la supuesta ‘grandeza’ de la Argentina; un estado que tiene un rol central en la emancipación de otros pueblos (Chile, Bolivia, Perú y Uruguay), lo que se traduce en una ecuación: ‘emancipación (argentina) de pueblos y pérdida (argentina) de territorios’ (Palermo 2007: 61). A partir de estas nociones, la identidad internacional del nacionalismo en su declinación territorialista consiste en definir a la Argentina como un país incompleto, amputado, desmembrado, un país cuya historia podría escribirse en términos de pérdidas territoriales. Desde el Norte hasta la Patagonia, terminando en las Islas Malvinas. Pero la historia no sólo es un relato de pérdidas sino también de amenazas: el territorio argentino necesita ser defendido y vigilado porque siempre habrá alguien que nos los quiera sacar. Desde los chilenos en los Andes, los judíos en el Sur<sup>76</sup> o los norteamericanos en el Norte (acuífero guaraní) la Argentina siempre será apetecible para el extranjero: ‘Geopolíticamente, Argentina es un gran espacio vacío que en el siglo XXI será inexorablemente llenado. Si no lo hacemos nosotros, otros intentarán hacerlo’ afirmaba Jorge Fraga en 1979 (: 10). En este contexto, Chile no sería otra cosa que ‘una ameba alimentándose de los territorios de sus vecinos’ según el diplomático Guillermo Fogg (1983: 133).

---

<sup>76</sup> Me refiero a la existencia de un supuesto plan, dado a conocer por los nacionalistas, pergeñado por el sionismo judío con le objetivo de quedarse con amplios territorios del sur argentino.



Aunque el discurso territorialista estuvo presente en los intelectuales y en la diplomacia ya desde fines del siglo XIX, es en la figura de Estanislao Zeballos en donde la teoría y práctica diplomática se consubstanciará con el territorialismo.<sup>77</sup> Su nacionalismo no era del tipo cultural y romántico sino esencialmente político y, por supuesto, territorialista.<sup>78</sup> Por un lado, Zeballos se identificó con la generación del 80 y auspició como pocos la colonización del desierto, la agricultura, la ganadería, la instrucción pública y la atracción de capitales europeos que sirvieran para desarrollar el país. Zeballos militó activamente en las filas del positivismo y la ciencia, fundando institutos y revistas científicas. Por otro lado, sin embargo, Zeballos se identificó con el nacionalismo político y su discurso del ‘destino manifiesto’ de la Argentina como un país poderoso en la escena internacional. Desde su *Revista de Historia, Derecho y Letras*, Zeballos daría a conocer sus obsesiones en materia de política exterior: los vacíos territoriales argentinos, la intervención extranjera en asuntos internos, los conflictos limítrofes con Chile y el desbalance de poder con Brasil en tiempos del Barón de Rio Branco. Así, Zeballos era un liberal profundamente convencido de que la Argentina debía abandonar su etapa mercantil y proyectar su poder hacia el exterior como una forma de consolidar al estado-nación y asegurar su crecimiento. En sus palabras:

La vida de las naciones modernas no es la de una Arcadia. Es de choques de intereses, de peligros y de sabias previsiones. Los países que por cobardía del espíritu público o por lirismo de sus estadistas hayan soñado que les es posible vivir fuera de la regla universal,

---

<sup>77</sup> Estanislao Zeballos (1854-1923) constituyó uno de los más fieles representantes argentinos de la tradición realista en política exterior. Hombre de varias dimensiones (abogado, ensayista, periodista, diplomático) Zeballos sostuvo la necesidad de combinar diplomacia con poder militar durante sus años por la Cancillería, la que condujo en tres ocasiones. Zeballos tuvo como interlocutor brasilero nada menos que al Barón de Rio Branco al frente de Itamaraty, con quien rivalizó de manera permanente. Zeballos fue Diputado Nacional en cuatro ocasiones (1880-1884, 1886-1888; 1888-1892 y 1912-1916); Ministro de Relaciones Exteriores también tres ocasiones (1889-1890 con Juárez Celman; 1891-1892 con Carlos Pellegrini y 1906-1908 con Figueroa Alcorta) y Ministro de Justicia e Instrucción Pública (1908). En 1918, la Universidad de Buenos Aires lo nombraría Decano de la Facultad de Derecho.

<sup>78</sup> De hecho, Zeballos consideraba que el ascenso internacional de la Argentina se había producido precisamente por el éxito de los liberales en acabar con los indios y en atraer europeos. En sus palabras: El carácter de esta población es enteramente europeo, pues, como ya dijimos, la raza blanca ha hecho desaparecer, por absorción, a los indios y a los mestizos. Hoy no queda en la República más de 20.000 indios, reducidos y sometidos al trabajo, y probablemente no existen más de 1.000 negros...Esta homogeneidad de la población da al pueblo argentino su carácter viril, inteligente, de imaginación intensa y rápida, y emprendedor de todas las ramas del progreso humano...Explícate así que la República haya desarrollado sus adelantos, hasta llegar al envidiable estado de prosperidad y riqueza en que hoy se encuentra (citado en Lacoste 2003: 119)

es decir, sin armamentos proporcionados, harían bien de abdicar de una vez su soberanía, ingresando como colonias inermes de las grandes potencias. Pero los pueblos viriles, por más mercantiles que sean – Estados Unidos, Alemania e Inglaterra lo enseñan – deben aceptar resueltamente las cargas pecuniarias y la labor que la militarización de los tiempos les imponen, sin más limitaciones que las del criterio nacional, aconsejada por sus recursos y por sus necesidades (citado en Lacoste 2003: 122).

En 1879 se creará el Instituto Geográfico Militar, cuyo primer Presidente sería Estanislao Zeballos hasta el año 1884. Al asumir, Zeballos dirá que la tarea del Instituto sería ‘descubrir, publicar y estudiar’ la importancia del proyecto militar para defender la frontera, defensa restringida debido a la ‘ignorancia de la geografía’ (citado en Dodds 1993:321). Ese mismo año, comenzarían las gestiones para abrir una contraparte ‘civil’: el Instituto Geográfico Argentino, el cual agruparía a militares, exploradores, geógrafos, naturistas y biólogos en la tarea de explorar, describir y promover la creación de provincias argentinas en partes dependientes del estado argentino (Dodds 1993: 321). Naturalmente, esta creación de provincias tendría lugar en el Sur del país, en donde el gobierno se enfrentaba con los Tehuelches y competía por espacios con Chile. De este modo, el desplazamiento de la frontera interna (con los indios) y la definición de la frontera externa (con Chile) fueron dos procesos estrechamente relacionados que contribuyeron a definir las formas finales del ‘adentro’ y al ‘afuera’ del país. Así, los mapas elaborados no sólo serían instrumentos educativos e informativos sino también que se convertirían en ‘evidencias’ para reclamar derechos históricos sobre tierras específicas.

Los gobiernos radicales y peronistas, cada uno a su modo, desarrollaron también en clave nacional políticas territoriales. El radicalismo intentó integrar el norte chaqueño y el sur patagónico al proyecto nacional, territorios largamente descuidados por el programa liberal. Esto se hizo en la práctica impulsado el monopolio estatal en la exploración y explotación del petróleo y promoviendo la construcción de líneas de ferrocarriles en zonas aisladas de la pampa húmeda. En octubre de 1946, Perón proclamó la soberanía nacional sobre la plataforma continental y el mar epicontinental, reivindicando por primera vez para el estado argentino enormes extensiones de mar. También creó el Instituto Antártico Argentino, instalando nuevas bases permanentes y enviando numerosas expediciones a contramano de la opinión de Estados Unidos y la Unión Soviética (Puig 1984: 140).

El discurso territorialista tuvo tenido una evolución dispar a lo largo de la historia argentina. A veces en el centro del campo político y diplomático, otras veces en la periferia, lo cierto es que su recurrencia, bajo distintos modos y circunstancias, no cesa. Este discurso tuvo su *momentum* entre fines de los 60 y durante los 70 con los desarrollos locales de los estudios geopolíticos auspiciados por sectores de las fuerzas armadas y por sectores civiles cercanos a los movimientos nacionalistas. Conceptos como ‘esferas de influencia’, ‘zonas grises’, ‘conciencia territorial’ o ‘espacios vitales’ pasaron a ocupar las páginas de libros elaborados por el Círculo Militar o revistas especializadas como *Estrategia* y *Geopolítica*. El punto que interesa señalar, sin embargo, es que el modo en que este nacionalismo impulsó el territorialismo fue esencialmente normativo, basado en arbitrajes, negociaciones y mediaciones y no basado en políticas estrictamente militaristas (Kacowicz 2000). Claro que este patrón tuvo sus excepciones en el proceso militar que fue de 1976 a 1983, el cual vio resurgir el territorialismo argentino en su modo extremo y que llevaría al país al borde de una guerra contra Chile en 1978 y a la invasión de las Islas Malvinas en 1982. Este discurso en su versión más cruda quedaría plasmado en las observaciones de Jorge Rafael Videla, quien vincularía de un modo bien explícito la relación entre territorio e identidad:

La Argentina es una nación Atlántica con una proyección legítima hacia nuestros territorios antárticos, como lo muestra el mapa que aprendimos en nuestra niñez. La mínima duda sobre este asunto significaría la negación de nuestro propio futuro y la pérdida de nuestra identidad. [...] El *status* argentino como una nación atlántica, y el correspondiente *status* de Chile como una nación del Pacífico, son hechos inexorables de la historia de nuestro continente (citado en Kahhat 2005).

### *El unanimismo*

Uno de los argumentos más machacados por las elites políticas es que una de las causas más profundas del problema argentino es la ausencia de un proyecto compartido entre todos los sectores del país. El mal argentino se presenta como una falla originaria en donde las visiones y proyectos de país encontrados, desde el conflicto entre Cornelio Saavedra y Mariano Moreno en adelante, se constituye en un relato trágico de la identidad argentina: la desunión. Para esta interpretación, la solución consiste en mantener la intensidad pero cambiar su sentido deseando la

unidad: el momento en que los argentinos se pongan de acuerdo acerca de qué tipo de país construir. Se trata de un deseo de unidad, de una pulsión unanímista que cree en la posibilidad de eliminar la dimensión agonial de la política y trabajar juntos por el bienestar del país. En este sentido, el nacionalismo argentino sostiene que esto no ha sido posible porque el argentino no ha sido lo suficientemente nacionalista como para dejar de lado las luchas internas y trabajar a favor de las causas nacionales. Así, el ‘nacionalismo argentino se experimenta más intensamente como falta: como una convicción absolutamente extendida [...] de que los argentinos no somos suficientemente nacionalistas, no queremos a nuestro país como otros pueblos quieren a los suyos y nuestras élites e intelectuales no han sido todo lo nacionalistas que habrían debido ser’ (Palermo 2007: 18). La identidad nacional, entonces, posee la marca de una carencia (2007: 39). Este déficit de nacionalismo, sugiere Palermo, explicaría porqué el nacionalismo ha sido en gran medida una movida más de tipo defensiva que ofensiva en relación a los países vecinos. Sin embargo, advierte Palermo, el nacionalismo defensivo supo adquirir el rostro de un país que se siente víctima, más objeto que sujeto, más inocente que culpable y por lo tanto las reacciones agresivas tendieron a ser vistas como ‘excepciones justificadas’ (Palermo 2007: 18).

Oscar Terán identifica en los orígenes del radicalismo la tendencia unanímista de la política argentina. Esta tendencia, sin embargo, no opera en el vacío sino que se construye sobre un terreno discursivo – el nacionalismo cultural – que hacía viable pensar en esquemas sociales y políticos homogéneos que interpretaban la esencia nacional. Este deseo de concluir con las facciones políticas, observa Terán, no será dejado a un lado por el surgimiento del partido militar. El General Rawson, al celebrar el éxito del golpe del 43, afirmaba que ‘ahora no hay partidos políticos sino sólo argentinos’ (citado en Terán 1999: 285).

El discurso unanímista encontró en la figura de Juan Domingo Perón uno de los actores que más trabajó esta idea, no sólo como una movida política sino también conceptual. El surgimiento del peronismo tuvo que ver con el ascenso social y la aparición de las masas trabajadoras que migraron del campo a la ciudad y comenzaron a gravitar en la vida política argentina. A este hecho social se sumaron dos procesos más. Por un lado, al auge internacional de proyectos políticos fascistas

en abierta oposición a las democracias liberales de inspiración burguesa. Por otro lado, la creciente percepción del comunismo como una amenaza en América Latina en general y en la Argentina en particular. Estas circunstancias convergieron en un alineamiento de fuerzas que fertilizó el suelo para que emergiera el discurso peronista basado en el nacionalismo, el antiliberalismo y el anticomunismo. Este discurso posibilitó el apoyo inicial a Perón de sectores nacionalistas, católicos y fascistas que vieron en Perón, cada uno a su modo, el líder capaz de realizar los ideales que cada sector impulsaba.<sup>79</sup> Como explicaría Perón en 1944:

Uno de los postulados de la Revolución del 4 de junio es la unión de todos los argentinos. El exceso de individualismo había llegado en nuestro país a una disociación. Comenzábamos a ser, cada uno de nosotros, enemigo de todos los demás. Los fraccionamientos políticos y, dentro de los partidos, la división en sectas o caudillajes, había separado totalmente al pueblo argentino. Nosotros deseamos que, en esta tierra, no haya más que argentinos unidos por el gran sentimiento de nacionalidad (citado en Sigal y Verón 2003: 49).

Por su formación militar, Perón concebía a la guerra y la política como dos elementos plenamente conectados. La tarea del militar en tiempos de paz era su preparación para la guerra y, en tiempos de guerra, no sólo la victoria sino también la obtención de los mejores dividendos de la paz. En estas preparaciones constantes, Perón destacaría la idea de ‘unidad espiritual’ vinculada con la unidad del mando y la disciplina de los subordinados para llevar adelante las metas impuestas por el conductor. El ingreso de Perón en la vida política tendrá como correlato el traslado de este concepto del campo militar al campo político y de la sociedad en su conjunto. Como observa Mariano Ben Plotkin, ‘la necesidad de establecer una doctrina única que, impuesta desde el estado fijara los objetivos para toda la Nación, se convertiría en uno de los ejes esenciales de

---

<sup>79</sup> Perón utilizó una estrategia discursiva bastante común en la argumentación política: (re)presentarse como el camino medio, la alternativa más realista a una realidad muy polarizada. La línea argumental, puesta de manera muy sencilla sería así: “las masas trabajadoras ya están en el centro de la escena política y si no hacemos algo desde el estado serán cooptadas por el comunismo. En este escenario la represión conservadora y liberal no es eficiente y el comunismo no es deseado. Lo que tenemos, entonces, es en un extremo la dictadura del proletariado, en otro extremo la dictadura el capital; hay una salida intermedia, que es la mía: construir un orden basado en el estado como actor protagónico y en la justicia social como elemento de contención.” En efecto, Perón rechazaría los vicios del individualismo liberal y los excesos del colectivismo de izquierda. Su tercera posición estaría basada en un estado fuerte, interventor, que articularía el capital con el trabajo, la empresa con el trabajador y el ejército con la población en torno a la idea de ‘una nación en armas’ en donde la defensa nacional y el desarrollo industrial eran una sola cosa (Perón 1944).

la doctrina y mística peronista' (2007: 50). De este modo, la 'doctrina peronista' sería declarada luego 'doctrina nacional' por ley del Congreso en 1950: la batalla por la atribución de valores ya estaba ganada y por lo tanto la existencia de partidos sería leída como la existencia de la anti-patria puesto que el Peronismo *era* la patria. El propio Perón diría que su movimiento no representaba intereses partidarios ni sectoriales sino sólo los intereses nacionales (Perón 1949). Lo interesante a destacar es que, descalificando la idea de un sistema de partidos e identificando al Peronismo con la patria, el 'enemigo' interno pasaría a ser la 'mala política', las 'ideologías extrañas', los 'falsos apóstoles' o las 'fuerzas ocultas' del campo nacional e internacional como señalaría Perón en su discurso radial del 2 de diciembre de 1943.<sup>80</sup>

El discurso nacionalista en materia de política exterior tuvo en Perón una articulación singular. Perón no llevó a cabo una política exterior expansionista ni de confrontación con los países vecinos. Su principal elemento fue la construcción de una doctrina de política exterior que se conocería como 'la tercera posición'. Esta doctrina se inscribe en el contexto de la Guerra Fría y su estructura bipolar, no sólo en términos de distribución de poder sino también de dos sistemas de valores enfrentados: la democracia capitalista versus el comunismo. La Tercera Posición, sin embargo, no es solamente una postura que se explica como reacción a un sistema internacional bipolar sino que obedece a una forma de interpretar dicho sistema en relación a la identidad política que Perón intentaba construir para la Argentina. Esta identidad asumía que la Argentina no podía limitarse a seguir el modelo norteamericano o

---

<sup>80</sup> El trabajo de Silvia Sigal y Eliseo Verón (2003) es de particular importancia porque deconstruye la gramática del discurso unanímista de Perón. Para los autores, lo que caracteriza al discurso peronista –entre 1944 y 1974– no es una continuidad de contenidos sino una continuidad de modelos enunciativos, una continuidad de una gramática propia del discurso peronista que impide encasillarlo en una ideología cerrada, articulada de manera coherente y en referencia a los sistemas ideológicos tradicionales. Así, si el análisis de contenidos del peronismo revela cambios y continuidades, el análisis discursivo revela un modo continuo de producir enunciados capaces de incorporar contenidos diversos. Sigal y Verón lo expresan de manera resumida del siguiente modo: 'Esta estructura enunciativa se organiza muy temprano (la transmutación del "humilde soldado" en el "primer trabajador" se había ya operado, como vimos en 1945) y los elementos fundamentales que la constituyen se solidifican definitivamente durante los primeros años de la primera presidencia: posición del enunciador fuera del campo político y a distancia del pueblo (a quien el enunciador sólo pide que mira las obras cumplidas); vaciamiento del campo político, cuya consecuencia es el descentramiento del adversario, reducido a una suerte de 'residuo'; homología entre la posición del líder y la de los colectivos más amplios (la Nación, la Patria), que convierte al líder en un enunciador abstracto, único depositario de la verdad del colectivo "peronista" y de una palabra que sólo él posee; doble identificación tendencial entre "Perón" y "Patria", por una parte, y entre "peronistas" y "argentinos", por la otra, operación que expulsa al adversario hacia las zonas de sombra de la "anti-Patria"' (2003: 245).

seguir el modelo soviético. La Argentina, para Perón, debía trascender esta dicotomía y buscar su propia alternativa superadora. Este impulso a la superación hizo que Perón evitara ver los problemas mundiales desde la matriz binaria capitalismo/comunismo y buscara siempre una mirada nacional a los problemas globales. Se trató, en síntesis, de la búsqueda de una política exterior independiente. De este modo, cuando Naciones Unidas impulsaba romper relaciones con la España de Franco, Perón decidió apoyarlo; cuando se presenta el plan de partición de Palestina, Perón mostró su descontento con la iniciativa; cuando Occidente se encaminaba decidido a la guerra en Corea, Perón mostró su rechazo a toda participación militar o diplomática.<sup>81</sup> Para Perón, la tercera posición no sólo reflejaba un sentir nacional sino que ese sentir era unánime:

La tercera posición adoptada por la República Argentina como posición ideológica de paz, produce la gran unidad de acción en su política exterior, que complementa magníficamente nuestra unidad nacional y que es, por otra parte, su consecuencia lógica [...] La República Argentina tiene una doctrina nacional para su marcha en el orden interno y la misma doctrina guía sus pasos en el orden internacional (Perón 1950).

Uno de los aspectos más problemáticos del unanimismo es su contra-cara: la creación de un ‘enemigo interno’. En otras palabras, todo discurso que se pretende totalizador, en tanto cree representar a un colectivo, comienza a definir toda voz interna disidente como el enemigo. Así, el unanimismo ha tendido históricamente en la Argentina no a construir un Otro externo sino más bien interno. En todo caso, el Otro interno es también un aliado del Otro externo, pero siempre será el primero en ser buscado y reprimido. Como observa Vicente Palermo:

Nuestro nacionalismo no es especialmente agresivo ni hostil con el mundo, no es expansionista, no es xenófobo. Es un nacionalismo endodirigido, defensivo, un nacionalismo que focaliza en los “malos argentinos”, los “enemigos internos”, que varían según la declinación nacionalista de que se trate – no son los mismos para el nacionalismo de derecha, de izquierda, el liberal, el conservador, el democrático, el autoritario (Palermo 2007: 47).

---

<sup>81</sup> Como señala Archibaldo Lanús, durante el gobierno de Perón, ‘la Argentina ofreció al mundo no sólo una doctrina que intentó criticar y superar la confrontación entre el Este y el Oeste sino que demostró que era posible practicar una política independiente formulada a partir de una percepción enteramente nacional de la realidad del mundo externo y de los intereses argentinos’ (Lanús I: 69).

En 1943 un informe del GOU hacía referencia a los políticos aliados con intereses extranjeros como ‘los verdaderos enemigos del país’(GOU 1943). En 1963, el Director de la Escuela de Guerra, Contraalmirante Mario Lanzarini afirmaba que ‘[n]o son los países los contrincantes, sino las ideologías’ al tiempo que identificaba tres enemigos internos: (a) el comunismo, (b) el peronismo y (c) el estatismo (1963). En 1966, la Revolución Argentina afirmaba que la ausencia de ‘unidad espiritual’ y ‘la pérdida del sentir nacional’ habían hecho posible la ‘sutil y agresiva penetración marxista en todos los campos de la vida nacional’ (Revolución Argentina 1966) En 1972, la proclama de la Juventud Peronista afirmaba que ‘sin Perón no hay pacificación’ y que no habría ‘pacificación nacional’ mientras se siguiera ‘trampeando, asesinando y hambreado al pueblo con una farsa dirigida a reeditar — en peores condiciones— el eterno circo del liberalismo vendepatria’ (Juventud Peronista 1972). Al retornar en 1973 Perón afirmaba la necesidad de llegar ‘cuanto antes a una sola clase de argentinos. Los que luchan por la salvación de la Patria, gravemente comprometida en su destino por los enemigos de afuera y de adentro’ (Perón 1973).

A partir de estas observaciones, podría afirmarse que la identidad internacional en la declinación unanimita del nacionalismo consiste en presentar a la Argentina como un país errático en sus conductas externas, un país que no supo desplegar una política de estado en materia internacional y que esta ausencia en definitiva refleja otra ausencia: la de un proyecto compartido por todos los argentinos. En otras palabras, la ausencia de una política exterior sostenida en el tiempo es vista como la dimensión externa de un asunto interno: la falta de un proyecto nacional. Ya sea desde un nacionalismo conservador del estilo de Zeballos o de un nacionalismo populista del estilo de Perón, la política exterior será vista como errática o como subordinada a determinados intereses particulares que se alejarían del interés nacional. En 1901, el diario La Prensa afirmaría que no había ‘pueblo civilizado alguno de la tierra que cuide menos su representación diplomática que el nuestro’. Luego, Joaquín V. González observaría que los hombres de su generación se habían educado y formado ‘en la creencia de que en este país no existe una política internacional’. Tiempo más tarde, Estanislao Zeballos diría que la Argentina, en materia de política exterior, era ‘la nación menos preparada del universo’ y que la gente, las escuelas y las



universidades sólo se ocupaban de estas cosas ‘al pasar’. Más adelante, Atilio Bramuglia señalaría que ‘los poderes ejecutivos anteriores no han tenido una verdadera política internacional’ (citados en Paradiso 1993: 8-9).

En *Generales y Embajadores*, Fabián Bosoer analiza tres períodos de la historia argentina y los distintos obstáculos presentados a las elites políticas y militares para conformar una política exterior coherente.<sup>82</sup> En los tres períodos analizados, Fabián Bosoer interpreta un patrón recurrente:

Quienes asumen posiciones de poder, o una influencia decisiva sobre el mismo, 1) entienden que el país ha quedado desfasado de los desafíos provenientes del escenario externo en profundo cambio y justifican su intervención basados en que el sistema institucional o el régimen político, o los gobernantes depuestos, se demostraron hasta entonces incapaces de hacer frente a dichos desafíos y reinsertar al país más favorablemente en dicho contexto; 2) prometen una política exterior más asertiva y activa, destinada a recuperar una relevancia perdida o amenazada y 3) terminan reencontrando, al final del ciclo, el mismo problema de origen y reproduciendo la misma dinámica de inestabilidad, crisis interna, agotamiento y recambio gubernamental (Bosoer 2005: 28).

Este patrón de (a) crítica al modelo anterior; (b) propuesta de reinsertión internacional y (b) crisis de inserción no parece, sin embargo, ser solamente un patrón que se hace presente en estos tres períodos estudiados por Bosoer. Se trata de un patrón recurrente que lleva siempre a hablar de *reinsertar* a la Argentina. Con esta misma línea coincide Roberto Russell al señalar lo que él cree es una constante de política exterior que se ha dado desde Perón hasta Kirchner:

Cada gobierno dice que va a proponer una nueva proyección internacional del país. Hay una expresión frecuente de cada presidente: la Argentina necesita una reinsertión. Eso va ligado, en lo interno, a una especie de nueva fundación del país. Muestra claramente las dificultades que tenemos los argentinos para definir

---

<sup>82</sup> Más concretamente, Bosoer estudia la incidencia de las relaciones entre civiles y militares en el proceso de decisiones de la política exterior argentina. Más específicamente, el autor estudia en profundidad el lugar que tuvieron las diplomacias paralelas en la Argentina y se concentra en particular en tres momentos de transición: las reuniones panamericanas de Río de Janeiro (1942), Washington (1951) y Punta del Este (1962). Bosoer presenta una sustancial evidencia empírica que muestra la (des)articulación de la política exterior argentina, traducida en una inserción ‘bicéfala’ con dirección en la Cancillería y en los estados mayores del Ejército y la Marina.

qué somos, cómo nos colocamos en el plano internacional e incluso cómo funcionamos (Russell 2004).

### *El decadentismo*

El discurso decadentista se basa en afirmar que la Argentina es un país que se caracteriza por su descenso del club de las grandes naciones en donde supo estar hasta comienzos del siglo XX y del cual, por diversos motivos, se fue alejando. Es obvio que la falta de un proyecto y la caída son vistas en una estrecha relación. Así, la Generación del 80 es vista como una elite política e intelectual que acordó un proyecto de país y por lo tanto fue el sustrato humano que condujo al país al reconocimiento internacional. La pérdida de un proyecto y la decadencia política y económica van de la mano en el relato nacionalista. Lo que está detrás de este relato es una identidad diferenciada en el tiempo y el espacio, un país que no logra coincidir consigo mismo. Por un lado, una diferencia espacializada, en donde los actores no logran ponerse de acuerdo. Por otro lado, una diferencia temporalizada en donde la Argentina del presente ya no es la Argentina del pasado y por lo tanto se trata de que el futuro *sea* como el pasado. Así, la pulsión unanimitaria consistirá en construir un proyecto de país compartido por todos los sectores y la pulsión anti-decadentista será recuperar la Argentina perdida para que el país vuelva a estar donde estuvo. Parte de este relato nacionalista, sostiene Palermo, ha impulsado a encontrar dos tipos de enemigos: los externos, que trabajaron a favor de nuestra decadencia, y los internos, que, faltos de nacionalismo, se aliaron con los agentes externos (Palermo 2007: 19).

Pero el discurso decadentista sólo es posible si se lo vincula con otro discurso: el de la grandeza argentina. Esta grandeza no se expresa sólo en términos materiales (recursos naturales, desarrollo económico o poder militar) sino en la grandeza moral de una nación que se percibía como marcada por un destino excepcional que la distinguiría del resto de las naciones latinoamericanas.<sup>83</sup> Precisamente, quienes hablan de

---

<sup>83</sup> Quizás la primera movida en este sentido ya está dada en el relato histórico que se construye sobre la vida de San Martín como el hombre que prescinde de los conflictos domésticos y cuya misión es la independencia de los pueblos americanos. La grandeza de San Martín se origina, paradójicamente, en su desprendimiento de la acumulación de poder y se contrapone con la ambición y el deseo de gloria de Bolívar. Frente a la superioridad política y militar de Bolívar, el discurso de grandeza intentará equilibrarlo con la superioridad moral de San Martín quien sólo busca expandir la libertad a los pueblos de América del Sur. Como afirma Martín Kohan, 'esta

decadencia sostienen que la Argentina ‘perdió el rumbo’. Un país que estaba llamado a ser una gran nación fue decayendo. Esto no fue producto de una decisión, un presidente o un evento sino la acumulación sistemática de decisiones incorrectas que terminaron orientando al país en la dirección equivocada. Naturalmente, serían las ideas revisionistas del nacionalismo quienes ganarían espacio en los debates públicos, vinculando la declinación argentina con el modelo de libre cambio en general y la relación de dependencia de Londres en particular. Es en este contexto en donde tendrá lugar la crítica feroz que recibirá el pacto Roca-Runciman de 1933, en particular las declaraciones de Roca de que ‘la Argentina, por su interdependencia económica, es parte del Imperio Británico’. No es casualidad que al otro año, 1934, apareciera uno de los libros que luego sería un pieza fundamental del pensamiento nacionalista: *La Argentina y el Imperialismo Británico* de los hermanos Rodolfo y Julio Irazusta (1934).<sup>84</sup>

El triunfo del peronismo y el crecimiento que trajo en los primeros años de gobierno significó la reaparición del discurso de grandeza nacional. Argentina volvía a estar presente en el escenario internacional animada por un líder con visión de mundo y plagado de proyectos futuros. Más adelante, la Revolución Argentina de 1966 se propuso como uno de sus objetivos internacionales desarrollar una ‘política exterior que afirme su fe en la grandeza de la misión nacional’ (Revolución Argentina 1966). En 1973 Perón anunciaría que al final del camino peronista, retomado con su regreso, estaba ‘la Argentina potencia, en plena prosperidad.’ (Perón 1973).

Carlos Altamirano señala cómo distintas identidades políticas argentinas discuten acerca de cuál es el momento histórico que representó de algún modo la ‘Argentina gloriosa’. Así, los liberales hablarán de la generación del 80, los nacionalistas irán incluso más atrás hasta el Virreinato para luego recuperar a Rosas, la tradición católica y el espíritu anti-liberal. Los peronistas intentarán siempre volver a fines de los años 40 y los desarrollistas idealizarán los 60, cuando existía un plan de construcción nacional vinculado con la industrialización. El punto a destacar no es

---

generosidad sanmartiniana de legarles la libertad a los hermanos latinoamericanos tiene algo de una fraternidad que presupone que hay un hermano mayor y un hermano menor’ (Kohan 2005).

<sup>84</sup> La introducción del (anti)imperialismo en la gama conceptual del nacionalismo introdujo un giro que acentuó las diferencias entre nacionalistas liberales y nacionalistas revisionistas que se vincularían más aún con los nacionalistas populares. En este grupo se destacaría la obra de Scalabrini Ortiz, que en su *Historia de los Ferrocarriles Argentinos* (1964) intentaría explicar el funcionamiento del imperialismo británico a través de la red ferroviaria.

esta confrontación sobre cuál es el mejor pasado. El punto a señalar es que todas las corrientes coinciden en que el futuro *es* el pasado. ‘Varían [...] de qué Argentina habla cada uno. Pero esa Argentina está atrás. No hay referencia a la Argentina como empresa colectiva que tiene un futuro’ (Altamirano 2007: 53). Roberto Russell coincide con esta observación y realiza una posible explicación al decir que ‘pesa en el inconsciente colectivo la memoria del país que fue. Es algo que no tienen los otros latinoamericanos. Ningún otro latinoamericano tuvo, como nosotros, un país mejor que el que tiene hoy’ (Russell 2004). La idea de declive, de decadencia, configuraría entonces una identidad cuya estructura temporal tiene su centro de gravedad en el pasado: ‘Nuestra identidad está en el pasado y el presente es el Otro, el que se presenta como problemático’ parece insinuar el discurso de la decadencia.

A partir de estas observaciones se podría concluir que la identidad internacional del nacionalismo en clave decadentista consiste en presentar a la Argentina como un país que perdió el rumbo hace rato y por lo tanto la historia de la Argentina es la historia de su decadencia y su pérdida de espacios en el concierto internacional. El punto a señalar es que en la modalidad nacionalista esta decadencia se traduce en una necesidad de ‘volver al pasado’ y ‘reinsertar’ a la Argentina. Pero, como sostiene Roberto Russell, ‘[l]a reinsertación y la fundación de la Argentina, en realidad, no quieren decir nada. Expresan, muchas veces, la nostalgia por un pasado que se idealiza, a veces, por medio de las llamadas relaciones especiales con los Estados Unidos o con el Mercosur, mientras aún no nos definimos como latinoamericanos’ (2004). Juan Tokatlian (2005) le agrega una dimensión psicológica a la decadencia argentina y sostiene que la forma de encarar su declive fue a través de un narcisismo reactivo y patológico que frente a la desilusión y la irrelevancia siguió ‘la desfiguración (de la realidad) y la sobreestimación (de las capacidades)’. Tokatlian sostiene que esta bifurcación entre lo ideal y lo real, lo deseado y lo alcanzado, fue configurando este narcisismo argentino auto-destructivo. Si desde los 80 hasta cerca de la Segunda Guerra Mundial había en la Argentina una relativa consistencia entre aspiraciones y logros y entre miradas externas y percepciones internas, Tokatlian sostiene que el golpe de 1966 marca un punto de inflexión y a partir de ahí la Argentina muta de un narcisismo constructivo a otro reactivo. Los efectos de estos delirios de grandeza sin relación con las posibilidades reales llevaron, en distintos contextos y bajo distintas modalidades, a prácticas políticas carentes de sustento

material y simbólico. El proyecto de la Organización del Tratado del Atlántico Sur, la exportación del terrorismo de estado a Centroamérica, la invasión a Malvinas o la búsqueda del ingreso a la OTAN se presentan como casos típicos de este síndrome narcisista.

En sus distintas vertientes, y con mayor o menor intensidad, el nacionalismo tuvo una dimensión latinoamericana importante. Ya sea en el nacionalismo democrático y popular de Yrigoyen o el nacionalismo más autoritario de Uriburu, lo cierto es que el fin del programa conservador y liberal abrió mayor espacio para pensar la identidad internacional en términos latinoamericanos (en el caso del radicalismo) o hispanoamericanos (en el caso de los nacionalistas católicos).

Una vez que el relato liberal acerca de la Argentina comenzó a resquebrajarse, el lugar de América Latina en la identidad nacional también comenzó a tomar otra dimensión. La Argentina ya no sería el país que había logrado ‘desengancharse’ de los vicios latinoamericanos. La crisis que comenzaba a aflorar traía consigo el recuerdo de la condición latinoamericana del país. En este contexto, aparecerán en la región distintas interpretaciones acerca de la identidad latinoamericana y su creciente oposición al modelo presentado por los Estados Unidos. El libro *Ariel* de José Enrique Rodó marcará un punto de inflexión en los ensayos de interpretación nacional. Rodó intentará articular cultura y política, contrastando el materialismo y el utilitarismo de los Estados Unidos frente al humanismo latinoamericano. Es dentro de este clima de (re)descubrimiento en donde Manuel Ugarte hará su aporte a la integración latinoamericana. En su libro *La Nación Latinoamericana* (1978) Ugarte cuestionará la perspectiva geográfica y racista y propondrá una mirada más histórica y política para comprender la situación latinoamericana. Para el autor, América era una región dominada esencialmente por tres imperios: el británico, el portugués y el español. El punto de partida es que los procesos de independencia no siguieron el mismo camino. Mientras que el imperio británico y el portugués continuaron a través de dos estados unificados (Estados Unidos y Brasil) el imperio español se fragmentó siguiendo más o menos las líneas que separaban los Virreinos. Frente al avance de

Estados Unidos, entonces, la desunión era el problema y la integración era la solución.<sup>85</sup>

A partir de Perón, América Latina volvió a ocupar un lugar en la identidad argentina a través de la discusión por el desarrollo. Esta discusión no ocurre de manera aislada sino que se inscribe en el auge de la economía política y la sociología como claves disciplinarias de interpretación de las realidades nacionales. La Argentina comenzaría a ser tipificada en nuevas matrices cognitivas que servirían para dar cuenta de su estado de desarrollo. El ingreso per cápita, la tasa de productividad, el grado de industrialización, etc. serían los nuevos parámetros para juzgar el avance de la sociedad. Así, los diagnósticos culturales, políticos, raciales o geográficos darían paso al diagnóstico económico: no importaba si la Argentina era un país templado, de raza blanca y liberal o si era un país criollo, católico y romántico, lo que importaba era que se trataba un país subdesarrollado y esto lo colocaría en la heterogénea clase de las sociedades ‘periféricas’ o del Tercer Mundo, categorías que comprendía países a los que los argentinos ‘estaban habituados a considerar pobres o lejanos cuando no exóticos’ pero siempre distantes del espejo en donde la Argentina vería reflejada su identidad (Altamirano 2005: 127).

Durante el proceso militar, América Latina ocupó un lugar importante pero no en términos positivos sino negativos. Esto se expresó en la construcción de hipótesis de conflicto con Chile y con Brasil, hipótesis que se vieron atemperadas por la

---

<sup>85</sup> Resulta interesante citar un párrafo del autor en donde divide la región en tres zonas. Además de notar su actualidad, resulta importante a la hora de ofrecer una explicación sobre la condición latinoamericana: ‘La América española es susceptible de ser subdividida en tres zonas que podríamos delimitar aproximadamente: la del extremo sur (Uruguay, Argentina, Chile y Brasil) en pleno progreso e independiente de toda influencia extranjera; la del centro (Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Colombia), relativamente atrasada y roída por el clericalismo o la guerra civil y la del extremo norte (México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, San Salvador y Costa Rica), sometida indirectamente a la influencia moral y material de los Estados Unidos’ (citado en Altamirano 2005: 116). Es interesante notar cómo Ugarte identifica aquello que separa una región de otra: (a) el progreso alcanzado, (b) independencia de Estados Unidos y (c) desarrollo institucional. Dando un paso más, uno podría afirmar una cierta relación inversamente proporcional entre la distancia de Estados Unidos por un lado y el progreso alcanzado por el otro. A pesar de percibir en la expansión norteamericana una amenaza para la región, Ugarte reconocía que ese país había progresado porque había avanzado claramente en la senda de la democracia republicana. Por el contrario, América Latina no había podido romper con el ciclo de inestabilidad política/centralización autoritaria y el clivaje entre pueblo y oligarquías. De este modo, aparecen dos explicaciones acerca de la brecha entre la América sajona y la latina: la unión y la democracia de la primera contra la desunión y el autoritarismo de la segunda. Esto no hacía otra cosa que convencer a Ugarte de que la Argentina, Brasil, Chile y México debían encabezar la integración de los pueblos.

cooperación entre elites militares de la región para luchar contra el gran Otro: el comunismo.

El regreso de la democracia significó también una suerte de reconciliación con la región. Esto se expresó en los acuerdos con Chile por el Beagle y con Brasil por las cuestiones nucleares que sentaron las bases para el proceso de integración del Mercosur. El gobierno de Menem continuó con la integración regional aunque resignificada como 'regionalismo abierto' en clave liberal. En clave liberal también, Menem intentó desterritorializar la política exterior y así pudo resolver rápidamente diecisiete conflictos limítrofes con Chile. El mito del regreso al primer mundo articulado por Menem trajo de nuevo el imaginario liberal analizado por Carlos Altamirano: Argentina estaba en América Latina pero no era Latinoamericana. La crisis de este mito en 2001 y la posterior construcción discursiva de Kirchner trazando fronteras identitarias con 'los 90' volvió a situar a América Latina como lugar de identidad.

### **La tradición desarrollista**

El auge del desarrollismo en la Argentina tuvo lugar a partir de los años 50 pero cobró más relevancia luego de la caída de Perón en 1955. A diferencia del liberalismo y el nacionalismo el desarrollismo es un modelo latinoamericano de interpretación de la realidad económica y política que sostiene que el deterioro de los términos de intercambio en el comercio internacional, estructurado en torno a un centro industrial y a una periferia agrícola reproduce el subdesarrollo y amplía la brecha entre países desarrollados y países subdesarrollados. Como consecuencia de ello el desarrollismo sostiene que los países no desarrollados deben tener Estados activos con políticas económicas que impulsen la industrialización para alcanzar una situación de desarrollo autónomo.

La evolución del desarrollismo está estrechamente vinculada con la figura de Arturo Frondizi y su sociedad con Rogelio Frigeiro. A diferencia del caso brasilero, sin embargo, el desarrollismo tuvo que enfrentar dos bandos con amplio poder político e intelectual: el liberalismo y el nacional-populismo. Para el liberalismo, el desarrollismo era una suerte de izquierda disfrazada, un discurso que sólo justificaba

la intervención estatal en clave Keynesiana. Para el peronismo, el desarrollismo era visto con sospecha en tanto podía ser un competidor por los mismos sectores que los peronistas decían representar. Carlos Altamirano señala la estrategia de Frondizi como un político intentando siempre construir un camino medio entre Peronismo y anti-Peronismo: ‘ser para los primeros más aceptable que un liberal y para los segundos más aceptable que un peronista’ (Altamirano 1998: 73). Arturo Jauretche también opinará de Frondizi como siendo un ‘puente’ entre la civilización y la barbarie y David Viñas destacará la figura de Frondizi como una síntesis entre libros y alpargatas y entre unitarios y federales (citados en Altamirano 1998: 77).

A diferencia del Radicalismo y del Peronismo, el desarrollismo en la versión de Frondizi/Frigerio puede ser visto como una reflexión y propuesta política basada antes que nada en una lectura de la política internacional y del lugar de la Argentina en la división internacional del trabajo. En una conferencia brindada en 1947 Frondizi dejaría ver sus ideas que más tarde inspirarían su acción:

Nuestra generación advierte que todos los países del mundo situados en la periferia económica, procuran activamente su autodesarrollo económico y que los pueblos latinoamericanos y las naciones asiáticas están realizando ingentes esfuerzos para integrar sus estructuras productivas...La Argentina no puede quedar al margen de esta tendencia universal, pues ello importaría su autodestrucción, su suicidio económico. Es, pues, la propia estructura del mundo en que vivimos la que nos impone plegarnos a ese movimiento, para no quedarnos atrás (reproducido en Altamirano 1998: 95).

Se trata de una visión con importantes afinidades electivas con las ideas de la CEPAL articuladas en torno a los conceptos ‘centro-periferia’, ‘subdesarrollo’, y ‘deterioro de los términos de intercambio’. Esta lectura tendrá como uno de los objetivos centrales convertir a la Argentina en una sociedad industrial. Esta reconstrucción de la identidad económica y política del país tendrá su Otro en la constelación de intereses internos y externos asociados a la permanencia del país agro-exportador. Como el propio Frondizi lo expresaría en 1947:

Del punto de vista nacional es evidente la necesidad de industrializar al país. Debemos industrializarnos para que termine nuestra dependencia de la importación de productos manufacturados; debemos industrializarnos para elevar técnica y culturalmente al hombre



que vive al amparo del país. Sólo pueden oponerse a la industrialización de nuestro país sectores terratenientes regresivos interesados exclusivamente en vender al exterior sus productos agropecuarios (reproducido en Altamirano 1998: 94).

Y Rogelio Frigerio sería más explícito aún:

Definiremos al enemigo como el conjunto de los intereses que extraen beneficio del predominio del sector agrícola y de la debilidad del desarrollo industrial (Frigerio 1959: 25).

El momento desarrollista, asimismo, tuvo lugar dentro de un ambiente internacional caracterizado por la distensión bipolar. El desarrollismo leyó esta coexistencia pacífica entre Estados Unidos y la Unión Soviética como un momento que abría una nueva etapa en la política internacional: el conflicto Este-Oeste ya no sería crucial y por lo tanto cobraría más importancia el eje Norte/Sur. La consecuencia de esta lectura fue pensar que entonces las identidades políticas ya no se definirían en términos de capitalismo y comunismo sino de desarrollo y subdesarrollo. Dicho de otra forma, el desarrollismo implicaba pensar la identidad de la Argentina a través de las categorías de (sub)desarrollo económico y por lo tanto la misión era construir una nación industrial. En este esquema, la política exterior tendría una clara misión:

Nuestra política exterior tiene en cuenta esta coyuntura y está al servicio de una firme y definida política de desarrollo nacional. Reiterando la amistad con todos los pueblos del mundo y manteniendo siempre una estricta defensa de la soberanía nacional (...) (Frondizi 1960).

Aunque Frondizi prestó especial interés a su relación con los países vecinos, su diagnóstico del mundo y del país no auspiciaría la profundización de la relación económica y por lo tanto el desarrollismo prefirió mantener las relaciones en el plano político, evitando profundizar la integración económica (Paradiso 2007: 21) Esto tendría que ver con la lectura de que el país no sólo necesitaba industrializarse sino también integrarse, esto es producir un cambio estructural en el interior del país de modo tal que el desarrollo no fuera un fenómeno ligado a los centros urbanos. Bajo esta óptica, la idea de una complementación económica regional era vista con cierto escepticismo en tanto podía dejar marginadas amplias zonas del país.

En un Memorando reservado<sup>86</sup> elaborado en 1961 por la Cancillería para el Presidente Frondizi en ocasión de la reunión con Janio Quadros en Uruguayana quedaron explicitados los objetivos de política exterior de la Argentina en general y en relación con Brasil en particular. Hay cuatro puntos que interesan destacar:

1° - Que Brasil y Argentina forman parte de Occidente y América lo que trae como consecuencia determinadas obligaciones y responsabilidades;

2° - Que la posición occidental y cristiana coincide con los intereses nacionales de nuestras respectivas naciones;

3° - Que una posición de tipo neutralista pueda dar satisfacciones a la opinión pública durante un tiempo, pero que si no se asegura el desarrollo del país el Presidente que la adopte quedará como un teórico más que no ha interpretado las necesidades de su pueblo;

10° - Que la razón de que disponemos consiste en que, si no se asegura el desarrollo, ni las fuerzas de las armas, ni posiciones que pueden ser teóricamente correctas en el campo internacional, pondrán soluciones al reclamo de los pueblos de América Latina y que consecuentemente la democracia estaría en peligro.

Más allá de los distintos análisis que se puedan hacer de estos puntos, interesa señalar dos aspectos. El primero, el más cercano al punto focal de nuestra tesis, es la relación explícita que plantea la Cancillería entre identidad y política exterior. Argentina es un país occidental, americano y cristiano y estos rasgos identitarios no se sostienen por cálculo sino por convicción. Luego, estos rasgos coinciden con el interés nacional argentino. De estos rasgos se desprende que no es posible tener una actitud neutral frente a los problemas globales y regionales y que toda solución a los problemas argentinos debe estar acompañada por la ayuda que Occidente pueda prestar. El segundo aspecto que interesa señalar es la relación que la Cancillería establece entre seguridad y desarrollo. El subdesarrollo es presentado como un posible problema de seguridad en tanto la estabilidad política del régimen, y por lo tanto la del país en su conjunto, depende estrechamente de las condiciones económicas y sociales. En este sentido, la intención concreta apuntaba a desmontar la idea de que la seguridad era una cuestión militar. En la visión de Frondizi, el desarrollo estaría siempre por encima de la seguridad:

---

<sup>86</sup> Agradezco al Embajador Carlos Manuel Muñiz el haberme facilitado una copia de este Memorando. Al momento del encuentro en Uruguayana, Muñiz se desempeñaba como Embajador de la Argentina en Brasil.

La lucha contra el atraso de los pueblos reclama mayor solidaridad del hemisferio que la promovida por su defensa política o militar. La verdadera defensa del continente consiste en eliminar las causas que engendran la miseria, la injusticia y el atraso cultural (citado en Altamirano 1998: 66-7).

En estas dos movidas, el desarrollismo apuntaba a mostrar una Argentina occidental pero con problemas específicos de la periferia en donde la cuestión del desarrollo no era una cuestión ideológica (de izquierda) sino realista. Es en este sentido en donde el desarrollismo intentó llevar a cabo una política exterior basada en una plena identificación con Occidente y sus valores pero buscando una mirada propia sin la intervención de factores extra-continetales y buscando una relación especial con Brasil para sumar voz en la escena internacional. Dicho de otra manera, la política exterior argentina no tenía que basarse en un alineamiento (liberal) con las potencias ni un aislamiento (nacionalista) sino en la búsqueda de una política exterior independiente a tono con Occidente. Uno de los párrafos finales del Memorando reservado de la Cancillería no dejaba dudas al respecto:

El propósito obvio e indiscutible de procurar una política exterior independiente debe hacerse desde la Argentina partiendo del supuesto de su incorporación activa al bloque occidental y de las responsabilidades y compromisos que esa participación comporta. Sólo, pues, dentro del bloque, debe la Argentina aspirar a obtener una posición de independencia a los efectos de defender de la manera más adecuada posible sus intereses nacionales, como lo hacen los grandes países de Europa Occidental. Sin embargo, era el criterio argentino el de que esa posición de independencia no podía gestionarse procurando puntos de apoyo extracontinentales y buscando elementos de acción en actitudes a las que se oponen de manera invencible al propio ser nacional. Sólo reafirmando la esencia y las particularidades de este último es posible hacer una política exterior sincera y eficiente ya que es obvio que la política de los países europeos es sólida porque es europea así como la de los países afroasiáticos lo es porque es afroasiática (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 1961)

A los rasgos identitarios arriba expuestos, la Cancillería argentina incluiría la 'condición sudamericana' como un elemento que pudiera poner a la Argentina y Brasil en un marco de mayor diálogo político. El primer artículo de la declaración

conjunta de los presidentes de la Argentina y Brasil en ocasión de la conferencia de Uruguayana firmada en abril de 1961 dejaría en claro esta condición sudamericana:

1°. Que los Estados Unidos del Brasil y la República Argentina orientan y orientarán su política internacional en función de la condición sudamericana que les es común, conformes a la esencia occidental y cristiana de sus nacionalidades y de acuerdo con las responsabilidades continentales asumidas

El Memorando reservado justificaría luego la ‘condición sudamericana’ del siguiente modo:

La afirmación de la condición sudamericana del Brasil y de la Argentina, hecha con toda intención, apunta pues, a una ratificación enérgica de la verdadera ubicación nacional de ambos países y tiende a expresar el criterio de que la presencia internacional del Brasil y de la Argentina aumentará en razón directa de la sinceridad con que ambos países coordinen sus esfuerzos, dentro de la línea que les es connatural y dejando de lado las tentaciones de mimetizar actitudes propias de países de otra ubicación geográfica y de historia diferente (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 1961).

Aunque el desarrollismo incorporó la dimensión sudamericana como elemento de identidad, esta incorporación no implicaba una integración profunda. Puesto de manera simplificada, el temor desarrollista era dejar de depender de los países centrales para pasar a depender de Brasil. El diálogo y la cooperación entre países de América del Sur debían estar basados sobre bases diplomáticas y políticas. La Argentina debía, primero, integrarse hacia adentro para, luego, integrarse hacia fuera.

#### *Variantes desarrollistas*

El desarrollismo también encontró un lugar en las filas del Onganiato a través de sectores nacionalistas-desarrollistas. Para éstos, la forma más contundente de luchar contra la subversión sería la búsqueda del desarrollo integral del país. Este desarrollo integral tendría que ver con formas relativamente autárquicas de gobierno que pudiera reducir la dependencia económica, política e ideología de la Argentina. Esta articulación entre seguridad y desarrollo quedaría plasmada en la llamada “Doctrina de la Seguridad Nacional y el Desarrollo” elaborada por Onganía. Dicha Doctrina dio

lugar a la creación del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) y al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Es dentro de estas doctrinas que se entiende la oposición de la Argentina a la creación de una Fuerza Armada Interamericana (auspiciada por Washington), la preferencia por el uso del uranio natural en contra del enriquecido (cuyo proveedor era Estados Unidos), la construcción del complejo Chocón-Cerro Colorados y la negativa de Buenos Aires a firmar el Tratado de No Proliferación (TNP).

El desarrollismo tuvo su reaparición junto con el regreso de la democracia y la administración de Raúl Alfonsín. Esto implicó la búsqueda de una política exterior que sirviera para reinsertar al país en el mundo democrático pero afirmando un espacio de soberanía y autonomía propias del modelo desarrollista. Así, Alfonsín definiría a la Argentina como un país occidental (por su geografía y su historia) pero no alineado (por su condición económica y política). José Paradiso observa que Alfonsín ‘tardó en descubrir que el mundo no era el de los setenta y que las ideologías hegemónicas también habían cambiado; no obstante ello, no se resignó fácilmente a las presiones ambientales: presionado por la deuda externa contraída por sus antecesores, buscó alternativas económicas no ortodoxas y sostuvo con firmeza una política exterior autónoma en medio de la reactivación de la Guerra Fría que había llegado de la mano de Reagan’ (Paradiso 2007: 23).

Las medidas económicas y políticas adoptadas por Néstor Kirchner pueden ser leídas como un nuevo regreso del desarrollismo a la vida política argentina. Términos como ‘industrialización’, ‘soberanía energética’ o ‘autonomía’ volvieron a aparecer en un vocabulario político que había sido de un color distinto durante gran parte de los años 90. Aunque resulta difícil definir la orientación de este nuevo desarrollismo, lo cierto es que no es casualidad la relación existente entre un programa económico y político (neo)desarrollista y una política exterior que busca ganar espacios de autonomía frente a los Estados Unidos y las organizaciones económicas y financieras internacionales.

A partir de estas observaciones, se podría concluir que la identidad internacional de la Argentina en clave desarrollista consistió en presentar a la Argentina como un país de economía agrícola y subdesarrollado, ocupando un lugar periférico en la división

mundial del trabajo. Como consecuencia, la política exterior debía ser un instrumento de desarrollo económico que posibilitara la industrialización del país y la integración económica y social entre sus diversas regiones. Aunque el contenido de esta identidad varía de algún modo del contenido de la identidad pensada desde el nacionalismo, la forma en que se estructura será similar: se trata de una identidad que tiene el registro de la ausencia (de desarrollo) y por lo tanto una identidad definida a partir de un deseo de ser antes que una afirmación positiva de aquello que efectivamente se es. La identidad internacional en clave desarrollista, sin embargo, no sedimentó del modo en que lo hicieron las identidades liberales o nacionalistas. Esto sucedió al menos por dos motivos, uno más ideológico y de seguridad, el otro más vinculado con la cultura organizacional del estado argentino. Primero, fueron los sectores liberales y nacionalistas de derecha quienes vieron en el desarrollismo la amenaza latente de comunismo. La hiperseguritización articulada entre militares y civiles apuntó a la industrialización como problema y no como solución de los males argentinos. A diferencia de Brasil, en donde se conformará un nacionalismo-desarrollista defendido por gran parte del sector militar, en la Argentina el sector militar tendrá como aliados a los grupos liberales y conservadores, temerosos, al mismo tiempo, del populismo y del comunismo. Esto dio lugar a la paradójica construcción de un nacionalismo de tipo liberal y no corte desarrollista. Segundo, el desarrollismo supone por definición la existencia de una estrecha vinculación entre política y economía, entre modelos de inserción política y modelos de inserción económica. Sin embargo, Héctor Gosende (2007) señala que una constante de la política exterior ha sido ‘una división entre lo político y económico’. Dado que los efectos distributivos de la política exterior son más altos en el sector económico que en el político o militar, la dimensión económica estuvo más controlada por distintos sectores del estado, a su vez vinculados con distintos sectores económicos de la sociedad. En la práctica, esto dejó a la Cancillería a cargo de los temas vinculados con la dimensión política, jurídica y de seguridad y dispersó en distintas agencias la agenda económica internacional. Esto no sólo se debió a la típica lógica de conflictos entre agencias por ocupar más y más espacio en la toma de decisiones sino también a una cultura diplomática mucho más proclive a trabajar, siempre en clave normativa, en el sector político y de seguridad que en el sector económico y de desarrollo.<sup>87</sup> Sólo a partir de los 90 la Cancillería comenzó a

---

<sup>87</sup> Sólo como muestra, basta observar que, en la actualidad, la Agenda de Desarrollo del Milenio impulsada por Naciones Unidas es trabajada casi en su totalidad desde el Ministerio del Interior y no desde la Cancillería.

ocupar un lugar clave en la inserción internacional económica pero aún restringida por el Ministerio de Economía y el Banco Central.<sup>88</sup>

### **La tradición normativa**

La idea de que la acción internacional de la Argentina siempre estuvo basada en el respeto a las normas internacionales es quizás uno de las observaciones más recurrentes que pueden ser identificadas en los discursos políticos, diplomáticos y académicos argentinos. El discurso normativo consiste esencialmente en asumir una coincidencia entre valores e intereses, entre compromisos y acciones, entre el papel y el poder. Que esta coincidencia ha sido muchas veces una mera cuestión retórica y no de acción es algo que pocos se atreven a poner en duda. Lo que importa señalar, sin embargo, es que se trata de un discurso recurrente y que consiste en pensar la política exterior como estando en sintonía con los principios del derecho internacional y, al mismo tiempo, como un instrumento para hacer valer los derechos que la Argentina posee en los distintos arreglos normativos del sistema internacional, ya sea a nivel global, regional o por áreas temáticas. Este discurso presenta a la Argentina como un sujeto cuya identidad internacional consiste en su férreo cumplimiento de las normas acordadas a nivel internacional y que se presenta como un país que no sólo cumple sino que presiona para que otros también cumplan.

El discurso normativo presenta dos características que lo distinguen del discurso liberal, nacionalista o desarrollista. En primer lugar, se trata de un discurso de medios, no de fines. Cumplir y hacer cumplir la norma no es un objetivo en sí mismo sino más bien un medio para alcanzar otros objetivos, como ser el desarrollo, la estabilidad, la paz o la integración regional. De este modo, el discurso normativo es más bien un discurso instrumental en el sentido que supone el diseño de una política exterior sobre la base de instrumentos jurídicos que consoliden los acuerdos diplomáticos y establezca obligaciones y derechos de manera recíproca entre los

---

<sup>88</sup> Como bien desarrolla Gosende: '[L]a política exterior se hace desde cinco lados diferentes [...] El Banco Central y el Ministerio de Economía han estado casi siempre en poder de "los monetaristas", mientras que el Organimos de Planeamiento ha sido en casi todas sus versiones dominado por "estructuralistas". Y la Cancillería y el Organismo de Comercio Exterior la mayoría de las veces se encontraba en manos de "pragmáticos" que preferían mantener políticas de status quo a políticas de cambio. Y por eso lo que hacía un organismo era desautorizados por los otros. Su elevado grado de ineficiencia en las negociaciones internacionales y en sacar ventajas de las relaciones con el mundo son el producto de esta situación' (2007: 361).

estados. En segundo lugar, y como consecuencia, el discurso normativo no fue visto (no podía) como una alternativa al liberalismo, el nacionalismo o el desarrollismo sino más bien como una condición de posibilidad de cada una de estas tradiciones. Puesto de otro modo, una revisión a los discursos políticos y diplomáticos muestra que el discurso normativo estuvo en la base tanto del liberalismo como del nacionalismo y el desarrollismo. Aunque de diversos modos y bajo distintas circunstancias, las tres tradiciones se apropiaron de este discurso. En este sentido, se podría decir que la identidad internacional de la Argentina como un país respetuoso de las normas internacionales es quizás el discurso más sedimentado de todos y el más compartido por las distintas corrientes ideológicas.

El hecho de que el discurso normativo haya estado en la base de los otros discursos políticos no quiere decir que se haya articulado siempre del mismo modo. Esto supone por lo menos dos tradiciones normativas. Por un lado, hay una tradición normativa liberal que consiste esencialmente en la aceptación y acatamiento de las normas internacionales a partir de lo establecido por las leyes internas y por las corrientes centrales de la comunidad internacional. Esta visión primó de manera sustancial en el programa liberal de la generación del 80 y tuvo su segundo momento clave durante la década de los 90. Entre estos dos momentos es posible identificar períodos más específicos como ser la presidencia de Alvear, el Perón de los primeros años, o Guido. Por otro lado, hay una tradición normativa más nacionalista que consiste esencialmente en el uso de la norma como un medio de transformación de la realidad que rodea al país y las estructuras de poder mundial en las que se ve inserto. Este será un enfoque menos juricista, en el sentido de codificación, y más político. Esta visión hará una entrada singular durante las presidencias de Yrigoyen, cobrará un nuevo impulso bajo los años de Perón y continuará luego con intensidad variada en los gobiernos militares, de Raúl Alfonsín y de Néstor Kirchner. En esta línea se inscriben las observaciones de José Paradiso, quien señala que el normativismo argentino fue en general cuestionado por su ingenuidad pero que una lectura más profunda señala que bien podría ser visto como una herramienta realista (de la periferia) para contraponer al poder lo único que tenía el país: la norma. Esta ‘apelación a la normatividad podía constituirse en la más efectiva protección de los



países menos poderosos contra las prácticas de las grandes potencias' (Paradiso 1993: 36).<sup>89</sup>

Uno de los elementos del discurso normativo que más sobresalen es el pacifismo argentino y su compromiso con la paz y la seguridad internacional. Esto se tradujo en importantes contribuciones argentinas al sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. Una mirada a los discursos diplomáticos muestra que la paz y la seguridad internacional siempre están al tope de los intereses argentinos. Claro que las visiones de paz, y sus condiciones de posibilidad, desde los distintos discursos no fueron siempre las mismas. En el programa liberal, la paz será esencialmente el resultado del comercio y las inversiones. En el programa radical, la paz será el resultado de la igualdad de derechos y el respeto a las normas universales. En el programa peronista, la paz será vista como el resultado de la justicia social. Para el desarrollismo, no habría paz sin un país integrado. Aunque las fuentes de paz fueron muy variadas - interdependencia, derecho, justicia y desarrollo - lo cierto es que todos los discursos compartirán esta predisposición y compromiso con la paz y la seguridad internacional.

Como se sabe, el programa liberal tuvo una fuerte dosis de constitucionalismo basada en la idea de que el avance del derecho y las normas no era otra cosa que una forma de codificar los pasos de la civilización. Esto implicó, en la práctica, que a la hora de encarar la política exterior primara de manera sustancial el enfoque normativo, basado en la doctrina internacional, la resolución pacífica de controversias y los distintos métodos diplomáticos para llevar adelante.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> En 1928, por ejemplo, al celebrarse la VI Conferencia Panamericana realizada en Cuba, el radical Honorio Pueyrredón apelaría a la normatividad como herramienta política de los débiles: 'La soberanía de los estados consiste en el derecho absoluto a su entera autonomía interior y a su completa independencia interna. Este derecho está garantizado en las naciones fuertes, por su fuerza; en las débiles, por el respeto de los fuertes. Si ese derecho no se consagra ni se practica en una forma absoluta, la armonía jurídica internacional no existe' (citado en Paradiso 1993: 75).

<sup>90</sup> Algunas declaraciones de Urquiza, Mitre y Roca dan cuenta de este enfoque:

Las relaciones exteriores de la Confederación no han merecido una especial contradicción, y se han cultivado según el espíritu de la Carta Constitucional y del derecho público que ella establece (Urquiza 1854).

En la Constitución está, pues trazada la política exterior del Gobierno Argentino. Franca, liberal y confiada con las naciones con quienes estamos relacionados, reclama de ellas iguales franqueza, liberalidad y confianza. Si a proceder así somos inducidos por el interés de engrandecimiento nacional, también para la justa reciprocidad de los extraños hay el estímulo

Aunque el programa liberal tuvo que enfrentar voces internas más deseosas de construir una política de poder basada en una diplomacia ofensiva y una ‘paz armada’ (como luego la llamaría Estanislao Zeballos), al final del día lo que primó fue la mirada normativa, la diplomacia y el derecho internacional. José Paradiso señala que si bien hubo interés por parte de los agentes económicos internos y externos en mantener al país fuera de conflictos bélicos, este interés tuvo también ‘un fuerte respaldo en ideas profundamente arraigadas sobre el papel del derecho internacional como expresión de un avance civilizatorio del que se aspiraba a ser parte’ (Paradiso 2007: 7).

Una de las más célebres (y también cuestionadas) expresiones de este normativismo en clave civilizatoria fue la máxima ‘la victoria no da derechos’ expresada por Mariano Varela al terminar la Guerra del Paraguay. En esta misma línea se inscribe la denominada ‘fórmula argentina’ para dirimir conflictos entre países que no podrían ser resueltos de forma directa.<sup>91</sup> Esta fórmula fue obra de Amancio Alcorta, Canciller durante el Centenario, quien la introdujo, por ejemplo, en un acuerdo con Uruguay de solución de controversias.

La Doctrina Drago es quizás una de las piezas jurídicas más en consonancia con el discurso normativo en política exterior. Formulada en 1902 por Luis María Drago, entonces Ministro de Relaciones Exteriores, presentaría como argumento central la idea de que ningún estado podría utilizar la fuerza contra otro estado como medio para el cobro compulsivo de deudas públicas. Esta doctrina se hizo pública frente a las acciones militares (básicamente un bloqueo naval) que Gran Bretaña, Alemania e Italia llevaron a cabo para exigirle al gobierno de Venezuela el pago de su deuda con estos países.

---

de esa suma de intereses cosmopolitas que se desenvuelven en nuestro suelo bajo el amparo de nuestras instituciones (Mitre 1866).

Tenemos, en efecto, una política exterior abonada por larga tradición, con arreglo a la cual hemos buscado invariablemente, por acuerdos directos o por el arbitraje, el desenlace amistoso de todas nuestras diferencias, sin que los principios a que esa política obedece hayan sido alterados, ni bajo las exigencias extremas de la guerra o la victoria (Roca 1902).

<sup>91</sup> La fórmula decía: ‘Las altas partes contratantes se obligan a someter a juicio arbitral todas las controversias de cualquier naturaleza que por cualquier causa surgieran entre ellas, en cuanto no afecten a los principios de la constitución de uno u otro país y siempre que no puedan ser solucionadas mediante negociaciones directas’ (citado en Paradiso 1993: 32).

Fue Hipólito Yrigoyen quien le dio al discurso normativo un giro sustancial en tanto instrumento para transformar el orden internacional y hacer valer las posiciones argentinas. No es casualidad que el primer Presidente argentino electo de manera plenamente democrática haya insistido también en la democratización del sistema internacional en términos de ‘un estado un voto’. Este elemento, la igualdad, será una incorporación que el programa liberal había largamente desconsiderado, pero que Yrigoyen, influido por la filosofía de Federico Krause, lo defendió a ultranza.<sup>92</sup> En este sentido, José Paradiso (1993: 64) señala que el ‘curso seguido por la diplomacia argentina a partir de 1916 [...] estuvo influenciado por los enfoques “principistas” de nítido cuño krausiano a los que adscribía el titular del Poder Ejecutivo’. Un ejemplo de este principismo aparece en el rechazo por parte de Yrigoyen al pacto ABC debido al temor que éste había despertado en Perú, Bolivia y Paraguay en términos de una posible proyección hegemónica de Buenos Aires. Siguiendo las observaciones de Paradiso, Federico Storani sostiene que Yrigoyen tuvo ‘una formación esencialmente krausista, fuertemente vinculado a la ética y la moral como forma de acción’ y por lo tanto su ‘planteo valorativo [...] impregnaría todos los actos de su política exterior’ (1996: 27). En particular, Storani destaca que la ‘concepción moral del gobierno de Hipólito Yrigoyen no podía concebir un orden internacional que no estuviera basado en la igualdad jurídica de los Estados’ (: 37).

---

<sup>92</sup> El siguiente texto es una presentación de Yrigoyen al Congreso en donde hace un balance de lo realizado en política exterior. Nótese como la dimensión normativa es *la* dimensión. ‘La energía con que ha sostenido los derechos inalienables de la soberanía argentina, reconocidos y respetados, en su altiva neutralidad, durante la pasada y cruenta guerra, que en su amplitud envolvió el orbe; la cooperación económica acordada en forma eficaz a grandes potencias y la asistencia humanitaria prestada a otras, inspirada en un sentimiento de solidaridad universal; las elevadas miras de igualdad ante el derecho de las democracias, en la pacificación y normalización del mundo que lo impulsaron a presentar sus conocidas proposiciones en el seno de la Sociedad de las Naciones; la preconización del principio del arbitraje general obligatorio ante una corte de justicia internacional; la aceptación de la incorporación al concierto de las naciones de los nuevos estados, libres e independientes, en que se consolidaron las nobles aspiraciones de las nacionalidades individualizadas; la actitud prescindente y medida asumida en los conflictos de las repúblicas hermanas, observando el debido respeto a la libertad de acción de los miembros de la comunidad americana; el reconocimiento de la interdependencia de los estados soberanos, en la solución de las evoluciones internas; la estricta interpretación de los tratados internacionales en su aplicabilidad y la celebración de muchos otros; el afianzamiento de la tranquilidad en el esfuerzo extranjero en el país, por la asistencia individual y familiar; todos estos actos ejecutados dentro de las estrictas normas del derecho de gentes y de la solidaridad humanas, han elevado a la República Argentina al rango que ocupa, manteniendo inalterables los atributos y el prestigio de su soberanía respetada [...] Los postulados que la República planteó como esenciales en el seno de la Sociedad de las Naciones, para construirla sobre los sólidos cimientos de la igualdad de todos los estados soberanos, se destacan cada vez más ante el espíritu y se afirman en la conciencia de los pueblos’ (Yrigoyen 1922).

El discurso normativo presente en la política exterior de Hipólito Yrigoyen se vio reflejado en dos cuestiones clave. Primero, la neutralidad de la Argentina en la Primera Guerra Mundial y la capacidad del gobierno de resistir las presiones tanto de los Estados Unidos e Inglaterra como de Alemania. Paradiso observa cómo esta posición iría mucho más allá del Partido Radical al decir que ‘conservadores, liberales, radicales, socialistas, nacionalistas coincidieron – no siempre por las mismas razones – en respaldar la decisión de mantener la neutralidad durante al Primera Guerra. Era la expresión de un sentimiento pacifista ampliamente difundido entre la mayoría de las fuerzas políticas’ (Paradiso 2007: 11). Del mismo modo, Archibaldo Lanús destacará el rol que jugarían los principios en la posición de Yrigoyen en la gran guerra:

Nos aventuraríamos a afirmar que la política exterior mantenida por la Argentina ante la Primera Guerra Mundial, sobre todo a partir de octubre de 1916 con la presidencia de Yrigoyen, fue el más sorprendente caso en que los principios se impusieron a los intereses de la coyuntura política, y los ideales que inspiraban, en aquel tiempo, un concepto de Nación, se mantuvieron pro encima de los afectos o preferencias personales. La neutralidad, más que una posición diplomática, más que un cálculo político, fue sobre todo una actitud ética (Lanús 2001: 54).

Segundo, las aspiraciones argentinas de participar en el orden de posguerra a través de su presencia, luego frustrada, en la Asamblea de la Sociedad de Naciones, con la intención de introducir valores como ‘igualdad’, ‘democracia’ (un estado un voto), y respeto del territorio. El optimismo normativo de Yrigoyen es bien claro:

Una de las grandes conquistas morales de que podrá beneficiar la humanidad está contenida en la liga de las naciones. Ella significa un progreso y afianza principios que el gobierno argentino no vaciló en aceptar (Yrigoyen 1919).

Federico Storani sostiene que la contribución en materia de política exterior que más simboliza la mirada de Yrigoyen fue la recomendación presentada en la Asamblea de la Sociedad de Naciones de, una vez agotada la diplomacia, ‘recurrir al arbitraje y conciliación obligatoria para todas las cuestiones que puedan afectar a las naciones’ (: 34).

La cuestión de la neutralidad volverá a aparecer con la Segunda Guerra Mundial. Que la simpatía de Perón por el Eje fue un factor que explica la neutralidad de la Argentina en la Segunda Guerra Mundial es algo que pocos cuestionan. Sin embargo, como señala Paradiso (2007: 14), la historia es más compleja y rica en matices. No sólo los Peronistas estarían del lado de la neutralidad. Sectores de derecha anti-democráticos, nacionalistas anti-liberales y radicales igualitarios y soberanistas convergerían para hacer posible esta neutralidad. En este sentido, Roberto Russell y Juan Tokatlian inscriben las dos neutralidades en aspectos menos coyunturales, más a tono con el discurso normativo:

Argentina y Chile fueron neutrales en las dos guerras mundiales de este siglo. No existe en estos casos una larga trayectoria de neutralidad, pero de algún modo la postura neutral estaba vinculada a una búsqueda de continuidad en materia de política exterior, a una defensa del derecho y de los principios, a un intento de alcanzar prestigio externo y a un interés por preservar condiciones comerciales que no afectaran el desarrollo interno. La reiteración de una práctica de neutralidad permitía dar una cierta identidad a los dos países (Russell y Tokatlian 2004).

Puesto de otro modo, Russell y Tokatlian vinculan la neutralidad en las dos guerras mundiales en términos de una configuración normativa que se intentaba proyectar como un rasgo de la identidad internacional de la Argentina. Así lo entendería el propio Presidente Ortiz: ‘Fiel a los principios tradicionales de su política internacional, el gobierno ha declarado, en presencia de las constantes agresiones de la guerra actual, su respeto del derecho y su decisión de no reconocer las conquistas de la fuerza (Ortiz 1940). Desde luego, a este rasgo estructural se sumarían las posiciones de los agentes en la coyuntura comercial y política.

El desarrollismo también hizo su apropiación del discurso normativo, en particular el respeto de los principios de soberanía y no-intervención y en la creación de un orden internacional más justo en términos de comercio y desarrollo. El propio Arturo Frondizi retomaría luego (citándolo en más de una ocasión) el espíritu normativo de Hipólito Yrigoyen como inspiración en materia de política exterior. En su mensaje al Congreso, Frondizi dejaría en claro estos principios del siguiente modo:

En virtud de estos principios, la política internacional argentina deberá colocarse al servicio de la hermandad latinoamericana, del entendimiento entre todos los pueblos y de la vigencia de una moral internacional basada en la libertad, en la democracia, en la paz, en el progreso, en la autodeterminación y en la plena soberanía de todas las naciones, en un plano de absoluta igualdad. Retomaremos así, señores legisladores, la doctrina que sintetizó Hipólito Yrigoyen cuando afirmó que “los hombres son sagrados para los hombres y los pueblos son sagrados para los pueblos (Frondizi 1958).

El gobierno de Arturo Illia<sup>93</sup> (1963-66) tuvo un alto componente de normativismo en términos de respeto a la soberanía y a los acuerdos internacionales. En su mensaje al Congreso en 1965, Illia haría un breve balance de su gestión internacional fraseada esencialmente en términos normativos:

La política cumplida ha procurado afirmar nuestra personalidad en el campo internacional favorecer la presencia del país en el exterior, ajustándose a sus formas tradicionales de conducta, de respeto por todas las naciones, igualdad de trato y no intervención en los problemas internos y autodeterminación de los pueblos, contribuyendo a la seguridad mundial, mediante una política apta para mantener la paz y defender y promover su concepción de vida, sin pretensión de imponerla a país alguno (Illia 1965).

Durante su breve gestión presidencial, la Argentina impulsó numerosos acuerdos y arreglos institucionales internacionales, en particular con América Latina. Fue Miguel Angel Zavala Ortiz, Canciller de Illia, el primer Ministro de RREE de la Argentina en visitar América Central. Argentina apoyó la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, gestionó la firma de un tratado para un desarrollo más cooperativo en la Cuenca del Plata; auspició la creación del llamado Grupo de los 77 que tuvo un rol central en la UNCTAD en virtud de las posiciones articuladas por los países de América Latina en la reunión en Alta Gracia. Con Uruguay, la Argentina firmó el protocolo del Río de la Plata; con Bolivia firmó el acuerdo de La Paz, por el cual le concedió salida al mar y un puerto franco en Rosario; con Chile desarrolló un intenso acercamiento a partir de una relación amistosa que mantuviera con el Presidente Frei. Con Estados Unidos, si bien intentó

---

<sup>93</sup> Lucio García del Solar, quien fuera Embajador en Moscú durante la presidencia de Arturo Illia, no dudará en deducir la orientación de la política exterior de la personalidad del Presidente al afirmar que ‘la Argentina [tuvo] un papel tan honorable y tan digno como la personalidad de aquel noble Presidente’ (del Solar 1996: 203).

construir una relación en un marco de diálogo y respeto, el gobierno de Illia afirmaría, en un memorando de política exterior, que ‘en el nombre del principio de la no-intervención rechazamos en forma absoluta la existencia de las llamadas fronteras ideológicas [...] rechazamos el derecho de cualquier nación a constituirse en Estado gendarme o guardián del mundo libre o protector de la sociedad socialista o a considerar a otro país sometido a una soberanía relativa’ (citado en del Solar 1996: 197). Esta posición normativa tuvo su correlato casi inmediato. Apenas asumido, una de las primeras medidas tomadas por Illia fue la anulación de los contratos de petróleo que la administración de Frondizi había firmado con la *Standard Oil* de California. Siguiendo con esta tradición normativa, Illia defendió el ingreso de China a las Naciones Unidas; hizo saber a la URSS que no aprobaba su intervención en los asuntos internos de América Latina al apoyar grupos subversivos y negoció con la Santa Sede el fin del sistema del Patronato, ganando de este modo mayor ‘soberanía’ en materia religiosa. Finalmente, el ‘momento normativo’ por excelencia del gobierno de Illia, y quizás de toda la política exterior argentina, fue el éxito obtenido en Naciones Unidas al conseguir que la comunidad internacional emitiera la resolución 2065 por la cual reconocía el litigio entre la Argentina e Inglaterra en torno a las Malvinas e invitaba a las partes a sentarse a negociar. La resolución 2065 es hoy vista como la *founding resolution* de la posición argentina frente al diferendo.

Luego de la dictadura militar, que incluso intentó hacer propio el discurso normativo de una manera muy cínica afirmando ‘los argentinos somos derechos y humanos’, el gobierno de Raúl Alfonsín recuperó nuevamente la mirada normativa. Tal es así que en su discurso ante el Congreso Nacional, Alfonsín hizo alusión a Federico Krause.

(...) La teoría krausista sobre la personalidad moral de las naciones influyó sobre Hipólito Yrigoyen tanto en el mantenimiento de la neutralidad durante la primera guerra como en sus puntos de vista respecto a las organizaciones internacionales.

El viejo principio kantiano de proceder en forma tal que cada conducta pueda ser elevada a categoría universal implicada la reafirmación de la ética en las relaciones interpersonales e internacionales. Krause pensaba que la ascensión, que el progreso de la humanidad, se manifestaba fundamentalmente a través de la búsqueda de la igualdad entre los Estados.(...) Y Krause pensaba también que la igualdad entre los Estados era posible fuera

del modelo hegeliano, porque el modelo hegeliano terminaba llevando a esquemas autoritarios (Alfonsín 1983).

Y al momento de referirse a la política exterior de la Argentina, se trató esencialmente de presentar una política de principios:

Fieles a la perdurable doctrina que expuso y aplicó Hipólito Yrigoyen en el campo de las relaciones internacionales, sostendremos en nuestra política exterior los principios de la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad de los Estados soberanos y la solidaridad latinoamericana. Como dijo el recordado presidente Arturo Illia en ocasión similar a la presente, “No habrá para nosotros países grandes que debamos seguir, ni países chicos que debamos dirigir: habrá solamente pueblos y seres humanos respetables, a cada uno de los cuales ofreceremos una amistad sin prevenciones (Alfonsín 1983).

Estas definiciones normativas de Alfonsín trabajaron en paralelo con una orientación que buscó mantener una distancia prudente de Estados Unidos, acercarse a Europa y trabajar activamente dentro del Movimiento de No Alineados, asumiendo que la Argentina era, al decir del Canciller Dante Caputo,

un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo, tres elementos básicos de nuestra realidad nacional a partir de la cual construimos nuestra vinculación con el mundo (citado en Lechini 2006: 55).

Una de las últimas elaboraciones conceptuales en torno al discurso normativo fue la presentada por Roberto Russell al sugerir que la política exterior argentina debía orientarse sobre la base de un ‘neoidealismo periférico’ (Russell 1991; Russell 1992). Para Russell, el neoidealismo periférico suponía un modelo de inserción externa opuesto al ‘realismo periférico’, otro modelo de inserción desarrollado por Carlos Escudé (CITAS). El neoidealismo periférico pensaba al ‘interés nacional definido en términos de desarrollo económico y de principios’ (1992:39). Russell aclara a nota al pie que por ‘principios’ se refería a ‘los principios del derechos internacional acordados por la comunidad internacional’ (39). Esto es, que el interés nacional sería definido en términos de desarrollo económico y del derecho internacional. Para Russell, los principios ‘sirven tanto para ilustrar la práctica política como para



proteger la seguridad nacional de los países débiles, dado que obran (desde luego, no siempre de manera eficaz) como una malla protectora frente a las amenazas externas de los Estados más poderosos' (40). Y luego remata: el 'neoidealismo periférico defiende las prácticas de la *idealpolitik*. Esto suponía: 'el compromiso y la negociación para resolver los conflictos entre los Estados, la plena vigencia de los derechos humanos y la igualdad jurídica de los Estados' (40). Para el autor, el 'éxito como único criterio para orientar la acción es tan esquivo políticamente como éticamente defectuoso' (41). Teniendo en cuenta la rica historia de la práctica argentina del doble standard, Russell afirmaba que el neoidealismo periférico no podía ser de ningún modo una posición externa carente de realidad en el ámbito doméstico. 'Así, el compromiso firme de defender urbi et orbi los derechos humanos no deja lugar para las duplicidades que suelen darse en este tema y que responden habitualmente a las simpatías o intereses políticos de los funcionarios de turno *vis a vis* el gobierno o los gobiernos extranjeros que violan esos derechos (41).

El neoidealismo periférico, sin embargo, no consistía solamente en un modelo normativo sino que incorporaba la tradición desarrollista. Para Russell, la política exterior argentina debía abandonar políticas de poder y concentrarse en políticas de desarrollo económico, ya que 'los temas que hacen al desarrollo de Argentina no sólo son prioritarios, sino que además son los únicos que pueden efectivamente reducir su vulnerabilidad y sensibilidad externas [...] (42). De este modo, la propuesta de Russell articulaba la dimensión desarrollista y la dimensión normativa como elementos clave para reconstruir la identidad internacional de la Argentina. Este modelo (construido esencialmente en torno al debate con Carlos Escudé) quedó a medio camino debido a la ausencia de un desarrollo más sistemático y cedió terreno al 'realismo periférico' de Escudé, modelo de inserción que será desarrollado en el capítulo seis.

A partir de este breve repaso se podría afirmar que la identidad internacional de la Argentina en clave normativa consiste en presentar a la Argentina como un país conciente de sus obligaciones internacionales, respetuoso de las estructuras normativas del sistema internacional y firme defensor de la igualdad de los estados en la comunidad internacional. Un sector nacionalista da un paso más, intentando hacer de la norma un instrumento de poder, ya sea para maximizar posiciones o para

proponer cambios a nivel internacional. Otro sector mirará la excesiva preocupación por la dimensión jurídica de la política exterior como la ‘evasión por medio del derecho’ (Ferrari 1981).

## **Conclusión**

La construcción del estado argentino implicó una lenta definición entre un ‘adentro’ y un ‘afuera’ que se fue dando por etapas, todas ellas con importantes grados de violencia política. Esta violencia se manifestó en guerras internas y externas que fueron de crucial importancia en la construcción de un sujeto político de carácter centralizado y con una proyección internacional relativamente estable. En el plano doméstico, la tríada Caseros-Cepeda-Pavón y luego Puente Alsina y Corrales Viejos fueron eliminando alternativas políticas, reduciendo los bandos en disputa y trabajando a favor de la centralización. En el plano internacional, las guerras por la independencia, la guerra contra Brasil y luego la guerra contra Paraguay fueron pasos importantes en la construcción del estado en general y de un poder ejecutivo en particular. Entre lo doméstico y lo internacional se sitúa la Conquista del Desierto: doméstica por tener lugar en territorio argentino, internacional por llevarse a cabo contra sujetos que de ningún modo se consideraban argentinos. Partiendo de estos datos, se podría afirmar que la hipótesis de Charles Tilly (1993) de que la guerra hizo el estado y el estado hizo la guerra parece tener bastante sustento empírico, aclarando en todo caso que la violencia armada no sólo fue externa sino interna. Este patrón de construcción estatal quedará luego como un rasgo estructural de las identidades políticas del país en el sentido de que el enemigo interno ha sido tan poderoso en la construcción de identidad como el enemigo externo.

La identidad internacional del *liberalismo* consistió en definir a la Argentina como un desierto que debía ser civilizado, una república que debía instituirse en paz y un mercado que debía insertarse en los mercados internacionales para alcanzar el progreso. La política exterior fue, al mismo tiempo, consecuencia de un modelo y causa de una identidad construida esencialmente a lo largo de líneas europeas modernizantes. Los dos elementos centrales del programa liberal (inmigración y comercio) fueron la quintaesencia de la política exterior argentina hasta comienzos del siglo XX. Se trató de una identidad internacional cosmopolita, incluyente,

construida sobre la base de que la única identidad posible era aquella que incorporase las ideas, el dinero y la gente de Europa. El Otro de esta identidad sería esencialmente interno antes que externo: el caudillo, la montonera, el desierto, el indio, la barbarie. América Latina tendrá un lugar muy marginal en la identidad liberal por representar todos aquellos aspectos de los cuales las élites dominantes deseaban desprenderse. El regreso del liberalismo se dio en otros contextos domésticos e internacionales pero las líneas dominantes seguirían siendo las mismas: estado pequeño, alineamiento con la potencia hegemónica y apertura comercial.

La identidad internacional del *nacionalismo* en su *declinación territorialista* consistió en definir a la Argentina como un país que fue perdiendo territorios en manos extranjeras y que de no tomar medidas bien podría seguir perdiéndolos. La identidad internacional en la *declinación unanimita* del nacionalismo consistió en presentar a la Argentina como un país errático en sus conductas externas, un país que no supo desplegar una política de estado en materia internacional y que esta ausencia en definitiva reflejó otra ausencia: la de un proyecto compartido por todos los argentinos. Por último, la identidad internacional del nacionalismo en su *declinación decadentista* se basó en presentar a la Argentina como un país que perdió su lugar privilegiado en el mundo hace rato y por lo tanto la historia de la Argentina es la historia de su decadencia y su pérdida de espacios en el concierto internacional. Articulando los tres discursos nacionalistas, la historia argentina es una historia de pérdidas y ausencias: pérdida de territorio, pérdida de un proyecto, pérdida de un lugar en el mundo. Las consecuencias en política exterior serán claras: territorialismo, unanimitismo, grandeza. La pulsión unanimita consistirá en construir un proyecto de país compartido por todos los sectores y la pulsión anti-decadentista será recuperar la Argentina perdida para que el país vuelva a estar donde estuvo. Se trataría de (re)construir un proyecto nacional y (re)insertar a la Argentina de un modo autónomo. El Otro de este discurso serán las grandes potencias pero también los enemigos internos aliados con el imperio o el capital. América Latina tendrá un lugar ambiguo: por un lado será un espacio de cooperación y solidaridad latinoamericana; por otro lado, en clave defensiva, será un espacio de rivalidad por territorio, influencia y recursos naturales.

La identidad internacional del *desarrollismo* consistió en definir a la Argentina como un país subdesarrollado, ubicado en la periferia del sistema internacional. La consecuencia de esta lectura fue pensar que entonces las identidades políticas ya no se definirían en términos de capitalismo y comunismo sino de desarrollo y subdesarrollo. Dicho de otra forma, el desarrollismo implicaba pensar la identidad de la Argentina a través de las categorías de (sub)desarrollo económico y por lo tanto la misión era construir una nación industrial. Las consecuencias en política exterior serán claras: debía ser un instrumento de desarrollo económico que posibilitara la industrialización del país y la integración económica y social entre sus diversas regiones. La Argentina debía identificarse con Occidente y sus valores y buscar una mirada propia basada en su subdesarrollo. Así, la política exterior argentina no tenía que basarse en un alineamiento (liberal) con las potencias ni un aislamiento (nacionalista) sino en la búsqueda de una política exterior independiente. Esta reconstrucción de la identidad económica y política del país tendrá su Otro en la constelación de intereses internos y externos asociados a la permanencia del país agro-exportador. América Latina también tendrá un lugar ambiguo en la identidad internacional del país. Se tratará, por un lado, de la circunstancia más inmediata del país, caracterizada por modelos políticos y económicos en estadios similares. Por el otro lado, la integración económica tendría un límite: el deseo desarrollista doméstico debía ser protegido inicialmente para evitar la dependencia de socios regionales con mayor grado de avance relativo.

La identidad internacional *normativa* consistió en definir a la Argentina como un miembro responsable del sistema normativo internacional y un firme defensor de la igualdad jurídica de los estados en la comunidad internacional. La consecuencia en términos de política exterior fue la predisposición estructural a encarar los problemas de política exterior en términos jurídicos antes que políticos. Para algunos, esta inclinación fue un intento realista de contraponer el poder de la norma a la norma del poder. Para otros, se trató de una evasión por el derecho como forma ingenua de inserción internacional. De este modo, para muchos dirigentes políticos, *tener la razón* ha sido más importante que *resolver problemas*. A diferencia del liberalismo, del nacionalismo y del desarrollismo, la identidad normativa no tuvo un Otro interno, lo que refleja que se trata de una identidad muy sedimentada. Esta sedimentación, sin embargo, no deja de ser instrumental, de medio y no de fines. América Latina ocupó

un lugar destacado en la identidad internacional normativa porque fue el terreno por excelencia para hacer desplegar los principios jurídicos (pacifismo, no al cobro compulsivo de las deudas, no intervención en asuntos internos, recurso a medidas arbitrales, etc.).

Con el discurso normativo, aunque en distintas modalidades, haciendo de 'bajo continuo', la identidad internacional de la Argentina adquirió por momentos rasgos más liberales, en otras ocasiones rasgos más nacionalistas y, en menos oportunidades, rasgos más desarrollistas. Hay tres observaciones a realizar.

Primero, las líneas discursivas de las distintas identidades no coincidieron siempre con líneas partidarias y por lo tanto es posible encontrar a lo largo de la historia argentina discursos nacionalistas, desarrollistas y liberales conviviendo dentro de un mismo partido político. En este sentido, la dinámica propia del sistema de partidos hizo difícil que identidades internacionales específicas cristalizaran en torno a los partidos políticos. Quizás la UCR haya sido el partido que más conservó su perfil nacional, normativo y autonómico, pero el punto a señalar es que este perfil no fue privativo del radicalismo sino que permeó otros sectores del peronismo, los militares y el campo intelectual. El PJ había logrado establecer su perfil tercerista pero el PJ de Menem hizo todo a su alcance para reconfigurar la identidad internacional propuesta históricamente por su partido. Este punto marca el hecho de que los cambios en política exterior no se vinculan necesariamente con cambios *en* el régimen ni con cambios *de* régimen político. Resulta difícil poder discernir un modelo de inserción en democracia y un modelo de inserción de los militares. Ambos sectores combinaron de algún modo líneas liberales, nacionales y desarrollistas. En este sentido, los cambios de política exterior están asociados más bien con las identidades políticas que los grupos en el poder intentaron (re)construir y que fueron más allá de líneas estrictamente partidarias. De este modo, la hipótesis más plausible es la que plantea que la política exterior argentina estuvo condicionada por las coaliciones políticas (inter y trans-partidarias, civiles o civiles/militares) y las respectivas identidades que intentaron construir. Grosso modo, es posible identificar, por un lado, una identidad internacionalista y de mercado y, por otro lado, una identidad nacionalista y estatista.

Segundo, aunque es posible identificar alianzas entre las distintas identidades (por ejemplo entre nacionalistas y desarrollistas o entre nacionalistas y liberales) rara vez se trató de alianzas estables y duraderas. Más bien, reflejaron intereses de corto plazo antes que acuerdos fundamentales. La posición contraria es la de quienes leen la política exterior argentina en términos de continuidad y suelen destacar, por ejemplo, el respeto de la Argentina a la paz mundial, las contribuciones hechas dentro de Naciones Unidas, el impulso a la integración regional y el respeto del derecho internacional. A esta posición se acerca Juan Carlos Puig al observar que la historia de la política exterior es una historia de ‘incongruencias epidérmicas y coherencia estructural’ (Puig 1984)<sup>94</sup>. Esto es, a pesar de las variaciones retóricas, en definitiva la política exterior argentina experimentó más continuidad que cambio. El punto crucial, y acá nos apartamos de su lectura, es que esta estructura es una estructura menos coherente, más vacilante y pendular, compuesta por una constelación reducida de discursos pero más excluyentes que incluyentes en cuanto a las identidades que proponen.<sup>95</sup> Afirmar, por ejemplo, que la Argentina siempre buscó la integración

---

<sup>94</sup> Para Juan Carlos Puig, la ‘coherencia estructural’ de la política exterior consistía, en pocas palabras, en la búsqueda permanente de una política exterior autónoma frente a las grandes potencias, que preservara un margen de maniobra propio y en cooperación con los países de América Latina y del mundo en desarrollo. Para Puig, este modelo da sus primeros pasos con Yrigoyen, adquiere rasgos más definidos con Perón y continuará, aunque con ajustes (ie. Frondizi o Lanusse) y retrocesos (ie. Aramburu u Onganía) hasta 1984, año en que desarrolla esta explicación. Claro que lo que vendrá luego con Carlos Menem estará lejos de este esquema, lo que muestra que la ‘coherencia estructural’ que Puig identificaba era una lectura de la política exterior que excluía el discurso liberal en tanto modelo que a su criterio había pasado a un muy segundo plano. Dicho de otro modo, Puig creía que esta coherencia era altamente probable porque el liberalismo estaba desacreditado y por lo tanto el riesgo pendular era mucho menor. Que Puig no pudo anticipar (¡ni siquiera imaginar!) que peronismo y liberalismo conformarían una sociedad estratégica no es motivo de crítica hacia su modelo interpretativo. Pero el desarrollo posterior de la identidad internacional de la Argentina muestra que su lectura de la política exterior en clave de ‘coherencia estructural’ suponía necesariamente la exclusión de la identidad liberal, que retornará en los 90. Desde otro plano de análisis, en línea con una perspectiva crítica de sociología del conocimiento, nuestra hipótesis es que Puig era lo suficientemente conocedor de la historia argentina como para dejar de lado por descuido la dimensión liberal. Por el contrario, su modelo de política exterior necesitaba excluir al liberalismo. Dicho de otro modo, excluir al liberalismo no fue una opción sino una necesidad para que su ‘coherencia estructural’ tuviera sentido. Así, el parámetro para medir la coherencia de la política exterior era ver si se ajustaba o no a un modelo de desarrollo autónomo defendido por Puig. En sus palabras: ‘la política exterior inaugurada en 1946, discontinuada arbitrariamente en 1955, retomada en 1973 y también vaciada de contenido después, deber ser “la” política exterior argentina, adaptada a los cambios incrementales y aún dialécticos que se vayan produciendo en el régimen internacional’ (Puig 1984: 163). Abusando de este razonamiento, la política exterior argentina era coherente si coincidía con lo que Puig pensaba al respecto.

<sup>95</sup> Un reciente trabajo de investigación llevado a cabo por un diplomático argentino, Héctor Gosende (2007), llega a una conclusión similar en términos de la cantidad limitada de discursos en materia de política exterior pero de su difícil convergencia. Según el autor, existieron tres modelos de política exterior: el conservador, el radical y el peronista. Estos tres modelos coinciden, a grosso modo, con la identificación realizada en este capítulo de un discurso liberal, otro normativo y otro nacional. Al asociar ‘modelos’ con ‘partidos’, sin embargo, Gosende se ve en la necesidad de

regional esconde el hecho de que no es lo mismo el regionalismo de la ISI nacional-desarrollista que el regionalismo abierto liberal o el regionalismo energético actual. Así, uno podría incluso invertir la afirmación de Puig y hablar de ‘congruencias epidérmicas’ pero de ‘incoherencias estructurales’. Esto implica distinguir entre ‘repertorio’ y ‘posiciones’, siendo el primero los temas recurrentes de agenda y las segundas las estrategias utilizadas para enfrentarlos. Que el repertorio de la política exterior argentina haya permanecido estable a lo largo de varias décadas (relación con la potencia hegemónica, relación con los vecinos, defensa del derecho internacional, etc.) no implica que las posiciones tomadas al respecto hayan sido también estables. Por el contrario, las posiciones fueron fluctuando, a veces con cambios bruscos, a veces más solapados pero siempre reflejando en gran medida el pulso de las transformaciones domésticas del país. Esto nos lleva a la tercera observación.

La presencia de discursos liberales, nacionalistas y desarrollistas en la identidad internacional de la Argentina refleja de algún modo las distintas alternativas de desarrollo económico y político dentro del país. Esta es quizás la tesis central de José Paradiso (1993) en *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*: que la política exterior de la Argentina estuvo estrechamente vinculada con las distintas estrategias de desarrollo que se fueron construyendo desde la Argentina independiente. Siguiendo este razonamiento, no es posible comprender la Argentina cosmopolita y aliada de Europa sin introducirla en el marco más general del modelo agro-exportador. Más adelante, los distintos intentos de construir una política exterior de carácter independiente (sea con Perón, Frondizi o Illia) estuvieron ligados con los distintos intentos de poner en marcha un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que disminuyera la dependencia argentina de los centros de poder mundial. Más acá, la política exterior de Carlos Menem y su alianza explícita con Occidente en general y Estados Unidos en particular se inscribió en la lógica de su modelo neoliberal basado en la apertura comercial y las reformas de estado. Finalmente, el hecho de que el gobierno de Néstor Kirchner haya vuelto a plantear la idea de soberanía y autonomía bien podría ser un reflejo de un modelo de (neo)industrialización que busca disminuir sustancialmente los lazos con los centros de poder y decisión internacionales.

---

explicar luego por qué Menem y De la Rúa no siguieron los modelos típicos del peronismo o del radicalismo sino que fueron ‘una amalgama de posiciones de estos tres modelos básicos’ (2007: 328).

Este análisis sugiere que la identidad internacional de la Argentina parece estar signada por cambios de puntuación importantes, fluctuaciones discursivas en donde quienes llegan al poder sustentan su construcción de identidad internacional a partir de la negación de quien lo antecedió y prometen (re)construir una nueva Argentina y (re)insertarla en el mundo de un nuevo modo. Roberto Russell y Juan Tokatlian dan cuenta de este patrón:

Los argentinos estamos atrapados en un debate interminable sobre nuestra identidad internacional, cuyo origen se remonta a los años de crisis del paradigma de la relación especial con Gran Bretaña. Desde el inicio de la Guerra Fría, para no ir más atrás, todos nuestros gobiernos, democráticos y autoritarios por igual, se han considerado obligados a especificar nuestra identidad –y aún más a proponerla – en el momento mismo de su asunción. Este acto siempre implicó una visión negativa o al menos crítica de la definición ofrecida por sus antecesores y, por consiguiente, también se acompañó de la necesidad anunciada de reinsertar el país en el mundo. Uno tras otro, cada presidente no ha podido escapar a esta curiosa constante (Russell y Tokatlian 2003: 73).

La historia de la política exterior argentina muestra que las ‘nuevas reinserciones’ en realidad nunca fueron muy nuevas y que rara vez gozaron de continuidad en el tiempo y de legitimidad a lo largo del espectro político. Así, se trata de un patrón de rupturas pero en donde viejos discursos vuelven a aparecer y lo viejo se presenta como nuevo siempre a tono con una identidad internacional que parece estar obsesionada con su pasado, con un punto histórico en donde todo fue mejor y hacia donde siempre habrá que volver.



## 6.

### **Identidad y Política Exterior en la Argentina Durante los Años 90**

#### **El arribo de Menem al gobierno**

Para entender cómo llega Carlos Menem a la presidencia, es preciso recordar, aunque de modo resumido, el escenario político y discursivo creado el radicalismo (1983-1986).

Si la estructura discursiva hegemónica del Proceso descansó sobre la noción de ‘orden’, la estructura hegemónica del Alfonsinismo descansó sobre la ‘democracia’ como centro dador de sentido. El principio de lectura democrático, al contrario que el liberal, afirmaba que el problema argentino era político y por lo tanto la clave no era la reforma económica sino el tipo de régimen. Una vez en marcha la democracia, se sostenía, las fuerzas del país recuperarían su cauce normal: los obreros volverían a las fábricas, los investigadores a los laboratorios y los maestros a las aulas. La democracia implicaba de este modo un proceso de deseguritización de la vida política del país y por lo tanto haría que cada área de la administración dejara de ser vista bajo el prisma de la seguridad y pasara a ser vista bajo el prisma de que le correspondía: la economía, la educación, la ciencia, etc. Esta representación de la democracia como único principio de lectura quedó plasmada en el decir de Alfonsín que ‘con la democracia se come, se cura y se educa’.

Bajo la noción hegemónica de ‘democracia’, el discurso liberal quedó relegado a un segundo plano, sirviendo como discurso de alteridad, ideal para contraponer el discurso alfonsinista y legitimar su acción. Al proponer como alternativa ‘el modelo de los militares’, la gestión radical de la economía sería aceptada más allá de sus limitaciones. Hacia 1987, sin embargo, el Plan Austral comenzó a dar señales de agotamiento, con subas de precios y recesión económica. A partir de 1987, voces internas al radicalismo comenzaron a considerar la idea de que las reformas económicas, tarde o temprano, tendrían que ser hechas. La democracia como principio de lectura mostraría sus primeras fisuras y desde 1987 en adelante sería cuestión de tiempo hasta que el discurso liberal de la reforma económica volviera a emerger al centro del debate político.

En septiembre de 1987, Alfonsín daría las primeras señales discursivas de un cambio en la orientación que se le daba la economía y reconocía que ‘si nuestro país se encierra en su propio desarrollo, lo único que habrá de conseguir es simplemente generar más subdesarrollo’. Alfonsín aceptaba que ‘el sector externo es una privilegiada fuente de oportunidades para nuestro crecimiento’ y que ‘el Estado no fue creado para producir, sino para estimular la producción y eliminar la incertidumbre, con reglas de juego claras’ (citado en Barros 2002: 145-6). Un mes más tarde, Alfonsín abrió el juego al diálogo y a un proceso de negociación ‘que nos permite arribar, lo antes, posible, a un nuevo contrato de la sociedad’ (idem: 149). ‘Desde este momento’, afirma Sebastián Barros, ‘el alfonsinismo repitió los argumentos de su predecesor en el poder, el Proceso. El Estado *tenía* que ser reformado y la economía *tenía* que ser integrada al mercado mundial (Barros 2002: 147). Ya no sería cuestión de *restaurar* una *polity* sino de *reconstruirla*.

La idea general de reforma no flotaba sólo dentro del campo radical sino también dentro del peronismo, en particular el sector más renovador liderado por Antonio Cafiero. Esta idea siguió avanzando posiciones cuando el Plan Austral, ya dado por terminado en agosto de 1988, fue reemplazado por el Plan Primavera, último intento de salvar la economía. A pesar de las señales positivas en su comienzo, el Plan Primavera no pudo resistir los niveles de especulación en marcha. La hiperinflación estaba a la vuelta de la esquina y, con ella, el descontrol total del mercado, los tipos de cambio, los salarios y el empleo. En un año, Alfonsín debió resistir un levantamiento militar, un ataque armado de la izquierda a un cuartel, una inflación de casi el 200% mensual y los posteriores saqueos a supermercados que terminaron llevando al Presidente a decretar el estado de sitio.

Con la crisis económica y política de fondo, la campaña electoral de 1989 puso la reforma económica en el centro del debate. Eduardo Angeloz, candidato del radicalismo, se presentaba como la figura más racional y que mejor comprendía la gravedad de la situación y cómo hacerle frente. Carlos Menem, del otro lado, aparecía como un candidato ambiguo, apelando a los sectores populares por un lado y promoviendo la revolución productiva encarando ‘una seria política de

privatizaciones' por el otro.<sup>96</sup> Fue precisamente la ambigüedad del discurso de Menem lo que permitió que se alzara con el 49% de los votos. Sus posiciones a veces contradictorias hicieron posible captar la mayor cantidad de demandas. Su perfil de 'salvador' y su carisma construido lentamente en sus viajes con el 'menemóvil' por el país lo convirtieron en el candidato ideal para salir de una crisis.

El 14 de mayo de 1989, como candidato del Frente Justicialista Popular (Frejupo), una coalición del PJ con diversos partidos menores, Menem se impuso al postulante del oficialismo radical, Eduardo César Angeloz, con el 49,3% de los votos. La posición política debilitada de Raúl Alfonsín lo llevó a adelantar el traspaso presidencial y el 8 de julio, cinco meses antes de la fecha prevista, Menem arribó a la presidencia.

La conformación del gabinete de Menem estuvo signada por la incorporación de figuras allegadas al PJ, como el caso de Italo Lúder como Ministro de Defensa, y otras figuras muy ajenas al peronismo, como el caso de Domingo Cavallo al frente de la Cancillería y de Miguel Roig, Director de Bunge & Born, al frente del Ministerio de Economía. Estas dos designaciones marcarían de entrada el perfil que Menem le daría a la economía y a la política exterior: acercamiento con Occidente, apertura económica, negociación de la deuda.

La idea de una 'gran transformación' acompañó la gestión de Menem en los primeros años. Se trataría de llevar adelante un vasto programa de reformas que eran percibidas como necesarias para poder sacar al país de la crisis política y el estancamiento económico. Para esto, Menem basó su gestión de gobierno en una alta dosis de carisma político, disminuyendo el rol del partido y del poder legislativo y aumentando el rol del ejecutivo mediante el uso de decretos presidenciales. El liderazgo del ejecutivo como siendo 'ágil' y 'eficiente' fue contrastado con la acción del legislativo como siendo 'lenta' y 'burocrática'. La eficiencia pasó a ser un mandato que debía ser buscado con la mayor velocidad, la mayor profundidad y el menor costo posible. Menem acentuó su crítica al 'estado parasitario', las 'burocracias paralizantes' y a los políticos 'que se quedaron en los 50'. Las libertades

---

<sup>96</sup> Así rezaba el plan económico que el equipo económico de Carlos Menem había presentado al Consejo Nacional del PJ bajo el título "Hay que cambiar, única alternativa" (Barros 2002: 151).

económicas y políticas fueron revalorizadas junto con la igualdad de oportunidades. De este modo, Menem privilegió el liderazgo por encima de las instituciones, la gran transformación antes que el cambio incremental, la eficacia antes que la política y la libertad antes que la igualdad. El resultado de estas preferencias es lo que David Leaman denominó 'liberalismo populista' (1999).

Apenas asumido, Menem presentó dos propuestas de carácter urgente para hacer frente a la situación crítica que atravesaba el país. Primero, pidió permiso al Congreso para que lo autorizara a privatizar las empresas en poder del estado, permiso otorgado con bastante celeridad. Segundo, diseñó una ley de emergencia económica que apuntó básicamente a recortar el gasto público. Más allá de las medidas concretas, el punto a señalar es que lo que permitió que Menem avanzara en un vasto programa de reformas fue la imposición de un determinado diagnóstico de la realidad (la Argentina al borde de su desaparición) y una salida (la reforma económica que permita alcanzar estabilidad). Lentamente, Carlos Menem fue construyendo una nueva articulación hegemónica, reemplazando la noción de 'democracia' por la de 'estabilidad'. Si con Alfonsín el lema había sido 'tiende al reino de la democracia y el resto se dará por añadidura', con Menem el lema tendría la misma estructura aunque esta vez la meta sería la estabilidad. Argentina debía ser un país estable económicamente y convertirse de este modo en un país 'normal'.

Ni la gestión de Néstor Rapanelli ni la de Erman González pudieron poner fin a la inflación y la inestabilidad económica. A finales de 1990, la inflación había superado al 1800% (Barros 2002: 167). Menem también debió resistir, al igual que Alfonsín, hiperinflación, saqueos y levantamientos militares. Aunque Menem había logrado con éxito en imponer un diagnóstico, su estabilidad aún era relativa en tanto las gestiones económicas no daban los resultados que la sociedad demandaba. Fue el ingreso de Domingo Cavallo al frente del Ministerio de Economía lo que trajo luz al final del túnel. Un nuevo programa, basado en la convertibilidad del peso al dólar y en la prohibición para el Banco Central de emitir moneda, logró estabilizar la economía: hacia julio, agosto y septiembre de 1991, la inflación promediaba el 2% (2002: 169). A partir de entonces, la 'estabilidad' pasó a ocupar un lugar crucial en la articulación hegemónica del menemismo y por lo tanto toda crítica a su gestión, todo

intento de torcer el rumbo, sería denunciado por Menem como intentos para desestabilizar la economía.

### **El discurso político de Menem**

La estructura básica del discurso de Menem, que será desarrollada a lo largo del capítulo, estuvo conformada por hilos discursivos domésticos e internacionales que trabajaron en sintonía unos con otros y por lo tanto el discurso de política exterior puede ser visto como la contra-cara del discurso doméstico y viceversa. Por un lado, la construcción de sentido a nivel doméstico implicó una construcción de sentido específica a nivel internacional. Por otro lado, una lectura del mundo y el lugar de la Argentina en él impulsaron la necesidad de construir un nuevo sistema político y económico. De este modo, la política exterior no sólo fue el reflejo de una identidad en construcción sino también un punto desde donde comenzar a construir una identidad nacional a lo largo de líneas más liberales que nacionalistas y basadas en una resignificación del normativismo y el desarrollismo.

En el campo doméstico, hay tres elementos que hacen al discurso político: (a) unanimismo, (b) pragmatismo doctrinario y (c) ruptura con el pasado. El unanimismo fue el resultado de una situación contingente (la crisis del país) y una forma de encararla (la unidad nacional). Al igual que Perón en 1973, el discurso político de Menem operó un vaciamiento del campo político: la crisis política y económica era de tal magnitud que demandaba la unión de todos los argentinos, sin distinción de ideas, y esa unión se veía amenazada por 'la política' y sus intereses sectoriales.<sup>97</sup> Esta unidad impulsada por Menem operaba el vaciamiento del campo político en tanto el que se resistía a la unidad no era considerado otro político, con voz y legitimidad dentro del campo de la política, sino, un 'egoísta', un 'irresponsable' producto de su 'maldad' y su deseo de 'engañar' a la población. El adversario, de este modo, no sería juzgado desde una lógica política sino moral.<sup>98</sup> A diferencia de Perón,

---

<sup>97</sup> En 1973, Perón diría: 'La situación del país es de tal gravedad que nadie puede pensar en una reconstrucción en la que no deba participar y colaborar. Este problema, como ya lo he dicho muchas veces, o lo arreglamos todos los argentinos o no lo arregla nadie'. Y en 1989 Menem: 'A la Argentina la sanamos entre todos los argentinos o la Argentina se muere. Se muere. Esta es la cruel opción. Por eso, no vamos a perder tiempo para concretar la reconciliación de todos los argentinos' (citados en Canelo 2003: 6).

<sup>98</sup> Así como Perón diría en 1974 'Yo califico a quienes están en esa posición como minorías irresponsables, y los acuso de sabotear la Reconstrucción Nacional. (...) Frente a esos

sin embargo, Menem operó la disolución del adversario social, típicamente caracterizado por Perón en la ‘oligarquía’ o los ‘apátridas’. Menem, por el contrario, se involucró en un proceso de reconciliación con el adversario histórico del peronismo, el liberalismo conservador, con la intención de unificar los consensos y adoptar un modelo neoliberal.<sup>99</sup>

El pragmatismo doctrinario fue el producto de la (re)interpretación de lo que Silvia Sigal y Eliseo Verón (2003) denominaron una ‘doctrina vacía’, sólo interpretable por el líder. Mientras Perón estaba vivo, él sería el ‘enunciador primero’ de la doctrina y por lo tanto el artífice de sus giros y actualizaciones. En el exilio, fueron varios los grupos que, como ‘enunciadores segundos’ intentaron reinterpretar la doctrina teniendo que confrontar para eso con el ‘enunciador primero’. En los 90, muerto Perón, Menem se vio en la necesidad de convertirse en su portavoz, en el ‘enunciador segundo’ más fiel al ‘enunciador primero’ (Canelo 2003). De este modo, Menem no ahorró esfuerzos en afirmar que todo lo que decía y hacía era lo mismo que Perón hubiera dicho y hecho.<sup>100</sup> Esta visión pragmática fue la clave operativa de la política llevada a cabo por Menem y se tradujo en una visión del estado que debía responder a la imagen de un país normal, estable, predecible en donde el motor de la economía estaría concentrado en el esfuerzo privado y no en un estado sobredimensionado e ineficiente.

La ruptura con el pasado operada con Menem puede ser vista como un caso más del patrón histórico del discurso político argentino en donde cada nuevo dirigente construye poder sobre la crítica al pasado y se proyecta como un líder que viene a

---

irresponsables, sean empresarios o sindicalistas, creo que es mi deber pedirle al Pueblo no sólo que los identifique claramente sino también que los castigue como merecen todos los enemigos de la liberación nacional’; Menem denunciaba en 1989 ‘(...) el sabotaje de sectores que se resisten al cambio (...) sectores torpes que piensan que en la Argentina todavía queda lugar para las salidas individuales, para las salvaciones egoístas’ (citados en Canelo 2003: 7).

<sup>99</sup> La convocatoria a directores de Bunge & Born para dirigir los asuntos económicos; los indultos a los militares (1989 y 1990); la repatriación de los restos de Rosas y el abrazo con el Almirante Isaac Rojas mostraron, entre otros, los gestos de Menem en pos de una reconciliación nacional.

<sup>100</sup> El 24 de octubre de 1989, en un discurso en la Bolsa de Cereales, Menem diría: ‘Porque me considero un justicialista adaptado a los nuevos tiempos (...) no tengo inconveniente en decirlo con todas las letras: yo no le tengo absolutamente ningún miedo a la palabra capitalismo. (...) El general Perón lo dijo con claridad: Cuando en la Marcha Justicialista se repite “combatiendo al capital” se refiere al capital usurario y rentístico, al capital parasitario. De ningún modo pretendemos combatir al capital que está al servicio del Pueblo’. Y dos años después afirmaría: ‘[N]o podemos seguir pensando en 1991 como lo hacíamos en 1945, porque un país que no vive esta nueva realidad mundial, queda marginado y yo no quiero que los peronistas seamos los responsables de la marginación y la desaparición de la Argentina’ (citado en Barros 2002: 161).

‘comenzar de nuevo’ a (re)construir el país. Así, la construcción de fronteras se basó esencialmente en un separar a quienes compartían el diagnóstico crudo del presente de quienes miraban el presente con los lentes deformados del pasado. En Menem, la estructura temporal de la identidad haría del pasado inmediato un Otro del cual había que huir. Para Menem, el espacio político era el de la unidad, el de los que comprendían la gravedad de la situación. Los que se oponían a su diagnóstico eran ‘los que quieren volver el pasado’, ‘los que se quedaron en el 45’, fueran estos peronistas de la vieja guardia, partidos de izquierda o diversos sectores de la corriente nacional y popular. Menem vendría a recomponer los males pasados, a crear un nuevo país con la ayuda de todos ‘los hermanos y hermanas’ de la patria. Así, Menem contrastaría un pasado de desorden, inflación, autarquía y estatismo con un presente de orden, estabilidad, apertura y privatización.<sup>101</sup>

En el campo internacional, el discurso menemista reprodujo los elementos del discurso doméstico, en particular la ruptura con el pasado y el pragmatismo. Puesto de manera muy simplificada, en la visión de Menem y sus ministros y asesores más vinculados con la inserción internacional del país, la Argentina sería definida como un país periférico que había causado problemas en el mundo y en la región debido a una identidad internacional de corte nacionalista que había auspiciado el aislamiento, el conflicto con las potencias y la desconfianza con la región en aras de una búsqueda desmedida y poco realista de poder y reconocimiento internacional. Parte de la explicación de la decadencia argentina fue localizada en su orientación internacional, orientación que había expulsado al país del selecto grupo de estados prósperos y por lo tanto se trataba de volver a formar parte de ese club. El mito menemista en política exterior sería el ‘regreso’ de la Argentina la Primer Mundo. Para regresar, el país necesitaba pasar de la periferia de la resistencia a la periferia de alineamiento. La Argentina de proyectos nucleares sospechosos debía dar paso a la Argentina de

---

<sup>101</sup> Para Gerardo Aboy Carlés: ‘Desde el gobierno, Menem construyó su propia frontera respecto del pasado convirtiéndose en el narrador del epílogo alfonsinista: el caos económico, aún el vivido bajo su propia gestión, fue asociado una y otra vez con su antecesor, legitimando así su propio suelo fundacional’ (Aboy Carles 2001: 291). La dimensión temporal jugó un rol crucial en la construcción de la identidad política bajo el Menemismo, al menos en los primeros años de su gestión. La Argentina, siguiendo el discurso, había desperdiciado años de mala política, de mala gestión económica y de aislamiento internacional: se imponía no perder un minuto más de la vida política y reconstruir un nuevo país, abrir una nueva etapa que saldara todos los males y las heridas del pasado. Para Marcos Novaro, Menem ‘hizo de la manipulación del tiempo una de sus señas de identidad, y uno de los pilares de su estrategia. No sólo por su sentido de la urgencia y la aspiración de moldear el presente y el futuro, sino porque quiso fundar una nueva Argentina “recuperando el tiempo perdido”’ (2004: 203).

proyectos nucleares transparentes. La Argentina aislada y no-alineada debía dar lugar a la Argentina comprometida y alineada. La Argentina inestable e impredecible debía dar paso a la Argentina estable y predecible. La Argentina que buscaba poder, debía resignarse a buscar prosperidad. Esta transformación doméstica operaría en un ambiente internacional interpretado como favorable al país. El fin de la Guerra Fría, la globalización y la integración regional eran de por sí procesos sustancialmente positivos y abrían un conjunto de oportunidades para que la Argentina pudiera redefinir su identidad internacional en sintonía con las redefiniciones a nivel internacional: fortalecimiento de la seguridad colectiva, ampliación de la democracia, globalización de los derechos humanos y crecimiento de la interdependencia económica y ecológica.

### *El mundo*

Carlos Menem, Guido Di Tella, Domingo Cavallo y otros ministros y funcionarios vinculados con las cuestiones internacionales compartían un diagnóstico: el mundo había cambiado. De la Guerra Fría a la post-Guerra Fría, del bipolarismo al unipolarismo, del proteccionismo a la integración. En la visión del gobierno, las fronteras se ‘cruzaban’, se ‘abrían’ y se ‘trascendían’ cada vez más. Una diferencia en este punto es que mientras el menemismo veía al nuevo orden mundial como un espacio lleno de posibilidades y beneficios, la lectura que hacían los radicales y otros sectores nacionalistas y de izquierda estaría más teñida de escepticismo e interpretaría a la globalización como una proyección del poder norteamericano y por lo tanto como una nueva forma de proyección imperial.

Entre los expertos en política internacional que rodearon la gestión de Carlos Menem, Carlos Escudé y Jorge Castro aparecen como las figuras más explícitas y que más trabajaron en dotar al gobierno de lecturas, conceptos y hojas de ruta. Aunque ambos expertos trabajaron en un mismo sentido (reinsertar al país en el nuevo orden internacional) entre ambos pareció existir una división de trabajo, quizás no escrita, en donde Jorge Castro pensó el mundo y Carlos Escudé pensó el país. Por un lado, las lecturas de Jorge Castro acerca de las transformaciones del orden internacional sirvieron para legitimar la orientación que Menem le daría a la política exterior argentina. Por otro lado, las lecturas de Carlos Escudé acerca de la historia y la cultura



argentina en cuestiones diplomáticas sirvieron como explicaciones de aquello que Menem intentaría revertir: el nacionalismo territorial, los deseos de poder y grandeza, la confrontación con el estado hegemónico y el cálculo geopolítico entre estados vecinos. Puesto de otra forma, mientras las ideas de Jorge Castro sirvieron para pensar el mundo en el que la Argentina debía insertarse, las ideas de Carlos Escudé<sup>102</sup> sirvieron para pensar que tipo de país era el que debía insertarse.

Para Jorge Castro, el fin de la Guerra Fría y la extensión y profundización de la globalización significaban datos de una realidad que no podía alterarse. Uno podía rechazarla o aceptarla pero no podía ignorarla.

En la década el 90, hay un giro histórico en las tendencias mundiales. Por esa razón, además de un desafío insoslayable, que al mismo tiempo cierra y abre caminos, la globalización es también para la Argentina una nueva oportunidad histórica. Todo depende de la capacidad que exhiba para aprovecharla (Castro 1998: 63).

El colapso económico de la Argentina de 1989 coincidió con otro punto de inflexión ocurrido en el escenario internacional. En octubre de 1989, la caída del Muro de Berlín representó el inicio de un acelerado proceso que culminó a fines de 1991 con el fin de la Guerra Fría, materializado en la autodisolución de la Unión Soviética, con el establecimiento de la hegemonía militar de los Estados Unidos y con el avance indetenible de la globalización del sistema productivo mundial.

Por eso, el viraje producido por Menem en 1989 significó no sólo la única respuesta necesaria y posible al colapso hiperinflacionario, que reflejaba el agotamiento de un largo ciclo de decadencia económica, sino también la adecuación de la Argentina a la nueva realidad internacional signada por la hegemonía norteamericana y la globalización del sistema económico.

Así como en 1945 Perón había tenido que reubicarse y reubicar a la Argentina en el orden internacional bipolar que emergía a partir de los acuerdos de Yalta y el fin de la Segunda Guerra Mundial, Menem reinsertó al país en el mundo de la Posguerra Fría. Como Perón en su momento, percibió a tiempo el cambio de las circunstancias históricas y la necesidad imperiosa de cambiar de montura para “cabalgar la evolución” (Castro 1998: 77).

---

<sup>102</sup> Dada la densidad conceptual de la producción de Carlos Escudé, esta será analizada en detalle más adelante.

Hay dos puntos, al menos, a ser comentados. El primero es que para Jorge Castro, la opción de Menem era 'la única respuesta necesaria y posible'. Prima en este sentido la idea de que la realidad del mundo impone una sola respuesta y por lo tanto no hay alternativas. Uno puede acomodarse o salirse del mundo: no hay otra opción. El segundo punto es que Castro inscribe la política exterior de Menem en un pragmatismo que supuestamente también inspiró a Perón luego del 45. Por eso, si nos atenemos a las formas y no al contenido, cada uno buscó la mejor forma de inserción según el momento histórico que les tocó vivir y por eso no hay ruptura entre uno y otro: los dos son peronistas y los dos son realistas.

El propio Menem dará cuenta de su visión internacional y de la idea de un cambio y la consecuente desaparición de alternativas que ya formarían parte de la historia:

La dinámica de las relaciones internacionales también ha cambiado. A la confrontación ha sucedido un orden diferente, fundado en consenso sobre principios básicos como la renuncia al uso de la fuerza para dirimir los conflictos internacionales, el respeto a las libertades fundamentales, la democracia y los derechos humanos (Menem 19931).

Nuestro optimismo hacia el futuro se basa en que, en los umbrales del segundo milenio, la humanidad parece dispuesta a superar dos causas en este siglo de sus más profundas tragedia: las guerras globales fruto del inestable mecanismo del balance de poder, y las ideologías totalitarias dogmáticas cultoras de la violencia y destructoras de las libertades esenciales (Menem 19932).

Finalizado aquel tiempo de bloques que dividieron el mundo, debemos promover un régimen integrador. En vez de confrontar negaciones nos toca ahora compartir responsabilidades. No se trata de exaltar utópicas autonomías cuando la interdependencia es un dato irrevocable del mundo que viviremos (Menem 19932).

Guido Di Tella, quien instrumentaría la política exterior de Menem por casi diez años, también compartiría esta visión optimista del mundo y las posibilidades que en él se abrían:

Estos cambios nos parecen, por cierto, orientados hacia un periodo de paz y estabilidad; grandes pasos se han dado en el camino de la distensión y el desarme. No vamos,

afortunadamente, hacia el gélido mundo feliz de Huxley, pero sí hacia un mundo mejor que el dominado durante décadas por la guerra fría y la carrera armamentista (Di Tella 1991)

Para Menem, el mundo ya no podía contener tres visiones distintas (primer mundo, segundo mundo y tercer mundo) sino que el nuevo orden internacional representaba una instancia histórica de mayor unidad y conciencia global.

La nueva dirección de la política exterior transforma a la Argentina en un actor plenamente integrado a un mundo que no permite ya el aislamiento. En esta nueva realidad los problemas del mundo son los problemas de Argentina. Y esto implica tomar partido al lado de quienes sostienen los principios de paz y libertad en la resolución de los conflictos internacionales [...] [porque] el peor de los males que puede aquejarnos en esta década es al aislamiento de la fabulosa aventura de construir una civilización universal (Menem 1991: 8)

Esta unificación del mundo y el surgimiento de una civilización universal no serán leídos en clave verdaderamente universal sino más bien como el triunfo del Occidente y su paquete de democracia, capitalismo, derechos humanos y ambientales. El fin de la Guerra Fría significaba la primacía del Primer Mundo y era ahí adonde la Argentina debía dirigirse. Felipe de la Balze, un economista allegado al gobierno e influyente formador de opinión durante los años 90 diría:

El país está modificando su concepción del mundo, realizando un profundo viraje en su orientación internacional y definiendo los lineamientos de una política exterior, que llamaré “de reincorporación al Primer Mundo” (o “la nueva política exterior”). Cuando me refiero al “Primer Mundo” aludo al selecto grupo de países más avanzados, con instituciones políticas democráticas consolidadas, niveles de desarrollo económico altos y aparatos estatales relativamente modernos y bien organizados (de la Balze 1997:11).

En definitiva, la Argentina no podía aislarse del mundo sino que debía asumir una nueva realidad y la necesidad de adaptarse a ella sin cortapisas. Esta idea de trabajar dentro de la globalización fue sostenida, por ejemplo, por Guido Di Tella hasta el final de su mandato en 1999:

En una era signada por la gran revolución tecnológica de la información y por el proceso globalizador, la Argentina tiene una voz que puede ser escuchada en el mundo y que lo será, a condición de que afirme su identidad y desarrolle sus enormes potencialidades no contra, sino dentro de las grandes tendencias de la política y la economía mundial (Di Tella 1999).

### *El estado*

La construcción de una nueva identidad internacional por parte del gobierno de Carlos Menem implicó operar un conjunto de transformaciones políticas y económicas. Estas transformaciones fueron posibles gracias a la construcción de un discurso que las legitimaría. Hay seis elementos clave para comprender esta construcción. Primero, la disponibilidad y credibilidad de discursos alternativos. Segundo, la construcción de una lectura liberal de la diplomacia argentina. Tercero, la resignificación de la soberanía a la luz de las transformaciones globales. Cuarto, el pragmatismo como principio operativo de la política exterior. Quinto, la actualización del discurso principista en política exterior. Sexto, la construcción de variados Otros que sirvieron de espejos a la identidad internacional del país.

### *Los discursos alternativos*

Durante la campaña electoral, Menem articuló un mensaje ambiguo que más que ofrecer un programa de acción señalaba un deseo de transformar al país mediante un 'salariazó' y una 'revolución productiva' sin dar muchos detalles de sus significados y de cómo instrumentarlos. Del mismo modo, su articulación con distintos sectores dentro y fuera del peronismo se basó en la cooptación de sectores ortodoxos del partido (en oposición a la corriente renovadora representada por Antonio Cafiero) y los sindicatos, además de contar con el apoyo de sectores nacionalistas de las fuerzas armadas, representados principalmente por Seineldín y Rico. En materia de política exterior, la propuesta de Menem no difería mucho de la tradición peronista inspirada en la tercera posición y la autonomía frente a las grandes potencias.

En la construcción de un diagnóstico acerca del rol del estado, Menem enfrentaba dos lecturas rivales. La primera era la lectura alfonsinista, instaurada en 1983 y colapsada en 1989. Era la posición de aquellos que no estaban dispuestos a avanzar en las

reformas económicas, al menos con la urgencia y liviandad con que Menem pretendía hacerlo. Esta posición era más típica del sector de centro-izquierda del radicalismo, que aceptaba la crisis pero no la salida propuesta por Menem. Aunque seguía estando disponible, su credibilidad estaría seriamente dañada. La segunda lectura era la lectura peronista de 1990, que reproducía de algún modo la de 1945. Se trataba en realidad de los sectores más nacionales y populares, ya sea del peronismo o la izquierda. No sólo se oponían a las reformas sino que creían en un estado más poderoso y más autárquico. La primera lectura quedó desacreditada por la ineficiencia de la gestión económica del radicalismo y por su cercanía a la persona de Alfonsín, quien para entonces tendría una imagen ampliamente negativa. La segunda lectura no encontró ni dentro ni fuera del peronismo canales de difusión para resistir la avanzada liberal.

Si Menem pudo imponer un diagnóstico de la crisis por la que atravesaba el país en 1989 y 1990 fue porque se apoyó sobre un discurso que había sido un elemento central del Proceso, luego había sido resistido como ‘el Otro’ durante el gobierno de Alfonsín y a partir de su crisis había reaparecido con más fuerza. Este discurso no era ni más ni menos que el liberalismo.<sup>103</sup> El liberalismo tenía un diagnóstico claro (el problema del país es un problema económico) y una salida (la reforma económica). El Proceso había intentado trabajar bajo estos supuestos mientras el mito del orden y la ‘guerra sucia’ hacía su trabajo de legitimación. Pero con el regreso de la democracia, el liberalismo quedó desacreditado, asociado al autoritarismo de derecha y por lo tanto deslegitimizado como principio de lectura de la realidad política y económica. A partir de este cuadro, Menem desarrolló una intensa labor de cooptación de los distintos sectores peronistas para convencerlos de que era hora de cambiar, dejar de ‘combatir’ al capital y comenzar a ‘seducirlo’. Esta labor fue generando dos campos opuestos. El criterio de separación de un campo del otro no sería la ideología ni el partido sino compartir o no la descripción que hacía Menem de la crisis como siendo terminal y demandando un cambio radical. Eduardo Bauzá, su

---

<sup>103</sup> Como vimos en el capítulo 2, las identidades y sus discursos no emergen de manera completamente original, ni se construyen sobre una superficie totalmente vacía en donde los sujetos políticos proponen identidades sustancialmente nuevas. En cada crisis, en cada dislocación de estructuras discursivas siempre es posible encontrar rastros de viejas estructuras disponibles de ser utilizadas. Los distintos sujetos se ven atrapados en una lucha discursiva por dar sentido a la crisis, ofrecer un diagnóstico de la situación y proponer salidas. Para esto, recurren a un *stock* de discursos que si bien pueden ser alterados siempre estarán disponibles para significar la realidad política.

Ministro del Interior lo pondría en blanco y negro: ‘Acá se está con Menem o contra Menem’ (citado en Barros 2002: 164). La construcción de un diagnóstico del país como arribando al borde de la disolución fue lo que permitió ir construyendo una alianza más allá del partido y de las clases sociales. Como explica Gerardo Aboy Carlés:

Es la situación de excepción la que habilitó a Menem a llevar adelante la reforma del estado y la liberalización económica sin desvertebrar al peronismo y alcanzando, efectivamente, una recomposición del poder estatal. Menem desplazó del escenario político al partido militar como a su parcial institucionalización en los mecanismos constitucionales, la Unión de Centro Democrático. Asumiendo las reivindicaciones a partir de las cuales éstos habían logrado estructurar su identidad, no tardó en integrarlos a la constitución de un nuevo Partido del Orden (Aboy Carles 2001: 293).

Como vimos en el capítulo 6, la tradición liberal como fundamento de la identidad política argentina estuvo en los comienzos mismos de la construcción del estado argentino y de su proyección internacional. Esta tradición ocupó un lugar hegemónico en el sistema político hasta bien entrando el siglo XX, cuando comenzó a competir con el radicalismo y el peronismo. Luego de la década peronista, el liberalismo volvió a aparecer en 1955 para retraerse frente a variantes desarrollistas/estatistas y luego surgir una vez más en 1976 en sintonía con el discurso de la seguridad nacional. Sólo la profundidad de la crisis durante el gobierno de Alfonsín hizo posible que volviera a aparecer como principio de lectura de la realidad económica y política del país. La crisis del gobierno radical cerraría de este modo un largo ciclo de un modelo económico basado en un estado fuerte y dirigido hacia adentro y daría paso a otro modelo económico basado en un estado pequeño y dirigido hacia fuera. Roberto Dromi, Ministro de Obras y Servicios Públicos no daría lugar a dudas al respecto:

No dejemos ni una acción en manos del Estado. A ver si se le da por volver. (...) Con una mano en el corazón, reconozcan que ustedes no esperaban esto del peronismo (citado en Aboy Carles 2001: 294).

De este modo, el gobierno de Menem recuperó una tradición histórica en la política exterior argentina. Esta tradición traería no sólo una hoja de ruta sino una lectura particular del pasado argentino y su inserción internacional.

### *La lectura liberal de la historia diplomática*

La lectura liberal de la inserción internacional argentina se encargó de construir una narrativa basada en tres momentos: (a) un momento de auge; (b) un momento de declinación y (c) un momento, el de los 90, de recuperación y reinserción. Esta estructura es crucial para entender gran parte del relato de política exterior construido por el gobierno de Menem. Por un lado, la clave está en explicar que el liberalismo operó como ideología del auge argentino. Por otro lado, si la Argentina desea recuperar su lugar en el mundo, se trata de imitar, con las debidas actualizaciones, la orientación internacional del país durante su período de mayor crecimiento económico.

La Argentina había tenido una inserción clara en el mundo moderno, desde fines del siglo pasado a través de su especial relación con Gran Bretaña. Cuando esta relación se empezó a debilitar en la década de 1930 en adelante, y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, nuestro país quedó desconcertado y proyectando con gran dificultad sus relaciones internacionales (Di Tella 1996: 380).

En el orden económico desde los años 1930 hasta el año 1989, adoptamos una estrategia de mirarnos hacia adentro, aislándonos de las corrientes de comercio, de las corrientes fundamentales económicas y tecnológicas. Esto de haber pretendido hacer un modelo autárquico en el orden económico y en el orden tecnológico, no podía sino terminar muy mal. La declinación argentina está claramente asociada a ese proceso, no sólo en el orden económico sino también en el orden internacional (Di Tella 1996: 380)

Y aquí hay una nueva Argentina. Esta nueva Argentina es de alguna manera una repetición de la Argentina de los años 80 del siglo pasado [...] Lo que está pasando ahora – y me refiero a los últimos 10 años – incluso la democracia del gobierno anterior a mi gobierno y a mi predecesor en el cargo, indica que realmente se está produciendo una transformación, yo diría cultural, profunda, que va a llevar a la Argentina a la prosperidad que creo que nosotros, con las políticas equivocadas, le habíamos quitado (Di Tella 1996: 391).

De un modo similar se expresa Felipe de la Balze, para quien

La Argentina ya perteneció, durante la primera parte del siglo XX, al selecto grupo de países avanzados, que hoy denominamos del Primer Mundo. Desgraciadamente, su performance económica, institucional y diplomática, durante una buena parte de la segunda mitad del siglo XX, fue lamentable. La Argentina, a través de la implementación de políticas erróneas [...] tiene el triste privilegio de ser el único país adelantado de la década de 1940 que se transformó gradualmente en un país “en vías de desarrollo”, durante los cincuenta años siguientes (de la Balze 1997: 12)

Frente a este relato, la salida estaría en reconsiderar un período histórico, el del apogeo liberal, que servirá como referencia:

La política exterior menemista se basó en una relectura histórica: el modelo de sustitución de importaciones – en el que tanto había tenido que ver el peronismo- no se había tornado ineficiente, sino que siempre había sido causante de la decadencia y el aislamiento argentino. La Argentina había tenido un período de inserción exitosa en la economía mundial; la clave de ese éxito había sido la relación preferente con Gran Bretaña. De lo que se trataba ahora era de encontrar otra relación especial (Cisneros y Piñeiro Iñiguez 2002: 489).

Y la hoja de ruta para regresar se desprendería también de esta relectura histórica:

Los elementos necesarios para volver a insertar a la Argentina en el Primer Mundo son, en lo interno, la consolidación de un proceso de crecimiento económico sostenido liderado por el sector privado, el fortalecimiento de un marco institucional democrático y el desarrollo de un aparato estatal moderno y bien organizado. En lo externo, la reinsertión de la economía argentina a la economía mundial y la creación de un abanico de relaciones internacionales políticas y económicas (gubernamentales y privadas) que faciliten la transformación de la Argentina en una potencia regional respetada en el escenario internacional del primer cuarto del siglo XXI (de la Balze 1997: 11-12).

Nótese que tanto Di Tella como De la Balze hablan de ‘volver a insertar’ o de una ‘repetición’ del mismo país que existió hasta 1930 aproximadamente. Por eso, en este relato, no se trata de *ingresar* al Primer Mundo, sino de *volver* a él.

*La resignificación de la soberanía*



La consolidación de un relato liberal implicó en la práctica una transformación de la idea de soberanía, tradicionalmente vinculada con los principios de auto-determinación, de no-intervención en asuntos internos y con la idea de autonomía. La tradición normativa como fundamento de la identidad internacional de la Argentina prestó un especial énfasis a la soberanía, haciendo de su defensa en los distintos foros uno de sus *locus* preferidos de identidad. El discurso liberal retomado por Menem hizo su trabajo para resignificar el concepto de soberanía, no sólo a tono con la nueva identidad del país sino también con las transformaciones en marcha en el orden político internacional. Este trabajo de resignificación aparece en cuatro líneas de argumentación conectadas entre sí aunque analíticamente distinguibles una de otra. La primera línea, y quizás la más profunda por sus implicancias políticas, es la idea de que es necesario entender (o recordar) que los estados son entidades construidas socialmente y por lo tanto sus límites territoriales y su diferenciación de los otros estados son movidas políticas, militares y económicas que poco tienen que ver con límites naturales. Esta línea intentaría reconocer que en América Latina la creación de estados ‘necesitó’ crear diferencias para legitimar su construcción. Andrés Cisneros, Vice Ministro de Relaciones Exteriores con Guido Di Tella observaría:

La acentuación de las diferencias – natural en todo proceso de afirmación de la propia identidad – se fomentó hasta la exasperación cuantas más semejanzas preexistían entre las sociedades que procuraban diferenciarse. Esto se efectivizó con considerable éxito, y no es raro que así pasara. Es sabido que, con demasiada frecuencia, a lo largo y ancho del planeta, la elaboración social de la identidad se logra a través de la deliberada construcción de diferencias, las que generalmente se traducen en enemistades y muchas veces desembocan en conflictos, a menudo armados, los que, a su vez, realimentan las identidades así construidas, en un perfecto ejercicio de profecía auto-cumplida (Cisneros 199845).

Y más adelante sigue:

Las malas relaciones devinieron, entonces, como una consecuencia de la necesidad de nuestras respectivas autoafirmaciones como Estados, con existencia muy previa a sendas ‘naciones’ verdaderamente diferenciadas. Entre nosotros, la Nación no fue un legado sino un proyecto (Cisneros 199846).

La posición de Cisneros apuntaría entonces a desnaturalizar la idea de una nación como esencia heredada que debía ser defendida. Al decir que la nación es un 'legado' sino un 'proyecto', Cisneros supone que este proyecto es algo ya siempre en construcción y por lo tanto es posible ser reconstruido de modo tal de acomodar las diferencias y evitar el conflicto innecesario, producto de una lectura *esencialista* de la historia política de la región.

La segunda línea, que se desprende de este primer argumento, implicaría entonces reconocer lo que Carlos Escudé denominará el 'mito de las pérdidas territoriales' (1992: 182-233). Este mito opera a lo largo de los distintos procesos de construcción estatal que tienen lugar en América Latina y en donde la Argentina no está a salvo. La idea es sencilla: si observamos los manuales y libros de historia de los distintos países latinoamericanos se observa que ningún país afirma haber ganado territorios a expensas de sus vecinos. Por el contrario, todos los países afirman haber perdido territorios (por culpa del 'otro'). La conclusión de Escudé es que la única explicación es suponer que un agujero negro de la historia se tragó todos estos territorios porque sino fuera así, América Latina debería ser el doble de grande. Así, la idea general es que el mito de las pérdidas territoriales fue funcional para la construcción de identidades nacionales en América del Sur. Fue una forma de encontrar diferencias políticas allí donde las diferencias sociales, religiosas, étnicas y lingüísticas eran prácticamente inexistentes. De nuevo Andrés Cisneros reflexiona abiertamente sobre el tema:

Dada la ambigüedad de los títulos, la conquista de territorios disputados siempre se percibió como una retención por el otro de lo que en derecho le correspondía al estado propio, mientras que la pérdida frente a un vecino de un territorio en litigio siempre se percibió y registró en las historias oficiales locales directamente como vil usurpación. Esta visión comarcal de la nacionalidad subsiste hasta nuestros días. Consecuencia de este proceso son los mitos de pérdidas territoriales que plagan los textos escolares de todos los países de la América del Sur, y que, de sumarse nos darían un total agregado proporcionalmente enorme versus la masa terrestre del continente. La Argentina no es excepción a la norma, y en los manuales escolares nacionales se afirma casi invariablemente que nuestro país perdió enormes territorios a lo largo del siglo XX, cuando en los atlas históricos que se publican en Europa y América del Norte

encontramos, por el contrario, la versión de que, en realidad, ganamos vastos territorios (Cisneros 199848).

La crítica al mito de las pérdidas territoriales sería un ataque al corazón del discurso nacionalista en su declinación territorialista. De este modo, el discurso de Menem trabajaría a favor de un proceso de desterritorialización de la política exterior.

La tercera línea tiene que ver con el concepto y la práctica de la soberanía. La idea general en el gobierno sería suponer que el nuevo orden internacional, la interdependencia económica, la integración, la globalización de la economía y los derechos humanos entre otras cosas estaban erosionando los límites de la soberanía. En este nuevo orden, la autonomía sería una utopía sin sentido. Al mismo tiempo, la idea sería observar cómo los países más desarrollados se estaban convirtiendo en países posmodernos: ya no construían poder y desarrollo a partir de guerras por territorio o equilibrios de poder sino que ganaban prosperidad cediendo espacios de soberanía y trascendiendo la guerra y el equilibrio de poder como instituciones. La Unión Europa y Japón serían la vanguardia en esta proyección. Guido Di Tella como canciller observaría la soberanía de este modo:

La soberanía no consiste en desarrollar proyectos costosísimos que no sirven para nada, excepto para molestar al prójimo y que esa molestia al prójimo es un inconveniente mayúsculo para la política nacional en relación al país. Nosotros quisimos salir de esta constelación de situaciones y ubicarnos justo con los países más desarrollados, con el grupo de países más ricos (Di Tella 1995).

Y en otra conferencia al año siguiente seguiría esta línea:

Algunos se quejan de que esta tendencia está cuestionando los conceptos de autodeterminación y soberanía tradicionales, y la verdad es que los está cuestionando. O sea, el concepto de soberanía cambia de década en década y evidentemente nos concedemos niveles de opinión de un país con respecto a otro, de manera discreta, como no se hubiera usado hace cuarenta años. Es más hace cuarenta años hubiera sido impensable. Hoy no sólo no es impensable sino que estamos orgullosos de que sea así (Di Tella 1996: 22).

Este último párrafo remite a la idea de intervención en los asuntos internos de otros estados, algo muy cuestionado en la Guerra Fría pero que comenzaría a ser repensado luego de la caída del Muro de Berlín. Oscar Camilión, Ministro de Defensa reconocía no haber crecido bajo esta concepción, pero aceptaba que los tiempos trabajaban a favor de la idea de ‘relajar’ la soberanía (el orden internacional) para ‘fortalecer’ valores (la justicia internacional):

Los hombres de mi generación, sobre todos si practicamos un poco de diplomacia, nos hemos formado una idea muy rígida de la no intervención, como nos hemos formado de una manera muy rígida en el tema de soberanía y en la noción Estado como aparato de seguridad. Ahora estamos pasando por una época de transición que no sabemos muy bien dónde va a llegar, pero que, en efecto, ha terminado porque, en la práctica, y por distintas razones (...) hace que no sea aceptable un determinado nivel de violencia por el sólo argumento de que eso se desarrolla dentro del marco de la frontera (Camilión 1997: 25).

El propio Carlos Menem diría en una conferencia sobre operaciones de paz:

Tal realidad [más conflictos internos que internacionales] ha modificado el orden de valores. Principios otrora sagrados, como el de la no injerencia, por ejemplo, han quedado relativizados frente a la priorización del Derecho Internacional Humanitario. No podemos, en nombre del irrestricto respeto por las fronteras, permitir alegremente que el hombre sea lobo del hombre (Menem 1997: 14).

La última línea argumental sería suponer que el estado argentino construiría bienes públicos a partir de políticas públicas y la política exterior no dejaría de ser una política pública más al servicio del desarrollo económico de los argentinos. En este sentido, se observa el razonamiento de cómo las políticas públicas internas condicionarían a la política pública externa: la política exterior. Andrés Cisneros observa:

De este modo, la cultura interna de la inflación y el estatismo nos llevó a la cultura del aislacionismo y la confrontación, que caracterizó a nuestra política exterior durante tantos años, quien quiera que gobernase (Cisneros 199870).

Domingo Cavallo como Canciller sugería que

recrear las instituciones económicas (nacionales) era una determinación que no podía carecer de correlato en materia externa (citado en Busso 1994:33).

Y Guido Di Tella coincide en señalar que

...buena parte de la política exterior es la exposición lógica de las políticas internas (citado en Busso 1994:33).

Felipe de la Balze hará un análisis similar:

La consolidación de un sistema político democrático (1983, 1989), el abandono del aislacionismo económico en materia internacional (1985-1991), el debilitamiento del poderoso aparato estatal intervencionista creado a partir de 1930 (1989-1992), la revalorización del rol del mercado y de la iniciativa privada como métodos de asignación de recursos (1985-1997) y las difusas pero crecientes demandas de la opinión pública en materia de derechos humanos, protección del medio ambiente, mayor eficacia y honestidad estatal (1983-1997), son los verdaderos y profundos determinantes de la gestación de la “nueva política exterior” (de la Balze 1997: 84)

En parte debido a la estructura institucional del poder ejecutivo, en parte debido a una cultura diplomática relativamente estable, la política exterior no siempre fue percibida como un elemento central para el desarrollo económico del país. Esta percepción tuvo lugar durante el auge del discurso liberal, pero fue cediendo terreno con el radicalismo y el peronismo, más inclinados a hacer de la política exterior más un espacio para defender principios que para conquistar mercados y atraer inversiones. De este modo, la diplomacia argentina se ocupó principalmente del derecho internacional y la seguridad internacional, dejando las cuestiones económicas al Ministerio de Economía. Esta tradición por supuesto que tuvo excepciones, pero fue con el gobierno de Menem que comenzó a revertirse a partir de un diagnóstico (la reforma económica necesita de la política exterior y viceversa) y de una decisión (llevar las cuestiones del comercio internacional al ámbito de la Cancillería).

Recapitulando, la resignificación de la soberanía estaría dada por cuatro elementos centrales: (a) una crítica a la idea esencialista de nación; (b) una crítica al mito de las pérdidas territoriales; (c) una crítica a la soberanía entendida como autonomía y no-

intervención y (d) una visión de la política exterior como una política pública al servicio del desarrollo. Implementar esta visión, sin embargo, no demandaría una visión principista ni ideologizada de la inserción internacional argentina sino más bien una posición esencialmente pragmática y orientada al crecimiento del país.

### *El pragmatismo*

La visión pragmática del gobierno de Menem fue sin duda un elemento crucial que dominó tanto el ámbito de sus políticas domésticas como su orientación internacional. Con un enfoque pragmático, Menem adoptó un conjunto de políticas que pocos creían que implementaría un año antes de asumir. Esto se vio en particular en la reforma del estado que llevó adelante, un vasto programa que implicó dejar atrás la idea de un estado grande, productor y protector para adoptar la idea de un estado chico y promotor de un crecimiento que debía necesariamente ser conducido por el sector privado. Claro que este pragmatismo no fue presentado como la contra-carta del peronismo histórico, sin por el contrario como peronismo en su máxima expresión. Una concepción de la política como el arte de lo posible (Canelo 2003) facilitó la actualización doctrinaria del peronismo a favor de las reformas menemistas. Así, por ejemplo, en alusión a los peronistas que pedían tiempo para discutir las reformas, Menem respondía:

Están pidiendo una prórroga de dos meses (...) al cabo de la cual van a volverla a pedir (...) ¡Son estadistas! (...) una mentalidad que el propio Perón había descartado en 1954, cuando puso en marcha el proceso de desregulación petrolera y condenó en forma total y absoluta, por ineficientes y deficitarias, a las empresas del estado (citado en Novaro 2006: 231).

Para Menem, sacar el país adelante implicaría achicar el estado, privatizando sus grandes empresas, atraer capitales extranjeros, crear condiciones de estabilidad macroeconómicas y abrir el mercado argentino a las corrientes financieras y comerciales internacional. De un modo histriónico, Menem afirmaría en las Jornadas Internacionales sobre Privatización, Desregulación y Competencia del año 1989:

La Argentina ha dejado de ser el país de los grandes negociados y de la corrupción, para transformarse en la Nación de los grandes negocios (Menem, Primeras, (citado en Canelo 2003: 13).

Por supuesto que este cambio fue posible en gran medida ante la imposición de un diagnóstico (la Argentina al borde de la disolución) y la imposición de una salida presentada casi como la única alternativa. Así, realismo y pragmatismo eran dos caras de la misma moneda. Como explica Marcos Novaro:

El cambio menemista adquirió de este modo un carácter epocal e ineluctable. No se trataba de una cierta orientación de las políticas públicas, entre otras posibles, sino de una transformación global indetenible, un cambio que prometía adecuar la vida nacional a lo que parecía el triunfo inapelable y definitivo del libre mercado frente a cualquier alternativa político-cultural en todo el mundo. Ello diluyó las clásicas oposiciones entre peronistas y antiperonistas, entre nacionalismo y liberalismo, en la oposición entre el cambio y el retraso, presentada bajo una cobertura tecnocrática como una opción entre el ser y la nada. La libreempresa y el mercado reemplazaron así “naturalmente” a la comunidad organizada y el Estado protector (Novaro 2006: 234).

Esta visión pragmática de la política tuvo su correlato en la política exterior. El propio Guido Di Tella se encargó de dejar en claro que la política exterior era también realista y pragmática y que trabajaría para mejorar el bienestar de la gente. Nótese la sintonía, en los párrafos que siguen, entre el mensaje de Menem en 1989 y el artículo de Di Tella en 1991:

[E]stas reformas son, antes que nada, a favor de los más humildes. De sus mejores oportunidades de trabajo. De su dignidad personal y realización. De su protagonismo en la vida del país. Ellos serán la columna vertebral de este cambio. Sencillamente porque este cambio tendrá un principal beneficiario: el propio trabajador (Carlos Menem, Mensaje a la Honorable Asamblea Legislativa, 8/7/1989) (citado en Canelo 2003: 11).

Nuestro pragmatismo está encuadrado en una escala de valores en la que prima el bienestar de nuestro pueblo (...) el realismo moral que hemos adoptado para nuestra política exterior está en las antípodas de la amoralidad que suele atribuirse al realismo en política internacional. Nuestra postura es profundamente moral, porque nada podría haber más inmoral que continuar arriesgando el bienestar de nuestro pueblo con el género de

confrontaciones que suele atraer a las elites resentidas de muchos países del Tercer Mundo y que durante tanto tiempo tentó a nuestras dirigencias políticas (Di Tella 1991).

Y por si restan dudas:

Hemos hecho la apología del pragmatismo porque pensamos que un país como el nuestro tiene todavía muchas falencias económicas y sociales. Hay gente que la pasa muy mal y no podemos darnos el lujo de hacer políticas internacionales que no estén pensadas centralmente en el interés de nuestra gente, de trabajadores, de obreros, de pobres, de ricos, de clase media, de empresarios, y que esta es la prioridad. Defender estos grupos sociales y defender la prosperidad de nuestro país es un objetivo moral de alto valor ético (Di Tella 1996: 389).

#### *La actualización de la tradición normativa*

Uno de los ámbitos en donde el pragmatismo hizo entrada fue en el campo del respeto a las normas internacionales. Como explicamos en el capítulo 6, el discurso normativo como fundamento de la identidad internacional argentina trabajó en dos direcciones. Por un lado, un normativismo funcional, que buscaría adaptarse a las normas internacionales. Por otro lado, un normativismo más nacionalista, que buscaría utilizar el derecho internacional como forma de oponerse a los poderosos, contrastando el poder con la norma. Dentro de estas tradiciones, el gobierno de Menem se inscribió, como no podía ser de otro modo para el discurso liberal, dentro del normativismo funcional, esto es una visión normativa que no sirviera como obstáculo a la inserción argentina ni a su ‘regreso’ al Primer Mundo sino que, por el contrario, lo facilitara.

Felipe de la Balze hará un análisis similar al nuestro para luego aclarar la posición que debía tener la política exterior en términos normativos. De la Balze sugiere que es necesario volver a ‘la tradición “principista” de la “política exterior de la organización nacional”, que encontraba su sustento en la promoción de ciertos “principios universales” y en el énfasis otorgado por la diplomacia argentina al derecho internacional como principio rector de las relaciones internacionales (de la Balze 1997:113). De la Balze aclara, sin embargo, que una vuelta al principismo no debe significar ‘volver a la antigua tradición diplomática argentina de utilizar dichos



“principios” como un instrumento disfrazado de una “realpolitik” que se proponía como propósito realista contener la creciente presencia norteamericana en el hemisferio’ (de la Balze 1997:113). Por el contrario, sostiene, se trata de una política principista que sea positiva y se abraza a los principios globales en ascenso: democracia, respeto a los derechos humanos, protección del medio ambiente y desarrollo sustentable.

El propio Guido Di Tella haría una distinción similar, admitiendo la íntima conexión entre pragmatismo y principismo.

Hay dos maneras de servir las ‘buenas causas’ y de ser ‘principistas’. Una es hacerlo contra viento y marea, sin importarnos con quién nos peleemos en el trámite: esto es quijotismo autodestructivo. Es la antítesis de lo que proponemos y hacemos. Pero otra manera de ser principistas, mucho más sensata y prudente, es no olvidar la defensa de nuestros principios allí donde esa defensa nada nos cuesta a la vez que nos otorga cierta autoridad moral. En este caso, el principismo perfecciona al pragmatismo (...) el pragmatismo mismo se basa en un principio ético, en nuestro caso al menos, que es la defensa del bienestar de un pueblo que mucho merece y mucho ha sufrido. Nuestra política exterior es profundamente moral. Su moralidad comienza con el precepto que establece que ‘la caridad comienza por casa’ y se extiende al mundo en la medida en que no arriesgamos confrontaciones costosas para nuestro pueblo (Di Tella 1991).

Como se puede apreciar, en la visión de Di Tella, pragmatismo y moralismo no eran opciones contradictorias sino que una era la condición de posibilidad de la otra o, mejor dicho, ser pragmático era la mejor forma de actuar moralmente en política exterior. Esto implicaba, de por sí, una ruptura con una tradición nacional que suponía precisamente todo lo contrario: actuar moralmente implicaba actuar en base a principios no negociables. Como explica Andrés Cisneros, la Argentina debía adecuar estos principios a las corrientes internacionales más actualizadas:

Cuando en 1995 la Argentina introdujo en su Constitución reformada el principio de primacía de los tratados internacionales sobre las leyes nacionales (consagración del criterio jurisprudencial del fallo “Café La Virginia”) adecuó su más alta legislación a la racionalidad jurídica del siglo XXI, colocando a la Argentina, también en esto, a la cabeza de los países que ajustan su funcionamiento para mejor aprovechar la lógica de los tiempos por venir (Cisneros 1998: 102 nota del compilador).

## *Los Otros*

Hasta acá, la reconstrucción de la identidad internacional argentina giró esencialmente en torno a la naturaleza de un nuevo 'Yo'. ¿Cuáles fueron, sin embargo, los Otros con/contra los que ese Yo se construyó? En el discurso de política exterior del gobierno de Menem será posible identificar cuatro tipos distintos de Otridad: una superior, otra inferior, otra igual y otra del pasado. Serán cuatro instancias que serán interpeladas por el gobierno de Menem para reconstruir su identidad internacional. El Otro superior y el Otro igual serán identificaciones esencialmente positivas. Esto es, la Argentina encontrará en estos Otros puntos de convergencia y por lo tanto espacios para trabajar conjuntamente. El Otro inferior y el Otro temporal serán identificaciones negativas. Esto es, la Argentina encontrará en estos Otros puntos de divergencia sustanciales y por lo tanto espacios de donde habrá que huir.

El Otro 'superior' es lo que el gobierno de Menem vendrá a llamar la 'alianza occidental' o Primer Mundo, conformado por el club de los países ricos desarrollados y articulados en torno al G8 y la OCDE y liderados por los Estados Unidos. En esta identificación, la alianza con los Estados Unidos será vista como la alianza con el líder triunfante de este grupo de países. Así, el mito del regreso al Primer Mundo será el fruto de una identificación positiva con este grupo de países. Para la Argentina, salir de la crisis y avanzar en el progreso económico sería nada más y nada menos que 'ser como ellos'. Para esto, la alianza estrecha con los Estados Unidos será percibida como la llave maestra para volver a pertenecer a este club.

El Otro 'inferior' va a ser el Movimiento de los No Alineados. Con este grupo, la Argentina tendrá una identificación negativa. Si el país había ingresado en 1973 y mantenido su lugar por más de veinte años, el gobierno de Menem juzgaría que la Argentina no tendría mucho que hacer en ese espacio, más aún luego de la Guerra Fría. El NOAL funcionaría durante los primeros años de la gestión de Menem como un espejo de lo que la Argentina no era ni quería ser.

El Otro 'igual' va a ser el conjunto de países del Cono Sur, en particular Chile y Brasil. Con estos países, operará una identificación positiva en donde serán vistos como amigos, socios y aliados en construir una zona de paz en la región libre de armas nucleares y comprometidas con las instituciones democráticas y la integración comercial.

Por último, está el Otro temporal, con el cual Menem operará una identificación negativa. Más concretamente, el Otro de la Argentina es el pasado que va de 1930 a 1982. Es el pasado de la inestabilidad institucional, de la inflación, del agrandamiento del estado, de la guerra civil, del aislamiento internacional. Este es el pasado que en la visión de Menem habrá que superar. Curiosamente, lo que se observa es que aparecerá otro pasado, que es al que hay que volver: es el período que va de 1880 a 1930 cuando la Argentina estaba insertada en el mundo, tenía estabilidad institucional, tenía una economía abierta y tenía un socio central: Gran Bretaña.

Recapitulando, Menem pudo consolidar un discurso estructurado y coherente que fue posible gracias a la pérdida de credibilidad de los discursos alfonsinistas y peronistas y a la imposición de su diagnóstico de la realidad argentina como al borde de la disolución. Este discurso fue esencialmente liberal y consistió en la reforma del estado y la reforma de la economía. Así, la construcción de una identidad internacional implicó, en primer lugar, proveer una lectura también liberal de la historia diplomática argentina que ofreciera la explicación de su decadencia y la (única) salida posible. Esta lectura liberal significó, en segundo lugar, la reconstrucción de la idea de soberanía a la luz de las transformaciones globales. Una nueva visión de la soberanía quedó estructurada en torno a una comprensión crítica de la nación como esencia; una visión crítica del mito de las pérdidas territoriales; un rechazo al concepto de autonomía y no-intervención en sus versiones tradicionales (nacionalistas) y una implementación de la política exterior como herramienta esencial para el desarrollo económico del país. La puesta en marcha de esta lectura implicó, en tercer lugar, una forma pragmática de entender y hacer política. Así, en cuarto lugar, el discurso principista tradicional quedaría desacreditado y una nueva forma de entender la relación con el derecho internacional afloraría bajo los años menemistas. Finalmente, esta nueva identidad internacional tendría sus Otros de referencia positiva (Estados Unidos, Europa y los vecinos) y sus Otros de referencia

negativa (el NOAL y el pasado argentino). Todos estos elementos serán analizados en la secciones sobre política exterior y seguridad internacional.

### *La región*

Entre la visión del mundo y la reconstrucción del estado y su identidad internacional, entra la región. Es difícil precisar qué se entiende por 'región' pero la idea general es que este concepto, en los 90, abarcó casi la totalidad de los países de América Latina aunque por supuesto existieron exclusiones y prioridades. Hay cuatro puntos centrales para comprender de qué modo la región quedó incorporada al discurso del gobierno de Menem: (a) el apoyo a la integración regional, en particular el Mercosur; (b) la idea de que no toda la región es igualmente importante para la Argentina; (c) la creencia de que la integración regional no es la parada final sino el comienzo hacia una integración económica más global y (d) una tensión permanente entre la relación con la región y la relación con los Estados Unidos. Como se puede observar, los cuatro puntos están conectados, aunque para su mejor comprensión serán analizados por separado.

### *El Mercosur como punto de partida*

Uno de los elementos que mayor continuidad presenta la política exterior de Menem en relación a la política exterior de Alfonsín es el apoyo al proceso de integración regional. Esta continuidad en el proceso, sin embargo, no necesariamente implica una continuidad en su contenido. Tanto Alfonsín como Sarney se figuraron el comienzo de un proyecto de integración como parte de un restablecimiento político de la relación bilateral, un proceso de deseguritización de la relación y una necesidad de fortalecer, cada uno, el régimen democrático recién llegado a cada país. Si la integración con Brasil durante la gestión de Alfonsín tuvo el signo de la paz y la estabilidad, durante la gestión de Menem, además de la paz y la estabilidad, la integración tuvo el signo del regionalismo abierto. A pesar de esta diferencia, que no es poca, el Mercosur fue presentado como el resultado de una continuidad con el gobierno anterior y una política de estado en materia de inserción internacional. Que la crítica al nacionalismo trabajó a favor de la integración regional es algo poco discutido. El liberalismo deseguritizó las relaciones con los vecinos, abandonado el

discurso territorialista y auspiciando la construcción de lazos de interdependencia. Desde otro lado, la integración puede ser vista también como la contra-cara de un estado que abandonaba sus proyectos estrictamente nacionales y autárquicos y buscaba la eficiencia y la apertura como nuevas estrategias de crecimiento.

El reemplazo, en la dimensión subregional, de la “geopolítica” por la “integración” desencadena, desde una perspectiva argentina, una revalidación profunda de la orientación internacional y del accionar diplomático del país. Para la Argentina, la integración con Brasil es un medio privilegiado para ampliar el tamaño del mercado nacional. Además, la política de integración económica con el Brasil, Paraguay y Uruguay, en el marco del MERCOSUR, está gradualmente sentando las bases sólidas para una amplia cooperación económica, política y estratégica en el Cono Sur, y así, desactivar definitivamente estériles competencias “geopolíticas” del pasado en la subregión (de la Balze 1997: 103).

Renunciamos a la construcción de misiles, armamento atómico, químico y bacteriológico como lógica consecuencia de que miramos a nuestros vecinos como socios y no como hipótesis de conflicto, exhibiendo ante el mundo entero un modelo, verificable en los hechos, de controles recíprocos que nos han permitido, al mismo tiempo, alcanzar el desarme y la seguridad, generando así el espacio desnuclearizado más grande del planeta (Cisneros 199873).

El Mercosur, sin embargo, no sólo fue el resultado de una transformación del modo en cómo entender la política y la economía nacional sino que sirvió, a su vez, como elemento disciplinador y justificativo de las reformas domésticas operadas durante los primeros años del gobierno de Menem. El estado se abrió a la integración y la integración abrió al estado. Lo significativo de esta motiva es que el Mercosur pasó a ser considerado un proceso que respondía al interés nacional, por encima de toda línea partidaria. Claro que si uno hilaba más fino, encontraría diferencias en cuanto a qué representaba el Mercosur, pero eso no eliminaba que todos coincidían en algo: ‘queremos al Mercosur’. Así se refería Guido Di Tella:

Cuando se dice que las políticas argentinas son todas bamboleantes, que cada administración hace cualquier cosa, y no hay continuidad, no es cierto. Si hay una estrategia en la cual hubo continuidad absoluta en la profundización de lo iniciado antes es en el caso del MERCOSUR, que tiene su antecedente en las negociaciones bipartitas y cuatripartitas que lo precedieron (Di Tella 1996: 17).

Y Dante Caputo sostiene en 1991:

resulta indispensable construir en el corto plazo y con escasos medios un espacio económico regional que permita a la Argentina competir con el resto del mundo y tener una capacidad mayor de negociación (citado en Cisneros y Piñeiro Iñiguez 2002: 478).

Del mismo se expresa Andrés Cisneros:

Avanzamos en la integración con otros países porque una economía nacional abierta y competitiva requiere escalas mayores que nuestro mercado interno, y su alianza resulta imprescindible para competir en los mercados del mundo (Cisneros 199873).

Desde el FREPASO, José Bordón no toma distancia:

El MERCOSUR es una prioridad para nosotros, hecho que antes era discutido...En la Argentina, no hace demasiado, discutían el Presidente de la Nación y el Ministro de Economía sobre la prioridad o no de éste. Hoy es una realidad por nuestra vocación y también por nuestra necesidad (Bordón 1997300-301).

### *Las prioridades regionales*

Que la Argentina inició un camino de integración regional no significó un camino latinoamericanista en toda su dimensión. Uno de los elementos que llama la atención es la concentración de la política exterior regional en un conjunto específico de países de América Latina. Este conjunto tendrá su punto de partida en las relaciones con Chile y Brasil, luego Uruguay y Paraguay, para más tarde incluir Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela. Guido Di Tella sería muy explícito al respecto:

No nos interesa toda la región por igual. Nos interesan enormemente nuestros países vecinos...Cuanto más lejos están de nuestra frontera nos interesan menos porque tenemos menos relaciones (citado en Russell 1994: 18).

En efecto, al asumir Menem en el gobierno, la agenda pendiente más importante sería con Chile y con Brasil. Aunque ya Alfonsín le había allanado el camino, Menem

redobló esfuerzos para destrabar los conflictos limítrofes con Chile y aumentar la confianza con Brasil. En cuanto a la relación con Brasil, Guido Di Tella observaría en 1996

En el caso de Brasil, yo creo que este cambio de una situación de competencia, de sociedad, de participación, es un cambio de una profundidad sin límites. Porque implica, por lo menos del lado nuestro, abdicar de algunas fantasías, o sea, Brasil no es más un país que nos amenaza, pero es un país mucho más importante que nosotros, y tiene un destino futuro lleno de posibilidades y tentaciones que la Argentina no tiene (Di Tella 199618).

Y en cuanto a la relación con Chile:

El haber tenido por 120 años una relación friccional con Chile, nos ha quitado enormes oportunidades a chilenos y argentinos, o sea que lo que está ocurriendo ahora es lo *normal*, lo *anormal* fue lo anterior. Los cambios de política que ha habido en varios aspectos han llevado a la política argentina a lo que yo llamo *normalidad* (Di Tella 199620).

#### *El regionalismo abierto*

Como dijimos más arriba, la identificación positiva de la Argentina con los países vecinos y con el Mercosur debe inscribirse en una concepción de la inserción internacional del país que no se limitaba a la región sino que la veía como el punto de apoyo para una integración a otros mercados en condiciones más favorables. Así, el Mercosur no era el último paso sino más bien el primero. La integración hemisférica no dejaría de seducir a Menem, y más adelante a De la Rúa, como un objetivo deseable, aunque en la práctica resultara sumamente complicado de implementar. En 1990, con pocos meses en el poder, Menem dejaría en claro su visión en materia de integración:

La integración regional es el paso previo y necesario para la gran integración continental, con un espíritu amplio y apelando a medidas imaginativas y concretas (Menem 1990: 582).

Un año más tarde, Guido Di Tella se expresaría en un sentido similar:

Ahora se trata también de que la integración no sea imagen de clausura, esto es, de no agrandar el aislamiento para perjuicio general de todos los socios; queremos generar en cambio, una política común de apertura y dialogo permanente con todo el mundo (Di Tella 1991).

Un dato interesante es aquel que muestra las preferencias de la población a la hora de identificar los países con quien la Argentina debía estrechar vínculos. En 1983, el 42% de la población se inclinaba por los países de América Latina y un 40% por la tríada Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Hacia 1991, la tendencia era definitivamente otra: el 70% prefería estrechar vínculos con la tríada y el 15% (más de la mitad del porcentaje de 1983) prefería los países de América Latina (Mora y Araujo 1998: 348).

#### *La región versus Estados Unidos y Europa*

A pesar de todo lo que hizo el gobierno de Menem en cuanto a la relación con los vecinos, la sensación general que primó durante los 90 es que había una tensión permanente entre las alianzas regionales y la alianza con los Estados Unidos. Este tensión fue motivo de atención por parte del gobierno. La estrategia más utilizada fue argumentar que no se trataban de alianzas excluyentes sino que se complementaban entre sí. En particular, tanto gobierno como oposición prestaron suma atención al triángulo estratégico conformado por Estados Unidos, Brasil y la Argentina. Mientras el gobierno intentó mostrar que el triángulo era una relación de sumas variables, la oposición intentó mostrar que la relación era una de suma cero: toda inclinación hacia Brasil sería un alejamiento de Washington y toda inclinación hacia Estados Unidos implicaría un alejamiento de Brasil. En la práctica, el gobierno siempre intentó mostrar la coherencia de este esquema de alianzas aunque no siempre con resultados positivos.

No hay conflicto insalvable alguno entre nuestro insoslayable compromiso de consolidar la hermandad de las naciones de América del Sur y el estrechamiento de nuestra relación con los Estados Unidos, como tampoco lo hay entre la construcción de un Mercosur vigoroso y el desarrollo del área de libre comercio de las Américas (Di Tella 1997).



A este triángulo se sumaría Europa, no sólo por su atractivo en materia comercial sino por su referente obligado en la identidad internacional de la Argentina. En este sentido, Guido Di Tella retomaría la dicotomía tradicional que los liberales de fines de siglo XIX y comienzos del XX habían enfrentado en relación al lugar de la Argentina en América Latina: la Argentina *estaba* en América Latina pero no *era* latinoamericana. Así, Di Tella diría que la Argentina era ‘un país básicamente europeo con algunas pocas peculiaridades, pero europeo al fin (o al comienzo), insertado plenamente en América Latina’ (Di Tella 1996: 41). Esto es, la Argentina *era* europea y *estaba* en América Latina. Esta representación del lugar del país en la región, como de contingencia y no de necesidad, implicaría pensar a América Latina como una región atravesada por inestabilidades políticas económicas de las cuales la Argentina intentaría escapar durante los 90. El ‘regreso’ del país a Occidente implicaría, de algún modo, una huida de lo que América Latina podía llegar a representar en términos de desarrollo económico y estabilidad política. Guido Di Tella llegaría a decir, en una conferencia en 1996, que

...un país que no puede evitar que un señor como Lula sea candidato le pasa algo, hay un sistema que no funciona, el sistema tiene que evitar que se corran riesgos fenomenales (Di Tella 1996:18).

### **La política exterior**

Lo que sigue no es un análisis detallado de la política exterior de Menem ni un balance de su gestión en términos de logros alcanzados y problemas de implementación. Lo que sigue es más bien una tarea de identificación de puntos sobresalientes en la política exterior que marcaron la identidad internacional del país de modo particular. No se trata, por lo tanto, de un recorrido exhaustivo por la agenda de la política exterior de Menem y sus eventos más significativos por tema y región. Se trata, más bien, de llamar la atención sobre determinados eventos que interesa señalar en tanto constituyeron movidas clave en términos de construcción de una nueva identidad internacional. Estos eventos están estrechamente vinculados con la visión del mundo y la región y la reconstrucción del estado en términos de su concepción de soberanía, del pragmatismo, del principismo y su Otros.

### *El 'realismo periférico' como visión del mundo y guía de acción*

La historia argentina conoce pocos casos en donde las ideas provenientes de la academia hayan servido de un modo directo a la toma de decisiones en política exterior. La relación entablada entre Carlos Escudé y Guido Di Tella es uno de estos pocos casos y el resultado fue la conformación de un cuerpo de ideas y orientaciones de acción que sentó las bases de la política exterior de Carlos Menem. Como asesor del Canciller, Escudé no sólo aportó trabajos académicos sino también memos y guías de acción concretas, llegando a participar él mismo en la gestión de diversas iniciativas. Sus ideas acerca de la inserción internacional de la Argentina duraron mucho más que sus funciones formales en el Ministerio, como asesor del Canciller, a tal punto que la política exterior implementada por Menem fue vivida por Escudé 'como una reivindicación personal' (Escudé 1992: 7). El interés en esta tesis por el 'realismo periférico' se basa en que esta perspectiva implicó una propuesta de identidad internacional y tuvo consecuencias directas en la política exterior de Menem, en particular durante los primeros años de gestación. Dicho de otra manera, una de las primeras tareas que llevó cabo la gestión internacional de Guido Di Tella fue la de construir un nuevo lenguaje que sirviera tanto para comprender el pasado argentino y su orientación internacional como para ofrecer una guía de acción para el gobierno de Carlos Menem. El 'realismo periférico' de Carlos Escudé fue un elemento central en la construcción de ese lenguaje y esa guía de acción.

El 'realismo periférico' no sería una adaptación de la teoría realista trabajada por Hans Morgenthau o Kenneth Waltz a los condicionantes de un estado ubicado en la periferia y con escaso poder relativo. Por el contrario, la propuesta de Escudé sería más liberal que realista, e incluso más liberal que las propias teorías liberales de Relaciones Internacionales trabajadas por Robert Keohane o Joseph Nye. Su modelo estaría más cerca de la teoría del 'estado comerciante' de Richard Rosecrance (Escudé 1995: 171). Escudé no negaba la lucha por el poder como elemento clave para entender la lógica de la política internacional, pero creía que un país subdesarrollado y periférico como la Argentina no podía jugar el mismo juego que los países desarrollados y centrales. Si los países centrales definen su interés nacional en términos de poder, los países periféricos deberían definir su interés nacional en términos de desarrollo económico. Sólo la búsqueda del desarrollo económico podía

resultar, según el autor, en un posterior aumento de poder relativo. En este sentido, su modelo estaría más cercano al mercantilismo clásico que al liberalismo de la disciplina de Relaciones Internacionales (Escudé 1995: 181).

El 'realismo periférico' contaría con tres elementos centrales: (a) un punto de partida epistemológico; (b) un principio de lectura de la historia diplomática argentina y (c) un conjunto de consecuencias prácticas a la hora de establecer una política exterior 'realista' y 'periférica'.

*Epistemología.* La piedra epistemológica fundamental del realismo periférico residió en la crítica a lo que Escudé llamó la 'falacia antropomórfica'. Esta falacia supone dotar al estado de cualidades que sólo tienen los individuos, como ser el 'honor', el 'orgullo' o la 'dignidad'. Así, el estado es visto como una persona que interpreta, actúa, se enoja, se ofende, se enorgullece y se alegra como si fuera un agente autónomo unificado que encarna y representa un *ser nacional* único. Así, la falacia remite al clásico problema de la naturaleza del estado. Para Escudé, existían dos abordajes a este problema. Se podía suponer que existe una nación que constituye un todo superior a las partes y que ese todo es encarnado y defendido por el estado. Esto es lo que suponen quienes hablan de un 'ser nacional', como si existiera una esencia nacional de la que todos sus miembros forman parte y en la que se ven representados. Se podía suponer, por el contrario, que no existía una nación que fuera un todo superior a las partes, que sólo existían individuos de carne y hueso y que la tarea del estado era defender los derechos individuales. Esto suponía la ausencia de un *ser nacional* y que se trataba más bien de una metáfora destinada a movilizar la acción pero que carece de realidad concreta. El realismo periférico cuestionaría la falacia antropomórfica y por lo tanto desmontaría la idea de una nación como siendo superior a las partes. Escudé señalaba que los costos de llevar a cabo una política exterior basada en la falacia antropomórfica eran siempre más altos para los ciudadanos que para los gobernantes. Son los gobernantes los que buscan salvar su 'dignidad' y 'orgullo' mientras que la población sigue sufriendo carencias materiales. Dado que no hay un todo que sienta honor o dignidad, estos sentimientos se distribuyen entre sus habitantes. Y esa distribución, señalaba Escudé, será inversamente proporcional al poder y la riqueza: cuanto más pobre un individuo menos importante será el honor y la dignidad y por lo tanto 'los costos materiales de una política orientada hacia el

honor y la dignidad son más graves para quienes no tienen qué comer' (Escudé 1992: 53).<sup>104</sup>

Al desarrollar su crítica a la falacia antropomórfica, Escudé no haría otra cosa que atacar la dimensión unanimista del nacionalismo, aquella que supone, a la vez que desea, que el estado *sea* un individuo con un conjunto coherente de valores, orientaciones y proyectos. Así, la crítica de Escudé a la falacia antropomórfica poseía una dimensión epistemológica pero también política: buscaría minar la identificación de la Argentina con un supuesto *ser nacional* compartido por todos. Las implicancias de esta crítica también tienen una dimensión epistemológica y otra política. Por el lado epistemológico, Escudé abriría la puerta para aplicar al máximo el individualismo metodológico que dejaría de lado las metáforas organicistas y se concentraría en la acción individual. Por el lado político, la crítica a la falacia antropomórfica sería funcional con la introducción de categorías liberales para pensar el estado, su relación con sus 'ciudadanos', y articular una inserción internacional del país que maximizara la prosperidad de sus individuos. En la visión de Escudé, entonces, no tenía sentido una política exterior organicista, que buscara restaurar el 'orgullo nacional' o la 'autoridad moral' de un *ser nacional* que en definitiva era más una metáfora que una realidad. Lo que vale era una política exterior basada en los ciudadanos de 'carne y hueso' que buscaban y necesitaban ver una política exterior que aumentara sus niveles de vida. Nada más ni nada menos. Una política exterior basada en el irracionalismo nacionalista debía ser reemplazada por una política exterior basada en el racionalismo liberal.

*Historia.* Escudé argumentaría que la política exterior argentina había respondido en gran medida, al menos desde 1930 hasta 1989, a la influencia del discurso antropomórfico y por lo tanto a la influencia del nacionalismo cultural y territorialista. Para el autor, el patrón histórico de la política exterior argentina se había basado más en generar daños y enfrentar a las grandes potencias antes que en generar riqueza en asociación con ellas. Más en particular, Escudé creía que una de las causas centrales

---

<sup>104</sup> En otro lugar, Escudé dirá: 'La diferencia consiste en que como nadie puede ser alimentado con "dignidad", el modesto beneficio obtenido por los sectores más pobres de la sociedad gracias a (por ejemplo) la expansión del comercio, es mucho más importante para estos sectores, en términos de supervivencia biológica y bienestar material, que la modesta cuota de orgullo nacionalista de que gozarán como resultado de una política exterior dispuesta a sacrificar valores materiales en aras de la "dignidad"' (Escudé 1995: 70).

que habían a la Argentina a perder el rumbo en materia de política exterior había sido la educación argentina basada en una matriz esencialmente nacionalista y plagada de ‘obsesiones territoriales’ (1992: 171). En este sentido, Escudé afirmaría que los líderes políticos del pasado parecían haber seguido casi al pie de la letra los manuales escolares y sus referencias al lugar de la Argentina en el mundo. De este modo, una de las tesis centrales del autor era que ‘el sistema educativo ha sido un elemento significativo en el refuerzo de los elementos culturales que han contribuido a generar las políticas exteriores pasadas de la Argentina’ y que dichas políticas ‘han sido distorsionadas por un exceso autodestructivo de confrontaciones y por delirios de grandeza y obsesiones territoriales que son parte central de los contenidos educativos argentinos’ (Escudé 1992: 171). Así, desde temprana edad la Argentina enfrentó innecesariamente a los Estados Unidos en cuestiones que iban más allá de su interés material económico siendo que los costos de confrontación siempre recayeron mucho más sobre Buenos Aires que sobre Washington. La explicación de esta conducta residía, según Escudé, en una cultura de política exterior inspirada en el nacionalismo, el territorialismo y en una visión de grandeza moral. Esta cultura, señalaba, no haría más que satisfacer el orgullo de ciertas elites e impedir que la política exterior fuera un instrumento para el desarrollo económico del país.

Escudé (1984: 55) observaría que la historia de la política exterior argentina desde su independencia hasta 1940 era ‘la historia de un gran éxito’ y desde 1950 en adelante ‘la historia de un gran fracaso.’ Fue la argentina de la generación del 80 la que construyó una política exterior exitosa, ‘éxito que fue posibilitado por la vigencia de condiciones favorables en el comercio internacional y en la estructura del mundo’ (1984: 56). A nivel interno, la política exterior se construyó con un objetivo bien claro: apertura y defensa de los mercados, prioridad número uno a la que se subordinaba el resto de los asuntos externos. ‘Esta constante’, señala Escudé, ‘es válida para todos los gobiernos del período, independientemente de su filiación política, retórica y estilo de gobierno’ (1984: 57). Luego de la Segunda Guerra Mundial, tres variables externas trabajaron en contra de la inserción internacional: (a) el declive del Reino Unido, (b) el ascenso hegemónico de Estados Unidos y (c) la estructura bipolar del mundo. En particular, Escudé señalaría la relación conflictiva con los Estados Unidos y su boicot hacia Buenos Aires. Estas transformaciones habían alterado para siempre la inserción argentina, observa Escudé, generando

‘fracasos y frustraciones’ que ‘agudizaron la desubicación y la confusión’ (58). De este modo, si hasta 1940 había un interés nacional claro para todos, a partir de 1950, ese interés se quebraría y entraría a fluctuar entre el occidentalismo y el tercermundismo pasando por la tercera posición: ‘el interés nacional argentino deja de ser una cosa clara para casi todos, con prioridades e imperativos indiscutibles y consensuales, para transformarse en el objeto de las más diversas y opuestas interpretaciones y, como tal, en un concepto abstracto que es más un arma en el arsenal de la retórica política que algo concreto y reconocible’ (59). La operación militar del 2 de abril de 1982 por la cual la Argentina tomaría las Islas Malvinas fue, para Escudé, el punto culmine de esta confusión y falta de coherencia en la política exterior. Comenzando el conflicto a partir de una identificación con Occidente, la Argentina lo terminó identificándose con No-Alineados.

*Consecuencias.* Introduciendo una crítica a la falacia antropomórfica, explicando la exitosa inserción internacional argentina en clave liberal y la defectuosa posterior inserción en clave nacionalista, Escudé no haría otra cosa que preparar el terreno para que la política exterior de Menem abandonara la retórica nacional(ista) y buscara reproducir la inserción internacional de la Argentina liberal que había durado hasta 1940.

Escudé cuestionaría a quienes creían que el objetivo de la política exterior era maximizar la independencia de un país. Para el autor (1984:64), la independencia es una consecuencia del poder y por lo tanto ‘cuanto más poder tiene un país, más independiente es, y cuanto menos poder tiene, tanto menos independiente es’. El poder era, a su vez, una consecuencia del desarrollo económico. ‘Por eso es que el objetivo de la política exterior [...] es maniobrar para insertar óptimamente a un país, política y económicamente, en el mundo’ (64). De este modo, la ecuación sería la siguiente: a mayor desarrollo económico, mayor poder; a mayor poder, mayor independencia. En esta ecuación el poder real vendría antes que el poder simbólico. De ahí el error en confundir el poder con los símbolos de poder y en formular políticas orientadas a los símbolos en lugar de a lo real. El problema argentino en política exterior luego de 1950 habría sido para Escudé haber confundido lo simbólico con lo real, la retórica con la práctica, los deseos con las capacidades.

Por cierto, hoy más que nunca la política exterior no debe ser el deporte del Estado, ni un instrumento catárquico para desahogar emociones, sino un frío cálculo de costos y beneficios, con escaso sex appeal, enderezado a cumplir con el principal mandato del gobierno de un país en vías de desarrollo: apuntalar el bienestar de su gente. Es es nuestro único imperativo en el terreno de la ética. Sólo una política exterior que defiende nuestros intereses materiales y evita confrontaciones políticas innecesarias cumple con los deberes morales del estado hacia su pueblo (Escudé 1998: 206).

Queda claro que no propugnaremos políticas de poder sin poder, que no sostendremos confrontaciones que no hagan a intereses vitales para el país, que cumpliremos los compromisos contraídos y sobre todo, que no nos manejaremos con criterios emocionales, de los que a veces arrojan réditos de popularidad que la realidad disipa velozmente. Es indudable que desafiar a una gran potencia puede tener un alto contenido emocional: los costos y perjuicios serán muchos mas altos; desde luego, nuestro país no podría soportarlos (Di Tella 1991).

Dicho de otro modo, creo que ha llegado el momento histórico de desmitificar el elitismo perverso que subyace. En la utilización de categorías emocionales en política exterior con el fin de justificar y movilizar actitudes irracionales de confrontación que atentan contra el bienestar general de la población, que necesita para prosperar de políticas mas pragmáticas y menos grandilocuentes (Di Tella 1991)

Una lectura de la política exterior basada en el realismo periférico suponía entonces tres cosas centrales (Escudé 1992:45-6). Primero, la Argentina debía reducir la confrontación política con las grandes potencias, adaptar sus preferencias a las preferencias de los poderosos y limitarse a defender solamente aquellos temas que afectaran directamente la base material del país y, por lo tanto, el nivel de vida de sus ciudadanos. Segundo, entonces, la política exterior no debía calibrarse en arreglo a sistemas ideológicos basados en la falacia del ser nacional sino a un estricto cálculo de costo-beneficio, no sólo de lo que se hacía en función del primer punto (adaptarse a las preferencias de las grandes potencias) sino de lo que se hacía en contra del mismo (desafiar las preferencias de las grandes potencias). Tercero, en un esquema de adaptación y de costos-beneficios, la autonomía debía ser resignificada: no se medía por la libertad de acción sino por 'los costos relativos de hacer uso de esta libertad de acción' (46). Como se puede apreciar, estas tres orientaciones de política exterior (alineamiento, racionalidad de costos-beneficios y autonomía resignificada) no

buscanban *per se* el desarrollo económico sino despejar la maleza de la política para que floreciera la economía. Se trataría de un modelo que trabajaría más a favor de contener daños y allanar caminos que de construir riqueza de manera directa. Escudé no afirmaba que el realismo periférico llevaría al país al Primer Mundo ni que resolvería problemas comerciales vinculados al proteccionismo o al acceso a mercados. El realismo periférico era sólo una orientación externa que debía trabajar en conjunto con orientaciones internas, las verdaderas encargadas de promover el desarrollo. En sus palabras:

[U]na mala política exterior, una política de confrontaciones innecesarias, puede hacerle un daño tremendo a un país periférico, mientras que es muy modesto lo que la mejor de las políticas exteriores puede positivamente aportar si no viene acompañada por buenas políticas económicas y sociales. Intrínsecamente, el aporte de las política exteriores se limitar al (necesario) apuntalamiento de un desarrollo que principalmente sólo puede venir de adentro (Escudé 1995: 228-9).

Y en otro trabajo diría:

No nos aman. Tampoco nos odian. No somos más que un dato periférico en un mundo complejo, en un conjunto de relaciones donde no hay nada personal, donde *business is business*. Si asumimos estos hechos con madurez, nuestro futuro no estará garantizado, sino que dependerá de nuestros éxitos y fracasos en otros ámbitos: simplemente, habremos evitado que los Estados Unidos sean un obstáculo político relevante para nuestro bienestar y prosperidad. Pero si no logramos resignarnos a la administración prudente de esta atroz simetría, y volvemos a generar relaciones políticas de confrontación, anularemos todas las oportunidades que el mundo y nuestro propio esfuerzo puedan ofrecernos. Porque hay que entender una cosas. Para un Estado periférico la política exterior es una dimensión auxiliar de la gestión de gobierno. La mejor política exterior no puede generar desarrollo, muchos menos milagros. El desarrollo será el producto, básicamente, de las energías productivas del país, de tendencias económicas internacionales favorables, y de una conducción económica que sepa diagnosticar la problemática que enfrenta. Pero una mala política exterior puede desbaratar al mejor de los planes económicos, derrochar las oportunidades más propicias y precipitarnos al abismo (Escudé 1998: 205).

Escudé afirmaría entonces que bajo los supuestos del realismo periférico, ‘la principal función de la política exterior debería ser la de servir a los ciudadanos’ y por ello ‘el



desarrollo económico es la definición misma del interés nacional' (Escudé 1999: 82). Esta definición del interés nacional en términos de desarrollo económico remite a la tradición desarrollista presentada en el capítulo seis. La diferencia entre ambas tradiciones, sin embargo, es crucial y representa la diferencia entre el desarrollo económico entendido en clave liberal y el desarrollo económico entendido en clave estructuralista. Dicho de otro modo, la noción de desarrollo y los medios para alcanzarlos serían notablemente distintos. Como vimos en el capítulo histórico, el desarrollismo partía de una visión centro-periferia en donde el objetivo de la periferia era lograr márgenes de autonomía en la acción que apuntaran a un proceso sostenido de crecimiento hacia adentro y de industrialización. Por el contrario, en la visión de Escudé, el desarrollo no vendría de la autonomía sino del alineamiento con la potencia central y suponía un proceso de crecimiento orientado hacia fuera y bajo las reglas de los organismos financieros internacionales. Bajo este esquema, el desarrollo sería la consecuencia de ofrecer garantías jurídicas y márgenes de previsibilidad a los inversores extranjeros privados, los órganos de crédito y los países centrales. La tarea de la política exterior sería despejar el camino, eliminar gastos innecesarios en planes nucleares y dejar de causar problemas. Así, por ejemplo, 'la pertenencia a [los No Alineados] no generaba beneficio material alguno, a la vez que originaba percepciones disfuncionales para el desarrollo argentino en las comunidades financieras más importantes del mundo' (Escudé 1999: 83).

La consecuencia era bien clara: para Escudé, la política exterior de Menem no debía hacer otra cosa que desandar cien años de confrontación con Washington, durante los cuales la Argentina había rechazado la Doctrina Monroe, evitado participar en las dos guerras mundiales, promovido el tercerismo internacional y, finalmente, ingresado al bloque de los no-alineados. A esta trayectoria, decía Escudé, se sumaba la negativa a firmar el TNP y a ratificar Tlatelolco, la voluntad de enriquecer uranio y, bajo el gobierno radical de Alfonsín, decidir lanzarse a la construcción de un misil balístico de alcance intermedio (Escudé 1999: 77).

#### *La política exterior como herramienta de transformación económica*

Al comenzar su gestión de gobierno, Carlos Menem tendría la imperiosa necesidad de encarar los problemas económicos más inmediatos (inestabilidad, inflación,

desempleo y recesión) para luego poder avanzar en las transformaciones de fondo del estado y la economía del país. Solamente en el mes de julio, mes de su asunción como Presidente, los precios subieron 197% y los salarios entre 110% y 160%. En efecto, Menem heredó una economía en rápida descomposición, con una previsión de recesión acumulada al final del año del 6% del PIB, una hiperinflación cercana al 5.000% y deuda exterior totalizando 63.000 millones de dólares. Con celeridad y poniéndose en las antípodas de los mensajes populistas prodigados en su campaña electoral, el flamante mandatario aplicó un duro programa de ajuste, cuyo carácter liberal provocó divisiones en la CGT y acusaciones de traición de muchos peronistas por considerarlo contrario al sentido social del partido y su líder histórico.

Mario Rapoport sugiere que la ‘traumática experiencia de hiperinflación y recesión, el deterioro de las cuentas fiscales, el elevado endeudamiento, el retroceso de las reservas y la huida de capitales persuadieron a Menem a abandonar sus promesas electorales de “salariazó” y “revolución productiva” y a buscar el apoyo de los principales agentes económicos, tanto internos como externos’ (Rapoport 2006: 760). Similar opinión sostienen Pablo Gerchunoff y Lucas Llach para quienes la ‘experiencia hiperinflacionaria fue sin duda definitoria para moldear lo que se pensaba y se decía de la economía argentina. Si en 1983 el mandato popular había sido antes que nada de naturaleza institucional, el que recibía Menem era ante todo económico: había que salir de la hiperinflación’ (Gerchunoff y Llach 2003: 421).

La ley de emergencia económica tuvo como objetivo reducir al máximo el gasto estatal eliminando regímenes de promoción industrial, subsidios a la exportación, preferencias en las compras del estado y recortes salariales dentro del sector público. Por otro lado, la ley de reforma del estado sentó las bases para la reducción del estado privatizando las grandes empresas públicas: teléfonos, aviación, ferrocarriles, siderurgia, petroquímicos, rutas, puertos, agua y energía (Gerchunoff y Llach 2003: 429-30).

En este contexto, la política exterior sería vista esencialmente bajo el lente económico. El 6 de julio de 1989, antes de asumir como Canciller, Domingo Cavallo adelantaría la orientación general de la política exterior del siguiente modo:

El interés nacional, en una circunstancia histórica como la que estamos viviendo, se manifiesta de manera más dramática por las urgencias económicas y sociales. Por lo tanto,

la política exterior, será muy realista y procurará crear el ambiente político más adecuado en las relaciones con los países amigos del mundo, para la solución de los urgentes problemas económicos y sociales de la Argentina (citado en Russell 1990: 334).

Luego de unos meses en la Cancillería, Domingo Cavallo fue consultado por la prensa acerca de cuál sería su objetivo central durante su gestión:

El realismo. Nuestro país ha ido perdiendo posiciones no sólo económicas sino de presencia política en el mundo. Fundamentalmente, por razones de su fracaso económico, de su inestabilidad, su estancamiento, en mi opinión, nuestra política exterior no fue realista. Hemos tratado de tener presencia y hacer discursos muy principistas sobre temas diversos, muchos de los cuales están muy alejados de nuestra problemática cotidiana y no hemos enderezado adecuadamente nuestra política exterior a facilitar la solución de los problemas económicos y sociales que aquejan a los argentinos (citado en Souto Zabaleta 2004: 10).

Ya el propio Cavallo adelantaría la crítica ditelliana a la política exterior argentina, apoyada en las investigaciones de Carlos Escudé. Se trataba de abandonar los discursos principistas que mucho bien habían hecho al ser nacional, pero que habían resultado ser muy poco favorables a la población en general.

Aunque los esfuerzos iniciales no lograron todo el éxito que Menem buscaba, la estabilización más definitiva vino recién en abril de 1990, cuando el gobierno sancionó la Ley de Convertibilidad. Al fijar el paso al dólar por ley, el gobierno de Menem obligaría al Banco Central a mantener reservas en divisas capaces de comprar toda la base monetaria. Esta ley no sólo implicó un cambio sustancial en la política monetaria del país sino también emitió una señal interna y externa del compromiso del gobierno de Menem en mantener la estabilidad, abrir la economía y reducir el gasto público. Así, la ‘trampa de los 80 – deuda externa, déficit público, inflación y recesión – pudo sortearse en el primer lustro de los 90 con la feliz conjunción de estabilidad, financiamiento externo, crecimiento y desahogo fiscal’ (Gerchunoff y Llach 2003: 430).

El 16 de diciembre de 1991, en una entrevista con la revista *Somos*, Di Tella afirmaría, en línea con el realismo periférico que una de las claves, o quizás *la* clave,

de la política exterior era ‘eliminar los obstáculos políticos externos que el exceso de confrontaciones del pasado había interpuesto entre la Argentina y el logro de sus objetivos económicos’ (citado en Souto Zabaleta 2004: 11). Que el realismo periférico hizo lo suyo en proveer cierto discurso al Canciller parece poco dudoso. El punto a destacar es que este discurso implicaría un cambio sustancial con respecto a las orientaciones de política exterior trabajadas durante el gobierno de Alfonsín. Lo que para Di Tella eran ‘obstáculos políticos’, para el radicalismo y los sectores nacionalistas dentro y fuera de él eran instancias en donde el país jugaba su margen de maniobra, su autonomía relativa y, en última instancia, su soberanía. Días más tarde, Di Tella reafirmaría esta posición al decir que la política exterior buscaba ‘eliminar las confrontaciones políticas innecesarias con las grandes potencias, a los efectos de aumentar nuestra capacidad de negociación en los temas que son importantes para nuestro futuro y de generar percepciones positivas que hagan del país un lugar más seguro y más atractivo para el inversor’. Para Di Tella, la política exterior debía estar al servicio del país, ‘no como una lujosa abstracción sino para lograr el bienestar del pueblo argentino’ (citado en Souto Zabaleta 2004: 12). En este sentido, la percepción de que la política exterior estaba cumpliendo un rol específico (crear las condiciones para el desarrollo económico) sería ampliamente compartida por Domingo Cavallo, Guido Di Tella, Carlos Menem, Andrés Cisneros y otros funcionarios clave durante el gobierno peronista.

Las grandes transformaciones del país en los años 90 son tan inseparables de la política exterior que hemos puesto en práctica como la cara y cerca de una moneda (Di Tella 1997).

[L]as líneas estratégicas de la nueva política exterior quedaron trazadas antes que las modificaciones económicas estructurales y, de algún modo, fueron una de sus condiciones de factibilidad (Di Tella 1999).

Con el correr del tiempo, Menem fue consolidando su construcción de poder que se vio reflejada luego en las elecciones parciales para diputados de 1991 y 1993, obteniendo en la primera el 46,3% de los votos (llegando a tener 119 bancas frente a 85 en poder la UCR) y en la segunda el 48,2% (sumando 5 bancas más y la UCR perdiendo 2). El campo político doméstico quedó así estabilizado, despejando el camino para una nueva política exterior. Para Andrés Fontana, las reformas internas y

la reforma de política exterior fueron ‘componentes inseparables de una misma estrategia, de una misma visión del país y de cómo materializarla’ en donde ‘cada una [de las política] ha sido en forma recíproca condición de de efectividad de las otras’ (Fontana 1998: 275). Así, para Fontana, ‘la distinción entre política exterior y política económica resulta efímera’ (Fontana 1998: 276).

Para Guido Di Tella, la declinación argentina estaba estrechamente vinculada con su orientación al aislacionismo y al desarrollo de un modelo económico autárquico, alejado de las principales corrientes económicas y culturales. Si la política exterior había sido un instrumento privilegiado del liberalismo para atraer inmigrantes, inversiones y asegurar mercados, la política exterior del nacionalismo se había encargado de dilapidar el capital diplomático que la Argentina había adquirido en el sistema internacional, pretendiendo ocupar un espacio mayor que le correspondía. Andrés Cisneros, que fuera Vicecanciller de Menem, y Piñeiro Iñiguez harían una lectura similar:

La política exterior menemista se basó en una relectura histórica: el modelo de sustitución de importaciones – en el que tanto había tenido que ver el peronismo- no se había tornado ineficiente, sino que siempre había sido causante de la decadencia y el aislamiento argentino. La Argentina había tenido un período de inserción exitosa en la economía mundial; la clave de ese éxito había sido la relación preferente con Gran Bretaña. De lo que se trataba ahora era de encontrar otra relación especial (Cisneros y Piñeiro Iñiguez 2002:489).

Esta relación estrecha entre la política económica y la política exterior no sólo fue definida desde el gobierno sino también percibida por la opinión pública. En un estudio que hiciera Manuel Mora y Araujo (1998) sobre la opinión pública y la política exterior de Menem, el autor afirma que ‘la política exterior, como tal, es definida por la mayor parte de la población como un aspecto de la política general del gobierno nacional’ y por lo tanto, ‘cuando se mide en las encuestas de opinión pública la valoración de la política exterior, el resultado refleja más bien la valoración que se hace del conjunto de las áreas de gobierno antes que un juicio específico sobre la política exterior (Mora y Araujo 1998: 345). En particular, ‘el consenso social que respaldó la política de reformas del gobierno de Menem encontró en la política exterior uno de sus más sólidos pilares’ (1998: 346). Esto es tan así, afirma el autor,

que ‘cuando el consenso sobre la política económica comienza a disminuir [...] la política exterior mantiene niveles más altos de consenso’ (346).

Mora y Araujo explica el apoyo de la población a la política exterior de Menem en términos del pragmatismo con que ésta define a la inserción internacional de la Argentina de Menem. Para Mora y Araujo:

Este “pragmatismo” ante los temas de política exterior se refleja en la valoración que hace el público de la gestión de la política exterior: sus objetivos son vistos también desde una perspectiva práctica; y se habla entonces de relaciones comerciales, de realizar negocios, de atraer inversiones, de estrechar vínculos con los países líderes en el mundo para obtener beneficios para la Argentina. La política exterior es percibida como una extensión del área de la política económica (Mora y Araujo 1998: 349).

En clara sintonía con este discurso, entre 1990 y 1994 tuvo lugar la transferencia legal de la responsabilidad de la promoción del comercio exterior del país desde el Ministerio de Economía al Ministerio de Relaciones Exteriores. Economía tenía un área de Comercio Exterior con economistas especializados en dicho sector que fueron trasladados a la Cancillería, adquiriendo rango diplomático y pasando a formar parte de un mismo cuerpo diplomático. La proporción de economistas especializados en comercio exterior pasaría a ser de 1 en 4 (Cisneros 1998:124, nota del compilador)

Lo que tenemos hasta acá es entonces (a) una lectura histórica de la política exterior argentina en clave liberal que (b) cuestionaría las falacias antropomórficas, en particular las elaboradas por la tradición principista y nacionalista y que (c) propondría una política exterior basada en el ciudadano y el aumento en su bienestar. Para esto, (d) la política exterior debía ser un capítulo de la reforma económica y las señales debían ser bien claras hacia el mundo y la región. En el contexto del fin de la Guerra Fría, el principal destinatario de la comunicación acerca de las transformaciones en marcha debía ser quien había salido victorioso de la Guerra Fría: Estados Unidos.

Mi concepción de la política exterior es simple y clara: hay que trabajar para que la Argentina tenga una política exterior que privilegie el interés nacional, esto es, el bienestar de los argentinos. Esto presupone, por sobre todas las cosas, realismo; porque sabemos

que sólo el crecimiento económico y el mayor bienestar de la población nos van a dar más presencia en el mundo. Se trata de crear un clima de libre comercio y también para el movimiento de capitales, para las inversiones directas favorables para el crecimiento de la economía mundial y el aprovechamiento por parte de las economías nacionales, de la oportunidad que ofrece la economía mundial. De esta forma pretendo que la política exterior se constituya en un apoyo fundamental para la solución de los problemas económicos y sociales del país [...] En este marco asignamos gran importancia a nuestras relaciones con Estados Unidos (...) Estoy convencido de que debemos buscar una relación especial con América del Norte (Menem 1990/25).

### *1889-1989: Estados Unidos y los cien años de confrontación*

Como vimos en la sección anterior, el principal punto focal de la lectura histórica de la diplomacia argentina en clave de realismo periférico fue la confrontación sistemática con los Estados Unidos y los daños que ésta había ocasionado. Esto significaría que una nueva identidad internacional debía revertir drásticamente cien años de confrontación que irían desde la Doctrina Monroe hasta la asunción de Menem. Si Estados Unidos debía tomar nota de las transformaciones del país, y la política exterior debía servir a la economía, el punto a señalar es que los mensajes de cambio más notables durante la gestión de Menem no fueron en el campo de la economía sino de la política y la seguridad internacional. Estos casos (Guerra del Golfo, Cóndor II, TNP y Haití) serán analizados en la sección siguiente dedicados a la seguridad internacional durante los años de Menem. En esta sección, por lo tanto, presentamos las líneas más generales de la nueva relación con los Estados Unidos y la forma en que estas fueron expresadas por los actores más relevantes.

En 1999, Carlos Escudé afirmaba que la Argentina había estructurado su política exterior a partir de dos alianzas estratégicas que se complementaban y contrapesaban mutuamente. Para Escudé, la alianza estratégica con Estados Unidos tendría el triple propósito de ‘eliminar los escollos para el desarrollo argentino generados por décadas de innecesarias confrontaciones políticas’; ‘disuadir el potencial aventurerismo de algunos sectores militares chilenos sin gastar dinero en armas’ y ‘ponerle límites a las expectativas brasileñas [para mostrar] que no estamos dispuestos a confrontar con Estados Unidos por utopías tercermundistas que no estén relacionadas con los intereses directos de los países del Mercosur’ (Escudé 1999: 75). En otras palabras, la

alianza abría las puertas para la economía, la seguridad (*vis a vis* Chile) y la previsibilidad (*vis a vis* Brasil). La derecha chilena y la izquierda brasileña tendrían de este modo menor margen para actuar. En este esquema, la seguridad del país no estaría garantizada por una política de equilibrio de poder regional sino por una política de alineamiento con los Estados Unidos. Se trataba de maximizar seguridad sin caer en la necesidad de darle poder a los militares.

Por su parte, Felipe de la Balze interpretaba la nueva relación con los Estados Unidos como producto de la ‘nueva política exterior’ argentina.

La “nueva política exterior” encuentra sus antecedentes conceptuales en una interpretación correcta de las tendencias profundas que caracterizan el escenario mundial contemporáneo; sus antecedentes ideológicos en una revalorización por la sociedad argentina de ciertos valores e ideales compartidos con los países más desarrollados, y sus antecedentes políticos, en una actitud menos antagonista y más cooperativa con los principales vecinos de la subregión y con los países más avanzados, en particular con los Estados Unidos y sus aliados (de la Balze 1997: 13).

Es interesante destacar este párrafo, en tanto muestra en pocas líneas los dos elementos centrales en toda identidad. Por un lado, una dimensión cognitiva de la identidad que consiste, en el caso de Felipe de Balze, en hacer la ‘interpretación correcta’ de la situación mundial. Por otro lado, una dimensión de rol de la identidad, que consiste, para el autor, en un nuevo esquema de reraconamiento con los vecinos y, particularmente, con los Estados Unidos. Guido Di Tella dejaría ver esta identificación positiva con los Estados Unidos. Washington había dejado de ser un Otro amenazante para pasar a ser un amigo.

Esto no implica una alineación automática con los Estados Unidos, pero sí implica decir que este grupo de treinta, cuarenta países, llamados de alianza occidental, son nuestro grupo de referencia porque queremos estar en ese grupo, que somos parte de ese grupo, con problemas distintos, con dificultades, no con el bienestar promedio del grupo, pero nosotros vemos el mundo como se ve en esos países (Di Tella 1992:264).

La OCDE, con sus 24 países que son de una cultura similar, que tienen un régimen democrático, respeto a los derechos humanos, economía de mercado, política internacional



constructivas y cooperativas, políticas pacíficas, por qué no podemos ser socios de éstos. Esos son nuestros socios naturales (Di Tella 1995).

Somos aliados, amigos y hermanos (Carlos Menem, citado en Corigliano 200335).

Anrdrés Cisneros llegaría incluso a hacer explícita la cuestión de la identidad argentina *vis a vis* los Estados Unidos. Para Cisneros, la Argentina había experimentado una ‘pérdida de identidad’ al ejecutar por varias décadas políticas de ‘des-alineamiento automático respecto de los EE.UU., bastando que Washington tomase posición internacional en cualquier tema para que Argentina adoptase, invariablemente, el sentido contrario’ (Cisneros 199874). Por su parte, Jorge Castro mostraría de modo explícito la relación de identificación con los Estados Unidos y cómo esta se expresaría a través de políticas de seguridad:

Desde la participación de las naves argentinas en la Guerra del Golfo, a principios de 1990, hasta la visita a Buenos Aires de Bill Clinton, en octubre de 1997, cuando el país adquirió la condición de aliado extra-OTAN de los Estados Unidos, la Argentina no cejó en articular una relación especial con la principal potencia del planeta (Castro 199878-9).

Que la relación con los Estados Unidos fue un elemento clave en la política exterior es algo que nadie pone en cuestión. El punto a destacar, sin embargo, durante los diez años que duró la administración Menem, la relación tuvo puntos de mayor encuentro y puntos de alejamiento. En este sentido, la figura de las ‘relaciones carnales’, muy gráfica por cierto para comprender una nueva relación con Washington, no ayuda a comprender del todo las dinámicas en la relación bilateral. Analizando el voto argentino en la Asamblea General de Naciones Unidas y su convergencia con el voto norteamericano, Francisco Corigliano (Corigliano: 213-15) identifica tres momentos diferenciados. El primer momento (1989-1990) presenta más continuidad con el gobierno de Alfonsín y se manifiesta como un voto antinorteamericano (sólo superado por Cuba, Yemen y Sudán) con porcentaje de coincidencias del 12,5 en 1990 entre Buenos Aires y Washington. El segundo momento (1991-1995) será la imagen invertida del primero y mostrará un voto pro-norteamericano, con un pico de 68,8% de coincidencias en 1995. Finalmente, el tercer período (1996-1999) ocupará un lugar intermedio entre los dos anteriores, aunque más cercano al segundo, con porcentajes que fueron del 60% en 1996 para luego caer al 44,4% en 1999. Si el

primer período acercó a la Argentina a los países del Tercer Mundo y el segundo a los países de Europa, el tercer período acercó a la Argentina a los países de América Latina. De algún modo, este patrón de votación muestra la curva que experimentó la política exterior de Menem. Partiendo de un legado de autonomía y principismo, adoptó una orientación aliada y pragmática, para luego moderar su voto a partir de las restricciones domésticas y el bajo retorno de la política de gestos. Tres períodos que señalan una trayectoria de continuidad (1989-1990), cambio (1991-1995) y ajuste (1996-1999).

Coincidencia de votos con Estados Unidos en la ONU de la Argentina y Brasil (1989-2000) (reproducido en Russell y Hirst 2001: 216)

Votos totales (%)		
Año	Argentina	Brasil
1989	13,3	11,8
1990	12,5	14,9
1991	41	22,7
1992	44,4	22,7
1993	53,8	28
1994	67,9	39,1
1995	68,8	41,1
1996	60,7	42,4
1997	56,1	42,6
1998	50	41,7
1999	44,4	38,9
2000	44,2	39,7

De los tres períodos, sin embargo, es el segundo el que más nos interesa en tanto representó un momento crucial de construcción de un perfil de la Argentina como un país occidental y aliado de los Estados Unidos. La primera resistencia a esta reconstrucción del perfil argentino no vino desde el PJ o la UCR sino desde la misma Cancillería. Preocupado más por hacer definiciones y tomar decisiones que mostraran un cambio de gestión, Domingo Cavallo no tuvo tiempo para hacer el trabajo fino que implicaba revisar el perfil argentino voto por voto y su coincidencia o no con Washington y otros países desarrollados. Y cuando lo intentó, no pudo. Le tocó a Guido Di Tella hacer una revisión completa del voto argentino, dominado por una identidad principista y nacionalista, en particular la vinculación entre votos mediados

por la causa Malvinas, que traía sustanciales diferencias con los Estados Unidos en un número de cuestiones que iban desde el desarme al medioambiente.

Si yo tuviera un 80% de coincidencia con Ruanda estaría muy preocupado, si tengo un 80% de coincidencia con el voto de Francia estaría mucho más tranquilo, muy contento. Bueno analizamos y la verdad que no estaba justificada la manera que estábamos votando, votábamos para molestar, porque molestando conseguimos atención, eso era lo que hacíamos (Di Tella 1995).

Durante su primero y segundo año de gestión, Di Tella debió desarticular los mecanismos burocráticos establecidos que le daban a quienes llevaban los distintos temas y al Embajador en Naciones Unidas un amplio margen de maniobra para decidir posiciones en la Asamblea General (Corigliano 2003: 316-18). Comenzando con el Vicecanciller Juan Carlos Olima, Di Tella debió sortear los obstáculos planteados por Alfredo Chiaradía (Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales), Jorge Taiana (Subsecretario de Organismos y Asuntos Especiales) y el Representante Permanente en Naciones Unidas Jorge Vazquez. Dicho de otra manera, la reconstrucción de un perfil internacional en Naciones Unidas necesitó mucho trabajo interno (a la Cancillería) para hacer coincidir un discurso de identidad con una acción multilateral.

Siendo asesor director de Guido Di Tella, Carlos Escudé tuvo un rol destacado en facilitarle al Canciller el cambio de voto en Naciones Unidas en un ambiente burocrático sustentado ‘en una matriz cultural de antagonismo con los Estados Unidos’ (citado en Corigliano 2003: 216). El propio Escudé da cuenta de lo que costó, en septiembre de 1991 y de cara a la Asamblea General de la ONU, cambiar la orientación del voto argentino que había sido definido por la burocracia diplomática y que representaba un 17,5% de coincidencias con Estados Unidos. La tenacidad de Di Tella, sumada a la labor realizada por sus aliados dentro de Ministerio, logró transformar el 17,5% en 41% en la Asamblea General de Naciones Unidas de 1991. Las instrucciones finales de Di Tella dejarían en claro su propósito: ‘ a) Eliminar el marcado tinte anti-occidental de numerosos votos emitidos en el pasado, y b) Reflejar, a través de una visible y amplia modificación de votos tradicionales, la profunda transformación de la política exterior del país’ (citado en Corigliano 2003:

221). Varios años después, Andrés Cisneros haría un balance de la votación argentina, dando cuenta de sus nuevos amigos:

Como resultado, los representantes argentinos en las Naciones Unidas hoy sufragán con una coincidencia con el voto norteamericano, que viene siendo la media histórica de países como España, Italia, a veces Brasil, sociedad con las que compartimos muchos más lazos de identidad y proyecto que con nuestros anteriores socios internacionales: votábamos como Cuba, Yemén o Corea del Norte (Cisneros 199875).

Esta transformación de una política exterior de confrontación a una de amistad, sin embargo, no sólo se vería reflejada en la nueva relación con los Estados Unidos sino en la relación de la Argentina con sus vecinos, en particular Brasil y Chile.

#### *La región en la política exterior argentina*

Como desarrollamos más arriba, la política exterior de Menem hacia la región intentó dejar de lado el ‘cálculo geopolítico’ y aferrarse al ‘cálculo de integración’. Este cálculo de integración, sin embargo, no trabajó para todos los estados con el mismo alcance y la misma intensidad. Como dejamos ver más arriba, para la Cancillería, no toda la región importaba por igual. La política exterior, de este modo, se concentraría entonces en el vecindario más inmediato: Chile y Brasil, para luego ser un actor central en la construcción inicial y el desarrollo posterior del Mercosur.

En este contexto, la movida central consistió en deseguritizar las relaciones con los países vecinos y crear las condiciones para la integración económica de la región. En este cálculo, la relación con Chile y Brasil jugó un rol clave. En un segundo paso, el Mecosur sellaría estos cambios.

Coherente con el discurso liberal, Menem buscó desterritorializar la relación con Chile como estrategia de deseguritización. Ambos países habían estado al borde de la guerra por cuestiones fronterizas y por lo tanto el diagnóstico central era que todo intento de deseguritización de la relación con Chile debía pasar por un arreglo inmediato de los conflictos territoriales. Para esto, Carlos Menem y Patricio Aylwin establecieron una comisión binacional que terminó resolviendo veintiún conflictos limítrofes. La cuestión de Laguna del Desierto quedó fuera de arreglo dentro de esta

comisión y en agosto de 1991 ambos países acordaron someter la diferencia a una corta de arbitraje establecida por la OEA. En 1994, esta corte favoreció la posición argentina. La cuestión de los Hielos Continentales también quedó fuera del trabajo de la comisión y siguió un camino más alternativo, signado por una participación activa del parlamento, los medios y las élites políticas e intelectuales. El punto central de la controversia en torno a los hielos sería el camino (luego conocido como ‘poligonal’) que debía seguir la frontera entre el monte Fitz Roy y el cerro Daudet y cuán al Este y al Oeste descansaría la frontera en varios puntos a lo largo de este camino. Esta controversia se dio en parte por los intereses encontrados de ambos países pero también en parte por la naturaleza glaciario del terreno en disputa. Para avanzar en la solución del problema, los cancilleres de ambos países diseñaron una ‘poligonal’ que uniría diecinueve puntos entre el monte Fitz Roy y el cerro Daudet y asignaría poco más de mil kilómetros para Chile y poco más de mil doscientos kilómetros para la Argentina. Los intereses en juego de ambos lados, sumados a la resistencia de la Provincia de Santa Cruz (en donde se perdería territorio debido a la poligonal) demoraron la solución hasta 1999.

En una investigación sobre el conflicto por los Hielos Continentales, Laurence Allan concluye que la nueva política exterior ‘adaptada al pensamiento económico liberal de la administración Menem [...] devaluó la influencia geopolítica tradicional en la política exterior argentina’ (Allan 2007: 749). Las observaciones de Allan están en sintonía con los postulados de esta tesis acerca de la relación entre identidad y política exterior.

En un extremo, el gobierno de Menem con su nueva política exterior concebida en términos geo-económicos, vio la resolución territorial como crucial para la integración económica con Chile, y más ampliamente para la integración regional en general. Visto de este modo, la pérdida potencial de un espacio de territorio nacional proporcionalmente insignificante era un pequeño precio a pagar. Sin embargo, esta visión chocó con conceptos nacionalistas del territorio argentino de larga data como teniendo valor en sí mismo, irreducible a otros valores y no negociable (Allan 2007: 752).

Mientras que la territorialidad como un componente de la identidad nacional permaneció sin problemas, e incluso fue promovida, por la política argentina hacia Chile moldeada por conceptos geopolíticos tradicionales, el gobierno de Menem y su énfasis geo-económico

en las relaciones bilaterales amenazó directamente ese componente territorial de la identidad argentina, subordinando el territorio a otros asuntos (Allan 2007: 759).

Esta amenaza a la identidad nacional fue vista de manera intensa en las provincias del sur argentino. En particular, la Provincia de Santa Cruz lideró la resistencia, no sólo desde el gobierno (por entonces a cargo de Néstor Kirchner) sino también desde los partidos políticos y la sociedad civil. No es casualidad que el nacionalista Partido Fuerza Republicana, liderado por el General retirado Antonio Bussi, encabezara las protestas en ocasión de un viaje del Vicecanciller Juan Carlos Olima a Río Gallegos. Incluso el Obispo de Santa Cruz haría saber su opinión al respecto al decir que ‘no podemos llorar como mujeres sobre aquello que no defendemos como hombres’. Guido Di Tella no tardó en reaccionar, afirmando que quienes se oponían al arreglo con Chile eran nada más y nada menos que ‘dinosaurios’ (citado en Allan 2007: 655-6). La disputa verbal, sin embargo, no sirvió para mucho y la discusión quedó trabada en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, en donde una coalición de partidos de la oposición, incluyendo a diputados del PJ, frenó la aprobación de la ‘poligonal’.

Por distintos motivos, el debate quedó paralizado hasta 1996 cuando el gobierno de Menem intentó una segunda vuelta de negociación interna. En abril de ese año, el gobierno y los habitantes de Santa Cruz se movilizaron hacia el Perito Moreno y en un acto que contó con la presencia de unas 1500 personas dejaron en claro que su oposición al acuerdo con Chile seguiría firme. Meses después, Kirchner dejó en claro nuevamente su posición al afirmar que si los oficiales de la Cancillería conocieran la zona o al menos la hubieran visto por televisión, ‘hubieran dibujado una poligonal mucho mejor que la que hicieron en un bar’ (citado en Allan 2007: 764). Una reunión de Menem con su par chileno Eduardo Frei sirvió para bajar los ánimos. La reunión había acordado un protocolo adicional en torno al uso de los recursos de agua en la zona de los hielos. En diciembre de 1996, el gobierno consiguió la aprobación de la Comisión de Relaciones Exteriores y apuntó a su aprobación en la Cámara para 1997. Las elecciones legislativas de 1997, sin embargo, alteraron el paisaje político. El FREPASO ganó los espacios perdidos por el PJ y en diciembre de 1997 Guido di Tella reconoció que sería muy difícil conseguir la aprobación del Congreso. La alternativa consistió, sin embargo, en diseñar una nueva poligonal que satisficiera los

intereses del gobierno y la oposición. Para esto, tres legisladores de renombre como Fernando Maurette (PJ), Marcelo Stubrin (UCR) y Guillermo Estevez Boero (PS) trabajaron durante 1998 en el diseño de un nuevo trazado en diálogo con sus pares del Congreso chileno. Tal fue el consenso logrado que Cristina Fernández de Kirchner fue la única diputada miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores en oponerse. Hacia fines de 1998, la ratificación estaría lograda y hacia mediados de 1999 pasaría a ser ley.

El caso de los Hielos Continentales ilustra, a partir de esta breve síntesis, de qué manera la nueva identidad propuesta por Menem chocaría con una tradición nacionalista y territorialista de política exterior. También señala de qué modo Menem y Di Tella tendrían que resignar posiciones, dar lugar a los partidos de la oposición (y a los disidentes peronistas) en la construcción de una propuesta y entablar así una solución que fuera más digerible para todos los sectores.

La relación con Brasil también avanzó en un sentido positivo bajo el gobierno de Menem. Desde una lectura constructivista, Roberto Russell y Juan Tokatlian (2003) analizan el lugar de Brasil en la política exterior argentina y presentan tres hipótesis: (a) la visión argentina de Brasil nunca tuvo elementos propios de una cultura de enemistad; (b) la visión preponderante desde el origen de la nacionalidad argentina hasta principios de los ochenta fue de rivalidad y (c) a partir de los años ochenta incorporó elementos de la cultura de amistad. Esta cultura de amistad es la que intentó profundizar el gobierno de Carlos Menem, quien encontró en Collor de Mello un interlocutor muy abierto que comulgaría con sus ideas generales de modernizar las economías, abrir los mercados y proponer esquemas de integración regional que dieran lugar posteriormente a esquemas de integración continental. No es casualidad que Menem y Collor hayan abrazado la idea de una zona de libre comercio hemisférica en tanto reflejaba un esquema aperturista y de libre comercio. Claro que Menem tuvo luego que negociar de otro modo con Itamar Franco y con Fernando Henrique Cardoso y ahí las convergencias y divergencias se distribuirían de modo relativamente parejo.

Desde el realismo periférico, la idea central de Escudé era que la alianza estratégica con Brasil tenía el triple propósito de ‘promover una intensa integración económica

subregional'; 'ponerle límites a la alianza con Estados Unidos' y 'contribuir también a disuadir el potencial aventurerismo de algunos sectores chilenos' (Escudé 1999: 75). Para Escudé:

Esta es la ecuación de la política exterior de Menem. Esencialmente, es una política que está dictada por un valor: el fomento del desarrollo económico y, con él, el bienestar de los argentinos. El mecanismo elegido es el de dos alianzas complementarias que se contrapesa, con Estados Unidos y con Brasil. De esta manera, se maximizan las oportunidades comerciales y financieras, a la vez que se compra seguridad al menor precio posible (Escudé 1999: 86).

La alianza con Brasil implicaba desde el realismo periférico apoyar su candidatura a convertirse en un miembro permanente del Consejo de Seguridad, lo que también implicaba abandonar la tradicional posición argentina de proponer un asiento rotativo ante un (supuesto) Consejo de Seguridad reformado. La Argentina, para Escudé, no podía apoyar a Estados Unidos en el Golfo sin apoyar a Brasil en el Consejo de Seguridad:

Ciertamente, la guerra del Golfo fue para la alianza argentino-norteamericana, lo que la aspiración brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad es a la alianza argentino-brasileña, y es por ello que resulta imperativo que el gobierno argentino apoye a Brasil en ésta y otras cuestiones similares. De lo contrario, el esquema no cierra. Argentina no puede competir por ese asiento en el Consejo (Escudé 1999: 76).

Reconociendo los avances logrados en la relación con los Estados Unidos, Escudé diría que 'lo único que falta para que la adhesión de la política exterior argentina a los principios del realismo periférico sea perfecta, es que el gobierno argentino finalmente apoye la candidatura brasileña al Consejo de Seguridad' (Escudé 1999: 86). Del mismo modo, aunque analizando el modelo desde afuera, Raúl Bernal-Meza (1998) sostenía que la oposición de la Argentina a la candidatura de Brasil al Consejo de Seguridad no era una contradicción con su propio modelo de política exterior. Si la Argentina era ahora liberal, cooperativa, abierta, etc. nada impedía apoyar a Brasil a un asiento permanente. La oposición a Brasil era el reflejo de viejas pujas entre los dos países por la hegemonía regional. El gobierno de Menem, sin embargo, y apartándose del libreto del realismo periférico, nunca apoyó la candidatura de Brasil



al Consejo de Seguridad en calidad Miembro Permanente, reflejando de este modo que la identidad internacional en clave liberal tendría sus limitaciones y que los sectores más nacionalistas no estarían dispuestos a ceder también esta cuestión.

En cuanto a la integración regional, el gobierno de Menem impulsó al Mercosur apenas llegado al gobierno. En 1990, la Argentina y Brasil reafirmaron la intención de concretar el proceso de integración en el que se venía trabajando. Como consecuencia, mediante la firma del Acta de Buenos Aires, se creó el Grupo Mercado Común (GMC). El Acta de Buenos Aires significó abandonar el mecanismo gradual y selectivo de liberalización comercial y su reemplazo por reducciones arancelarias automáticas y generalizadas. En septiembre de 1990 se realizó la primera reunión del GMC en la que se reafirmó el propósito de armonizar las políticas macroeconómicas y se estableció un cronograma de reducciones arancelarias que finalizaría en 1994. El proceso de negociaciones culminó el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción que estableció formalmente el Mercado Común del Sur.

Otro paso asociado a la evolución del bloque en torno a la integración perseguida por el mismo, fue la firma del Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994 en la VII Reunión del Consejo del Mercado Común. El mismo establecía que el MERCOSUR iniciaría el camino hacia la unión aduanera a partir del 1º de enero de 1995 y consistía en unificar el AEC para el 85% del universo arancelario, con un promedio del 14% y un máximo del 20%.

Como resultado de estas iniciativas, el comercio de la Argentina con el MERCOSUR pasó de US\$ 2.700 millones en 1990 a casi US\$ 13.700 millones en 1996, esto es un crecimiento anual promedio de 29%. Con Brasil, el crecimiento mantuvo un patrón similar, pasando de un comercio bilateral total de US\$ 1.358 millones en 1987 a US\$ 11.900 millones en 1996. El otro salto marcado que experimentó la Argentina fue en el comercio bilateral con Chile, pasando de US\$ 350 millones por año en la década del 80 a casi US\$ 3.000 millones en 1996 (de la Balze 1997: 104)

En octubre de 1996, entró en vigencia el Acuerdo de Complementación Económica (ACE N°35) entre Chile y el MERCOSUR, y así lo hizo también el ACE N°36 en febrero de 1997 dando lugar a un acuerdo de libre comercio con Bolivia.

A pesar de las dificultades por las que atravesó el Mercosur, Carlos Menem intentó siempre encontrar una salida negociada y evitar rupturas con el resto de los países del bloque, en particular con Brasil. La gestión del Mercosur implicó en este sentido un alto grado de diplomacia presidencial que aunque resolvió los problemas ‘calientes’ del Mercosur no trabajó a favor de la profundización institucional. Esto se vio en 1991, con la discusión en torno a la venta de trigo subsidiado por parte de Estados Unidos a Brasil; en 1992 con las protestas de la industria argentina o la amenaza de Paraguay de salirse del bloque; en 1993 con la puja entre la Argentina y Brasil por la definición de un arancel externo común que terminó acercándose al promedio brasilero y no a las pretensiones argentinas; en 1996 con los conflictos en el sector automotriz o en 1997 por el sector azucarero. La diplomacia presidencial, sin embargo, no sólo apagó incendios sino que tuvo un rol crucial en los avances que diera el Mercosur, por ejemplo en 1994 en Ouro Preto o en 1996 en San Luis.

El Mercosur fue uno de los asuntos de política exterior que, junto con la relación con los Estados Unidos, más tiempo ocupó al Presidente, el Canciller y el Ministro de Economía. La principal observación que esta tesis presenta del Mercosur es que, luego del análisis de discurso y las acciones llevadas a cabo, se puede afirmar que el Mercosur no sólo implicaría la creación de un espacio regional de economías integradas sino también una herramienta clave para anclar las transformaciones domésticas que Menem intentaría llevar adelante. Es por este motivo que el Mercosur ocupó un lugar importante en la construcción de una nueva identidad internacional: no por vocación latinoamericanista sino por vocación de transformación del estado y la economía argentina. Esta situación es la que explica la aparente paradoja de hacer del Mercosur un elemento de la identidad internacional de la Argentina *pero* limitada a los aspectos económicos. Dicho de otro modo, el Mercosur no fue visto como un espacio político para construir un bloque de poder y de identidad regional diferenciado del mundo ni mucho menos de Occidente. El Mercosur fue visto como un instrumento que (a) ayudara a consolidar las transformaciones domésticas del país y (b) ayudara a insertar al país en el mercado mundial desde una posición negociadora más fuerte.

Hasta que no medie una diferente contratación, los destinos nacionales de los miembros del Mercosur se potencian pero no se confunden en la integración (Cisneros 1998: 89, nota del compilador).

Argentina y Brasil, junto con sus vecinos, decidieron hace años abordar el proceso mundial de globalización a través de la forma de inserción que más le conviene: el regionalismo abierto. Eso es hoy el Mercosur, un pacto básicamente económico (Cisneros 1998: 92, nota del compilador).

Si el Mercosur era ‘el eje de nuestra acción’ en América Latina y esa acción era esencialmente económica, la política exterior de la Argentina hacia la región no buscaría hegemonía regional, ni balances de poder, buscaría mercados. Para esto, el Mercosur sería clave. Este argumento explica por qué para la Argentina no habría una contradicción entre el Mercosur y el ALCA en términos de identidad internacional. Si la Argentina definía su identidad hacia Estados Unidos como de ‘amistad’ y lo mismo se hacía hacia la región (en particular hacia Brasil) ¿por qué no era posible unir amigos? Las limitaciones a este proyecto eran sustanciales. No hace falta aclarar que la propia administración de Menem se opuso el ALCA, pero no por una cuestión política sino por una cuestión esencialmente racional y de cálculo económico: dada las circunstancias, el ALCA no era viable. Pero incluso hasta 1999, sin embargo, Guido Di Tella contemplaría la posibilidad de un ingreso de la Argentina, junto a sus pares del Mercosur, al ALCA. Así, el regionalismo sudamericano no era un punto de llegada sino más bien un punto de salida y por lo tanto sudamericanismo y panamericanismo no eran opciones excluyentes sino complementarias en términos identitarios.

Esta creación regional [el Mercosur] es la que nos da oportunidades para afrontar con éxito proyectos mayores, como el hemisférico ALCA. Solos seríamos apenas una presa del comercio norteamericanos; desde el Mercosur, somos un socio interesante y respetable (Di Tella 1999).

Y Jorge Bolívar observaría:

[L]a nueva política exterior argentina ofrece una fuerte identidad continental americana – que va desde la alianza estratégica con los Estados Unidos a la integración de un mercado

común [...] constituyendo uno de los regionalismos más atractivos y dinámicos de la sociedad global (Bolívar 1998: 216).

### *La salida del Tercer Mundo*

Si la Argentina deseaba regresar al Primero Mundo, lo primero que tendría que hacer era salir el Tercer Mundo. Este cambio de rumbo se vio reflejado en una cuestión específica y en un proceso de más largo aliento. La cuestión específica tiene que ver con la salida de la Argentina del Movimiento No Alineados (NOAL). El proceso más amplio tiene que ver con la relación entablada con los países de África y de qué modo reflejaron la nueva identidad internacional del país. En esta sección, analizamos, primero, la salida del NOAL contrastando los años previos con los de Menem; segundo analizamos el enfoque general adoptado con África.

La Argentina ingresó al Movimiento No Alineados en la Conferencia Cumbre de Argel de 1973 bajo el gobierno peronista de Cámpora. La motivación central estuvo dada por la identificación de la Tercera Posición con muchos de los postulados del NOAL, como ser el rechazo a la política de bloques, el apoyo al proceso de distensión, la coexistencia pacífica de estados con sistemas políticas diferentes y la oposición a la carrera armamentista tanto a nivel global como en las diferentes regiones.

En 1986, el Embajador Raúl Ricardes, quien tuviera un rol clave en la política del país hacia el NOAL, explicaba los términos de la participación argentina en el Movimiento de Países No Alineados del siguiente modo:

Este camino [la activa participación en el Movimiento], a partir de la asunción del gobierno constitucional en diciembre de 1983, ha sido y puede ser aún más profundizado en el futuro porque, entre otras razones, la Argentina ha logrado recuperar su prestigio y presencia internacionales, siendo la orientación y objetivos de su actual política exterior coherentes y compatibles con los principios y fines del Movimiento de Países No Alineados (Ricardes 1986: 55).

Lo interesante de la argumentación, sin embargo, era que el Embajador Ricardes vincularía la participación de la Argentina en el NOAL a partir de una definición de lo que ‘era’ la Argentina:

‘una Nación latinoamericana en vías de desarrollo, democrática y con vocación de incorporarse a los destinos de la región, siguiendo una conducta internacional fundada en principios y normas compartidas por todo el mundo ansioso de un orden más justo y equilibrado’ (Ricardes 1986: 55)

Para Ricardes, la participación en el NOAL contribuiría a ‘reducir los niveles de dependencia política y económica que hoy afectan gravemente a las naciones periféricas’ (55). La Argentina, para el diplomático, ‘necesita del apoyo del mundo en desarrollo para ampliar sus bases de legitimidad jurídica, moral y política en defensa de sus propios objetivos e intereses’ (55).

Tres años después, en octubre de 1989, las palabras de Domingo Cavallo darían cuenta del giro que comenzaba a operar la gestión de Menem en cuanto al NOAL

Desde Harare, la posición de la República Argentina [...] fue la de actuar como países moderadores, a fin de evitar que en los pronunciamientos, por ejemplo, se mencionara a los Estados Unidos de un explícito modo condenatorio. Esta tendencia se acentuó con nuestra participación en la reunión de Belgrado, ayudada por el hecho de que el país anfitrión – Yugoslavia – haya presentado un documento muy satisfactorio en cuanto a su contenido sustantivo y estilo de redacción, que hemos compartido porque implicaba poner al NOAL, no en una actitud de confrontación, sino de integración con los bloques liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética (citado en Russell 1990: 340).

Fue el propio Menem, sin embargo, quien, asesorado por Cavallo primero y luego por Di Tella, impulsaría la salida de este movimiento. En uno de sus primeros viajes, Menem asistiría a una cumbre del Movimiento para afirmar:

No reclamamos la autoridad de los indolentes. No aspiramos a la autoridad de los incapaces. No esgrimimos la autoridad de los ineficaces. No levantamos la voz de los que persisten en el error. Por el contrario, hablo desde una esencial conciencia de nuestros propios errores y desórdenes. Yo no llego hasta este honorable y magno ámbito para llorar sobre la desgracia de nuestra pobreza. No llego para pensar en complejos de inferioridad

frente a un mundo con enorme dificultades. No llego para reafirmar la peor de nuestras dependencias: la dependencia de pensar que nosotros mismos no tenemos culpa alguna de nuestros propios destinos.

[...] Nuestra unidad para la tarea que debemos proseguir no depende de ideologías ni de afirmaciones doctrinarias difíciles de conjugar. Más bien, es la acuciante necesidad de soluciones pragmáticas organizadas y sostenidas en el tiempo lo que nos acerca y nos motiva.

No se trata, pues, de definir nuestro movimiento como un bloque en contra de otros bloques políticos [...]

[...] No queremos ser un tercer mundo a la cola de la justicia y del progreso. No queremos ser el subsuelo de la humanidad. No queremos ser un universo en vías de desarrollo, como modo de perpetuar nuestra pobreza. Queremos ser parte de un nuevo mundo. [...] Vale recordarlo una vez más: existe un solo mundo, no tres [...] (citado en Corigliano 2003: 269).

A pesar de dejar en claro sus diferencias con el NOAL, ni Menem ni la Cancillería se sentían muy a gusto dentro del movimiento, situación que quedó evidenciada con la llegada de Di Tella como canciller a principios de 1991 y su cuestionamiento a la necesidad de permanecer en el NOAL. En una conferencia brindada en el CARI, Di Tella se preguntaría:

¿Para que sirve el Movimiento de No Alineados a un país como la Argentina que quiere estar en el Primer Mundo? (citado en Corigliano 2003: 270).

Si hasta la llegada de Di Tella, la Cancillería había podido mantener la permanencia de la Argentina en el NOAL, luego de su ingreso como Canciller, fue poco lo que pudo hacer. Una parte importante del cuerpo diplomático opuso resistencia a la retirada de la Argentina de este movimiento, en parte por razones jurídicas (nadie lo había hecho) y en parte por razones políticas (el apoyo del movimiento a la causa Malvinas). Estos dos elementos, sin embargo, poco le importaron a Di Tella, quien decidió presionar al Movimiento para demostrar luego que la orientación de la Argentina y la orientación del NOAL no iban en la misma dirección. Esta divergencia quedó explícita en la cumbre de Ghana.

La reunión del NOAL en Ghana, llevada a cabo entre el 2 y el 7 de septiembre de 1991, fue el último encuentro al que la Argentina asistió como miembro pleno. La propuesta argentina consistió en presentar una serie de puntos muy difíciles de digerir para el NAOL, como la defensa del pluralismo político, los derechos humanos, la libertad de prensa y, más importante aún, redefinir la identidad del NOAL para que dejara de ser 'autosuficiente y aislado' para estar 'interrelacionada con los Estados desarrollados' (Corigliano 2003: 271). Las propuestas argentinas, como cabía esperar, no tuvieron mucho eco en el movimiento, quedando explícita la diferencia de orientaciones y dejando la puerta abierta para el retiro de la Argentina del NOAL. Días después, el 19 de septiembre de 1991, Menem anunciaría el retiro de la Argentina del NOAL. La justificación más inmediata fue que el movimiento había rechazado casi todas las propuestas presentadas por la Argentina. La justificación más de fondo fue que el movimiento 'ya no tiene razón de ser, porque existe un solo mundo y en él está nuestro país' (citado en Corigliano 2003: 274).

Como era de esperar, los sectores nacionalistas de la diplomacia y el peronismo se manifestaron en contra y los sectores liberales a favor. Esto incluyó, como era de suponer, el apoyo del Ministro de Economía, Domingo Cavallo y del asesor presidencial Alvaro Alsogaray. Manteniendo su tradicional principismo, la UCR se manifestó contraria a la decisión del gobierno, acusando la 'pérdida de independencia' que esto implicaba. El propio Caputo diría que la decisión era 'exagerada' y apuntaba a ser un 'gesto complaciente' para los Estados Unidos. Luis Zamora, Diputado del Movimiento al Socialismo (MAS) sería más radical aún, afirmando que la salida del NOAL era un gesto típico de un gobierno 'títere de los Estados Unidos' y 'otro acto de sumisión a Bush y al FMI' (citados en Corigliano 2003: 274). El punto interesante en relación a quienes afirmaban el retiro del NOAL como un gesto de alineamiento con los Estados Unidos es que, de acuerdo a las declaraciones de los embajadores norteamericanos en Naciones Unidas y en Buenos Aires, Estados Unidos prefería que la Argentina permaneciera en el NOAL. La razón era que una Argentina aliada de Estados Unidos podía ser mucho más efectiva *dentro* del NOAL que *fuera* de él, de modo de transformar al movimiento 'desde adentro'.

A pesar de la resistencia encontrada, la Argentina cerró un capítulo con el NOAL, dejando en claro que su identidad internacional no coincidía con su participación en dicho movimiento. Tiempo más tarde, Guido Di Tella reflexionaría sobre la salida del NOAL del siguiente modo:

Este placer de estar en el Tercer Mundo es un placer muy extraño, porque yo comprendo que si un país del quinto o del cuarto mundo llega al tercero, esté contento, le parezca una gran meta; pero me parece que para países que estuvieron arriba de eso, por lo menos en términos numéricos, descender a ese nivel es realmente un percance y hacer del percance una meta es realmente un acto de masoquismo (Di Tella 1992:263).

Y años más tarde, lo recordaría del siguiente modo:

En ese momento en el cual el mundo había terminado su conflicto, nosotros queríamos ser no-alineados, porque estábamos alineados con el bloque comunista. Pero era una agrupación dedicada a molestar a los países más desarrollados, a los países más modernos, a los países con los cuales tenemos culturas parecidas e incluso tenemos hasta relaciones familiares, nosotros con esos países estábamos peleados. En cambio nos sentábamos con un grupo de países los cuales no sé, una minoría, unos veinte países eran países con los cuales había intereses comunes. Hay otro grupo de países, que son patéticos, es una desgracia, pero que no tenemos nada en común y no podemos visualizarlos como miembros colectivos de un grupo de esa naturaleza, es absurdo, es ridículo, honestamente es enfermizo. Pero yo digo, que un país como Ruanda sea un país del tercer mundo y no-alineado vaya y pase, con las desgracias que le han ocurrido uno puede entender, pero un país que pretende más y tiene posibilidades de ser mucho más, que lo que fue en el pasado y lo que puede ser ahora, que se regodee en ser un país no-alineado es una situación francamente enfermiza. Eramos un país proliferante, nosotros habíamos retenido para la Argentina el derecho a desarrollar la bomba atómica, a desarrollar misiles que podían transportar bombas atómicas, a misiles bélicos. Por suerte, en el orden de las armas químicas y biológicas nunca hicimos nada. El mundo nos miraba con franca molestia, que nos llenaba de gran satisfacción, porque nosotros como todo adolescente, porque eso era la Argentina, llamábamos la atención de los padres portándonos mal y conseguía la atención del mundo. La Argentina tenía la tecnología y podía desarrollar la bomba atómica y con el tema misilístico era la misma historia y la molestia internacional nos llenaba de satisfacción y no de preocupación (Di Tella 1995).



Más allá de la salida del NOAL, acto simbólico y político a la vez, el caso de la política exterior hacia los países de Africa merece unos párrafos en tanto muestra de qué manera también en las relaciones con los países africanos aparece la identidad argentina en reconstrucción. Lo que sigue reseña brevemente la orientación de la Argentina hacia Africa antes de Menem y los cambios operados durante su gobierno.

Que Africa ocupó históricamente un lugar marginal en la política exterior argentina es algo que nadie discute. Gladys Lechini (2006: 29) caracteriza las relaciones entre la Argentina y Africa como ocupando un bajo perfil, una escasa densidad y una falta de continuidad. Para la autora (: 46), el patrón histórico de la política argentina hacia Africa ha sido uno de 'impulsos' políticos (voto en la ONU por el tema Malvinas, NOAL), ideológicos (lucha contra el comunismo) o comerciales (búsqueda de mercados) que nunca llegaron a sedimentar como políticas consensuadas y permanentes.

Los primeros impulsos llegaron de la mano del desarrollismo. Fue el gobierno de Arturo Frondizi en presentar el primer 'Plan de Presencia Argentina en Africa' con el objetivo de apoyar los procesos descolonización, buscar aliados políticos en Naciones Unidas y aumentar el comercio hacia la región (Lechini 2006: 50). El segundo impulso fue el de Arturo Illia, quien durante su gestión abrió embajadas en Sudáfrica, Marruecos, Nigeria, Ghana, Argelia, Senegal y Liberia. El tercer impulso se dio en 1973 con el regreso de Perón al poder. El impulso peronista se inscribe en la doctrina de la Tercera Posición en general y en el ingreso del país al NOAL en particular. El cuarto impulso fue de carácter comercial y tuvo al Proceso como protagonista. Enfrentando políticas proteccionistas, el gobierno militar comenzó a mirar al Africa como un mercado alternativo abriendo consejerías económicas en Sudáfrica, Argelia, Costa de Marfil, Egipto, Kenya, Libia, Marruecos y Nigeria. El quinto impulso también tuvo como protagonistas a los militares en ocasión del conflicto en Malvinas en 1982. El gobierno de Galtieri buscó el apoyo de los estados africanos a partir de un diálogo activo e invitaciones a varios jefes de estado a visitar Buenos Aires. Estos cinco impulsos reflejan un perfil muy específico, basado en la búsqueda de mercados y votos. Hasta el regreso de la democracia en 1983, ningún presidente o canciller argentino visitó oficialmente algún país africano.

La orientación de la Argentina hacia Africa tuvo un giro importante con Raúl Alfonsín. Hasta entonces, la Argentina había tenido una política ambigua hacia Sudáfrica, condenando el apartheid a nivel multilateral (para tener buena recepción en Africa negra) y manteniendo relaciones bilaterales con Sudáfrica. En 1986, Alfonsín rompió relaciones diplomáticas con Sudáfrica, buscó aproximarse a Africa Subsahariana y redimensionar el papel argentino en el NOAL (Lechini 2006: 55). La tradición normativa fue quizás uno de los elementos clave con que Alfonsín encaró la relación con Africa. Esto se pudo apreciar en su discurso en Naciones Unidas de 1984:

Africa es un continente hermano de América Latina, cuyas aspiraciones y reclamos compartimos [...] Hoy no podemos dejar de expresar nuestra profunda preocupación por la situación de Africa meridional, en la que subsisten estructura coloniales y de discriminación racial, en violación del derecho y la moral internacional [...] Namibia debe ser independiente de una vez y para siempre. El injusto sistema del apartheid debe ser eliminado definitivamente. Quienes lo sufren, seguirán contando con el apoyo del mundo civilizado (citado en Lechini 2006: 56).

Al llegar Menem al gobierno en 1989, la orientación argentina hacia Africa sufrió un número de modificaciones. Que el nuevo ambiente internacional influyó en el cambio de orientación es algo difícil de discutir. Pero la variable central se relaciona con la orientación que el gobierno de Menem le daría a toda su política exterior en función de las transformaciones domésticas puestas en marcha. Analizando la gestión externa de Menem, Gladys Lechini señala la ‘ausencia de una estrategia argentina que intente diagramar alguna política dirigida a Africa, en función del bajo perfil en la reformulación de políticas para el llamado Tercer Mundo y los No Alineados, abandonando en este sentido las líneas de la administración Alfonsín’ (2006: 75). Para Lechini, Menem abandonó el enfoque político llevado adelante por Alfonsín y retomó un enfoque comercial y pragmático, cerrando cinco embajadas y cambiando ‘las prioridades, los medios y las estrategias’ (75).

En la visión del gobierno de Menem, Africa representaría una región repleta de estados con inestabilidad política, estancamiento económico y pobreza, de poca utilidad para la reconstrucción del perfil internacional del país. Por el contrario, el gobierno se representaba como un ‘alumno ejemplar’ en condiciones de ‘ofrecer su

experiencia' en materia de estabilidad, privatizaciones y apertura comercial. Si Alfonsín apoyaba la independencia de los estados africanos y defendía el principio de auto-determinación, Domingo Cavallo diría años más tarde: 'los países africanos no pueden ser una nación porque tienen cincuenta dialectos. Son tribus' (citado en Lechini 2006: 80).

En este sentido, la Argentina estructuró sus relaciones en virtud de varios criterios. Por un lado, se puede observar cierto *patronizing* con Nigeria, Sierra Leona, Mali y Ruanda. Por otro lado hubo un diálogo en términos más igualitarios con Mozambique, Angola y Zimbabwe. Hacia el norte, es posible identificar 'relaciones alineadas' (*vis a vis* Estados Unidos) con Marruecos y Egipto. Por último, se puede hablar de una dilución de Africa del Sur en el contexto más amplio del Atlántico Sur como Zona de Paz y Cooperación. La Argentina, junto a Brasil, cumplió un importante rol para resignificar al Atlántico Sur no como un espacio de confrontación con el Atlántico Norte sino como una zona que incorporaba el *standard* occidental de democracia, mercado y derechos humanos. Al decir de Guido Di Tella:

Los estados miembros de la zona nos hemos comprometido a respetar la soberanía e integridad territorial y a fomentar la democracia, los derechos humanos y las libertades civiles, así como a aunar esfuerzos en pro de la no proliferación y la desnuclearización y a cooperación en la lucha contra el narcotráfico [...] La Argentina está firmemente convencida de que debe iniciarse una nueva era en el Atlántico Sur, como área libre de tensiones, lugar de encuentro de culturas diversas comprometidas con los ideales humanistas y con el deseo común de progreso y bienestar (citado en Lechini 2006: 97).

Si Alfonsín rompió relaciones con Sudáfrica, Menem se encargó de restablecerlas. Aunque las condiciones fueron distintas, ya que al asumir Menem Sudáfrica ya comenzaba un proceso de democratización racial, el gobierno argentino manifestó su intención de reanudar lazos diplomáticos incluso antes de que Sudáfrica aboliera por completo las estructurales legales del *apartheid*. El 8 de agosto de 1991, la Argentina y Sudáfrica restablecieron lazos diplomáticos. Para Di Tella, la decisión argentina formaba parte

de nuestro compromiso con la presión internacional tendiente a asegurar el establecimiento de una sociedad democrática y justa en Sudáfrica, basada en el principio

de u “un hombre, un voto” y en la eliminación total de la discriminación racial (citado en Lechini 2006: 174).

Aunque la justificación apunta a la dimensión política de la relación, Gladys Lechini sostiene que una segunda lectura del caso sugiere un interés sustancial en recomponer las relaciones para atraer inversiones (en particular el sector minero) y captar nuevos mercados. El pragmatismo comercial, según la autora, influyó más que el principismo político (Lechini 2006: 175-7). A esto se agregó el natural interés de Menem en ganar protagonismo internacional y constituirse en el primer mandatario americano en pisar suelo sudafricano luego de las elecciones del 94 que dieron por ganador a Nelson Mandela. Lechini concluye:

De este modo, los acercamientos políticos apuntaron a desarrollar una macro-relación que habilitase la intensificación de las micro-relaciones, en consonancia con el modelo interno desarrollado. Fue sólo otro nuevo impulso, que, a pesar de posibilitar el crecimiento de las relaciones comerciales, no se encuadró en un diseño de políticas, pues las prioridades pasaban por otras geografías (Lechini 2006: 220).

#### *Las (des)malvinización de la política exterior*

Por la naturaleza de la cuestión Malvinas, su pasado sinuoso, su densidad en materia jurídica, diplomática y militar, un estudio en profundidad va más allá de lo que esta tesis pretende realizar al respecto. La literatura dedicada a la cuestión Malvinas es creciente y un tratamiento intenso en cuanto a su lugar en la identidad argentina ameritaría ciertamente una tesis sólo a tal efecto. Uno de los trabajos que mejor desarrolla el lugar de la ‘causa Malvinas’ en la identidad nacional es el libro de Vicente Palermo *Sal en las Heridas* (2007) en donde el autor analiza en profundidad de qué modo la causa Malvinas vino a representar uno de los puntos más significativos de la propuesta nacionalista de identidad nacional e internacional. Es en ‘la causa’ Malvinas en donde el nacionalismo estará presente en sus tres dimensiones: territorial, decadentista y unanimista.

En otras palabras, si Malvinas tiene un excepcional valor simbólico, es porque la forma en que miramos las islas es una forma poderosa –nos es difícil sustraernos a ella – de mirar el mundo y de mirarnos a nosotros mismos. Hablar de Malvinas no es solamente hablar de la

relación entre el archipiélago y la nación, sino primordialmente de nuestro nacionalismo – un modo particular de concebir la nación, que tiene por valores central una supuesta o deseada unidad cultural y espiritual del pueblo, para la cual el Estado es muchísimo más importante que la República, y en la que la oposición a los “externo”, o antinacional ocupa un papel dominante en la definición de la identidad nacional (Palermo 2007:16-7).

Para Palermo, el discurso nacionalista de la identidad nacional se funda en la idea de que los argentinos no son tan nacionalistas como deberían ser y que una comparación con otros países, típicamente Brasil y Chile, refleja la ausencia de un sentimiento nacional. Así el nacionalismo se representa como una carencia y es esa carencia la que permitió la pérdida de territorios y la decadencia argentina. Los argentinos, en este discurso, no supieron construir un proyecto de país que exprese los sentimientos de toda la nación y por lo tanto la historia argentina es la historia de la construcción de la patria y la amenaza siempre presente de la anti-patria o la anti-nación. La pérdida de las Malvinas en manos de los ingleses no haría otra cosa que empeorar la situación. El territorio está partido, incompleto y por lo tanto la identidad está fragmentada.

La Argentina se vive incompleta, mutilada: le han cortado un pedazo de su tierra sino de sí misma. Estamos acostumbrados a ver en el conflicto Malvinas un resabio del colonialismo; pero no es ningún resabio, es el fruto más pesado de nuestro nacionalismo, que hace que nos percibamos a nosotros mismos mutilados, ya no solamente en nuestro territorio sino en nuestra identidad; para quienes así sienten y piensan, el tiempo no ha pasado (Palermo 2007:20-1).

No es, por tanto, que la causa Malvinas logre expresar nuestra identidad; creo sí que logra algo diferente: expresar mejor que ninguna otra las propuestas identitarias del nacionalismo argentino contemporáneo, que son muy efectivas, pero no invencibles (Palermo 2007: 34).

En relación al gobierno de Alfonsín, la política exterior de Menem hacia Malvinas estuvo marcada por continuidades y cambios que obedecieron a cómo el asunto pasó a formar parte de la política exterior en su marco más amplio en un gobierno y el otro. Durante Menem, la obsesión por las Islas fue un tema que ocupó buena parte de su política exterior al igual que durante el gobierno de Alfonsín. En el período

menemista, sin embargo, la política hacia las Islas fue cobrando distintos matices y sólo se puede entender si se la inscribe en la reconstrucción de la identidad internacional que Menem llevaría adelante. Ansioso por recomponer la relación con el Reino Unido, en febrero de 1990 tendría lugar la reapertura de las embajadas, como consecuencia de los acuerdos de Madrid de 1989, concluidos por Menem pero comenzados por Alfonsín.

La fórmula del paraguas posibilitó que las posiciones encontradas de la Argentina y Gran Bretaña en torno a la cuestión Malvinas no impidieran avanzar en otros campos de la relación bilateral. Así, la fórmula, ‘congeló’ la discusión por la soberanía al mismo tiempo que habilitó un espacio para avanzar en todo el resto de la agenda bilateral. Vicente Palermo sugiere que la fórmula-paraguas fue un paso en la dirección contraria a ‘la causa’ Malvinas: ‘apunta a la cooperación e integración de formas múltiples lejanas de un encuadre de soberanía territorial. En verdad – sigue Palermo – el paraguas protector tiende a hacer digeribles domésticamente avances en términos de cooperación, desterritorialización del conflicto, etcétera, que sin él podrían ser más fácilmente criticados por una oposición oportunista (Palermo 2007: 321). En este marco, el cambio introducido por el gobierno de Menem en la cuestión Malvinas fue producto de la necesidad de romper la impasse de la situación y despejar un frente de conflicto que entorpecía la puesta en práctica de una diplomacia esencialmente económica orientada a los países capitalistas desarrollados (Russell 1990: 335). El propio Lucía García del Solar, principal negociador de los acuerdos que llevaron al restablecimiento de las relaciones, admitiría en febrero de 1990 la estrecha relación entre diplomacia y economía que orientaría toda la política exterior de Menem:

Ahora se abre un período de normalización diplomática que va a crear compromisos e intereses recíprocos comerciales importantes y todo ello contribuye a que tengamos que hablar con ellos más que antes y que se formen lobbies por parte de los propios ingleses a favor de la Argentina (citado en Russell 1990: 336).

Guido Di Tella decidió que los votos en la ONU eran muy costosos en tanto imponían compromisos en otros temas y otros países lejanos y por lo tanto recortó el debate al Comité de Descolonización. Por ese motivo, la oposición lo acusó de haber descuidado la asamblea de la ONU como ámbito para resolver el conflicto. Dicho de

otro modo, la defensa de la causa Malvinas en la Asamblea y otros foros multilaterales involucraba una pérdida de identidad en tanto la Argentina terminaba apoyando votos ajenos a su historia, intereses y voluntad de proyección internacional en clave occidental. Por el contrario, Di Tella optó por el diálogo directo con el Reino Unido, y también con los isleños, algo inédito en la postura tradicional argentina, apuntando a ganar confianza, credibilidad y ser considerado más un igual que un tercermundista. Di Tella mantuvo más de 30 encuentros con su par británico y así consiguió que Menem se convirtiera en el primer presidente argentino al que le abrieron las puertas del Palacio de Buckingham después de la guerra.

Por otro lado, la llamada ‘política de seducción’ hacia los isleños no fue otra cosa que una política de identidad: “ahora somos otros, más civilizados, más democráticos y tolerantes y por lo tanto no les haremos daños, vengan con nosotros que respetaremos su forma de vida tal cual ésta”. Esta observación coincide de algún modo con el análisis de Palermo acerca de la gestión de Di Tella:

Di Tella encaró Malvinas en clave ajena a las del resentimiento y la “dignidad” inherentes a la causa Malvinas. Colocando el objetivo de la buena inserción internacional argentina en un nivel por lo menos tan prioritario como el de avanzar en la cuestión Malvinas, caía de su peso la necesidad de hacer patente que la transformación política (y económica) se acompañaba con un modo diferente de percibir el conflicto y a los isleños (Palermo 2007: 324).

Lucio García del Solar dirá que con la gestión de Guido Di Tella ‘se perdería todo lo que se había ganado desde 1965 [...] sobre todo lo que se había recuperado después de la guerra, que era la dignidad’ (citado en Palermo 2007: 324).

En definitiva, la política exterior de Menem hacia Malvinas trabajó a favor de separar la ‘cuestión’ Malvinas (como asunto de agenda) de la ‘causa’ Malvinas (como asunto de identidad). En este sentido, el abandono del normativismo fue también notorio en el caso Malvinas, en donde se optó por negociar directamente con Gran Bretaña, bajando el nivel de confrontación, seduciendo a los isleños y acercando posiciones en todos los temas que habían quedado fuera del ‘paraguas’. Este enfoque fue muy cuestionado no sólo por la oposición sin por los sectores más nacionalistas del peronismo. Respondiendo a quienes defendían una política dura, principista y

multilateral contra el Reino Unido y una política de aislamiento contra los isleños, Cisneros arremetía:

Ninguno de estos titanes del voluntarismo tenesaquista (andá a pegarle que te tengo el saco) se detiene nunca a explicar detalladamente cómo se hace para obligar a una potencia como Gran Bretaña a negociar lo que no está dispuesta a negociar [...] Cada jornada en que la Argentina crece y consolida su prestigio en el mundo adquirimos un poco más de capacidad de presión aquí, en Naciones Unidas, en el planeta y en donde cuadre. Abandonar esa línea y reemplazarla únicamente por un enfoque juricista dignísimo pero insuficiente significa retroceder a una política por culpa de la cual nosotros nos hemos terminado quedándonos con la razón y los ingleses con las islas. La Argentina de los campeones morales deben reposar [...] (Cisneros 1999).

Y meses más tarde diría:

Instalarse en una sola dimensión de la realidad –que es el caso del juricidismo – supone tomar verdadero aquel cuento de Borges. Un déspota imaginario encargó a sus cartógrafos un mapa escala uno a uno, de tal suerte que el plano terminó ocupando exactamente el mismo tamaño del país. Acto seguido, el gobernante ordenó que todos se mudaran a vivir en el mapa, abandonando el mundo real (Cisneros 1999).

Guido Di Tella se propuso en la cuestión Malvinas organizar una política de estado, esto es una política que contara con el apoyo del oficialismo y la oposición y asegurara continuidad en el tiempo más allá de los cambios de gobierno. Pretendió que la Alianza y el PJ hicieran con Malvinas lo que la UCR y el PJ habían hecho con el Mercosur: una política estable de común acuerdo. El éxito fue parcial, en parte debido a los gestos exagerados de la ‘seducción’ de Di Tella que causaron rechazo doméstico, en parte debido a una oposición por momentos muy normativa y poco proclive a aceptar las *nuances* de Di Tella y Menem. El perfil adoptado, sin embargo, perduraría durante su gestión y las islas sólo volverían a ser argentinas cuando Argentina fuera *otra*:

Respecto de si el Gobierno ha hecho lo necesario o lo suficiente para presionar a Gran Bretaña, yo le haría una contrapregunta: ¿cómo presiona usted a Gran Bretaña?, ¿cómo lo hace, más allá de una exhortación ética y moral y del reclamo jurídico ante las Naciones



Unidas? [...] El mensaje clave, la presión clara, se producirá cuando la Argentina tenga un producto bruto como el que debería tener (Cisneros 1996).

### *La nueva identidad y la oposición política*

Regreso al Primer Mundo, amistad con los Estados Unidos, desterritorialización con Chile, alianza con Brasil, desegurtización con la región, huída del NOAL, mercantilización de la relación con Africa, seducción a los kelpers...¿cuánto de esto fue aceptado y cuánto fue cuestionado? La orientación doméstica e internacional de Menem tuvo sus cuestionamientos dentro y fuera del partido. Carlos ‘Chacho’ Alvarez, por ejemplo, siendo electo Diputado por el Partido Justicialista, terminó rompiendo con Menem y organizando un grupo de peronistas disidentes que luego sería conocido como ‘el grupo de los 8’. En la visión de Chacho Alvarez el desafío del peronismo consistía en avanzar hacia una mayor democratización de la sociedad pero no en clave liberal sino en clave nacional: una suerte de ‘nacionalismo democrático’. Chacho Alvarez identificaría al Menemismo como un régimen conservador y corrupto, con un barniz de democracia electoral que escondía estructuras de poder autoritarias. Otro disidente, el Diputado Moisés Fontela, diría que ‘los liberales argentinos no son liberales. Son conservadores que subscriben la concentración del poder económico’ (citado en Leaman 1999:110). Este nacionalismo democrático no sería el discurso de un partido político en particular sino de los sectores disidentes dentro del peronismo, los sectores progresistas dentro del radicalismo y la izquierda moderada.

El nacionalismo democrático se opuso al liberalismo menemista en un número de cuestiones. Primero, el nacionalismo democrático cuestionó el debilitamiento de la división de poderes y el abuso de los decretos presidenciales. Para el nacionalismo democrático, el ‘verticalismo’ peronista reproducido con Menem era la peor forma de continuidad que podía ejercer el Partido Justicialista. Segundo, la democratización del poder económico fue vista como crucial. En la acusación de Alvarez, Fontela y otros disidentes, el régimen Menemista había acabado con el monopolio estatal para dar lugar al monopolio privado. Las empresas del estado habían sido privatizadas de manera poco transparente bajo la argumentación de que era urgente hacerlo y que la ‘burocracia paralizante’ sólo hubiera puesto trabas. Tercero, el nacionalismo

democrático buscó construir una distribución política diferente que minara las alianzas y los consensos que tenía el liberalismo populista. Esto se hizo, primero, en la constitución del Frente Grande que en marzo de 1994 logró una victoria importante en la Capital en las elecciones para elegir representantes a la Asamblea que reformaría la Constitución y, segundo, en la constitución del FREPASO, una fuerza política encabezada por la dupla opositora José Octavio Bordón y Chacho Alvarez. Por último, el nacionalismo democrático hizo una fuerte crítica a la ‘tiranía de la tecnocracia’, siendo Domingo Cavallo su principal exponente. En el discurso del nacionalismo democrático, era necesario recuperar la credibilidad de la política y demostrar que la democracia dependía de los políticos y no de los expertos. Esto no implicaba de ningún modo menospreciar los saberes especializados pero sí subordinarlos al campo de las decisiones políticas y no al revés.

Si los asuntos domésticos dividieron las aguas de manera bien clara, no sucedió lo mismo con la política exterior. A pesar de que las ‘relaciones carnales’ y la ‘seducción’ fueran cuestionadas, mucho de estos cuestionamientos tendrían que ver con las formas y los estilos antes que con la orientación general de la inserción internacional del país. Nadie presentó objeciones radicales e insalvables a los acuerdos limítrofes con Chile, nadie se opuso a la profundización del Mercosur ni a mejorar las relaciones con Estados Unidos. Aunque hubieron resistencias en cuanto a la salida del NOAL, la seducción a los malvinenses y otras cuestiones, lo que se puede afirmar es la ausencia de un discurso alternativo sustancialmente opuesto al discurso menemista. Al escribir sobre política exterior argentina en 1994, Roberto Russell observaba que ‘los niveles de consenso entre las fuerzas políticas más representativas del país son más altos de lo que el debate interno o las declaraciones públicas sugieren’ (1994: 5). Vale citar algunos párrafos de la oposición, que ilustran de algún modo lo expresado por Russell. Federico Storani, por ejemplo, proponía como política exterior

procurar la plena vigencia de los principios del Derecho Internacional como modo de alcanzar un nuevo orden internacional más justo, democrático y solidario.” “Profundización del proceso de integración regional del Cono Sur” que “incorpore la cooperación y coordinación en política exterior y de defensa.” “Mantener y mejorar las relaciones con los Estados Unidos en función de identificar objetivos comunes, de defensa del sistema democrático y republicano y en procura del desarrollo y bienestar de nuestros

pueblos.” “Establecer reglas claras que garanticen institucionalmente las inversiones (...) reconstruyendo una justicia independiente y la seguridad jurídica, hoy ausente.” “No descuidar la relación con la Unión Europea (...) como un camino para la diversificación y aumentar así la autonomía de la nación y de la región, que siempre es importante, si se quiere preservar la independencia.” “Actuar con honestidad y autenticidad en aquello que decimos defender de común acuerdo. En esta actitud, nuestra filosofía común hará que nos encontremos coincidiendo en temas tan importantes como los derechos humanos, la democracia, la justicia independiente, el terrorismo, el narcotráfico, la corrupción, el desarrollo económico, la deuda externa...(Storani 1997317) .

Chacho Alvarez no escaparía a esta idea de “lo que hace Menem pero sin corrupción y sin sobre-actuación”:

La primera propuesta, desde el Frepaso, es la necesidad de encontrar equilibrios y consensos en un país que se caracterizó por los excesos y por su repetida pendularidad. Así como es necesario salir de las falsas antinomias entre Estado-mercado, perfil exportador-mercado interno, apertura indiscriminada versus proteccionismo anacrónico, énfasis en lo industrial o en el apoyo a los servicios, etcétera, también es necesario salir definitivamente de la opción confrontación o alineamiento automático, en la relación con los Estados Unidos (Alvarez 1997320).

Nadie que hoy tenga posibilidades reales de gobernar la Argentina o incidir en sus políticas puede plantear relaciones de conflicto con los Estados Unidos porque, al margen de la existencia de un escenario multipolar, sabemos que, en la región, una buena y confiable relación con ese país es la llave de una mejor y más activa inserción en el nuevo orden económico internacional (Alvarez 1997320).

Russell señalaba la existencia de dos conjuntos de acuerdos fundamentales en materia de política exterior, el primero vinculado con las percepciones, el segundo con el ámbito geográfico de inserción internacional de la Argentina. En cuanto a las percepciones, Russell señalaría el hecho de una lectura ampliamente compartida por el campo político en torno a una política exterior más abierta y pragmática, menos ideologizada y más dispuesta a ver el mundo como una oportunidad y no como una amenaza. También destacaría el consenso existente de que una política exterior responsable debía evitar la confrontación directa y apoyar estructuras y procesos de diálogo multilateral. Finalmente, la idea de que una buena política exterior dependía

siempre en última instancia de la evolución del ámbito doméstico, el cual debía trabajar para crear un marco democrático, estable y de crecimiento. En cuanto al ámbito geográfico de inserción internacional, Russell señalaba ‘un amplio acuerdo sobre la necesidad de concentrar la acción externa en cuatro puntos: en Estados Unidos, Europa y el Cono Sur de América Latina, y para un poco más adelante en Asia’ (1994: 24). Russell agregaba que incluso este consenso era compartido por la Unión Cívica Radical. Aunque las formas fueran otras (por ejemplo, la jactancia y la ostentación de Di Tella contra el bajo perfil de Caputo en la relación con los Estados Unidos) Russell señalaba que estas tres regiones habían sido cruciales para Alfonsín y lo eran para Menem. Como desafío, Guido Di Tella se preguntaba en 1994:

¿Quiénes son los sectores importantes de la opinión pública que se oponen a lo que se está haciendo en el país? La mitad de la oposición se declara claramente a favor, aunque dice que lo haría mejor; pero está de acuerdo con el modelo. La otra mitad, uno sospecha que lo único que le falta para estar de acuerdo es gobernar, porque el gobierno nos uniforma a todos...O sea las decisiones del gobierno se estrechan y esto es bueno (citado en Russell 1994: 25).

Russell concluía sobre la sedimentación del consenso, casi anticipando lo que luego sería la orientación internacional del gobierno de Fernando de la Rúa:

[P]arece claro que quienes hoy cuestionan con cierta vehemencia algunos aspectos de la política exterior –y pertenecen al grupo de los que tienen posibilidades de ser una alternancia real – si dejaran la silla “oposición” y pasaran a ocupar la silla “gobierno” harían (y dejo el estilo propio del menemismo de lado), cosas más cosas menos, lo que esta Administración está haciendo en materia de relaciones internacionales (Russell 1994: 26).

### **Fuerzas Armadas, defensa y seguridad**

La historia política de las fuerzas armadas argentinas no difiere sustancialmente del común de los países de América Latina: alta participación en asuntos de seguridad interna y alta intervención en el sistema político. Los militares argentinos pasaron de ser un instrumento de la política a convertirse luego en un ‘partido militar’, comenzando en 1930 como pauta moderadora y luego en 1966 y 1976 como partido

en el gobierno. La tarea que emprendieron Alfonsín y Menem consistió precisamente en disolver el partido militar y convertir nuevamente a las fuerzas armadas en un instrumento de la política. El camino de Alfonsín fue triple. Primero, castigar a los militares que habían cometido excesos y violaciones de derechos humanos. Segundo, iniciar un profundo proceso de desmilitarización de la vida política y de las propias fuerzas armadas, estableciendo claramente un ‘adentro’ (seguridad) y un ‘afuera’ (defensa). Tercero, iniciar procesos de cooperación y construcción de confianza con Chile y con Brasil tendientes a eliminar hipótesis de conflicto. Sin amenazas internas (la guerrilla subversiva) ni externas (Brasil y Chile) los militares parecían no tener misión. Sin nueva misión y con cada vez menos de lo mismo, la crisis militar no tardaría en llegar. Le correspondió a Menem dar un paso más allá de la desmilitarización y proponer nuevos conceptos y acciones para los militares. Esto implicó un intenso trabajo discursivo y un intenso trabajo de gestión, la segunda vinculada con el primero. Estos cambios reflejaron la orientación de una política alineada con los Estados Unidos, cooperativa con la región y transparente con Naciones Unidas. Si la identidad liberal suponía un amplio proceso de desseguritización, el gobierno de Menem tuvo que llevar adelante un intenso proceso para dar cuenta de esta voluntad y revertir programas y políticas no coincidentes con su propuesta de identidad. Así, la seguridad internacional se convirtió en un capítulo crucial de la política exterior.

#### *La cooptación de las fuerzas armadas*

Nada de lo que hizo Menem en el campo de la política exterior, en particular en el capítulo referido a la seguridad internacional, hubiera sido posible sin una recomposición de la relación con las Fuerzas Armadas. Para Carlos Acuña y Catalina Smulovitz (1995) la relación entre el gobierno de Carlos Menem y las Fuerzas Armadas puede entenderse como una suerte de intercambio de indultos por obediencia. Al llegar al gobierno, Menem tuvo que enfrentar dos asuntos clave dentro del sector militar: (a) la revisión judicial de los juicios a las militares y (b) la tensión interna entre fuerzas leales y ‘carapintadas’.

Durante la campaña electoral Menem se había manifestado en contra de la opción por la amnistía, admitiendo que la cuestión era mucho más compleja como para ser

resuelta de ese modo.<sup>105</sup> Sin embargo, el 8 de julio de 1989, al asumir la presidencia antes de tiempo, Menem afirmó que venía con un ‘gesto de pacificación’, ‘amor’ y ‘patriotismo’ para ‘superar los momentos crueles que nos dividieron hace más de una década’ y pensar en una ‘reconciliación nacional’ (citado en Sain 1999).

El 12 de julio, Menem nombró a los Generales Isidro Cáceres y Martín Bonnet como Jefe y Subjefe respectivamente del Estado Mayor General del Ejército. Se trataba de dos hombres que gozaban de buena posición dentro del sector y que estaban decididos a avanzar en el camino de la re-institucionalización de las fuerzas armadas, lo que implicaba no dar tregua a los sectores ‘carapintadas’. Esto no quitaría, sin embargo, la continua presión de los militares para avanzar en una solución judicial que reconociera la supuesta labor legítima de la lucha contra la subversión. A partir de las declaraciones de, por un lado, Cáceres, Menéndez y otros militares de alto rango en actividad y retirados, y, por otro lado, de políticos, intelectuales y jueces la idea de ‘reconciliación nacional’ pasó a ser una idea esencialmente discutida. Todos querían de hecho la reconciliación nacional, aunque cada bando la entendería de un modo distinto. Por un lado, los militares afirmarían que la única reconciliación nacional posible sería la que reivindicara la lucha contra la subversión. Por otro lado, amplios sectores civiles afirmarían que la única forma de emprender una reconciliación sería continuar con los juzgamientos tanto de militares como de civiles involucrados en la guerra subversiva.

En agosto del mismo año, el Ministro del Interior Eduardo Bauzá comenzó a preparar el terreno para un indulto presidencial al afirmar que era necesario ‘cicatrizarse viejas heridas para poder construir un futuro de paz’ y que el indulto bien podría ser ‘una contribución a la pacificación’ que pusiera fin a la ‘cuestión militar’ (citado en Sain 1999). Un mes más tarde, Menem anunció que haría uso de su autoridad presidencial para otorgar un indulto a los militares y civiles que habían cometido crímenes durante su participación en la lucha anti-subversiva. El discurso adoptado para justificar su decisión sería el siguiente:

---

<sup>105</sup> En junio de 1988, Menem dijo: ‘Yo no estoy de acuerdo con la amnistía y creo que es una concepción inaceptable [...]. Habrá que buscar formas que reviertan las falencias de la política de Defensa oficial, pero eso tampoco se consigue por el mero trámite de una amnistía’ (citado en Sain 1999)

Tengo autoridad más que suficiente para tomar medidas que hagan cicatrizar estas viejas y torpes heridas que humillan la dignidad de todo un pueblo, incluidas las instituciones que son parte de él [...]. Para terminar definitivamente con esto, voy a adoptar una resolución, con toda la responsabilidad, como siempre lo hice en toda mi vida política, sin comprometer a nadie [...]. No estoy especulando con mi caudal político, sino simplemente con la necesidad que tiene la Argentina de un reencuentro definitivo (citado en Sain 1999).

El 6 de octubre de 1989, Menem firmó el decreto 1.002/89 por el cual indultó a 38 oficiales en reserva, 30 del Ejército y 8 de la Marina. El mismo día, firmó el decreto 1.003/89 por el cual indultó a 64 miembros de organizaciones guerrilleras. El decreto terminaría de este modo:

La idea fuerza de este tiempo es la de reconciliación. Los argentinos tenemos que reconciliarnos y conseguir, así, la paz espiritual que nos devuelva a la hermandad. Jamás la obtendremos si nos aferramos a los hechos trágicos del ayer cuyo solo recuerdo nos desgasta y nos enfrenta.<sup>106</sup>

A comienzos del año 1990, comenzó a circular la idea de una ‘segunda vuelta’ de indultos. La muerte de Cáceres y su reemplazo por su Vice, Martín Bonnet, no alteró la posición del Ejército y el nuevo Jefe insistió en la necesidad de indultar a quienes estaban presos por los juicios llevados a cabo durante el gobierno de Alfonsín. Menem aceptó la demanda, aunque siempre intentó tomar distancia de la posición militar acerca del indulto como reivindicación. Así, mientras los militares hablaban de reivindicación, Menem hablaba de reconciliación. Esto se tradujo en una decisión: otorgar el indulto no sólo a los militares sino también a Mario Firmenich. Esta política de indultos vino a reflejar un punto central del discurso menemista, que analizamos a comienzos de este capítulo: hacer del pasado un Otro y refundar el país sobre una nueva base política, un estado reformado y una economía reestructurada.

Pero la relación con los militares no fue sólo de reconciliación sino también de conflicto. Menem tuvo que desarticular a los sectores más nacionalistas de las fuerzas armadas, articulados principalmente por Mohammed Ali Seineldín. Menem lo había seducido de algún modo durante su campaña sugiriendo que sería él uno de los

---

<sup>106</sup> Decreto 1.003/89, publicado en el Boletín Oficial del 10 de octubre de 1989.

encargados de conducir al ejército. Desilusionado por el giro que tomaría su presidencia, Seineldín encabezó un levantamiento hacia diciembre de 1990. Se trataría de un levantamiento conducido por oficiales pero con una alta participación de suboficiales comprometidos con las ideas de Seineldín. Menem no dudó un segundo en reprimir el levantamiento sin ningún tipo de cortapisas. El éxito obtenido le permitió a Menem terminar de desarticular el sector nacionalista y dejar paso libre a los sectores más dispuestos a apoyar al gobierno de Menem.

En abril de 1993, Oscar Camilión reemplazará a Antonio Erman González como Ministro de Defensa. La extensa experiencia de Camilión en asuntos de política exterior y seguridad le serviría a Menem para profundizar los cambios en el Ministerio de Defensa y en la reestructuración de las Fuerzas Armadas. Camilión venía, a su vez, de ocupar un importante cargo como enviado de Naciones Unidas ante el conflicto en Chipre entre Grecia y Turquía, experiencia que lo posicionaba como el hombre ideal para operar el giro internacionalista desde el Ministerio de Defensa. El mismo año, Menem nombraría como Jefe del Estado Mayor de la Armada el Almirante Enrique Molina Pico, oficial de amplia trayectoria y formación que venía de cumplir funciones como agregado naval en la Embajada argentina en Washington, articulando gestiones durante la Guerra del Golfo. La trayectoria y los contactos internacionales de Molina Pico también servirían para aceitar el giro internacionalista.

Carlos Escudé sostiene que la política exterior de Menem no hubiera sido posible sin la triple derrota que sufrieron los militares: política, económica y militar. ‘Este triple fracaso’, señala, ‘significó la eliminación de los militares como fuerza condicionante de la política interna, al punto que ya no existe en el escenario político argentino una cúpula militar capaz de imponerle al Estado y a la sociedad una asignación de recursos compatible con su tradición e intereses corporativos’ (Escudé 1999: 76). Escudé agrega que el declive de poder militar permitió también la aceptación de salvaguardas nucleares y el abandono del misil Cóndor II (idem). Esta observación resulta crucial en términos de construcción de identidad. Malvinas no sólo significó la derrota final del régimen militar sino el declive de un pensamiento internacional inspirado en una identidad política de corte nacionalista que con el último régimen exacerbó sus tres dimensiones del modo más temible: territorialista (Beagle y



Malvinas), decadentista ('Argentina Potencia') y unanímista (la eliminación del Otro en la construcción del 'desaparecido'). Al fracaso militar se le sumará, siguiendo a Escudé, el fracaso económico del gobierno de Alfonsín. 'La hiperinflación', señala, 'devolvió el sentido común al país, tanto en lo económico como respecto de las políticas exterior y de seguridad: obsesionó a las dirigencias y al ciudadano común con la necesidad de estabilidad monetaria y de una política exterior que fuera funcional para los objetivos económicos del Estado' (Escudé 1999: 81).

### *La nueva política de defensa*

En este contexto, el objetivo de la política de defensa durante la gestión de Menem sería defender la estabilidad del sistema político (democrático) y del sistema económico (neoliberal). Menem deseguritizó lo más que pudo el sector militar y seguritizó el sector político y económico. Para esto fue importante el trabajo desarrollado a nivel del Mercosur, en particular lo acordado en las cumbres de Ushuaia (la región como libre de armas de destrucción masiva) y de Potrero de los Funes (la democracia como condición esencial para pertenecer al Mercosur). Visto de este modo, uno de los roles cruciales que tuvo el proceso de integración regional consistió en disminuir (sino eliminar) sustancialmente las hipótesis de conflictos interestatales, las que a su vez influyeron en la deseguritización del sector militar y en la pérdida de peso del propio sector militar. Así, la integración regional no fue el fruto de una convergencia entre estados con sistemas políticos democráticos, estables y de economía abierta. Por el contrario, la integración regional sirvió precisamente para consolidar estados democráticos, disminuir la amenaza militar al interior de cada miembro y construir un espacio de mayor interdependencia económica. La economía no siguió a la política sino al revés.

A nivel hemisférico, la activa participación de la Argentina en distintos foros y encuentros bilaterales y multilaterales trabajó a favor de sentar las bases de la nueva política de defensa y del lugar de los militares dentro de ella. La Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas celebrada en Williamsburg en julio de 1995 fue un paso importante en esta dirección al sentar los principios de seguridad interamericana en lo que luego se dio en llamar los 'Principios de Williamsburg': (a) defensa de la democracia como base para la seguridad; (b) reinscripción de los militares

a la vida democrática; (c) subordinación de las fuerzas armadas a la ley; (d) mayor transparencia en los asuntos de defensa (doctrinas, presupuestos, maniobras, etc.) para generar confianza; (e) resolución negociada de los conflictos en la región y (f) cooperación defensiva y participación en Naciones Unidas. Como señala Marcelo Saín, ‘el eje de la política militar seguida por el gobierno nacional estuvo centrado en su adecuación a las prioridades oficiales fijadas en materia de política exterior, particularmente, a la revisión de la tradicional posición encontrada de Argentina con relación a Estados Unidos y el eventual fortalecimiento de las relación con ese país’ (Saín 1999: 141).

La llamada crisis de identidad en las fuerzas armadas no obedeció a la total ausencia de una misión discernible para los militares sino a la transformación de la seguridad nacional en seguridad internacional y a la transformación de la defensa como prerrogativa castrense en defensa como instrumento de política exterior. Por un lado, en los papeles, los militares debían prepararse para amenazas de origen externo; distinguir entre seguridad interior y defensa nacional; no hacer inteligencia interna; no intervenir en seguridad interior. Por el otro lado, sin embargo, Menem adoptó el discurso de la seguridad internacional (a nivel global y a nivel regional) y puso a la Defensa en manos de civiles y en estrecha vinculación con los diplomáticos. De este modo, en el campo de la seguridad, la Argentina colocaría casi en un mismo nivel los intereses nacionales con las responsabilidades internacionales. Como consecuencia, los militares debían defender el país pero también debían defender el derecho internacional en el Golfo, la democracia en Haití y los derechos humanos en Kosovo. Menem fue más allá llegando a decir que ‘las Fuerzas Armadas argentinas estarán en cualquier lugar del mundo en donde la paz esté amenazada’ (Norden 1995: 332). El punto a destacar es que, quizás por primera vez, la Argentina adoptaría el lenguaje de la seguridad internacional y adaptaría el lenguaje de la seguridad nacional a la gramática de la seguridad internacional y su capítulo regional. Un nuevo vocabulario comenzó a filtrarse entre las fuerzas armadas: ‘segurida cooperativa’, ‘medidas de confianza mutua’, ‘interoperabilidad’, ‘transparencia del presupuesto’, ‘mecanismos de alerta temprana’. Este vocabulario reflejó la nueva orientación que las fuerzas armadas tendrían para el gobierno de Menem. En una línea similar se expresa Andrés Fontana:

A través de la participación en [la Guerra del Golfo], podemos decir metafóricamente que la Argentina adoptó el lenguaje de la seguridad internacional en su interlocución con los Estados Unidos y con los demás miembros del club occidental. Al inicio de la post Guerra Fría, la adopción del lenguaje de la seguridad internacional vincula a la Argentina con las principales preocupaciones de los Estados Unidos en el contexto emergente, entre las que figuran la seguridad internacional y la no proliferación en primer plano (Fontana 1998: 291).

La inclusión de un nuevo lenguaje vendría con la inclusión de otros niveles de análisis. La política de defensa argentina tradicionalmente se había estructurado bajo el criterio de la seguridad nacional. El discurso de Menem sumó dos niveles más: la seguridad regional y la seguridad internacional. Así lo explicaría el propio Jorge Domínguez, quien fuera Ministro de Defensa durante la segunda presidencia.

[N]uestro sistema de defensa se estructuró en tres niveles: el nacional, el regional y el internacional. Manteniendo la defensa a nivel nacional –no renunciando a la posibilidad de defendernos con nuestras propias Fuerzas Armadas–, hemos desplegado nuestra presencia comprometida en los otros dos niveles mencionados. En el marco regional, al haber suprimido las hipótesis de conflicto de otros tiempos, nuestro propósito es el de establecer mecanismos de seguridad cooperativa [...] En cuanto al sistema de seguridad global [...] hemos decidido la participación de nuestras instituciones militares en operaciones conjuntas de mantenimiento de la paz en distintos lugares del planeta (Domínguez 1997).

Dentro de esta transformación, la desactivación misma del Cóndor II puede ser vista como un caso que ilustra el tránsito de un esquema de seguridad nacional a uno de seguridad internacional. Dicho de otra forma, bajo la lógica de la seguridad nacional, el Cóndor II bien podía ser visto como un aumento en las capacidades materiales y por lo tanto como un instrumento de disuasión que aumentaría la seguridad nacional. Bajo la lógica de la seguridad internacional, por el contrario, el Cóndor II pasaba a ser visto como un instrumento de desestabilización del marco regional que aumentaría la carrera armamentista al mismo tiempo que haría de la Argentina un país menos confiable para la comunidad internacional en general y el club occidental en particular. El Cóndor, de este modo, dejaría de ser visto bajo la óptica del interés nacional y pasó a ser visto bajo la óptica de la responsabilidad internacional. Así lo explicaría Andrés Fontana:

Constituía [el Cóndor II] un riesgo para la seguridad nacional por las percepciones que generaba y que potencialmente podría generar en los *establishments* políticos y militares de los países vecinos y del Reino Unido. Constituía además un elemento negativo para la imagen internacional de la Argentina y un costo creciente para el país en la relación con las potencias occidentales en un momento de cambio del sistema internacional (Fontana 1998: 293).

Y así Andrés Cisneros:

Un país no es más fuerte porque tenga misiles. Algún día tendrá misiles porque primero demuestra ser fuerte y responsable (Cisneros 1998: 295 nota del compilador).

El nuevo perfil de las fuerzas armadas, sin embargo, no implicaba un abandono a su función tradicional: la defensa de la soberanía. El punto a destacar, sin embargo, es que aunque esta sería la función primera u ‘ontológica’, las funciones secundarias comenzaron a ocupar mayor tiempo y recursos bajo la idea de que una participación activa en la seguridad internacional y en los esquemas de seguridad regional eran una forma eficiente y poco costosa de garantizar *también* la seguridad nacional. Durante el gobierno de Alfonsín, el gasto militar pasó del 3,4% del PBI y 21,4% del gasto fiscal del año 1983 al 2,2 y 19,8 respectivamente para 1988. Bajo su nueva orientación internacional, el gobierno de Menem no hizo más que profundizar esta tendencia y para 1994 el gasto militar llegaría al 1,7% del PBI y al 11,4% del total del gasto fiscal. En casi diez años, el presupuesto militar se había recortado casi en un 50%. De lo que quedó, cerca del 80% estaría destinado al pago de salarios (Saín 1999: 146). De este modo, las fuerzas armadas se convirtieron durante el gobierno de Menem en un instrumento clave de política exterior y por lo tanto en una pieza identitaria, al costo de minimizar las capacidades materiales y el presupuesto operativo para una política de defensa nacional.

Deborah Norden (1995) sostiene que la participación de las fuerzas armadas en operaciones de paz constituyó un punto de convergencia entre los militares y el gobierno y por lo tanto, por diversos motivos, ambos apoyaron esta participación. Para el gobierno, la participación en operaciones de paz estaría en estrecha sintonía con la perspectiva internacionalista que había adquirido la política exterior desde

1989. Para los militares, la participación significaría mayor profesionalismo, mayor experiencia y mayores ingresos.

Desde la perspectiva del gobierno, las misiones internacionales de las fuerzas armadas sirven a dos funciones principales. Por un lado, proveen una misión activa, positiva y supuestamente de bajo costo para un sector históricamente problemático. Por otro lado, el énfasis en las fuerzas de paz de la ONU converge gratamente con la estrategia general del gobierno de liberalismo económico y una relación política estrecha con los Estados Unidos. El enfoque internacionalista de Menem integra un conjunto de diferentes áreas de gobierno, incluyendo asuntos externos, seguridad y economía, poniendo un énfasis predominante en esta última. De este modo, así como la doctrina de seguridad nacional alguna vez subordinó casi todas las áreas de gobierno a una preocupación con la seguridad militar, el enfoque de Menem subordina la defensa a un espectro amplio de políticas. La participación en misiones militares internacionales emerge por lo tanto como la principal contribución de las fuerzas armadas al internacionalismo político de Menem (Norden 1995: 334).

Los militares argentinos, sin embargo, nunca abrazaron las operaciones de paz como una misión que reemplazara la tradicional defensa nacional y siempre la consideraron una 'misión secundaria'. Incluso Martín Balza, hombre de confianza de Menem en asuntos militares afirmaría que 'la defensa nacional no puede ser delegada a un sistema de seguridad internacional pero sabemos que los militares son sujetos activos en la construcción de un orden internacional más justo, más cooperativo y más predecible' (citado en Norden 1995: 342).

Otra diferencia, vinculada con el punto anterior, que se podía apreciar entre el Ejecutivo y los militares era la inclinación optimista del primero y la inclinación pesimista de los segundos acerca de la naturaleza de las relaciones internacionales. La idea de que el mundo post-Guerra Fría cedía la agenda estratégica a la agenda económica era ampliamente sostenida por los sectores más liberales afines al gobierno y mirada con escepticismo por los militares. Así lo dejaba ver el Almirante Osses, Jefe del Estado Mayor Conjunto:

Hoy, algunos sectores de nuestra sociedad que evidencian ciertas dificultades en comprender los propósitos de la defensa nacional. Estimulados por una interpretación quizá simplista de la finalización de la guerra fría y un criterio cuasi economicista o en

extremo optimista de las relaciones interestatales, no encuentran misión para las Fuerzas Armadas (Osses 1991).

Claro que una lectura liberal del orden internacional trabajaría en contra de los intereses de las fuerzas armadas. Por definición, el discurso más institucionalizado en toda fuerza armada es el discurso del peligro, la inseguridad y las amenazas que tienen que ser encaradas mediante políticas de defensa. La lectura más optimista señalaba que el fin de la Guerra Fría abría un espacio de diálogo y convergencia de valores en torno a la democracia como régimen político y al capitalismo como modo de organización económica. Esta convergencia diluía las hipótesis de conflicto a nivel regional y suponía un mayor espacio para que la Carta de Naciones Unidas pudiera implementarse sin las trabas experimentadas durante los años de la Guerra Fría. En este contexto de deseguritización del orden internacional surgía la pregunta por la misión que las fuerzas armadas debían tener. Cuestionando esta lectura, en 1991, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, Almirante Emilio José Osses afirmaría que ‘insistir sobre la razón de ser de las Fuerzas Armadas parecería inconducente, ya que los conflictos seguirán dominando la naturaleza humana, y porque el deseo de poder continuará siendo una variable de difícil ponderación, corroborándose que el mundo actual, como el pasado, seguirá siendo incierto [...] Todos los pueblos prefieren vivir en paz; la desean y buscan, pero no al elevado precio de sacrificar su libertad y seguridad’ (Osses 1991).

A pesar de estas voces alternativas, lo cierto es que el gobierno de Menem logró incluir a los altos mandos castrenses en su alianza de gobierno y articular el ámbito de la defensa y la seguridad con el ámbito de la política exterior. Este es un punto central en la construcción de identidad en tanto Menem no podría haber llevado a cabo el giro internacional del país sin el consenso de las fuerzas armadas y sin una correcta vinculación entre militares y diplomáticos en donde los segundos llevaran adelante no sólo el control de la gestión internacional sino también proveyeran a las fuerzas armadas de un nuevo vocabulario. En este sentido, Andrés Fontana afirma que las ‘políticas de defensa y seguridad internacional de la Argentina en los años 90 han sido, también un aspecto indisociable de esa unidad’ (Fontana 1998: 276). Esto es así, en tanto las políticas de defensa y seguridad de la Argentina se inscribieron en la alianza más general del país con Occidente en general y con Estados Unidos en

particular y por lo tanto ‘la política de defensa se vincula estrechamente a la política exterior y las instituciones militares incorporan a sus funciones el actuar como instrumento de ésta última’ (Fontana 1998: 279).

Para Andrés Fontana, las acciones y políticas implementadas entre 1990 y 1991 tendrían un carácter fundacional, configurando una ‘matriz democrática de seguridad cooperativa global y regional’ (Fontana 1998: 287). Fontana señala que los puntos clave que definen la política de defensa y seguridad internacional durante los años de Menem son (a) el impulso argentino a una revisión de la seguridad hemisférica en el marco de la OEA; (b) el paso de enfoques de seguridad basados en hipótesis de conflicto a enfoques de seguridad basados en la cooperación; (c) los avances en materia de diálogo y cooperación con Chile y con Brasil; (e) la participación creciente en operaciones de paz de Naciones Unidas; (f) el respaldo a la consolidación de la democracia y los derechos humanos, traducidos en una activa participación en Haití; (g) al firma de la Convención de Armas Químicas, ratificación de Tlatelolco; y la adhesión al TNP; (h) el ingreso a clubes tecnológicos como el MTCR, el Club de Londres o el Grupo Australiano que promueven el control de las transferencias de tecnologías sensibles; (i) la firma de acuerdos de seguridad con países como Estados Unidos y Canadá; (j) el ingreso al Grupo Occidental en la Conferencia de Desarme y (k) el otorgamiento del status de aliado extra-OTAN de los Estados Unidos (Fontana 1998: 288). Para Fontana, estas políticas respondieron a

[una] visión de la seguridad nacional intrínsecamente democrática, que considera la subordinación de las fuerzas armadas al poder político, la transparencia y el carácter no agresivo de las políticas de defensa, junto con la cooperación regional e internacional en materia de seguridad y los compromisos en materia de no proliferación condiciones necesarias para políticas nacionales efectivas en el campo de la seguridad, compatibles con los valores inherentes a la democracia y al espíritu de la Carta de las Naciones Unidas (Fontana 1998: 288).

Analizar todas estas dimensiones es una tarea que excede los alcances de esta tesis. La opción, por lo tanto, y como se hizo a lo largo de toda esta investigación, consisten en concentrarse en aquellas decisiones que más marcaron el cambio de una identidad a otra. Estas decisiones son (a) la participación de la Argentina en la guerra en el Golfo Pérsico; (b) la desactivación del proyecto del misil Cóndor II; (c) las posiciones

tomadas en torno al desarrollo nuclear; (d) la participación en las operaciones de paz de Naciones Unidas y (e) los avances en materia de cooperación regional.

### *La participación en el conflicto en el Golfo Pérsico*

El 1 de agosto de 1990, Irak invadió Kuwait, poniendo en jaque no sólo la estabilidad del Golfo Pérsico sino el juego de compromisos y alianzas de las grandes potencias en la región. Las hostilidades comenzaron en enero de 1991 y le dieron a la coalición internacional, liderada por los Estados Unidos, una victoria significativa. El 28 de febrero de 1991 Irak se rindió y aceptó las condiciones impuestas por las Naciones Unidas.

La decisión del gobierno de Menem de participar en el conflicto en la región se explica más por el deseo de dar un gesto a los Estados Unidos antes que por los intereses materiales que el país podría tener en el conflicto entre Irak y Kuwait. Reticente al principio pero decidido al final, Menem elevó significativamente su perfil internacional a partir de esta decisión. Claro que los sectores más identificados con la dimensión normativa de la identidad internacional argentina no se mostraron muy proclives a la participación de los militares argentinos. Diplomáticos, militares, radicales y peronistas identificados más con el nacionalismo y el normativismo opusieron sus resistencias. Mario Rapoport recogió esta posición al afirmar que el gobierno de Menem, con esta decisión, ‘rompió con la tradicional neutralidad del país ante los conflictos que no lo afectaban directamente’ (Rapoport 2006: 840).

El 18 de septiembre de 1990, al anunciar la partida de oficiales y suboficiales al Golfo, Domingo Cavallo afirmó:

Si la Argentina quiere participar de los beneficios del proceso de gestación de un nuevo mundo de paz y progreso, debe asumir las responsabilidades. Frente a la actitud del régimen de Bagdad, la indiferencia implica atraso y aislamiento (citado en Corigliano 2003: 23).

Y Menem lo hizo de un modo similar:



[...] la Argentina no puede darse el lujo, en este momento que estamos emergiendo de una crisis, de quedar aislada del resto del mundo [...] Estamos en otro mundo, en el que la neutralidad no existe [...] no son tropas intervencionistas sino para consolidar la paz, para evitar las consecuencias de un enfrentamiento (citado en Corigliano 2003: 24).

La editorial de *La Nación* del 26 de septiembre respaldaría la decisión presidencial de un modo similar:

La Argentina ha decidido alinearse con el mundo Occidental y, por lo tanto, debe demostrar que tal posición no es una simple declaración retórica, sino una realidad concreta. Parece indispensable señalar que la posición asumida por el Poder Ejecutivo es un hito capital en la evolución histórica de la política internacional argentina en este siglo, que cabe desear habrá de marcar un rumbo permanente. La República no puede continuar con actitudes pendulares o determinada por acontecimientos momentáneos. Su política internacional debe identificarla con las naciones fundadas en el derecho y en la libertad y ha de asumir las consecuencias y las responsabilidades consiguientes en todos momento (*La Nación*, 26/9/90).

Efectivamente, uno de los ejes de debate sería la naturaleza del rol que debían jugar las tropas argentinas, esto es si se trataba de mantenimiento de paz (uso de la fuerza sólo en caso de defensa) o de imposición de paz (uso ofensivo de la fuerza para lograr objetivos estratégicos). Tanto Menem como el Ministro de Defensa, Humberto Romero, dejaron bien en claro que (a) la participación argentina tendría lugar en el marco de una operación multilateral autorizada por Naciones Unidas y (b) la participación argentina tendría esencialmente una orientación defensiva y de apoyo a la misión.

Estas afirmaciones fueron mutando a medida que pasaron los días y a medida que la misma Naciones Unidas, impulsada por los Estados Unidos, comenzó a considerar la opción militar. Así, el 1 de diciembre el Secretario Legal y Técnico, Raúl Granillo Ocampo, anunció que el Ejecutivo enviaría una propuesta al Congreso para que las tropas participaran ante la eventualidad de una guerra en el Golfo. El propio Presidente Bush visitó el país para conseguir el apoyo argentino, además de tomar contacto con Menem para conversar sobre la situación del país y de la región en vistas a la Iniciativa de las Américas. Claro que la presencia de Bush en la Argentina

despertó serias críticas y rechazos a que visitara el Congreso. No sólo diputados de la UCR, el MAS, el PS y otros partidos del interior se opusieron a la presencia de Bush sino también sectores del peronismo disidente opuestos a la iniciativa de las Américas y al conflicto con Irak. El propio Menem salió a defender a Bush y a decir que ‘en realidad, tendría que salir todo el pueblo a la calle para saludar a este hombre que representa a un gran país de la Tierra’ (citado en Corigliano 2003: 28).

Luego de que Bush dejara el país, Menem presentó al Congreso una ley para una eventual participación de las FFAA en caso de una guerra en el Golfo. La disputa entre el Ejecutivo y el Congreso se prolongó durante diciembre y enero. El 17 de enero, los diputados de la oposición consiguieron que se aprobara un proyecto de declaración que instaba al Ejecutivo a retroceder en la decisión y tomada y hacer volver a las naves y tropas involucradas. Esta iniciativa estuvo liderada por Federico Storani y Juan Pablo Cafiero. Más radical aún, el Partido Intransigente pretendería iniciar un juicio político a Menem y a Cavallo por tomar la decisión sin consultar previamente con el Poder Legislativo. La identidad internacional normativa se veía seriamente dañada ante una eventual participación de la Argentina en la guerra del Golfo. Así lo creía el Senador Radical Hipólito Solari Yrigoyen al afirmar que ‘con esta intervención inconsulta hemos roto una tradición de independencia internacional’ (citado en Corigliano 2003: 29).

El debate interno terminó el día 23 de enero cuando la Cámara de Diputados aprobó por 117 contra 99 la permanencia de las tropas argentinas en el Golfo en términos de ‘apoyo logístico’. El PJ no hubiera conseguido este triunfo sin el apoyo de los partidos más cercanos al liberalismo, como la UCD, los liberales correntinos o el Partido Federal. Solari Yrigoyen afirmaría que al decidir participar en la Guerra del Golfo, el Presidente Menem ‘nos hace actuar como si fuéramos una primera potencia representando un papel que no nos corresponde (Solari Yrigoyen 1990: 378). Así, Solari Yrigoyen explicaría la participación de la Argentina en la guerra como una disonancia entre lo que la Argentina *era* y lo que la Argentina *hacía*: la Argentina hacía algo que no se correspondía con lo que era.

La participación en la Guerra del Golfo quedaría registrada, con el correr de los años, como *el* gesto de Menem hacia Washington. Jorge Castro diría que ‘el alineamiento

estratégico con Estados Unidos –profundizado deliberadamente con la participación militar en la Guerra del Golfo [1990/1991]- fue una innovación que revirtió drásticamente una larga historia de antagonismos iniciada exactamente un siglo atrás: Primera Conferencia Panamericana de Washington en 1889 (Castro 1998: 84). Varios años después, en 1996, Di Tella hablaría de la participación argentina en la Guerra del Golfo como una decisión que ‘tuvo una importancia simbólica excepcional. Pocas veces se consiguió tanto con un esfuerzo tan acotado’ (Di Tella 1997).

### *La desactivación del Cóndor II*

Los caminos que llevaron al diseño, construcción y posterior desactivación del programa Cóndor no fueron en absoluto lineales y están rodeados por circunstancias políticas e intereses particulares que aún no han visto toda la luz que cabría ver. Aunque el proceso que llevaría a su desactivación es más o menos conocido, aún persisten dudas en cuanto a (a) el verdadero objetivo detrás del programa; (b) el verdadero estado del programa al momento de su desactivación y (c) el verdadero destino final que tuvo el programa, su diseño y los componentes que habían sido desarrollados hasta la decisión de la suspensión del proyecto.

El programa Cóndor fue un proyecto desarrollado por la Fuerza Aérea durante el régimen militar desde 1979 y que continuó durante el gobierno de Raúl Alfonsín impulsado por los decretos (por entonces secretos) del 9 de abril de 1985 y del 13 de agosto de 1987. Será durante la presidencia de Menem que el tema cobró estado público y comenzó a ser ampliamente debatido. Fue Domingo Cavallo el primero en darse cuenta de la preocupación que el programa generaba en la Casa Blanca y de la necesidad de terminar con él lo antes posible.<sup>107</sup> Al principio en duda, Menem no tardó en interpretar que su política exterior de gestos debía continuar y que la desactivación del Cóndor sería una demostración rotunda de cuán decidido estaba a

---

<sup>107</sup> Puesto de manera resumida, a la Casa Blanca le preocupaba el desarrollo del proyecto Cóndor por cuatro motivos. Primero, el Cóndor comprometía la política global de Washington de control de misiles. Segundo, una vez terminado, el misil Cóndor iba a estar en condiciones de ser lanzado y llegar con éxito hasta las Islas Malvinas, tema de profunda preocupación para los británicos. Tercero, el Cóndor era un proyecto asistido por empresas y tecnología alemana, fuera del control que Washington podía ejercer sobre ellas. Cuarto, existían profundas sospechas de que el Cóndor contaba con financiamiento de Irak y que existían acuerdos bilaterales de transferencia de tecnología misilística, lo que podría terminar de hecho en una alteración de la relación de fuerzas en Medio Oriente (ver Busso 1999).

transformar la identidad del país, una identidad que despejara por completo la idea de una Argentina proliferante.

En abril de 1990, Humberto Romero anunció la paralización (no el fin) del proyecto Cóndor. Aunque la primera reacción de Estados Unidos fue positiva, Washington no quedó conforme por considerar que cualquier paralización bien podía ser temporal y por lo tanto susceptible de ser revocada rápidamente. Menem no dudó en avanzar un paso más y firmar en julio de 1990 el Decreto 1373 que disolvería la empresa INTESA, a cargo del desarrollo del programa, quedando el proyecto bajo control de la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales, en manos de la Fuerza Aérea.

En enero de 1991, una visita de inspección de técnicos norteamericanos recorrería diversas instalaciones ubicadas en Mendoza, La Rioja, Córdoba, Chubut y Buenos Aires. En opinión de los expertos, luego apoyadas por Washington, aún quedaban serias dudas sobre el estado del proyecto y la evolución de los distintos componentes desarrollados al momento. Estas sospechas se vieron confirmadas luego cuando Guido Di Tella, un mes después, afirmara en Washington que por su parte el no tenía absoluta certeza de que la Fuerza Aérea hubiera suspendido realmente el Cóndor II. Esta situación reflejaba no sólo falta de transparencia por el lado argentino sino también una puja entre distintos sectores del Ejecutivo, siendo la Cancillería y el Ministerio de Economía los más entusiastas de la finalización del programa, la Fuerza Aérea la más entusiasta de su continuación y el Ministerio de Defensa ocupando un lugar intermedio, aceptando la necesidad de un cambio pero no dispuesta a enterrar todo lo producido para siempre. Las razones para ponerle fin al programa, sin embargo, eran distintas según vinieran de Cancillería o Economía. Guido Di Tella quería desactivar el Cóndor II para frenar lo que el consideraba podría provocar su desarrollo: una carrera armamentista en la región. Por otro lado, la desactivación del Cóndor sería una señal de que la Argentina se alineaba con la política de no proliferación de Occidente en general y de Washington en particular. Por su parte, Domingo Cavallo quería desactivar el Cóndor II para disminuir el riesgo político y atraer créditos internacionales. Fuera del Ejecutivo, la UCR se mostró en gran medida en contra de la desactivación del Cóndor. Tanto Raúl Alfonsín como Horacio Jaunarena (su Ministro de Defensa) se mostraron contrarios a la decisión del gobierno

de Menem. Alfonsín diría: ‘se hace más de lo que los Estados Unidos pide. Se está sobreactuando y se quiere ser complaciente’ (citado en Corigliano 2003: 39).

A pesar de estas resistencias, Menem estaba decidido a avanzar en la desactivación. En efecto, la construcción de una identidad condiciona gran medida qué es posible y qué no es posible. Para el gobierno de Menem, una identidad internacional democrática y aliada de Occidente, hacía muy difícil llevar adelante el proyecto del Cóndor II. En un memo reservado, Cisneros le diría a Di Tella:

No existe constancia de que el Cóndor II haya formado parte de un proyecto mayor, integral, que abarcara la entera actividad espacial. Parece, por el contrario, que se trató de un proyecto puramente militar, misilístico, de uso bélico específico. Por otra parte, la construcción de armas de destrucción masiva contradice los principios enunciados desde el advenimiento de la democracia tanto por este gobierno como por el anterior del doctor Alfonsín y que se ha venido traduciendo en un marcado éxito, por ejemplo, en materia nuclear con nuestros vecinos, especialmente el Brasil, con quienes hemos convenido encarar la tecnología atómica con fines exclusivamente pacíficos. Un mínimo de coherencia por nuestra parte indicaría extender el mismo criterio a la actividad espacial y a toda otra susceptible de producir armamentos definibles como de destrucción masiva (citado en Corigliano 2003:41).

En mayo de 1991, un nuevo decreto de Carlos Menem pondría fin al proyecto a través de dos decretos. El primero, de julio de 1990, dejó sin efecto los decretos 604/85 y 1315/87 que aprobaban e impulsaban el programa Cóndor. El segundo, de junio de 1991, dispuso desactivar, desmantelar y reconvertir o inutilizar todos los componentes del misil para posibilitar la ‘cancelación completa e irreversible’ del programa. El decreto, sin embargo, hablaba de una ‘cancelación completa e irreversible del proyecto’ Cóndor pero no de su ‘destrucción’. Además, el decreto disolvería la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales, en manos de la Fuerza Aérea y crearía la Comisión Nacional de Actividades Espaciales CONAE que quedaría bajo la órbita de Di Tella.

Durante 1991 y 1992, la Fuerza Aérea y Defensa aprovecharon el espacio dejado por la ausencia de la palabra ‘destrucción’ en el decreto. La Fuerza Aérea ocultó partes del misil sin dar aviso a la Cancillería y Defensa se propuso reciclar todo lo que

podiera servir para la investigación espacial. Marcelo Sain da cuenta con claridad los problemas que rodeaban al programa Cóndor II y los efectos de su cancelación:

Evidentemente, la existencia del programa misilístico Cóndor II cercenaba los objetivos de inserción internacional seguidos por el gobierno menemista en la medida en que obstaculizaba el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, iba en contra de la política norteamericana de control internacional de tecnología misilísticas, contrariaba la decisión del Consejo de Seguridad de la ONU que en 1992 definió a la proliferación de armas de destrucción masiva como una “amenaza a la paz y la seguridad internacionales” y configuraba un factor desestabilizante en la región. Su desactivación permitió, por su parte, que en noviembre de 1993 la Argentina fuera admitida dentro del Régimen de Control de Tecnología Misilísticas (MTCR) creado en 1987 por Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Canadá y Japón para evitar la proliferación de tecnología misilística (Sain 1999: 142-3).

En enero de 1993 tendría lugar el primer envío a España de las partes desmanteladas. La primera novedad del evento sería la ausencia de las partes más sensibles en dicho envío. La Fuerza Aérea seguía siendo vista como oponiéndose a la desactivación y ocultando distintos componentes. Esta sospecha se vio confirmada cinco meses más tarde cuando una inspección encontrara dos lanzadores que habían sido escondidos en las cercanías de Falda del Carmen. La presión de Menem, Di Tella y Cavallo, sumado a las presiones externas de Estados Unidos y ahora España, hicieron difícil a la Fuerza Aérea seguir escamoteando componentes. En septiembre de 1993, los restos del Cóndor II arribaron a España en un total de 41 *containers* (Corigliano 2003: 46). La Argentina ya no sería una amenaza de seguridad.

#### *El nuevo esquema en no-proliferación y desarrollo nuclear*

A lo largo de la historia argentina, las cuestiones vinculadas con la no-proliferación y el uso pacífico de la energía nuclear se construyeron sobre la base de sustanciales continuidades a lo largo de la historia argentina. Esto se debió en parte al poder del sector militar para imponer programas y en parte a la dimensión normativa de la identidad internacional del país. Del nacionalismo peronista, pasando por el liberalismo de la libertadora, al desarrollismo frondizista y luego al normativismo radical de Illia, por ejemplo, la Argentina mantuvo las líneas centrales de su posición,

basada en la solución pacífica de controversias, la contención de la proliferación nuclear sobre bases universales y no discriminatorias y el apoyo a una política de desarme equilibrada y equitativa (Russell 1989: 55).<sup>108</sup> Aunque esta posición sufrió algunos sobresaltos más tarde, provocando ciertas brechas entre retórica y realidad, lo cierto es que el regreso de la democracia en 1983 retomó las líneas centrales de la postura argentina.

Fue precisamente esta dimensión normativa la que hizo que la Argentina se opusiera al Tratado de No Proliferación, puesto en marcha en 1968. Aunque el país había sido un permanente defensor de la no-proliferación, consideraba que el TNP proponía una solución discriminatoria y, al aceptar el derecho a poseer armas por parte de algunos y la obligación de no poseer armas por parte de otros, violaba el principio básico del derecho internacional: la igualdad jurídica de los estados. Que la Argentina estaba verdaderamente en contra de la proliferación quedó demostrado cuando, casi en paralelo con su crítica al TNP, suscribió el Tratado para la proscripción de armas nucleares en América Latina (Tlatelolco). Así, la Argentina rechazaba el acuerdo global y apoyaba el acuerdo regional por entender que el segundo no otorgaba privilegios a ningún estado y permitía el desarrollo de tecnología nuclear con fines

---

<sup>108</sup> La política nuclear en la Argentina dio sus primeros pasos con el gobierno de Farrell, pero fue Perón quien le dio máxima prioridad al asunto, primero de manera secreta a través del *Proyecto Huemul*, luego de manera más institucional creando, en 1950, la Comisión Nacional de Energía Atómica. La idea más aceptada (Mariscotti 1987) es la que sostiene que para Perón la política nuclear no tendría una relación directa con la política de defensa sino más bien con la política industrial, percibiendo un estrecho vínculo entre desarrollo nuclear y desarrollo económico, en particular los sectores de la medicina, el agro y la industria. Esta idea, sin embargo, minimiza el deseo de Perón de alcanzar, de mínima, prestigio internacional y, de máxima, poder militar al avanzar en el uso militar. Como sugiere Ruth Stanley, es posible conjeturar 'que Perón hubiera pensado en la posibilidad de obtener energía barata y fortalecer así su plan de industrialización, pero dado el hecho de que el poder destructivo de la bomba atómica había sido evidente en 1945, mientras que la energía nuclear en el campo civil ni siquiera había sido experimentada cuando Richter iniciaba su proyecto, sería ingenuo suponer que el uso militar de la energía nuclear no hubiera entrado en el cálculo de las autoridades de Buenos Aires' (Stanley 2004). Lo cierto es que fracasado el *affaire* Richter, la Argentina afirmará la naturaleza esencialmente pacífica de su programa nuclear. Ni el golpe del 55, ni el intento desarrollista, ni los posteriores gobiernos militares alteraron las líneas centrales de esta política nuclear. En los 60, la Argentina comenzó a utilizar uranio natural, para evitar el uranio enriquecido que debía conseguir de los países centrales, y a contar con la cooperación de Alemania Federal en la construcción de Atucha. A fines de los 60, el país ya contaba con tres reactores, uno de ellos en condiciones de producir radioisótopos de uso medicinal. En los 70, la Argentina comenzó a trabajar en conjunto con Canadá en la construcción de la central Embalse y se orientó, en un proyecto secreto, en el desarrollo de uranio enriquecido en la planta de Pilcaniyeu. El regreso de la democracia en 1983 no alteró estas líneas, aunque le dio a la política nuclear una gestión más democrática, poniendo la CNEA en manos de civiles y creando una dirección nuclear en la Cancillería. El gobierno de Alfonsín, además, realizó acuerdos comerciales con Argelia y con Irán, transformando un reactor ya existente y construyendo una nueva planta nuclear para provisión de electricidad.

pacíficos. La dimensión normativa configuraba su política exterior en este ámbito.<sup>109</sup> En este sentido, la Argentina no dejó de cuestionar el espíritu y la letra del tratado, afirmando, al decir de José María Ruda, que el TNP sólo significaba ‘el desarme de los desarmados’.<sup>110</sup> Como observa Julio César Carasales, el ‘carácter discriminatorio, la patente desigualdad de derechos y obligaciones entre unos y otros, fue siempre una de las críticas fundamentales al Tratado’ y estas críticas ‘fueron expresadas con llamativa continuidad y coherencia a lo largo de los años por sucesivos gobiernos de diferente signo ideológico, civiles y militares’ (Carasales 1995: 57). Más allá, el cuestionamiento no sólo se basó de una oposición normativa a la estructura desigual del tratado. También hubo cuestionamientos a los intereses de las potencias en congelar el desarrollo tecnológico e impedir avances autóctonos.

El regreso de la democracia en 1983 no alteró estas líneas, aunque le dio a la política nuclear una gestión más democrática, poniendo la CNEA en manos de civiles y creando una dirección nuclear en la Cancillería. Alfonsín retomó la tradición normativa de su partido, afirmando que la política internacional estaba sujeta a dos lógicas en competencia: la lógica de la paz, sensible a los argumentos éticos y la lógica del armamentismo, resultado de una mirada del poder basada en la amenaza (Russell 1989: 66). Así, la tarea de Alfonsín consistió en recuperar la coherencia, ampliamente dañada durante el Proceso, entre retórica y acción, aunque dejando la retórica bastante intacta. En palabras de Dante Caputo, ‘para acompañar lo interno con la prédica internacional, la Argentina ha disminuido sustantivamente sus gastos militares’ (citado Russell 1989: 67). La acción radical en este tema se hizo notar. La Argentina impulsó la conformación del llamado Grupo de los Seis (junto a India, Suecia, Grecia, México y Tanzania) que se mantuvo activo por varios años, presentando propuestas y reclamos a los países nucleares para que avanzaran en medidas de control nuclear y posterior desarme. El gobierno de Alfonsín, además, realizó acuerdos comerciales con Argelia y con Irán, transformando un reactor ya existente y construyendo una nueva planta nuclear para provisión de electricidad.

---

<sup>109</sup> Esta dimensión, sin embargo, no era aquella que se limitaba a cumplir con el derecho internacional sino a defenderlo cuando se lo creía violentado por los poderosos o también a proponerlo para enfrentarlos. Así, la Argentina firmó Tlatelolco pero pasó un largo tiempo hasta ratificarlo por considerar que la letra del acuerdo tenía imperfecciones (en asegurar el secreto industrial) y que los mecanismos de implementación (incompatibilidades con el TNP) no eran los más adecuados.

<sup>110</sup> Años más tarde, Julio César Carasales publicará un libro cuyo título será precisamente *El Desarme de los Desarmados* (Carasales 1987).



Dentro del NOAL, la Argentina también demostró tener un profundo compromiso, participando activamente en las cumbres de Luanda (1985), Zimbabwe (1986) y La Habana (1988). En todas ellas, la Argentina trabajó sobre la idea de prevenir una carrera de armamentos en el espacio y de prohibir ensayos de armas nucleares. Finalmente, en Naciones Unidas, la Argentina replicó estas propuestas, intentando sumar posiciones de los países desarrollados, actuando conjuntamente con el Grupo de los Seis.

La llegada de Menem al poder alteró sustancialmente una tradición que formaba parte de la identidad internacional en materia de desarrollo nuclear. Frente al nacionalismo y el principismo autonómico, Menem arremetió con un enfoque más liberal y normativista, aunque esta vez funcional a Occidente.

En noviembre de 1990, la Comisión Nacional de Energía Atómica de la Argentina y la Comisión Regulatoria Nuclear de los Estados Unidos firmarían un *memorandum* de entendimiento para el intercambio de información técnica sobre la seguridad de los reactores nucleares de potencia e investigación. Dispuesto a perder un negocio de dieciocho millones de dólares, el gobierno argentino decidió, en febrero de 1992, suspender los embarques nucleares a Irán por considerar que no era apropiado alentar el desarrollo del programa nuclear iraní, visto con muchas sospechas desde Washington. Dante Caputo acusaría a Di Tella de hacer ‘apartheid tecnológico’ al negar a un estado soberano su derecho al desarrollo nuclear con fines pacíficos además de no cumplir con un acuerdo entre la Argentina y el gobierno de Irán establecido durante la presidencia de Alfonsín. Más allá, Caputo identificaba las posturas argentinas en materia nuclear con el sueño (equivocado a su criterio) de Menem de ingresar al Primer Mundo ‘sin darse cuenta de que ningún país desarrollado amenaza, con medidas como ésta, su propia investigación básica y el desarrollo tecnológico’ (citado en Corigliano 2003: 34).

En marzo de 1993, el Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR) invitó a la Argentina a incorporarse al organismo por el nuevo rol y las decisiones tomadas por el gobierno en materia de no proliferación de armas de destrucción masiva. Los esfuerzos realizados en torno a la no proliferación surtieron resultados en términos del reconocimiento obtenido: en febrero de 1993, Argentina y Estado Unidos firmaron un

Memorando de Entendimiento que regulaba y permitía la transferencia de tecnología estratégica. Más tarde, en abril de 1994, representantes del Departamento de Energía de Estados Unidos y la Comisión Nacional de Energía Atómica firmaron un nuevo acuerdo para reforzar la cooperación en investigación, desarrollo, prueba y evaluación de tecnología nuclear con fines pacíficos. A estos avances, se sumaría la conformación de la Agencia Brasilerio-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC), la ratificación de Tlatelolco y otras iniciativas que respondieron a un perfil de un país pacífico, transparente y confiable que se alineaba con las preferencias de Occidente en general y de Estados Unidos en particular. La creación de la ABACC fue el resultado de la relación entablada por tres duplas presidenciales: Videla/Figueiredo; Alfonsín/Sarney y Menem/Collor de Mello. El gobierno de Menem aprovechó los antecedentes dejados por los gobiernos anteriores y se propuso darle un marco institucional a la cooperación con Brasil en materia nuclear. El objetivo final sería crear un mecanismo de control bilateral que garantizara el uso pacífico del desarrollo nuclear de ambos países. El 6 de julio de 1990, Menem y Collor firmaron el Comunicado de Buenos Aires y el 28 de noviembre del mismo año la Declaración de Política Nuclear Común que daría por aprobado el Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC). En esta Declaración, Menem y Collor decidieron también iniciar negociaciones con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para la firma de un Acuerdo Conjunto de Salvaguardias que tuviese como base al SCCC. Finalmente, el 18 de junio de 1991, la Argentina y Brasil firmaron en Guadalajara el Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear y crearon la ABACC. En cierta forma, la creación de la ABACC fue un arreglo crucial implementado por la Argentina y Brasil y definió conjuntamente la política nuclear de ambos países. Esto explica cómo a partir de la ABACC las resistencias a Tlatelolco y al TNP irían disminuyendo. Tres años después de la creación de la ABACC, la Argentina ratificó, en 1994, el Tratado de Tlatelolco. Lo mismo sucedería con el TNP.

Analizando los giros operados por Menem en materia nuclear, Julio César Carasales afirma que la lógica detrás del gobierno fue la siguiente: ‘Por qué, si hemos hecho lo más, no podemos también hacer lo menos y adherir al TNP?’ (1995: 66). En cierta forma, la firma del TNP no haría otra cosa que ratificar un rumbo tomado. Evaluando el ingreso del país al TNP *vis a vis* una trayectoria de oposición, Carasales observaba:

Evidentemente hay poderosas razones que hacían desaconsejable mantener a ultranza motivaciones de principio, que por otra parte parecen no tener demasiada cabida en el mundo de la *realpolitik*. Equivocadamente o no, lo cierto es que la gran mayoría de la comunidad internacional ha decidido ignorar las falencias del TNP y ratificarlo. ¿Puede Argentina mantener una actitud quijotesca y persistir en una posición que tendría por cierto coherencia y fundamentos defendibles pero que no le representa ninguna ventaja aparte de una pequeña dosis, quizás respetable, de autosatisfacción (Carasales 1995: 67).

Sin que existiera un rechazo sustancial por parte de la oposición la Argentina se adhirió al TNP, finalizando una política nuclear que duró un cuarto de siglo y que para muchos podía ser considerada una ‘política de estado’. Brevemente, la Argentina abandonó el discurso de que el TNP era el ‘desarme de los desarmados’ y pasó a apoyar el discurso de que lo que era bueno para las potencias nucleares (solo ellas tendrán poder nuclear) sería bueno para todos los demás estados que adhirieran al TNP. El 30 de noviembre de 1994, el Senado aprobó el Tratado y luego el 23 de diciembre del mismo año hizo lo propio la Cámara de Diputados. Como señala Carasales, la historia opositora de la Argentina hacía ‘esperar una seria resistencia en los partidos de oposición, que tenían naturalmente a su favor los largos años de críticas emanadas de fuentes oficiales argentinas. Sorprendentemente no las hubo y el Tratado fue aprobado sin mayores dificultades’ (Carasales 1995: 67). Varios años después, Andrés Cisneros afirmaría:

Renunciamos a la construcción de misiles, armamento atómico, químico y bacteriológico como lógica consecuencia de que miramos a nuestros vecinos como socios y no como hipótesis de conflicto, exhibiendo ante el mundo entero un modelo, verificable en los hechos, de controles recíprocos que nos han permitido, al mismo tiempo, alcanzar el desarme y la seguridad, generando así el espacio desnuclearizado más grande del planeta (Cisneros 199873).

Al concluir sus observaciones acerca de la ‘proeza’ argentina al desarmarse unilateralmente, eliminar el servicio militar obligatorio, aceptar los convenios contra armas de destrucción masiva y dismantelar la industria de armas convencionales, Escudé afirmaba:

La nuestra es una proeza de civilización. Representa el aporte más importante de Argentina a la Humanidad en toda nuestra historia, y nos permitirá ingresar al tercer milenio con el orgullo de sabernos los más civilizados de todos. Quiera Dios que el gobierno venidero sepa comprender que esta política argentina es casi la única fuente de orgullo legítimo de un país al que, por lo demás, la Humanidad nada le debe (Escudé 1999: 87).

### *El rol argentino en Naciones Unidas*

Durante el gobierno de Menem, la Argentina hizo de Naciones Unidas un ámbito clave para desarrollar su identidad internacional y desplegar sus propias iniciativas en un espíritu de colaboración y participación activa pocas veces visto en la historia diplomática del país. El hecho de ‘desmalvinizar’ el lugar argentino en Naciones Unidas abrió la posibilidad para jugar un juego más acorde con lo que el gobierno interpretaba eran las características del nuevo orden mundial y que harían de ese organismo un punto de apoyo clave en la seguridad internacional de la pos-Guerra Fría. En particular, el gobierno interpretó que la Argentina debía tener un rol central en las operaciones de paz, no sólo para mostrar una nueva orientación internacional y apoyar las iniciativas de los países centrales sino también para redirigir a los militares argentinos hacia nuevas misiones y demostrar su compromiso con la paz, la estabilidad y los valores democráticos. Puesto en clave menemista, para Di Tella, participar en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas sería una práctica que ayudaría a construir una identidad de Primer Mundo:

Yo creo que nuestra participación en el Golfo Pérsico en un esfuerzo multilateral, o ahora en un esfuerzo menos controversial como es la de los cuerpos de paz, le da a la Argentina un rol importante en el mundo; un rol como miembro legítimo del mundo de las Naciones Unidas. A su vez, creo que va a contribuir a una percepción de la Argentina y de sus fuerzas militares en el mundo como la que existe hoy de las de Suecia o de las de Canadá, y esto va a cambiar también las relaciones cívico-militares dentro de nuestro propio país (Di Tella 1992: 270).

El cambio operado en relación al pasado fue notable. Para 1988 la Argentina tenía 20 soldados participando en Operaciones de Paz de Naciones Unidas. Para 1990 eran 60, para 1992 eran 975 y para 1994 el número llegaría a 1600. Para 1998, la Argentina ya

había enviado más de 11.000 oficiales y suboficiales a más de doce operaciones de paz. Para el mismo año, la mitad del Ejército ya había participado en alguna operación de paz y la participación argentina ascendía al 82% del total de la contribución latinoamericana (Fontana 1998: 229).

Como ven ustedes, la Argentina ha tomado una decisión muy clara: integrarse en los esfuerzos globales orientados al mantenimiento de la paz [...] Evidentemente, esto es un cambio muy importante en la política exterior de un país que se distinguía normalmente, como rasgo característico principal, por su aislacionismo; un aislacionismo determinado en parte por la geografía, en parte por la economía, en parte por la cultura, en parte por la propia integración étnica de nuestro país (Camilión 1997: 20-1).

Para Oscar Camilión, Ministro de Defensa, las operaciones de paz eran esencialmente ‘un capítulo de la diplomacia argentina’ (Camilión 1997: 24). Siendo Jefe del Estado Mayor del Ejército, el General Martín Balza afirmaría que ‘los ejércitos constituyen un instrumento apto para colaborar en la construcción del orden internacional’ y que el Ejército argentino acompañaba ‘el objetivo de coadyuvar a promover la paz como instrumento de la política exterior de nuestro país’ (Balza 1997: 102-3). Por su parte, Andrés Fontana observaría que la participación en operaciones de paz ‘ha contribuido sustancialmente a la redefinición del rol de las Fuerzas Armadas Argentinas en el nuevo contexto internacional’ y ‘ha producido impactos importantes en las relaciones cívico-militares y nuevas rutinas institucionales en relación a la formulación e instrumentación de las políticas de defensa y seguridad...’ (Fontana 1998: 300). Este fue el doble de juego: ser un capítulo de política exterior y un capítulo de las relaciones cívico-militares. Siendo Embajador argentino ante Naciones Unidas, Emilio Cárdenas la daría a la participación en operaciones de paz un sentido mayúsculo:

A mi modo de ver [...] las operaciones para el mantenimiento de la paz de alguna manera testimonian la reaparición de la Argentina en el escenario internacional. La Argentina tradicional, abierta, generosa. Pero una Argentina que es seria, responsable y madura. Que, por sobre todo, trata de actuar con una conducta previsible y, por ende, creíble. Esta, a mi modo de ver, es la Argentina del trabajo y del esfuerzo. Es la Argentina del andar conjunto. Es la Argentina coherente. La que comprende que éste es un mundo donde no

tienen lugar las estridencias, menos aún cuando esas estridencias son, además, disonancias (Cárdenas 1997: 176).

Es interesante destacar cómo, en la visión de Cárdenas, la participación argentina en las operaciones de paz vienen a plasmar un conjunto importante de adjetivos. La Argentina que actúa en Naciones Unidas es una Argentina ‘tradicional’, ‘abierta’, ‘generosa’, ‘seria’, ‘responsable’, ‘madura’, ‘previsible’ y ‘creíble’; una Argentina que muestra ‘trabajo’, ‘esfuerzo’ y ‘coherencia’ en un ‘andar conjunto’ fruto de haber comprendido que en el mundo que le toca vivir ya no vale la pena ser un país ‘disonante’. Se trata, en definitiva, de un país que maduró, se alejó de conductas adolescentes y decidió reaparecer en el mundo sin ánimos de causar líos sino de contribuir a la paz mundial. Así, la participación argentina en las operaciones de paz no sería tan sólo un capítulo dentro de la política exterior sino un instrumento para construir una identidad internacional, la de la Argentina estable, madura, previsible y civilizada. Esta proyección se articuló, a su vez, con una nueva forma de comprender la soberanía. Como vimos más arriba, la idea de soberanía fue resignificada durante el gobierno de Menem a favor de un enfoque que considerara la posibilidad de la intervención en asuntos internos. El Embajador Fernando Petrella, al momento de ser Vicecanciller recomendaba ‘desprendernos de las connotaciones que en todos nosotros tienen todavía los conceptos de intervención e injerencia’ (Petrella 1997: 97). En su visión, las operaciones de paz, cuando reunían los requisitos de la Carta de Naciones Unidas, generaban ‘naturalmente una obligación que deb[ía] cumplirse’ y que sólo era evitable por razones técnicas o de financiamiento (98). Para Petrella, no cabía entonces anteponer los intereses nacionales a los intereses de la comunidad internacional y no resultaba ‘digno’ ‘esperar siempre que el más poderoso haga el esfuerzo’ ya que lo que existía luego de la Guerra Fría eran ‘responsabilidades comunes y solidarias’, y el asumirlas reafirmaba la soberanía, fortalecía la presencia argentina y respaldaba al sistema internacional (Petrella 1997: 100). Bajo este discurso de ‘responsabilidades internacionales’, la Argentina participó en operaciones de paz en África, Europa Oriental y Medio Oriente, alcanzando un reconocimiento internacional. El límite a este discurso, sin embargo, aparecería cuando el país en cuestión sería un país del hemisferio: Haití.

Fiel a su discurso de 'responsabilidades internacionales', Carlos Menem decidió involucrar al país en la crisis de Haití, originada en el desplazamiento del poder de Jean Bertrand Aristide por parte del Raoul Cedras, en un contexto de alta inestabilidad política, económica y social. Desde un comienzo, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas había tomado cartas en el asunto emitiendo, el 16 de junio de 1993, la resolución 841 condenando la situación en Haití y llamando a reinstalar rápidamente al depuesto Aristide. Un mes más tarde, Menem firmaría el decreto 1470 respaldando la resolución 841 del Consejo de Seguridad de la ONU. Para noviembre del mismo año, Menem autorizaría el envío de una Corbeta argentina para sumarse a la flota multinacional que bloqueaba a la isla.

Luego de varios meses de bloqueo y encrudecimiento de la situación en Haití, la resolución 940 del 31 de julio de 1994 del Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza, abriendo camino para una invasión liderada por Estados Unidos con el propósito de reinstalar en el poder a Jean Bertrand Aristide. Esta resolución fue impulsada y aprobada por el gobierno de Menem quien, al día siguiente, enviaría al Congreso la aprobación del envío de 600 efectivos a Haití para participar de la invasión. Este pedido generó amplios rechazos en la oposición, principalmente en la UCR, pero también en los sectores más nacionalistas y principistas del PJ y de la propia Cancillería. La Argentina invadiría un país en su hemisferio y aunque la acción contaba con la aprobación del Consejo de Seguridad se trataba, según los nacionalistas, de una acción funcional a los intereses nacionales de Estados Unidos pero ajena a los intereses nacionales de la Argentina. La Argentina, argumentaban, no tenía un interés nacional en la cuestión Haití y lo mejor que podía hacer era prestar sus oficios precisamente para evitar la intervención. El argumento de Menem sería la imagen invertida: la Argentina no tenía intereses nacionales pero sí responsabilidades internacionales que cumplir y la democracia se veía amenazada en el hemisferio y por lo tanto el país debía hacer algo.

Las posiciones contrarias dentro y fuera del Congreso hicieron desistir a Menem de participar de la invasión. Menem afirmaría que los efectivos participarían, en caso de una agresión a la isla, en una segunda o tercera etapa. La invasión, sin embargo, no se produjo. James Carter llevó a cabo una rápida mediación que comprometió a los bandos en pugna a una solución democrática del conflicto interno. Esta salida

diplomática, de todos modos, no evitó que Menem dejara de hacer sentir la presencia argentina. El 23 de septiembre enviaría gendarmes argentinos como ‘monitor policial’ para asegurar la reinstalación de la democracia. El 15 de octubre, el Consejo de Seguridad aprobaría el regreso al poder de Jean Bertrand Aristide.

### *La seguridad regional*

Si las operaciones de paz como instrumento de seguridad internacional fueron un capítulo de la política exterior, la seguridad regional no fue una excepción. Aunque se puede decir que la región es el nivel en donde la política exterior y la política de defensa se juntan, es indudable que la Cancillería jugó acá también un lugar clave en la recomposición de la relación con los países vecinos en materia de seguridad.

[L]a anulación de las hipótesis de conflicto en el ámbito regional ha sido consecuencia de una clara interacción entre las políticas exteriores y de defensa (Fraga 1998: 238).

Aunque la gestión de Alfonsín comenzó de algún modo este camino, le tocaría a Menem consolidar el proceso de deseguritización de la región a partir del abandono de hipótesis de conflicto con los vecinos y la el paso de un enfoque de seguridad defensiva a uno de seguridad cooperativa. En palabras de Felipe de la Balze:

La mejor forma de fortalecer la seguridad argentina es creando una Zona de Paz, que una el interés argentino de seguridad con el de nuestros principales vecinos (de la Balze 1997: 108).

Un nuevo esquema de seguridad supondría encarar directamente la relación con Brasil y con Chile. Con Brasil, la Argentina intensificó sus intercambios profesionales y la práctica de ejercicios combinados que apuntaron a la complementación de capacidades y la construcción de un mayor margen de interoperabilidad. Así, cabe destacar, por ejemplo, la continuación del ejercicio ‘Fraterno’ entre ambas armadas. En 1993 comenzarías los ejercicios denominados ‘Araex’ entre las aviaciones navales de las dos armadas. Aviones argentinos operarían desde la plataforma del submarino *Minas Gerais*, el único en servio en el Atlántico Sur. En 1995, se fusionarían ambos ejercicios en uno más integral. A su vez, pilotos brasileños se adiestrarían en la Escuela de Aviación Naval Argentina.



En un marco de mayor confianza y cooperación entre ambos países, en 1996 el Ejército Argentino disolvería las unidades ubicadas en la frontera con Brasil: el Regimiento 29 de Infantería de Formosa, el Batallón 1 de Ingenieros de San Nicolás, el Escuadrón de Exploración Blindado 12 de Santo Tomé (Corrientes), el Grupo de Artillería 7 de La Paz (Entre Ríos) y el Grupo de Artillería 12 de Santa Fe (Fraga 1998: 248).

La relación con Chile siguió un camino paralelo. El 15 de diciembre de 1992 se disolvería el Regimiento 37 de Infantería de Río Mayo (Chubut) ubicado en la frontera con Chile en la región de Aysén. El 9 de noviembre de 1995 se firmaría un *memorandum* de entendimiento firmado entre los vicescancilleres, cubriendo temas diversos como las medidas de confianza mutua, los procesos de consultas mutuas y la mayor transparencia de la información referida a gastos en defensa. Como consecuencia, se crearía un Comité Permanente de Seguridad, encargado de diseñar una agenda de trabajo y cooperación entre ambos países y que estaría formado por representantes de cancillería, defensa y estados mayores conjuntos. Uno de los productos de este Comité fue el pedido conjunto realizado a la CEPAL para analizar la metodología de elaboración de los presupuestos en defensa de cada país y proponer un mecanismo de homologación que permitiera comparar ambos presupuestos. En 1996 se disolvería el Regimiento 26 de Infantería de Montaña de Las Lajas (Neuquén) también ubicado en la frontera con Chile. En 1998 comenzarían a hacerse ejercicios militares binacionales. Finalmente, en julio de 1998, la Argentina anunciaría la eliminación de hipótesis de conflicto con Chile. Repasando la relación bilateral entre la Argentina y Chile, Guido Di Tella destacaría la seguridad como uno de los sectores que mayor atestiguaban la nueva relación de amistad:

Tal vez la muestra más significativa de la confianza mutua, la distensión y la amistad entre los dos países, habremos de encontrarla en el campo militar, el más sensible y complejo de la relación bilateral. Hoy se ha podido acordar la realización de maniobras militares conjuntas entre las fuerzas armadas que hace veinte años se alistaban para destruirse mutuamente. Ambos gobiernos han entendido que la mejor política de defensa es la amistad regional, la búsqueda de los objetivos comunes, la confiabilidad ante la comunidad internacional (Di Tella 1998).

Y Andrés Cisneros dirá:

[N]o miramos a Chile como enemigo y, por ende, cuanto más desarrolle su economía y su seguridad, más se beneficiará la región y, con ello, nuestra propia seguridad individual (Cisneros 1997).

Comenzando con su participación casi inesperada en la Guerra del Golfo, la Argentina emprendería un cambio sustancial en su política exterior que encontraría en la seguridad internacional un ámbito ideal para proyectar su identidad internacional. La desactivación del Cóndor, la ratificación de Tlatelolco, la conformación del ABACC, la firma del TNP, el ingreso al MTCR, la participación en las operaciones de paz y la construcción de un esquema de seguridad cooperativa fueron todos elementos que trabajaron en conjunto y proyectaron una imagen consistente del país. Frente a un patrón histórico que había sido más proclive a la militarización, la securitización regional y el aislamiento internacional, el gobierno de Menem ofrecería una identidad internacional basada en un país desmilitarizado, que pasaría a convivir en una región deseguritizada y a ejercer sus responsabilidades internacionales. De este modo, la alianza con Estados Unidos, la participación en la seguridad colectiva y la construcción de un régimen de seguridad regional serían *también* estrategias de seguridad nacional. Dicho por Menem:

Nuestra seguridad se alcanza a través de esta red de confianza que genera un esquema de seguridad cooperativa y no de la capacidad de responder con la fuerza (Menem 1998: 5).

El reconocimiento externo a esta transformación llegó desde Washington, cuando el presidente Bill Clinton designó a la Argentina un aliado extra-OTAN. Ya en 1992 y en 1994 Guido Di Tella había visitado el cuartel general de la OTAN ubicado en Bruselas. En 1993, la Cancillería auspiciaría un seminario sobre seguridad internacional para analizar el rol de la OTAN y la participación argentina en los nuevos esquemas de seguridad. La primera oportunidad concreta por parte de la Argentina de cooperar con la OTAN había sido la decisión de participar en la Fuerza de Estabilización de Bosnia-Herzegovina (SFOR), a través de una Unidad Multinacional Especializada. En dicha unidad, los gendarmes argentinos tendrían la oportunidad de recibir entrenamiento de parte de fuerzas italianas que lideraban la

unidad y cumplir un rol importante en las elecciones que se realizarían en septiembre de 1998 en Bosnia.

Para Guido Di Tella, el otorgamiento a la Argentina del status de ‘gran aliado estratégico extra-OTAN’ simbolizaba no sólo el ‘cambio copernicano’ en la relación bilateral sino la marca visible de una Argentina que volvía a Occidente. En un artículo publicado en el diario *Clarín* del 6 de octubre de 1997, Di Tella explicaría:

La Argentina es Occidente, pero aquellos comportamientos [aislamiento internacional] viciados por el ideologismo o la pura necedad, la habían empujado al Tercer Mundo. Estar en el Tercer Mundo puede ser una desgracia que uno trata de superar, pero esforzarse por estar allí era una decisión incomprensible [...] Lo que se ha hecho durante la presidencia de Menem fue devolver al país a su posicionamiento normal, a las alianzas que le corresponden, tanto por historia como por vocación y por propio interés: cooperación con los países de la región y firme ubicación en Occidente, compartiendo los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos, la economía de mercado y el comercio libre y abierto (Di Tella 1997).

Para Di Tella, entonces, el ingreso de la Argentina a Occidente, en realidad era un regreso, porque la Argentina se encontraba ahí de manera natural. Por eso, la política exterior de Menem volvía a darle a la Argentina su lugar ‘normal’. Convencido de la posición argentina, Di Tella interpelaría a la oposición del siguiente modo:

La oposición debe recapacitar. Su argumento actual de que está a favor del modelo se vuelve menos creíble si insiste, para la política exterior, en las fórmulas del nacionalismo confrontativo de décadas anteriores. Un auténtico nacionalismo para esta época globalizada es afirmar nuestra identidad cultural, que nos vincula al mismo tiempo con nuestra región y con Occidente y nos exige asociación y cooperación, no confrontación (Di Tella 1997).

Al hacer esto, Di Tella crearía un conflicto entre dos posturas: un nacionalismo confrontativo, anclado en el pasado, y una inserción globalizada y de diálogo, plenamente inserta en el momento actual. Oponerse al status argentino frente a la OTAN era mirar el presente con la mirada puesta en el pasado.

## **Ajuste y crisis de la identidad internacional argentina: del peronismo de Menem al peronismo de Kirchner, pasando por la Alianza**

### *El fin del menemismo*

Durante 1993, Menem instaló la idea de una reforma constitucional y en diciembre la ley 24.309 la declaró necesaria. Aunque el punto clave de la reforma pasó por la posibilidad de incorporar la reelección presidencial, la revisión de la Carta implicaría también acortar el mandato de los senadores, elegir de manera directa al intendente de la ciudad de Buenos Aires y darle mayor margen a las provincias para entablar acuerdos internacionales. La oposición, liderada por Alfonsín, también hizo su juego al negociar con Menem y crear el Consejo de la Magistratura (que estaría encargado de elegir a los jueces), la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, la figura de un Jefe de Gabinete, la elección de tres senadores por provincia (uno en representación de la minoría) y la incorporación del ballottage en caso de que ningún candidato presidencial obtuviera más del 45% de los votos con una diferencia de 10 puntos con la segunda fuerza en disputa. El 13 de diciembre, Menem y Alfonsín firmarían el Pacto de Olivos bajo el entendido de que el *quid pro quo* realizado había sido beneficioso para los dos.

En abril de 1994 se llevaron a cabo las elecciones para elegir convencionales. Continuando con el éxito obtenido en 1991 y 1993, el PJ volvió a ganar una vez más, asegurando de este modo lo acordado entre Menem y Alfonsín. Entre mayo y agosto del mismo año tuvieron lugar las deliberaciones y el 23 de agosto quedó sancionada la nueva Constitución. La ley 24.444, del 23 de diciembre de 1994 modificó el Código Electoral Nacional, para adecuarlo a la reformada Constitución Nacional. El decreto 2.167, del 7 de diciembre, convocó a elecciones para el 14 de mayo de 1995, para elegir por 4 años presidente y vicepresidente de la Nación, y diputados nacionales cuyos mandatos caducarían el 10 de diciembre de dicho año.

La campaña de Menem para su reelección se concentró principalmente en el éxito económico de su administración y, a pesar de que la economía ya mostraba algunos signos de deterioro, fue suficiente para asegurar el 50% de los votos en las elecciones presidenciales del 14 de mayo de 1995. En segundo lugar quedó el FREPASO

(Frente País Solidario) que, liderado por José Octavio Bordón, obtuvo el 29% de los votos. El FREPASO, sin embargo, obtuvo una amplia mayoría en la Cámara de Diputados y aumentó su representación en el Senado, en gran medida a expensas del radicalismo. El candidato radical, Horacio Massaccesi, quedó ubicado en tercer lugar, con el 17% de los votos. El 8 de julio, Menem inauguró su segundo término por cuatro años más.

En marzo de 1995, el gobierno presentó un programa de consolidación económica que apuntó a proteger la moneda argentina contra una posible devaluación y para apoyar al sector bancario que se había visto afectado por la crisis de México de fines de 1994 (el llamado efecto tequila). Otras medidas de austeridad fueron anunciadas por los gobiernos provinciales que, sumadas a un aumento importante del desempleo, provocaron descontento social en la ciudad de Córdoba y en la provincia de Río Negro en 1995.

En junio de 1996, el gobierno sufrió una derrota política importante cuando el candidato radical, Fernando de la Rúa, obtuvo casi el 40% de los votos en la primera elección directa para el cargo de intendente de la Ciudad de Buenos Aires. No sólo el PJ no obtuvo la intendencia sino que tampoco obtuvo un segundo lugar, ocupado por el FREPASO con el 27%, sino que su candidato – Jorge Domínguez – alcanzó sólo el 18% de los votos. Un mes más tarde, el gobierno volvió a debilitarse por las renuncias de Rodolfo Barra, Ministro de Justicia, y de Oscar Camilión, Ministro de Defensa. Ambos dejarían de gozar de inmunidad parlamentaria para permitir las investigaciones vinculadas con la venta ilegal de armas a Ecuador y Croacia. Más importante aún fue la renuncia de Domingo Cavallo como Ministro de Economía, luego de varios meses de disputas y desacuerdos con el Presidente y otros miembros del gabinete. El alejamiento de Cavallo no sólo tuvo que ver con cuestiones vinculadas al manejo de la economía sino también al malestar de Cavallo por los vínculos que Menem, según el Ministro, tendría con el crimen organizado. Roque Fernández, quien hasta el momento se desempeñaba como Presidente del Banco Central, asumió la silla de Cavallo.

El descontento social aumentó en 1996 y 1997 debido en parte al malestar con las reformas laborales propuestas, como también con las reducciones en el gasto público

y los altos niveles de desempleo. El plan de convertibilidad ya mostraría signos de profundo deterioro en su incapacidad para volver a poner en marcha la economía del país. En cinco años, comenzando en 1994 con la decisión de Estados Unidos de incrementar la tasa de interés, el país soportaría cinco crisis financieras internacionales. Luego vendría con la crisis en México en el mismo año provocada por la falta de reservas internacionales; más adelante, en 1997, el plan recibió el impacto de la crisis del sudeste asiático provocada por un efecto en cadena de devaluaciones en Tailandia, Indonesia, Malasia y Filipinas que tiró abajo las bolsas de Brasil y la Argentina; un año más tarde tuvo lugar la crisis rusa y, finalmente en 1999 la crisis brasilera que condujo a la flotación del real. Además del impacto financiero (caída de los precios en las acciones y en los bonos locales) la acumulación de estas crisis terminó afectando la economía real, frenando la inversión, cayendo el PBI y las exportaciones con el subsiguiente impacto en el aumento del desempleo. En julio de 1997, unas 30.000 personas marcharon por la capital para protestar por el alto nivel de desempleo, estimado en ese entonces en el 17%. En octubre del mismo año, en las elecciones en el Congreso de medio término, la Alianza obtendría el 46% de los votos y 61 de los 127 asientos en disputa. Por su parte, el PJ ganaría el 35% de los votos y 51 asientos, perdiendo su mayoría en la Cámara de Diputados, mientras que la UCR y el Frepaso juntos aumentarían su representación a 110 asientos.

El creciente malestar contra el gobierno de Menem en materia de corrupción, el rechazo de la población a un probable tercer mandato, sumado a un estancamiento en el crecimiento económico evidenciado en particular a partir de 1997 impactaron negativamente en la política exterior. Así, a partir del 97 es posible hablar de una identidad que comienza a dislocarse. Esto es algo que será tomado de manera más clara por la oposición. Este incipiente dislocamiento tiene que ver con el hecho de que los discursos de identidad ya no podrían contener la presión que sobre ellos y sus prácticas porque directamente no se condecían con la situación material, social e institucional de la Argentina. Al final del día, la Argentina no había entrado al Primer Mundo, el estado no se había reformado y la economía había expulsado del sistema a un número importante de argentinos. Para Federico Storani, la política exterior no se sostenía si no comenzaba primero en casa:

La superficialidad no alcanza para consolidar una verdadera relación. Para pertenecer, como se pretende, al Primer Mundo, no tiene sentido constituirse en miembros del TNP y del Tratado de Tlatelolco y desarmar el Cóndor a pedido de los Estados Unidos y del Reino Unido si, al mismo tiempo, existe una política de Estado de constituirnos en traficantes de armas, enviándolas a Ecuador y a Croacia, en violación de embargos decretados por las Naciones Unidas, en contra de nuestra condición de garantes de un tratado de paz y en contradicción con nuestra propia participación en las operaciones de mantenimiento de la paz (Storani 1997: 315).

Puesto de otra forma, los discursos de identidad internacional contruidos por el menemismo no tendrán la capacidad, en tanto visiones particulares, de presentarse como reflejo de los intereses de la mayoría. El contrabando de armas a Ecuador y Croacia y otros casos de corrupción, sumado a la recesión, el desempleo y demás pondría cada vez más presión sobre este discurso. La salida que intentaría el gobierno de Menem sería profundizar aún más su discurso buscando ser miembro pleno de la OTAN y miembro pleno de la OCDE. Esto podría ser visto como el comienzo de dislocación de una identidad construida con relativo éxito hasta el 96 aproximadamente.

### *El ascenso de la Alianza*

Menem había tenido dos grupos opositores. La primera había sido la del partido radical, en particular de los sectores alfonsinistas. Esta oposición, sin embargo, terminó firmando el Pacto de Olivos, habilitando a Menem para un segundo período presidencial. La otra oposición al menemismo provino del interior del Partido Justicialista. Fue el grupo de ocho diputados que se habían alejado de su bancada de origen, liderados por Germán Abdala y Chacho Alvarez. El Grupo de los Ocho se convertiría en el núcleo inicial del Frente Grande y del Frepaso. Tanto en las elecciones de constituyentes de 1994 como en las presidenciales del año siguiente, la posición de este sector iría creciendo y afianzándose. La figura de Graciela Fernández Meijide fue clave para el crecimiento de esta oposición. Surgía una nueva política y ella partía de la sociedad y del Parlamento, no del Ejecutivo ni de los gobiernos provinciales. Con las fuerzas que confluían hacia el espacio creado por Chacho Alvarez, muchos pensaron que en la Argentina podía construirse una centroizquierda que fuera, al mismo tiempo, republicana y social. Esta idea abría la posibilidad para

conjugar dos fuerzas históricas que el peronismo había tradicionalmente separado. Esta posibilidad sería vista no sólo como un espacio reactivo al gobierno de Menem sino también como un instrumento que prometía nuevas formas y contenidos a la política.

Pensando que por sí sola no podría superar en votos al candidato peronista, en 1997 este nuevo espacio de centro-izquierda selló una alianza electoral con el radicalismo. La elección presidencial tuvo lugar el 24 de octubre de 1999. Como ocurre en toda apuesta electoral, la Alianza se propuso ser un vehículo para llegar al gobierno. Su éxito se debió en gran medida por el apoyo de una opinión pública empeñada en evitar la re-reelección de Menem. El candidato de la Alianza, Fernando de la Rúa, terminó con diez años de gobierno peronista, obteniendo el 49% de los votos y venciendo al candidato del PJ Eduardo Duhalde, que se alzó con el 38% de los votos. En la misma elección, la Alianza alcanzó un resultado favorable en la renovación de 130 de los 257 asientos en la Cámara de Diputados, ganando 63 asientos, mientras que el PJ se quedó con 50 y el partido de Domingo Cavallo con 9. Así, el número total de asientos de la Alianza alcanzaría 127, quedando a sólo dos de la mayoría absoluta. La representación total del PJ quedó reducida a 101 asientos. El PJ, sin embargo, no perdería todo. La Alianza no pudo imponer a su candidata –Graciela Fernández Meijide – para la gobernación de Buenos Aires, quedando ésta en manos Carlos Ruckauf, Vice-Presidente saliente.

El 10 de diciembre de 1999 De la Rúa y Chacho Alvarez tomarían el mando en el contexto de un país en recesión y con promesas de continuidad en lo económico y cambios en lo político. La política exterior reflejaría estas dos promesas. Si la Argentina de Menem había definido su política exterior en clave económica, la Alianza pretendía recuperar el espacio de la lógica política en la toma de decisiones. Si Estados Unidos había sido la prioridad para el peronismo, la Alianza buscaría priorizar el Mercosur. Si Guido di Tella había definido su relación con Estados Unidos como ‘carnales’, Adalberto Rodríguez Giavarini buscaría desarrollar ‘relaciones óptimas’. Sin embargo, la profundización del déficit fiscal, de la recesión y las caídas en los depósitos, entre otros, llevaron al gobierno de la Alianza a priorizar las relaciones con Estados Unidos. De este modo, uno de los principales objetivos de la política exterior fue intentar negociar el blindaje con el FMI, acordar con el Banco



Mundial, recuperar la confianza de los mercados intentando disminuir el riesgo país y dinamizar el sector exportador. Asimismo, la relación con el Mercosur, especialmente con Brasil, siguió su proceso de erosión frente a la disparidad de posiciones entre la Cancillería y el Ministerio de Economía. En el plano de la defensa, la Argentina reafirmó una estrategia de seguridad defensiva y continuó con los procesos de consolidación de la confianza mutua, particularmente con los países vecinos, con la superación de hipótesis de conflicto y con la participación de tropas argentinas en misiones de paz de Naciones Unidas, llegando a ser en el 2001 el primer contribuyente de América Latina. Intercambios profesionales y ejercicios combinados fueron costumbre antes que excepción.

La identidad internacional proyectada por la Alianza no pudo alterar las líneas centrales construidas por el gobierno de Menem. Así como en el plano doméstico el gobierno de la Rúa estuvo en permanente tensión entre lo que deseaba y lo que podía, la política exterior presentaría más continuidad que cambio. No podía ser de otro modo, cuando el modelo de estado y de mercado presentado por De la Rúa no difería significativamente del presentado por Menem. Así, la identidad internacional durante la Alianza no representaría un cambio sino un ajuste en relación a su sucesor. El ajuste, más que nada quedó evidenciado en una combinación de pragmatismo en lo económico y principismo en lo político. Así, el Canciller de la Rúa, Adalberto Rodríguez Giavarini afirmaría que '[c]on raíces nacionales profundas e idóneamente ejecutada, la política exterior se orienta por los principios que históricamente han enaltecido a la Argentina' (Rodríguez Giavarini 2000). ¿Cuáles eran esos principios? Rodríguez Giavarini los identificaría con precisión: '[l]a autonomía de sus decisiones'; '[l]a amistad con todas las naciones'; '[e]l especial aprecio y solidaridad para con los países latinoamericanos'; '[l]a abstención de intervenir en los asuntos internos de otros Estados'; '[e]l apoyo a la democracia y la defensa de los derechos humanos'; '[e]l acatamiento al derecho internacional' y '[l]a defensa de soberanía, porque el mantenimiento de nuestro patrimonio y de nuestra identidad requieren su protección con firmeza pero sin estridencias, con voluntad de paz pero con la dignidad que rehúsa las concesiones no correspondidas, la improvisación y las urgencias de la política menor'(Rodríguez Giavarini 2000). A partir de estas líneas, la política exterior de De la Rúa combinaría una suerte de pragmatismo en lo económico y principismo en lo político, en particular con la cuestión Malvinas.

Pero la política exterior, y la construcción de una identidad internacional acorde, no pudieron ser desarrolladas en todas sus dimensiones. El escenario doméstico, político y económico, impondría serias restricciones a la orientación internacional del país. Si la Alianza había llegado al gobierno con la promesa y la voluntad de renovar la forma y el contenido de la política (incluyendo la externa), un año después y luego del éxodo de varios dirigentes y el desmembramiento de algunos de sus socios, la coalición de gobierno no había podido encontrar un rumbo que sacara al país de la recesión. El punto es que toda otra alternativa implicaba desarmar la convertibilidad, institución económica y simbólica cuyo abandono sería visto de modo negativo en tanto sería el comienzo de una etapa de aún mayores turbulencias.

A fines de 1999, el Congreso aprobaría un presupuesto de austeridad para reducir el gasto público a 1400 millones de dólares al mismo tiempo que impuso una reforma impositiva. En abril de 2000, el Senado aprobó una revisión muy controvertida de la ley de empleo. La reforma laboral no tendría una buena recepción y llevaría a demostraciones masivas en su contra organizadas por distintos sindicatos que terminaron en dos paros de 24 horas impulsados por la CGT. Meses más tarde, el gobierno quedaría bajo fuertes presiones al darse a conocer que algunos senadores habían recibido coimas del gobierno para que aprobaran la reforma laboral. El conflicto adquirió un tono más dramático, cuando el Vice Presidente Chacho Alvarez renunció el 6 de octubre a su cargo, un día después de que una reorganización del gabinete dejara de pie a dos ministros implicados en la causa del Senado. Uno de estos dos, el Ministro Alberto Flamarique, que fuera nombrado Jefe de Gabinete en la reorganización, renunciaría más tarde ese mismo día. El otro, Fernando de Santibáñez, jefe de la SIDE, renunció a fines de octubre.

La Alianza fue una pieza política que unificó al radicalismo y al Frepaso, en parte por coincidir en un número de cuestiones, en parte por su interés en bloquear la posibilidad de un tercer gobierno peronista. Esta alianza, sin embargo, nunca pudo convertir en un pacto sólido de co-gobierno y se vio tironeada desde el primer día entre las políticas que le hubiera gustado implementar y las que se vio obligada a seguir. La renuncia del Vicepresidente Chacho Alvarez fue el gesto que marcó de modo bien explícito la imposibilidad de la Alianza de salvar las diferencias a través

del diálogo. El Vicepresidente convirtió las denuncias en el Senado y sus consecuencias para la estabilidad del sistema político, en una línea simbólica que demarcaría un territorio legítimo de uno ilegítimo, al decir que, en esas condiciones, no podía presidir el Senado.

La situación económica continuó deteriorándose en 2000 y 2001. En noviembre de 2000, miles de trabajadores desempleados bloquearon los caminos a lo largo del país para demandar empleo, programas de ayuda y mejoras en las condiciones de vida. En el mismo mes, el país se vio paralizado por un paro nacional de 36 horas, organizado en respuesta a la propuesta del gobierno de introducir un paquete de ayuda económica auspiciado por el FMI que incluiría una congelamiento de cinco años del gasto federal y provincial. Luego de un intenso debate, el Congreso aprobó las reformas en diciembre y, más tarde, el FMI acordó un paquete estimado en 20.000 millones de dólares, para salvar las obligaciones de deuda de la Argentina para 2001.

La renuncia del Ministro de Economía, José Luis Machinea, precipitó otra crisis política en marzo de 2001. El anuncio de su sucesor, Ricardo López Murphy, de mayores reducciones en el gasto público, resultó en varias renuncias ministeriales. Como consecuencia, a fines de marzo tuvo lugar una segunda reorganización del gabinete, en el cual Domingo Cavallo asumió como Ministro de Economía. En junio, Cavallo anunció una serie de medidas designadas para aliviar la situación financiera del país. La más controvertida fue la introducción de un complejo sistema de aranceles que creó varias tasas de cambio (basada en un promedio del euro y el dólar). Esto implicó en la práctica una devaluación del peso para el comercio exterior, aunque el dólar fijado en un peso continuó operando para el mercado interno. En la medida que la crisis de la deuda se intensificaba y los temores del *default* aumentaron, un nuevo paquete de emergencia, el séptimo en 19 meses, fue puesto en escena en julio de 2001. Se anunció una política de 'déficit cero', en la cual ni el gobierno federal ni cualquier provincia estaría autorizada a gastar más de lo que recaudaban por impuestos. Para lograr esto, los salarios del estado y las pensiones fueron reducidos un 13%. Sin mucha alternativa, el Congreso aprobó las medidas a fines de julio.

*Caída de la Alianza y ascenso de Néstor Kirchner*

El estado crítico de la economía contribuyó a los magros resultados electorales de la Alianza en las elecciones de octubre de 2001. El PJ ganó el control de la Cámara de Diputados y aumentó su representación a 116 asientos, mientras que la Alianza obtuvo 88 asientos. Todo el clima electoral estuvo marcado por el trasfondo económico y el descontento de la población, traducido en un alto porcentaje de abstención electoral y votos impugnados.

En diciembre de 2001, el gobierno decidió imponer restricciones para sacar dinero de las cuentas bancarias. Esta medida fue sumamente impopular y desembocó en dos días de protestas a lo largo del país, que resultaron en la muerte de al menos 27 personas. El 20 de diciembre, Domingo Cavallo renunció como Ministro de Economía y, continuando las protestas, hizo lo suyo Fernando de la Rúa. Ramón Puerta, nombrado por el Senado, se convirtió en pocas horas en el nuevo Presidente, pero fue sucedido dos días después por Adolfo Rodríguez Saá, quien, a su vez, renunció una semana más tarde. Eduardo Camaño, Presidente del Senado, asumiría como presidente de modo interino hasta que el Congreso designara un nuevo sucesor.

El 1 de enero, Eduardo Duhalde fue electo por el Congreso Nacional y al otro día asumió sus funciones. Fue el quinto presidente en menos de dos semanas. El 3 de enero, la Argentina entraría formalmente en cesación de pagos y el 6 de enero el Senado autorizaría al gobierno a fijar un nuevo tipo de cambio, terminando de este modo los diez años de la paridad del dólar y el peso. Durante el mes de enero también, el gobierno comenzó la conversión forzosa del dólar al peso para evitar más salida de capitales. El proceso de ‘pesificación’ llevó a gran número de amparos iniciados por los ahorristas contra sus bancos para recuperar las pérdidas.

La crisis de 2001 inauguró una etapa de derrumbe identitario. No sólo el modelo económico y el sistema político quedaron dislocados sino que también la identidad quedó a la deriva. Ni los discursos de identidad ni sus principios de lectura estarían en condiciones de dar sentido a lo que había ocurrido. La imagen de derrumbe, de violencia y de pobreza en su pico histórico no sólo desplazó el mito del regreso al Primero Mundo sino que ahora sería África el espejo en que la identidad argentina se vería reflejada.

El gobierno de la Alianza precipitó con su caída a todos los que habían formado parte de la coalición y, tanto a De la Rúa como a Alvarez, los sacó de la política activa: uno cayó en el inevitable aislamiento, el otro volvería luego como funcionario. Fue el derrumbe de lo construido a lo largo de los años noventa. Las asambleas populares dieron la impresión de que podían articularse como instrumentos políticos: la cara social de algo cuya cara institucional se había deformado por completo. La consigna 'que se vayan todos' fue interpretada como la traducción sumaria de una nueva vía democrática, de bases, hacia una oposición que se levantaría desde la sociedad, por su propio impulso. Las asambleas, sin embargo, cumplieron una función que nunca pasó los límites de lo social.

En las elecciones de 2003, el liberalismo seguía disponible pero su credibilidad se veía muy dañada. A pesar de eso, en las elecciones de abril de 2003, casi el 40% de los votos fueron para candidatos de centro-derecha: Carlos Menem y Ricardo López Murphy. Por una cuestión matemática y por habilidad política, Néstor Kirchner, quien se definía como progresista, encontró la ventana de oportunidad para llegar al poder.

El 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner asumió como el quinto presidente elegido por voto popular desde 1983. Con una baja legitimidad de origen, Kirchner apuntó a ganar una alta legitimidad de ejercicio, mostrando un gobierno decidido a reconstruir un país seriamente dañado no sólo en su frente doméstico sino también en su prestigio internacional. Ciertas líneas madres que la Alianza había llevado y no cumplido, como la moralización de la esfera pública y de la Justicia, aparecieron dibujadas en los primeros gestos de Kirchner. Así, el triunfo de Kirchner no sólo desplazó electoralmente a la centro-derecha y al radicalismo sino que en pocos meses el Presidente captó el apoyo de la sociedad, con niveles de aceptación del 90%.

Kirchner arribó al espacio de la izquierda política a través de una firme defensa de los derechos humanos y de su voluntad de revisar lo hecho durante Alfonsín y Menem en esta materia: obediencia debida, punto final, indultos. Aunque Alfonsín y Menem dieron pasos importantes en tratar de resolver, cada uno a su modo, las heridas del pasado, Kirchner no quiso posicionarse en una línea de trabajo que lo antecedía, aunque fuera para completar o corregir lo que habían hecho sus predecesores. Prefirió

posicionarse como el primero, el que realizaba el gesto fundacional, consiguiendo de este modo el firme apoyo de la izquierda y el progresismo.

El discurso de Kirchner volvió a darle sentido al recorrido izquierda-derecha, continuo que durante los 90 se había anunciado como disuelto en las aguas del pragmatismo. Rápido de reflejos y con un estilo muy directo, Kirchner tomó el discurso de la centro-izquierda, que había sido marginado durante los 90 pero que luego afloró a la superficie como principio de lectura de la crisis y como guía para salir de ella. Este discurso no tardó mucho en ocupar un lugar hegemónico dentro del sistema político, los sindicatos, los intelectuales y las organizaciones de la sociedad civil. Tal fue el éxito que, en poco tiempo, no estar con Kirchner sería estar en la derecha.

En 1995, el Canciller Guido Di Tella había pronosticado lo siguiente:

Yo creo que las reglas que seguimos en política exterior y las reglas que seguimos en política económica no van a ser objeto de discusión, no son objeto de discusión en otros países. Hay matices, nadie va a decir de vuelta que queremos reestatizar las empresas públicas, nadie va a decir que queremos apartarnos de las leyes del mercado, nadie va a decir que tenemos que pelearnos con Chile o Brasil, con Estados Unidos ni con nadie (...) va a ser el tipo de discusión que hay en España, o dentro de Francia o dentro de Italia, en el tipo de países en el cual hemos terminado, no es nada raro que, después de todas estas vueltas hayamos terminado habiendo construido un país del nivel europeo.” (Di Tella 1995)

Y sin embargo, casi diez años después, el Canciller Rafael Bielsa afirmaría:

Hemos cambiado la matriz sobre la cual articulamos nuestra política exterior. No adscribimos a concepciones providencialistas del relacionamiento externo y sus consiguientes ilusiones de poder aparente (Bielsa 2004).

En su discurso inaugural del 25 de mayo de 2003, Kirchner afirmaría que ‘no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales’. ‘Nuestra prioridad en política exterior’, afirmó, ‘será la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales

de democracia y de justicia social'. Para Rafael Bielsa, la política exterior de Kirchner se inscribiría en 'un hilo conductor pacifista, latinoamericanista y respetuoso del derecho internacional' que representaba la tradición más fuerte de la Argentina en política exterior y que se resumía en: (a) la afirmación de la democracia; (b) el respeto a los derechos humanos; (c) el compromiso con la paz, la seguridad y el desarme, la no proliferación de armas de destrucción masiva y la condena al narcotráfico y del terrorismo internacional; (d) la prioridad otorgada a la integración regional, en particular el MERCOSUR; (e) los intentos por recuperar las Islas Malvinas; y (f) los esfuerzos por proteger los intereses de la comunidad internacional en la Antártida (8) (Bielsa 2004: 6). El Canciller iría más allá para dejar en claro que 'nuestro paradigma es integración o intrascendencia, porque nuestro destino es latinoamericano' (Bielsa 2004: 13).

Por el lado de Malvinas, la 'causa' retomaría su lugar y el César Mayoral, embajador argentino en Naciones Unidas diría:

Hemos pasado de querer recuperar las Malvinas a sangre y fuego a intentar recuperarlas seduciendo a los isleños, regalándoles ositos. Menem llegó hasta dormir en Buckingham Palace. Es decir, nos hemos bandeado de un extremo al otro. Argentina tiene que hacerse una autocrítica, porque independientemente que uno comparta o no lo que hicieron otros, para el mundo exterior la Argentina es una sola (*Clarín*, 19 de junio de 2007).

Así, se produjo una suerte de 'remalvinización' de la política exterior (Palermo 2006) inscripta en lo que el Secretario de Cultura José Nun calificaría como un 'nacionalismo sano' (*Clarín*, Suplemento Zona, 26 de enero de 2003). En otro plano, la política de defensa también intentó separarse de la gestión menemista y retomó líneas territorialistas y de securitización, en particular los recursos humanos, bajo la idea cada vez más en boga (como voga) de 'vienen por el agua'.

En esta perspectiva, la identidad internacional de la Argentina construyó nuevamente una frontera con el pasado y 'los 90' se convirtieron ahora en el nuevo Otro del país. No estar del lado de Kirchner significaría 'estar con los 90'. Si para Menem, los que no acompañaban su rumbo se habían quedado en el 45, para Kirchner se habían quedado en los 90. Así, la política exterior buscó tomar distancia con las expresiones más simbólicas del perfil menemista, inscriptas en las 'relaciones carnales' con los

Estados Unidos, el alineamiento con los organismos internacionales de crédito y el mito de ingreso al Primer Mundo. La Argentina, lejos de ‘estar en los niveles europeos’ como anunciaba Di Tella en 1995, redescubriría su condición latinoamericana y por lo tanto, América Latina ya no sería un paso más sino un punto de llegada, un destino. Bielsa incluso haría la contraposición entre una América Latina humana y un Occidente materialista que recordarían las ideas del ‘nacionalismo blanco’ de principios de siglo:

Al respecto, desde la Cancillería, comprobamos y destacamos que la estrecha articulación de nuestra región constituye la alternativa más idónea para preservar nuestra identidad nacional, incorporándole una dimensión latinoamericana, fundada en nuestra comunidad de destino. El fenómeno de la globalización, sin las nociones de singularidad en la universalidad, y sin la influencia aleccionadora de una cultura humanitaria templada en la espiritualidad, nos hará sufrir las consecuencias malsanas de la tentación materialista (Bielsa 2004).

En una solicitada publicada en *La Nación*, el distrito tucumano del Partido Justicialista (2008) confirmaría su lealtad a Néstor Kirchner, entre otras cosas por ‘el avance hacia la recuperación de nuestra independencia económica’ y por ‘el reposicionamiento de la Argentina en el mundo rescatando nuestra soberanía política’. Una visión del mundo como un lugar más incierto y peligroso, una visión del estado en clave nacionalista y como un actor crucial en la gestión del desarrollo productivo y una visión de la región como clave identitaria configurarían así la matriz discursiva para una nueva orientación internacional. El ‘nacionalismo sano’ tomaría el lugar del neoliberalismo, el principismo crítico desplazaría al principismo funcional y el unanimismo y el territorialismo ganarían posiciones. Con el regreso del estado, una identidad (neo)desarrollista volvería a asomar, aunque sin contornos definidos.

## **Conclusión**

El camino de Menem a la presidencia se vio facilitado por el fracaso del gobierno de Alfonsín para hacer frente a la crisis económica y la habilidad de Menem en construir un discurso lo suficientemente ambiguo como para posibilitar que diversas demandas económicas, políticas y sociales encontraran en la figura del caudillo, una vez más, al salvador de los problemas argentinos. ‘El fantasma de la disolución social y la



pérdida de la autoridad estatal fueron la médula de la construcción menemista' (Aboy Carles 2001: 308). Aunque el primer año y medio de gobierno fue uno de sobresaltos políticos, inflación galopante y levantamientos militares, Menem pudo estabilizar el ambiente, controlar la inflación y cooptar a las fuerzas armadas. Para avanzar en su proyecto político, Menem convocó a todos los sectores políticos y económicos a 'unirse para salvar el país'. Para esto, sería necesario trazar una frontera simbólica con el pasado, enterrando definitivamente los odios y los deseos de venganza de las distintas facciones, y avanzar en un programa de reformas a partir de una lectura pragmática de la doctrina justicialista en donde el peronismo se reconciliaría definitivamente con las fuerzas del capital representadas en el *establishment*. De este modo, el menemismo no hizo otra cosa que apropiarse de un discurso que había trabajado de manera coercitiva durante el Proceso, luego había quedado en un segundo plano durante el período radical y finalmente había comenzado a recuperar espacios a partir del fracaso del Plan Austral. De este modo, el menemismo marcó, al mismo tiempo, el inicio de una nueva era política pero el despliegue de una curva comenzada en 1976 que alcanzaría su esplendor en 1995 y que tocaría fondo en 2001. Durante el Proceso, la reforma económica sería vista como una herramienta de 'normalización'; durante el radicalismo como la 'opción indeseable' y finalmente durante el menemismo como 'la única alternativa' (Barros 2002: 181).

Para avanzar en un programa de reformas, el gobierno de Menem se basó en un diagnóstico del mundo, del estado y su entorno regional. El diagnóstico del mundo se basó esencialmente en la idea de un triunfo occidental en la Guerra Fría que dejaría la mayor concentración de poder mundial a los Estados Unidos en el contexto de una economía internacional en creciente interdependencia y una cultura política que privilegiaría cada vez más a la democracia y a los derechos humanos como formas de ordenar las sociedades.

La región ocupó un lugar clave para la identidad de la Argentina, pero no como un destino sino más bien como un punto de partida desde donde volver el Primer Mundo (que no se encontraba precisamente en esta región). La dicotomía liberal entre 'ser' latinoamericano y 'estar' en América Latina volvió a aparecer. La forma más efectiva para resolver esta tensión consistió en pensar la integración regional en clave de

‘regionalismo abierto’ por oposición al ‘regionalismo de sustitución de importaciones’.

Construir un diagnóstico hegemónico acerca de la situación del estado (y su salida) no fue muy problemático. El fracaso del radicalismo y el aislamiento del peronismo tradicional facilitaron la imposición de una lectura de la realidad argentina escrita en clave liberal. La historia argentina era una historia de ascenso y caída y por lo tanto se trataba de volver atrás, recuperar un pasado glorioso actualizando las claves que habían permitido el desarrollo argentino hasta 1940. Así, el pragmatismo se asoció con el liberalismo, el estado y la soberanía fueron resignificados y la tradición normativa severamente cuestionada.

Como no podía suceder de otra forma, la identidad internacional de la Argentina sufrió cambios sustanciales. La Argentina se identificó positivamente con los Estados Unidos, abandonando cien años de confrontación ‘estructural’ y cooperación ‘epidérmica’.<sup>111</sup> En esta identificación positiva, el mito de un ‘regreso’ al Primer Mundo inspiró gran parte de la política exterior y de seguridad. Claro que para ingresar nuevamente al Primer Mundo sería necesario salir del Tercer Mundo. La política de gestos llevada a cabo en este sentido fue notable, en particular la participación argentina en la guerra del Golfo Pérsico y la salida del NOAL.

Que las transformaciones del sistema internacional fueron un poderoso incentivo para reorientar la política exterior del país es algo que pocos cuestionan. Si Alfonsín tuvo la tarea de insertar a la Argentina en el mundo de la Guerra Fría estructurado en torno a un bipolarismo no sólo material sino también ideológico, Menem tuvo la tarea de insertar a la Argentina en el mundo de la post-Guerra Fría estructurado en torno a un unipolarismo material e ideológico. A esta transformación estructural, se agregó la consecuente ampliación y profundización del proceso de globalización. En este sentido, la hipótesis sistémica tiende a razonar que cualquiera en los zapatos de Menem hubiera hecho algo más o menos parecido. Sin embargo, aunque el unipolarismo y la globalización aparecen como condiciones estructurales, las estructuras no decidieron enviar naves al Golfo Pérsico sino que fue el propio Menem quien tomó la decisión. Esta decisión, como otras movidas de política exterior, no

---

<sup>111</sup> Tomo prestadas las palabras del trabajo de Juan Carlos Puig (1984).

puede explicarse desde la naturaleza del ambiente internacional sino desde la decisión política de Menem y su círculo íntimo de interpretar un rol concreto en el sistema internacional. Así, el envío de naves al Golfo, el cambio de voto en Naciones Unidas, la intervención humanitaria en Haití, la salida de No Alineados, la ratificación de Tlatelolco y del TNP, la condena a Cuba en Naciones Unidas, la cancelación del proyecto misilístico Cóndor y la gestión para ser aliado extra-OTAN fueron todas movidas políticas inspiradas en el deseo de construir una nueva identidad internacional de la Argentina. Algunas fueron gestos concretos, otras implicaron roles más permanentes, pero todas ellas estuvieron en sintonía con el mismo deseo: ser un país normal que regresa al Primer Mundo, un lugar en donde supo estar y un lugar a donde debe regresar.

La construcción y relación de la tríada Menem-Cavallo-Di Tella fue clave para articular una nueva política externa. De algún modo, cada uno tuvo su interés particular aunque convergieron a lo largo de líneas de transformación de la identidad política argentina doméstica e internacional. Para Menem, la política exterior fue un instrumento por excelencia para ganar reputación internacional como un verdadero transformador de la realidad política argentina al tiempo que le sirvió para consolidar su poder doméstico y justificar su programa de reformas políticas y económicas. El interés de Cavallo fue transformar la economía argentina, integrarla al mundo, abrir el mercado interno y modernizar la sociedad a lo largo de líneas neoliberales y para competir en un mundo que creía se había transformado radicalmente. El interés de Di Tella fue sentar las bases de un modelo de inserción internacional que sedimentara de modo tal que se convirtieran en la política de estado de un 'país normal'. Más allá, su labor también consistió en remover los obstáculos políticos para que Menem y Cavallo llevaran adelante cada uno su juego.

El modelo teórico del 'realismo periférico' se presentó como la herramienta ideal para traducir el diagnóstico del mundo, del estado y de la región a una política exterior que revirtiera décadas de errores y abandonos producto de una identidad nacionalista construida sobre una falacia antropomórfica. El primer paso consistió, entonces, en abandonar un nacionalismo estado-céntrico y poner en su lugar un liberalismo ciudadano-céntrico que pusiera el bienestar material de los individuos como objetivo prioritario de la política exterior. La política exterior debía ser una herramienta de

transformación económica y no un deporte de presidentes y generales buscando reivindicar el ser nacional y la dignidad del país. El segundo paso, casi simultáneo, consistió en acercarse lo más posible a Washington y buscar revertir décadas de confrontación en la búsqueda de una alianza estratégica. En este esquema, la política exterior hacia la región buscó dos metas esencialmente liberales: desterritorializar y deseguritizar la política y la defensa para que la economía y la interdependencia pudieran aflorar. El esquema no quedaría completo si la Argentina no terminaba lo que se consideraba una política ambigua: la participación en el NOAL y sus implicancias en términos de votos en Naciones Unidas. Así, el Tercer Mundo vino a representar todo lo que la Argentina no quería ser y el lugar desde donde la Argentina deseaba huir.

En el plano más específico de la seguridad, la Argentina desplegó un conjunto de iniciativas que se convirtieron, junto con la política económica, en un capítulo crucial de la política exterior. Como pocas veces, las políticas de seguridad estuvieron sustancialmente en consonancia con la orientación general de la política exterior. La participación en el conflicto del Golfo, la desactivación del Cóndor II, las nuevas medidas en materia de no-proliferación y desarrollo nuclear, la activa participación en las operaciones de paz en Naciones Unidas y los nuevos esquemas de seguridad regional apuntaron todos en una misma dirección: hacer de la Argentina un país ‘normal’, ‘estable’, ‘predecible’, ‘civilizado’ y ‘responsable’ bajo la idea de que sólo una política exterior orientada en este sentido sería funcional para el desarrollo económico del país.

Que para llevar a cabo una política exterior y de seguridad de este tipo fue necesario contar con la subordinación completa de las fuerzas armadas es algo que nadie discute. El punto a resaltar es que esta subordinación no fue sólo política sino también discursiva. El gobierno de Menem adoptó un lenguaje de *best practices* en materia de seguridad nacional e internacional que fue rápidamente internalizado por los mandos superiores y medios de modo que la llamada ‘crisis de identidad’ de las fuerzas armadas pudo ser postergada (aunque no resuelta) durante el mandato peronista. Alfonsín definió a las fuerzas armadas como instrumentos militares de la defensa nacional, entendiendo a la defensa como una agresión armada externa. Menem dio un paso más y a la defensa nacional agregó la cooperación regional y las

responsabilidades internacionales. Esta definición eliminó toda chance de que las fuerzas armadas pudieran intervenir en asuntos domésticos, excepto en casos de ataques a unidades militares, apoyo logístico y en situaciones de rebasamiento de las fuerzas de seguridad.

El gobierno de Menem hizo de la política exterior un instrumento clave para construir una nueva identidad política, basada en la reforma (liberal) del estado y en la inserción de la economía en el mundo. Para esto, Menem logró amplios niveles de consenso en cuanto a (a) la naturaleza de los cambios mundiales y la necesidad de adoptar un perfil menos ideológico y más pragmático; (b) la necesidad de evitar la confrontación con las potencias centrales, en particular Estados Unidos; (c) la necesidad de comprender que la mejor política exterior comienza por casa; y (d) la idea de que Estados Unidos, Europa y América del Sur debían ser las regiones más importantes hacia donde dirigir la política exterior argentina.

Otra área de la gestión de Menem que contó con un amplio consenso entre el oficialismo y la oposición fue la organización y el diseño que se le dio a las Fuerzas Armadas, en particular a (a) la separación entre 'defensa' (externa) y 'seguridad' (interna), siendo que las fuerzas armadas sólo participarán de la primera y en casos muy específicos de la segunda; (b) el abandono de hipótesis de conflicto con los países vecinos y (c) la activa participación en operaciones de paz de Naciones Unidas.

La oposición, sin embargo, no se quedó de brazos cruzados, evitando que la orientación internacional de la Argentina avanzara aún más en la identidad propuesta. Esta oposición se manifestó, por ejemplo, en algunas apreciaciones del diagnóstico y en iniciativas concretas de política exterior. En cuanto al diagnóstico, la oposición no sería de la partida optimista de un mundo unipolar y globalizado sino que apuntaría a encontrar las grietas del poder norteamericano y el lado oscuro de la globalización.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Carlos Pérez Llana, por ejemplo, daría cuenta de cómo el diagnóstico de la gestión menemista (el mundo va en una dirección y no hay alternativas) configuró en gran medida su orientación en política exterior: 'Como debe ocurrir, el diseño de la nueva política estuvo asociado a un diagnóstico, condicionado en este caso por la disolución de la URSS y por la hegemonía cultural de ideas que profetizaban el "fin de la historia". Sin perspectiva, se postuló que el mundo era unipolar, cuando en verdad era un híbrido que Samuel Huntington definió "unimultipolar". En otras palabras, una arquitectura de poder apoyada en una superpotencia y varias grandes potencias. Esa lectura del mundo explica uno de los mitos fundadores de la política exterior de los noventa: "Resulta casi imposible hablar de autonomía porque no existen espacios ni oportunidades". Como

En cuanto a iniciativas puntuales, la oposición siempre intentó tomar distancia de aquellas iniciativas que representarían en mayor medida la identidad internacional que Menem intentaba proyectar. Esto se vio, por ejemplo, en el cuestionamiento a que la Argentina participara en las fuerzas de intervención en Haití; en la desactivación del Cóndor II; en la primera poligonal propuesta por el gobierno para resolver la cuestión de los hielos y en la política bilateralista (hacia el Reino Unido) y seductora (hacia los malvinenses) en la cuestión Malvinas. Finalmente, la identidad internacional propuesta por el realismo periférico suponía el alineamiento con Estados Unidos y con Brasil: apoyo a la política exterior norteamericana y apoyo al ingreso de Brasil al Consejo de Seguridad. Este quizás fue el punto en donde el discurso menemista ni siquiera pudo comenzar a discutir.<sup>113</sup>

Como vimos en el capítulo 6, a lo largo de su historia, la identidad internacional de la Argentina estuvo sujeta a la circulación de cuatro discursos principales: el liberalismo, el nacionalismo, el desarrollismo y el principismo. También como observamos en el capítulo 6, estos discursos nunca fueron privativos de un partido político y por lo tanto se trataron de discursos que circularon de manera bastante pareja entre las distintas fuerzas del espectro político, incluidos los militares. Claro que el peronismo estuvo históricamente vinculado con el nacionalismo y los radicales con el principismo. Pero este patrón fue completamente abandonado durante los años de Carlos Menem. El discurso del peronismo durante los 90, de este modo, recuperó el discurso liberal, cuestionando ampliamente la tradición nacionalista y resignificando el principismo para que dejara de ser obstaculizante y pasara a ser constructivo de cara a las potencias occidentales.

Este modelo de inserción internacional, sin embargo, comenzó a mostrar su primera dislocación durante los últimos años del gobierno de Menem, unos dos años antes de que la Alianza llegara al poder. La identidad internacional proyectada y exagerada en torno al deseo de ingresar a la OTAN o a la OCDE como miembro pleno no reproducirá un modelo de política interna, dominado por un estado deficitario, una

---

sabemos, ese determinismo no tiene aceptación en Europa ni en países medianos similares al nuestro' (Pérez Llana 1999).

<sup>113</sup> En este sentido, las críticas de Bordón a la política exterior de Menem no implicaba un cambio de objetivos sino en todo caso de estrategias: no sobreactuar, buscar sacar más provecho económico, no hacer tanto seguidismo: 'Si aprendemos a no sobreactuar en nuestra relación internacional, como lo hicimos en el pasado buscando autonomía o durante este gobierno buscando alineamiento, podremos ayudar al logro de estos objetivos' (Bordón 1997: 307).

clase dirigente corrupta y un nivel de recesión y desempleo que alejaban (en vez de acercar) al país de las referencias del Primer Mundo.

El gobierno de la Alianza intentó recalibrar esta identidad, continuando con el pragmatismo económico y abandonando los rasgos exagerados, las sobreactuaciones y recuperando una perspectiva más normativa. La ausencia de un discurso integrador, sin embargo, sumado a la falta de habilidad de Fernando de la Rúa para construir un tejido de alianzas políticas y la continua crisis económica, no permitieron articular un nuevo perfil internacional de características nítidas.

La renuncia de de la Rúa, el posterior *default* sobre la deuda y el abandono de la convertibilidad terminaron definitivamente con el mito del regreso al Primero Mundo. Argentina regresaba en realidad a América Latina. Esto, sin embargo, no fue percibido por el gobierno de Néstor Kirchner como una maldición sino como un rasgo identitario que haría de América Latina y de la crítica al neoliberalismo de Menem sus principales puntos de partida. En trece años de vida política, el peronismo habría abandonado las banderas tradicionales de independencia económica y soberanía política, abrazado las *best practices* del Consenso de Washington y, nuevamente, regresado a un punto discursivo que enfatizaría la independencia, la soberanía, el territorio y la integración latino-americana en clave de un nacionalismo ‘sano’. Que la herencia de los 90 no sería del todo descartada, incluso en política exterior, es algo difícil de rebatir. Pero eso ya es harina de otro costal.

**Parte IV**

**Reflexiones Finales**



## **Hallazgos Centrales, Comparaciones y Conclusión**

Este capítulo contiene tres partes. La primera parte recapitula brevemente el objetivo de esta tesis, el marco conceptual y metodológico utilizado para luego presentar los principales hallazgos obtenidos de los estudios empíricos de la Argentina y Brasil. La segunda parte profundiza estos hallazgos colocando los dos casos en perspectiva comparada. La tercera parte presenta un conjunto de conclusiones desde dos perspectivas. Por un lado, evalúa los beneficios y los obstáculos del modelo utilizado para comprender la relación entre identidad y política exterior. Por otro lado, evalúa los aportes que el caso argentino y brasileño hacen al estudio de la política exterior a partir de un abordaje constructivista.

### **Recapitulación y hallazgos centrales**

#### *Problema, marco conceptual y metodológico*

El objetivo de esta tesis fue investigar la relación entre identidad y política exterior en la Argentina y Brasil a partir de un análisis histórico de largo ciclo y un análisis histórico de corto ciclo, la década de 1990. El análisis de largo ciclo tuvo como objetivo central identificar la constelación de discursos sobre identidad y política exterior que se fue construyendo a lo largo de la historia moderna de la Argentina y Brasil. El análisis de corto ciclo tuvo como objetivo central indagar los modos en que esta constelación de sentidos se articuló en cada país en términos de continuidades y cambios a lo largo de la década de 1990.

Para llevar adelante esta investigación fue necesario, primero, indagar y evaluar el tratamiento otorgado al concepto de identidad dentro de los estudios internacionales (capítulo 1) y, segundo, construir un marco conceptual que pudiera articular identidad y política exterior (capítulo 2).

La revisión de literatura dejó en claro la tardía incorporación de la identidad a la reflexión conceptual sobre las relaciones internacionales, más concentrada en la dimensión del poder material (realismo) o en la dimensión normativa e institucional

(liberalismo). Más allá, la revisión de literatura señaló el privilegio otorgado al (a) estudio positivista de las relaciones internacionales, (b) al nivel sistémico de análisis y (c) al tratamiento del estado como un actor de características antropomórficas. En este esquema, se concluyó, la identidad es vista como construida ‘de afuera hacia adentro’ y dependiente del poder y los intereses de estados egoístas. Aunque el constructivismo sistémico vino a cuestionar la relación entre identidad e intereses, afirmando que los intereses dependen de las identidades y que las identidades son siempre una construcción social, el enfoque sistémico llevó a considerar la identidad como una variable a ser negociada entre estados. Esta crítica al constructivismo dejó en claro la necesidad de retener la noción de la identidad como construcción social pero al mismo tiempo endogenizarla o ‘domesticarla’ a los efectos de poder indagar el proceso interno de formación y toma de decisiones en política exterior.

A partir de esta necesidad se trabajó en una definición de identidad que, sin descartar la dimensión de interacción necesaria a toda identidad, incorporase también la dimensión interna del sujeto político, en este caso la Argentina y Brasil. Esta definición se alcanzó en cuatro movidas conceptuales. Primero, se afirmó que la identidad a ser investigada no es la identidad cultural de los argentinos o brasileños sino la identidad de una comunidad política (la Argentina y Brasil) que tiene una dimensión institucional en la que el estado es el foco de esa comunidad. Segundo, se sostuvo que esta identidad política es una construcción social y por lo tanto no tiene una esencia pre-discursiva sino que es construida principalmente a través del discurso político. Esta construcción, a su vez, tiene lugar en una comunidad en donde diversos discursos políticos compiten para alcanzar una hegemonía discursiva que pueda (a) estabilizar un Yo colectivo o ‘comunidad imaginada’ y (b) constituirse en principio de lectura de la realidad política que configure modos de acción. Tercero, se afirmó que estas identidades nunca se construyen ‘de cero’ sino que se inscriben sobre una superficie de discursos ya constituidos y por lo tanto se trata de un juego permanente entre herencia y elección, estructura y agente. Cuarto, se sostuvo que toda identidad se construye frente a un Otro, pero que ese Otro no necesariamente tiene que ser un enemigo ni tampoco un actor político, pudiendo ser también un Otro temporal o un Otro axiológico. A partir de estas movidas, se definió la identidad como ‘el conjunto de atributos que definen en términos hegemónicos a una comunidad política que se inserta en el ambiente internacional y que se conforma de estructuras discursivas

heredadas pero susceptibles de ser alteradas en función de la (re)construcción social de distintos tipos de Otros: espaciales, temporales y axiológicos’.

Definida la identidad, se buscó establecer las formas de articulación con la política exterior, llegando a tres líneas de vinculación. Primero, se trabajó con la identidad como una herramienta que los actores utilizan para darle sentido al mundo que los rodea y por lo tanto para restringir algunas acciones y hacer posible otras. Segundo, se trabajó con la identidad en el sentido más aceptado, a partir de la relación con el Otro y cómo esa relación también condiciona la acción. Finalmente, se trabajó con la identidad y su relación con la política exterior en términos de voluntad o deseo por parte de un actor de interpretar un rol y de apropiarse de aquellas conductas que van asociadas a ese rol. Esta articulación entre identidad y acción permitió entonces privilegiar la dimensión cognitiva de la identidad y la dimensión social.

Para investigar empíricamente la identidad y captar las constelaciones de discursos políticos en competencia dentro de la Argentina y Brasil se llevó adelante un proceso fundamentalmente inductivo que no partió de hipótesis *a priori* que buscaran ser confirmadas o refutadas. El análisis de discurso fue una herramienta central para identificar esas constelaciones de sentido construidas sobre tradiciones discursivas heredadas pero susceptibles de cambio. El análisis de discurso consistió, primero, en ‘dejar hablar’ a los sujetos estudiados (principalmente presidentes, ministros, diplomáticos, políticos y académicos) a partir de una codificación abierta de sentidos acerca de la naturaleza (a) del mundo, (b) del estado y (c) de la región y el lugar del Otro en cada nivel. Una vez saturada la codificación se procedió a organizar los discursos de modo tal de obtener una estructura sincrónica de constelaciones de sentido para Brasil (capítulo 3) y para la Argentina (capítulo 5). Desarrolladas estas constelaciones de discursos se procedió a un análisis focalizado en la década de 1990 con el objetivo de conocer de qué manera se articularon estas constelaciones en términos de cambios y continuidades tanto en Brasil (capítulo 4) como en la Argentina (capítulo 6).

El capítulo 3 identificó las constelaciones de discursos de identidad en Brasil a lo largo de la historia y los hallazgos centrales fueron los siguientes:

Primero, existieron dos grandes discursos de identidad internacional, uno ‘realista-liberal’, el otro ‘realista-desarrollista’, siendo el primero más importante durante la primera mitad del siglo XX para luego ceder espacio a favor del segundo. El discurso realista-liberal construyó la idea de un Brasil pacífico, satisfecho geopolíticamente, aliado de Estados Unidos y llamado a ocupar un lugar de prestigio en la arena internacional. La consolidación de esta identidad fue posible gracias al discurso de la autonomía de la política exterior en relación a los asuntos domésticos. El discurso realista-desarrollista, por su parte, pensó al país como un estado con vocación universal que haría del desarrollo el principal objetivo de la política exterior a través de una estrategia de búsqueda de autonomía. Este discurso no abandonó ni la idea de un Brasil pacífico y satisfecho geopolíticamente ni la idea de un Brasil potencia regional con proyección global.

Segundo, a partir de esta constelación se puede afirmar que la identidad internacional de Brasil ha evolucionado de una manera relativamente estable, más por acumulación que por ruptura, más por síntesis que por resistencia. El lado problemático, sin embargo, es que esta acumulación y estabilidad discursiva sólo se logró vaciando de contenido sus puntos nodales, como la autonomía, el desarrollo y el universalismo. Este vaciamiento fue definido como el ‘mito de Rio Branco’. El ‘mito de Rio Branco’ no supone necesariamente una continuidad de la política exterior producto de una identidad estable. Supone más bien una herencia discursiva que restringe las opciones de acción y que interpela a cada nuevo gobierno deseoso de implementar cambios en la política exterior.

Tercero, el mito de Rio Branco no se construyó en el aire sino a través de canales políticos muy específicos, aunque no siempre en un diálogo coherente: el ministerio de relaciones exteriores y las fuerzas armadas. Itamaraty ha sido la principal agencia en reproducir el mito de Rio Branco, no sólo a través del discurso diplomático sino también del discurso académico en donde la figura del diplomático intelectual ocupó

un lugar de prestigio dentro del espacio público. El resultado es siempre una visión que se refuerza a sí misma y que se constituye casi en un monopolio de interpretación del mundo y del interés nacional. Este sesgo monopólico, sin embargo, siempre estuvo resistido por las fuerzas armadas quienes construyeron sus propias lecturas del mundo, el estado y la región, no siempre coincidentes con Itamaraty. Esta tensión fue crucial para comprender la articulación entre identidad y política exterior durante la década de 1990.

Cuarto, en la constelación de discursos de identidad no aparece en la historia de Brasil un Otro externo radicalmente distinto que sirviera para definir la identidad de Brasil y fijar relaciones de amigo-enemigo. Aunque la Argentina y Estados Unidos pueden haber estado cerca, nunca fueron enemigos sino a lo sumo adversarios y hasta amigos. En un sentido similar, la estructura del orden político y económico internacional fue definida en más de una ocasión como un obstáculo para el desarrollo económico. Brasil, sin embargo, nunca adoptó una política revisionista ni se definió como un estado revolucionario a nivel internacional. Hacia adentro, la historia brasileña tuvo sus Otros significativos (el negro, el sertoneo, el comunista) pero que fueron luego asimilados bajo un discurso de armonía social y orden político. Finalmente, la estructura temporal de la identidad brasileña señala al presente como problemático pero al futuro como promisorio. Este futuro promisorio encuentra un impulso particular en el mito de Rio Branco, el cual inspira mayor legitimidad a quien se inscribe en él y se proyecta hacia el futuro como el momento de realización de la identidad brasileña. En esta estructura la identidad brasileña continúa postergada y la política exterior es vista como uno de los instrumentos más adecuados para hacer que el Brasil del presente coincida con el Brasil del futuro.

El capítulo 4 analizó de qué modo los gobiernos de Collor, Franco y Cardoso trabajaron con estas constelaciones discursivas y las articularon con la política exterior.

Haciendo uso de su imagen de político joven, carismático y moderno, Collor de Mello intentó tomar distancia de la identidad realista-desarrollista y recuperar la identidad realista-liberal, en particular reeditando una suerte de relación privilegiada con los Estados Unidos y llevando a cabo un programa de reformas estatales que

alteraron de manera crucial la relación de Brasil con el mundo y con la región. Collor inscribió su programa neoliberal en el discurso de la ‘modernización’ y ‘no hay alternativa’ y se propuso reconstruir la identidad de Brasil a lo largo de líneas modernizantes y neoliberales. En este discurso, Itamaraty y los militares no tuvieron un lugar privilegiado ya que serían vistos como agentes reproductores de la identidad desarrollista y estatista de la cual Collor intentaría deshacerse. En el plano regional, Collor avanzó en la integración comercial a través del MERCOSUR pero éste fue visto como un paso inicial en la integración hemisférica junto a Estados Unidos.

Collor fue encontrando resistencias no sólo dentro sino también fuera de Brasil. Su optimismo inicial se vio luego mesurado por la falta de respuesta y reciprocidad de los países centrales. A esto se sumaron las resistencias domésticas para avanzar en un programa de modernización vía internacionalización y alineamiento con Estados Unidos que llevó a una apertura unilateral del comercio nunca vista en Brasil. Un complejo escenario de presiones domésticas e inestabilidad política fueron llevando a Collor a adoptar posiciones más a tono con el desarrollismo y recuperar lazos con Itamaraty y los militares. La crisis del gobierno de Collor y su posterior renuncia, sin embargo, no implicó un giro hacia una identidad realista-desarrollista. De algún modo Collor logró fragmentar la coalición globalista y si bien no pudo construir una nueva identidad internacional para Brasil, hizo todo lo necesario como para desestabilizar la identidad que Brasil venía reproduciendo, aunque con algunas diferencias, desde los 60 en adelante. En este sentido, Collor supo captar el agotamiento de un discurso político y la necesidad de adoptar una nueva perspectiva frente al mundo, la región y el estado. Su estilo unipersonal, su estrategia de ruptura y su crisis de legitimidad, sin embargo, no pudieron desplazar un discurso muy sedimentado basado en el desarrollo (en manos del estado), la autonomía (de Estados Unidos y los organismos internacionales) y el universalismo (traducido como ‘no hay opciones excluyentes’).

El gobierno de Itamar Franco se vio precisamente tironeado entre un discurso que no terminó de morir (el desarrollista) y un discurso que no pudo nacer (el neoliberal). Esta dislocación se tradujo en pugnas internas en Itamaraty, entre aquellos convencidos de que el mundo había cambiado y Brasil debía cambiar con él y aquellos convencidos de que el problema del desarrollo no encontraría mayor alivio en un mundo unipolar. A pesar de estas divisiones, Itamaraty pudo traducir la política

exterior de Itamar Franco a conceptos como desarrollo y universalismo. Buscando apoyos internos, Franco le dio a cada corporación su peso histórico relativo: Itamaraty volvió a ocupar el rol de intérprete del interés nacional y las fuerzas armadas el rol de actor securitizante.

Los cambios y las continuidades entre Collor y Franco quedaron del siguiente modo: Collor hizo hincapié en ‘Occidente’, Franco retomó el ‘universalismo’. Collor habló de ‘modernidad’, Franco retomó el clásico concepto de ‘desarrollo’. Collor habló de ‘América Latina’, el ‘Hemisferio’ o el ‘Cono Sur’; Franco habló de ‘América del Sur’. Ambos hicieron esfuerzos por vincular democracia interna con democracia internacional. Ambos trabajaron a favor de la integración regional, aunque pensándola desde distintos lugares. Ambos apoyaron las políticas de desarme y la firma de compromisos internacionales. Ambos estuvieron condicionados por los discursos diplomáticos de Itamaraty (el primero los resistió y el segundo los acogió) y por el poder discursivo en materia de defensa y seguridad de los militares.

Aprovechando su capital simbólico como un intelectual destacado y como un político profesional que había estabilizado la economía durante el gobierno de Franco, Cardoso intentó adoptar un camino medio entre Collor y Franco que reconciliara las reformas neoliberales con una mirada universalista. Para esto, Cardoso enfrentó la problemática tarea de redefinir el desarrollo en términos de más mercado y redefinir la autonomía en términos de más participación. Estas redefiniciones desembocaron en la idea de un Brasil que fuera un *global trader* y un *global player*.

Cardoso buscó proyectar internacionalmente a Brasil como un país confiable, democrático, abierto al comercio y estable. Esta proyección fue acompañada de un deseo de hacer de Brasil un país protagónico en América del Sur pero también a nivel global en términos de potencia media. Así, la región en general y el MERCOSUR en particular fueron vistos como Brasil *writ large*: una versión más grande de su propio Yo.

La relación de Cardoso con Itamaraty y con las fuerzas armadas fue más bien dispar. Itamaraty cumplió la función de traducir el programa de Cardoso en clave del mito de Rio Branco, haciendo digeribles los compromisos aceptados en materia económica y

de seguridad internacional. Las fuerzas armadas vieron nacer una nueva política de defensa y un ministerio de defensa que intentaron democratizar la defensa y reducir el poder de los militares. A pesar de estas movidas, sin embargo, el poder discursivo de los militares para definir asuntos de seguridad siguió siendo alto.

El deseo de Cardoso de hacer de Brasil una potencia media con proyección global implicó un cambio en relación a la orientación de Collor y de Franco. Este deseo, sin embargo, tuvo sus contratiempos. Por un lado, se trató de una potencia que intentó tener una proyección verdaderamente global y jugar, aunque en segunda línea, junto a las grandes potencias para discutir los temas de la agenda global. Por otro lado, se trató de una potencia que aún debía hacer un trabajo intenso en el nivel doméstico y a lo largo de todo el tablero político, económico y social. Así, Brasil se comportó a veces como influyente y poderoso, a veces como marginal y débil. El dilema de Brasil en este sentido fue ser la más rica de las naciones pobres o la más pobre de las naciones ricas. Esta doble identidad, tuvo incluso su juego en distintas geografías y la construcción identitaria de Brasil como siendo una potencia media significó en la práctica una política exterior de corte neoliberal a nivel global y una política exterior de corte más realista a nivel regional.

El balance general muestra una capacidad de la elite política brasileña para buscar la síntesis entre visiones dispares pero que terminan convergiendo en torno a la cuestión del desarrollo y el rol de la política exterior en eliminar los bloqueos externos que impiden al país avanzar en la senda económica y social. La alianza con Estados Unidos que buscó Collor fue abandonada por Franco y por Cardoso. A diferencia de los primeros años del siglo XX, ni las condiciones externas ni las condiciones internas hicieron posible reeditar esta relación privilegiada. Ni uno ni el otro, sin embargo, buscaron la confrontación sino el diálogo y la convivencia incluso desde el disenso. El proyecto de integración regional profundizado por Collor no fue descartado ni por Franco ni por Cardoso pero sí abandonó definitivamente su clave más liberal y su perfil más comercial para adoptar una clave más realista/desarrollista y un perfil más político. Si Collor buscó reubicar a Brasil dentro del club occidental y desarrollado, Franco y Cardoso prefirieron el universalismo y las relaciones no excluyentes con la región, Africa y Asia, además de Estados Unidos y Europa. Las reformas económicas iniciadas por Collor tuvieron un alto durante Franco pero será Cardoso el encargado



de ponerlas en acción. Al final del día, el discurso de identidad mostró un patrón histórico basado en cambios dentro de continuidades. Dentro de este esquema, el rol de la diplomacia y los diplomáticos cumple una misión central en tanto se constituyen en el elemento de continuidad de una política exterior que está por encima de los debates políticos internos. Brasil pacífico; Brasil universal; Brasil potencia; Brasil desarrollado; Brasil autónomo. Resulta difícil encontrar en la arena política de Brasil un discurso que se aleje sustancialmente de esta visión.

### *Identidad y Política Exterior en la Argentina*

El capítulo 5 identificó las constelaciones de discursos de identidad de la Argentina a lo largo de la historia y los hallazgos centrales fueron los siguientes.

Primero, existieron principalmente cuatro discursos de identidad internacional. El discurso liberal construyó una identidad cosmopolita, incluyente, construida sobre la base de que la única identidad posible era aquella que incorporase las ideas, el dinero y la gente de Europa. En esta identidad, la Argentina estaría en América Latina sin ser latinoamericana y sería definida como una república abierta a la inmigración europea y al comercio en el marco de una relación de amistad con la potencia hegemónica (Inglaterra). El discurso nacionalista construyó, paradójicamente, un discurso de ausencia de identidad nacional provocada por la pérdida territorial, la pérdida de un proyecto de país y la decadencia política. En esta identidad, la Argentina se apartará de sus relaciones positivas con las potencias pero eso no redundará necesariamente en relaciones positivas con los países vecinos, mediadas por ambiciones de poder y de territorio. El discurso desarrollista construyó una imagen de la Argentina como país subdesarrollado ubicado en la periferia del sistema capitalista mundial y por lo tanto la política exterior debía ser un instrumento que facilitara la industrialización del país. Finalmente, el discurso normativo construyó una imagen de la Argentina como un país responsable, cumplidor de las normas internacionales y defensor de la igualdad jurídica entre los estados. La consecuencia en términos de política exterior fue la predisposición estructural a encarar los problemas externos en términos jurídicos antes que políticos.

Segundo, existe una tesis difundida que sostiene que a pesar de las variaciones discursivas arriba señaladas, en definitiva la política exterior argentina experimentó más continuidad que cambio en términos de orientaciones concretas de política exterior. El error de esta tesis, sin embargo, es que no distingue entre ‘repertorio’ (agenda de política exterior) y ‘posiciones’ (acciones configuradas por sentidos). Que el repertorio de la política exterior argentina haya permanecido estable a lo largo de varias décadas (relación con la potencia hegemónica, relación con los vecinos, defensa del derecho internacional, etc.) no implica que las posiciones tomadas al respecto hayan sido estables ni que estas posiciones hayan reflejado una identidad también relativamente estable. Esta idea de continuidad, por lo tanto, fue cuestionada en esta tesis al afirmar que la estructura discursiva identificada es una estructura menos coherente, más vacilante y pendular, compuesta por una constelación reducida de discursos pero más excluyentes que incluyentes en cuanto a las identidades que proponen.

Tercero, y como consecuencia de la observación anterior, esta tesis señaló que la identidad internacional de la Argentina parece estar signada por cambios de puntuación importantes, fluctuaciones discursivas en donde quienes llegan al poder sustentan su construcción de identidad internacional a partir de la negación de quien lo antecedió y prometen (re)construir una nueva Argentina y (re)insertarla en el mundo de un nuevo modo. Claro que las herencias discursivas fueron lo suficientemente importantes para restringir reconstrucciones y reinserciones totalmente nuevas. Así, se trató de un patrón de rupturas pero en donde viejos discursos volvieron a aparecer y lo viejo se presentó como nuevo siempre a tono con una identidad internacional que parece estar obsesionada con su pasado, con un punto histórico en donde todo fue mejor y hacia donde siempre habrá que volver.

Cuarto, la estructura temporal de la identidad argentina tiene al presente como problemático pero el futuro está básicamente en el pasado. Se trata de un patrón discursivo que admite variaciones según se trate de liberales o nacionalistas pero que terminan por coincidir en que una Argentina mejor existió en el pasado y por lo tanto se trata de volver a ese país del Primer Mundo o de prestigio internacional.

El capítulo 6 analizó de qué modo el gobierno de Menem trabajó con estas constelaciones discursivas y las articuló con la política exterior y de qué modo estas articulaciones fueron luego cuestionadas a partir de 2001.

Haciendo uso de su perfil carismático, su rol de ‘salvador’ y su discurso ambiguo, Carlos Menem recuperó la identidad liberal, cuestionando la tradición nacionalista y resignificando el principismo para que dejara de ser obstaculizante y pasara a ser constructivo de cara a las potencias occidentales. Este discurso liberal se inscribió en una mirada optimista del fin de la Guerra Fría, un proceso de integración y deseguritización del Cono Sur y una reforma del estado argentino basada en la apertura, la estabilidad y la privatización. El mito del ingreso al Primer Mundo sirvió como principio de legitimidad de las transformaciones internas y externas del país. La política exterior se acercó a los Estados Unidos y al Mercosur, se alejó del Tercer Mundo, se involucró en Naciones Unidas y redefinió la política de defensa en clave de responsabilidades internacionales.

El Otro de la Argentina durante el gobierno de Menem no fue otro estado sino su propio pasado. Habrá tres dimensiones del pasado de donde la Argentina buscará huir. Primero, huir de los clivajes internos generados en torno a la lucha por la definición de la dictadura, apuntando a dejar atrás el pasado. Segundo, huir de la confrontación sistemática con los Estados Unidos; Tercero, huir de una Argentina confrontativa con Brasil y Chile. Cuarto, huir de la condición de país del Tercer Mundo explicitada en su membresía al NOAL.

Este modelo de inserción internacional comenzó a mostrar su primera dislocación durante los últimos años del gobierno de Menem. La identidad internacional proyectada y exagerada en torno al deseo de ingresar a la OTAN o a la OCDE como miembro pleno no reproducirá un modelo de política interna, dominado por un estado deficitario, una clase dirigente corrupta y un nivel de recesión y desempleo que alejaban (en vez de acercar) al país de las referencias del Primer Mundo.

El gobierno de la Alianza intentó recalibrar esta identidad, continuando con el pragmatismo económico y abandonando los rasgos exagerados, las sobreactuaciones y recuperando una perspectiva más normativa. La ausencia de un discurso integrador,

sin embargo, sumado a la falta de habilidad de Fernando de la Rúa para construir un tejido de alianzas políticas y la continua crisis económica, no permitieron articular un nuevo perfil internacional de características nítidas.

La renuncia de la Rúa, el posterior *default* sobre la deuda y el abandono de la convertibilidad terminaron definitivamente con el mito del regreso al Primer Mundo. Argentina regresaba en realidad a América Latina. Néstor Kirchner haría de su preferencia por América Latina y de la crítica al neoliberalismo de Menem sus principales puntos de partida. En trece años de vida política, el peronismo habría abandonado las banderas tradicionales de independencia económica y soberanía política, abrazado las *best practices* del Consenso de Washington y, nuevamente, regresado a un punto discursivo que enfatizaría la independencia, la soberanía, el territorio y la integración latino-americana en clave de un ‘sano’ nacionalismo.

El ciclo 1989-2003 ilustra un ciclo de auge y caída de una identidad política construida sobre el discurso liberal, basado en el alineamiento con la potencia hegemónica, la desterritorialización, la deseguritización y la reforma económica, y el ascenso de un nuevo discurso más nacionalista. Aunque el repertorio de temas de la agenda no varió, sí variaron las posiciones en torno a la integración regional, la relación con Estados Unidos, y la política de defensa entre otros. El ciclo 1989-2003 muestra, de este modo, el recurrente patrón de inestabilidad de la identidad internacional de la Argentina basado en el cuestionamiento a todo lo hecho por el gobierno anterior y en el deseo de re-fundar el país y re-insertarlo. También muestra que el pasado sigue siendo un punto de referencia a donde hay que volver, sea que esté ubicado a comienzos de siglo o en los años 70.

### **Hallazgos comparados**

#### *Independencia y construcción del estado*

Tanto la independencia como la construcción del estado tuvieron caminos desiguales en la Argentina y en Brasil. Hay tres puntos que interesan a los efectos de comprender la relación entre identidad y política exterior. El primero se vincula con los procesos de independencia y tiene que ver con las nociones de ruptura y continuidad en

términos de identidades políticas. La Argentina debió, al mismo tiempo, romper con la colonia y preguntarse por su nueva identidad política. Aunque este debate también existió en Brasil, la elite monárquica primó y por lo tanto la estabilidad del sistema político brasileño (aunque no de sus gobernantes) fue superior a la estabilidad del sistema político argentino. Esto influyó definitivamente en la política exterior. Brasil continuó de algún modo las líneas imperiales heredadas de Portugal que apuntaron siempre en dirección a la expansión territorial. La Argentina, en cambio, debió construir desde 1816 un nuevo esquema de relaciones exteriores el cual careció de características definidas por varias décadas. Este patrón externo reflejó otro interno de inestabilidad y guerra civil en un cuadro político que no terminó de estabilizarse hasta varias décadas después de la independencia. Si en Brasil la política exterior fue la proyección de un sistema político relativamente estable, en la Argentina la política exterior fue la proyección de un sistema político dislocado y por lo tanto un ámbito más en donde diversos proyectos de país se vieron encontrados

El segundo aspecto se vincula con la construcción del estado. En Brasil, la construcción de un estado centralizado fue ya un rasgo del período colonial pero que con la independencia obviamente cobró un renovado impulso. La estabilidad política y la cohesión de una elite educada en Portugal permitieron construir un estado más eficaz que el argentino. Como se pudo apreciar, Brasil tuvo desde sus comienzos un sistema estatal relativamente más organizado que el argentino, una elite política más homogénea, un sistema bipartidista con lealtades estables y un consenso ideológico alrededor de un liberalismo conservador. En la Argentina, el consenso ideológico también estuvo presente y fue el motor de un desarrollo que en muchos aspectos superó al brasileño, pero el estado fue mucho menos eficaz y poderoso que el brasileño y su elite política mucho más heterogénea. Aunque la elite pudo poner a Rosas y al Rosismo del otro lado de la ecuación y así construir una identidad, las tensiones entre el interior y Buenos Aires continuaron y sólo en 1880 se puede hablar de un sistema político estabilizado. Estos puntos de partida marcarán notablemente las trayectorias argentinas y brasileñas, siendo más fuerte la sociedad en la primera y más fuerte el estado en la segunda (Devoto y Fausto 2008: 16).

Siguiendo con la construcción del estado, otro rasgo que marca una notable diferencia es que la construcción del estado brasileño hizo posible el ascenso de la figura del

Barón de Rio Branco al panteón de los héroes brasileños. Es así que el capítulo de las fronteras como capítulo de construcción estatal estuvo articulado por un hombre de la diplomacia que dotó al Brasil de un poderoso mito basado en la negociación, la paz y la proyección de prestigio. Este mito puede ser visto como una suerte de mito fundacional de la política exterior brasileña. Y los mitos anclados en el pasado (como los *founding fathers* norteamericanos), a diferencia de aquellos anclados en el futuro (como la sociedad comunista) cumplen una función de cohesión social que reproducida eficazmente se convierte en un lugar desde donde dotar sentido a las acciones (Miguel 2000: 28).

El tercer punto de partida que nos interesa destacar es el vinculado con la inmigración y su lugar en la construcción de una identidad política. Este lugar también fue notablemente dispar. La Argentina hizo de la inmigración uno de los temas cruciales de su política exterior y construcción de identidad en tanto el inmigrante representaba la llegada de la civilización a la Argentina, una llegada que venía a llenar un desierto. En Brasil, la inmigración posterior a la independencia estuvo más asociada con el declive del tráfico de esclavos y finalmente el fin del régimen esclavista en 1888. En este esquema, el inmigrante vendría a reemplazar la mano de obra esclava y estaría sujeto a los terratenientes sin muchas posibilidades de abrir su propio camino. Aunque luego Brasil impulsó y subsidió la inmigración, esta inmigración respondió a motivaciones pragmáticas (Devoto y Fausto 2008: 159) y en todo caso serviría para ‘blanquear’ la población pero no sería vista como un influjo civilizatorio. Este lugar de la inmigración es crucial para comprender la estructura temporal de la identidad de uno y otro país. Como dijimos más arriba, en el caso brasileño, la construcción del estado se hizo en gran medida durante el Imperio. Ni durante la independencia ni durante la República las elites políticas se vieron en la necesidad política y discursiva de borrar un pasado que fuera visto como negativo, como un lastre del cual habría que desprenderse. Así, el inmigrante no estaría llamado a construir un suelo nuevo sino más bien a integrarse a las estructuras sociales y políticas heredadas de la monarquía. En el caso argentino, por el contrario, la construcción del estado se fue haciendo por etapas, luego de la ruptura con España, luego de la derrota a Rosas y luego de la reincorporación de Buenos Aires a la federación argentina. En cada etapa, las elites argentinas se vieron en la necesidad de romper con las herencias y construir algo nuevo. Esto sucedió con los clivajes monarquía-república y civilización y

barbarie. El lugar del inmigrante será crucial porque ayudaría a borrar el pasado con sangre nueva y percibida como mejor. En la práctica, ambos procesos fijarían una estructura temporal distinta: por el lado argentino, huir del pasado; por el lado brasileño huir hacia el futuro.

### *Las visiones de mundo*

Por distintos motivos, las visiones de mundo en la Argentina y en Brasil tendieron a ser restringidas o parroquiales. En la Argentina primó en gran medida una mirada de país insular, aislado por el mar, las montañas y la selva. En Brasil no se trató de límites sino de tamaño, reproduciendo cierto patrón que apunta a una relación entre parroquialismo y extensión territorial en donde la clave central es la necesidad de integrar vastos territorios. Esto sucedió y sucede en países como China, Rusia e incluso Estados Unidos en donde el grueso de los ciudadanos en general y del sistema político en particular no posee un interés sustantivo ni un conocimiento informado acerca de los asuntos mundiales. A pesar de estas restricciones materiales, sin embargo, los modos en que las visiones parroquiales respondieron al mundo han sido distintos. Es aquí donde las construcciones de identidad han tenido un rol crucial en ofrecer sentidos y principios de lectura de la realidad política nacional e internacional. Mientras que Brasil supo desarrollar una visión que trabajó alrededor de la tradición realista en cuanto a principio de lectura y más a tono con el universalismo en cuanto a alcance geográfico, la visión argentina trabajó de manera más pendular, fluctuando entre un liberalismo internacionalista y un nacionalismo aislacionista. Ciertamente que el principismo argentino fue un condicionante que influyó de manera importante en la inserción argentina en el mundo. El liberalismo argentino fue más cosmopolista e incluyente que el liberalismo brasileño, además de dotar al país de un optimismo desmesurado acerca de su condición social y económica y sus posibilidades de relación con el mundo. A fines de siglo XIX y comienzos del XX, Brasil supo adaptarse a la declinación británica y al ascenso norteamericano y adoptó una relación especial, a veces de cálculo, a veces de convicción, con Washington hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. La Argentina persistió en su relación con Gran Bretaña, en parte por la estructura de su comercio y en parte por su complicada relación con los Estados Unidos. El ascenso del nacionalismo argentino implicó cuestionar la relación con Londres pero fortalecer la relación con Madrid, Roma y

Berlín. Esta inclinación perduró durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial con las consecuencias bien conocidas. La Argentina se retiró de la Sociedad de Naciones por entender que su composición no sería igualitaria. Brasil reconoció esta desigualdad y por eso mismo apuntó siempre a entrar al club. El ascenso del nacionalismo brasileño no abandonó una relación pragmática con los Estados Unidos aunque intentó siempre avanzar en relaciones complementarias que le dieran al Brasil mayor autonomía en su inserción global. Esto implicó en la práctica, un acercamiento más intenso que el argentino hacia África y Asia. Celso Lafer manifestó de la siguiente forma esta divergencia en las formas de ver el mundo:

Me parece, entretanto, que existe un sustrato propio en cada una de las dos políticas externas, reflejo de diferentes sociedades y diferentes experiencias históricas, que es difícil hacer coincidir perfectamente. Es en esa área que se puede ver una Argentina más inclinada a Occidente – lo que es también una forma de volver a su propio pasado, lo que es visto muchas veces como una especie de edad de oro – y un Brasil más plural, más múltiple, que se vuelve hacia adentro, para saber lo que realmente es (Lafer 1997: 257).

Durante la década de 1990, las visiones de mundo de Collor y de Menem fueron muy similares, convergiendo en una lectura neoliberal de los cambios internacionales y un optimismo en cuanto a las posibilidades que se abrían a los países en desarrollo a partir del fin de la Guerra Fría y la globalización. El éxito inicial de Menem sirvió para legitimar esta mirada y poder profundizar sin mucha resistencia las transformaciones domésticas. El caso de Collor mostró de qué manera una visión de mundo comenzó a adoptar rasgos más realistas a partir de sus traspés económicos y las resistencias políticas y discursivas de los distintos sectores diplomáticos y militares. Aunque Cardoso retomó parte de esta mirada neoliberal, lo hizo de un modo que combinó una visión del mundo con una herencia de política exterior cifrada en términos de autonomía, universalismo y desarrollo. El caso de Menem, por el contrario, no se afirmó en una herencia sino que por el contrario buscó romper con un pasado definido como errático y de confrontación. Así, ante presiones similares del sistema internacional, Menem y Cardoso no fueron por el mismo camino y la razón estuvo en las distintas definiciones de identidad internacional.

*El lugar de la región*



En términos históricos es posible observar una identificación cada vez mayor con la región por parte de la Argentina y Brasil. En los comienzos, la alianza de Brasil con los Estados Unidos y la alianza de la Argentina con Gran Bretaña trabajaron a favor de una relación baja con la región y de rivalidad entre ambos países. Aunque hubieron intentos por desegritizar las relaciones (notablemente el ABC) la rivalidad, no la enemistad, entre ambos países fue una constante. En 1889, con la proclamación de la República, Brasil comenzaría a tener una mayor conciencia de su identidad latinoamericana. Un proceso similar ocurrirá con la Argentina ante el declive del liberalismo y el ascenso del nacionalismo. Esta movida intentó marginar el discurso secular y anglosajón a favor de un discurso católico y romántico. Ni la República ni el nacionalismo, sin embargo, significaron una etapa de cooperación regional. Por el contrario, un mayor acercamiento con la región implicó también momentos de fricción y competencia por liderazgos regionales.

El ascenso del desarrollismo en ambos países significó otro paso más en identificarse positivamente con América Latina. Esta vez, el discurso no estaría basado en cuestiones religiosas o raciales o filosóficas sino en la dimensión material del desarrollo. Tanto la Argentina como Brasil comenzarían a verse como estados subdesarrollados ubicados en la periferia del sistema capitalista. Esta identidad alentó de algún modo una mayor preocupación por la cooperación Sur-Sur, pero en el caso brasileño trabajó de un modo particular. El abandono de una relación privilegiada con los Estados Unidos y la búsqueda de autonomía y desarrollo no se tradujeron necesariamente en un acercamiento con América Latina sino en el desarrollo de una visión más universal, en particular orientada al Africa, Asia, Rusia y Europa Oriental. En la Argentina, por el contrario, el abandono del modelo liberal y la relación privilegiada con Gran Bretaña se tradujo en una nueva articulación pero dentro de la esfera de Occidente, incluyendo América Latina. Esto se dio así, aunque con variaciones, dentro de la trayectoria desarrollista como también dentro del nacionalismo.

Fue recién con el regreso de la democracia que Brasil comenzó a afianzar su relación con la región y a percibir un destino más anclado en Sudamérica que en otras regiones. Esto fue crucial al momento de sentar las bases para el proceso de integración. Así, es posible hablar de un proceso histórico de Sudamericanización de

la inserción de Brasil que comienza en los 60, tendrá sus altibajos durante los 70 y luego en los 80 tomará una senda mucho más definitiva. Este proceso de sudamericanización coincidió en los 90 con el ascenso de coaliciones internacionalistas en la Argentina (Menem) y en Brasil (Collor) que implementaron cambios fenomenales en el ámbito doméstico a partir de los 90.

Aunque ambos países redefinieron su relación con la región de un modo que alterará sus respectivas identidades es posible conjeturar que los niveles de internalización son distintos. El discurso de un Cono Sur/América del Sur integrado y pacífico es el discurso más sedimentado en toda la elite política argentina y será siempre el discurso 'base' al cual se volverá cuando otras líneas discursivas no puedan contener la presión, por ejemplo, el alineamiento con los Estados Unidos o la noción de que los argentinos son europeos periféricos (Russell 2004). Así, la identidad internacional de Menem, una vez dislocada, retrocederá un nivel para hacer del Mercosur más un destino que un punto de partida. Luego de la crisis de 2001, esto llegó a ser percibido así a tal punto que Rafael Bielsa, días previos a su asunción como Canciller, arrojaría la idea de apoyar a Brasil en su candidatura al Consejo de Seguridad.

El caso brasileño es distinto. Por un lado, Brasil sostiene que el MERCOSUR es el punto de partida de su política exterior. Por otro lado, sin embargo, Brasil se percibe como ocupando un lugar en el mundo en donde el MERCOSUR 'le queda chico' y por lo tanto busca ampliar la integración regional hacia toda América del Sur de modo de consolidar su liderazgo regional para luego proyectarse internacionalmente. De este modo, Brasil articula una identidad sudamericana con una identidad más globalista que se refleja en su relación con Sudáfrica, China, India y Rusia.

Andrew Hurrell (1998) traza un paralelo entre Gran Bretaña y su relación con la Unión Europea, por un lado, y Brasil y su relación con el MERCOSUR, por el otro. Esta analogía parece ser más interesante que aquella que postula un paralelo entre Francia y Alemania (como motores de Europa) y Argentina y Brasil (como motores del MERCOSUR). Es cierto que las economías de estos últimos son sin duda el motor de la integración, pero no es cierto que Argentina y Brasil tengan la misma vocación institucional que tuvieron Francia y Alemania. En este sentido Hurrell se refiere a una similitud central entre Gran Bretaña y Brasil: 'la excepcionalidad

históricamente enraizada' que caracteriza a las políticas de ambos países en relación a sus regiones (Hurrell 1998: 171). Más allá, observa Hurrell, ambos países no sólo comparten esta excepcionalidad sino también una 'tradicción común de pragmatismo en política exterior y de una dificultad compartida de adaptación a exigencias de un estilo más colectivo de elaboración de políticas regionales' (Hurrell 1998: 173). Estas dificultades, señala Hurrell, hacen difícil que Brasil vea alterada su lógica de seguridad o su lógica política, prefiriendo por ahora someterse a las alteraciones de su lógica económica. Así, Brasil, pudiendo ser la Alemania de América del Sur, sigue optando por ser la Gran Bretaña de la región.

### *Las visiones de estado*

Como dijimos más arriba, Brasil pudo desarrollar un estado más fuerte y eficaz que el estado argentino y logró construir un discurso de autonomía de la política exterior en relación a los asuntos domésticos. Esto le dio a Brasil mayor margen para que los gobiernos y las burocracias pudieran implementar sus visiones de mundo y política exterior. El caso argentino muestra una interacción mucho mayor entre política doméstica y política exterior que se tradujo en diplomacias paralelas (Bosoer 2006), cambios abruptos y movidas contradictorias. Esto revela un patrón histórico de ambos países: la mayor estabilidad de las visiones de estado en Brasil *vis a vis* el estado argentino. Así lo expresó Andrew Hurrell:

Lo que emerge de este análisis es que el cambio ha estado balanceado por elementos importantes de continuidad. La política exterior en Brasil ha cambiado en menor grado que la de otros estados en América Latina, como México, Argentina y Chile. Brasil es peculiar por el modo en que aplicó sus propias comprensiones particulares a los cambios dramáticos en las políticas económicas y relaciones exteriores que transformaron América Latina desde 1970. Brasil adoptó amplias reformas, pero fueron incompletas. Su gobierno adoptó un nuevo enfoque a las relaciones exteriores, pero su preocupación con el poder y la autonomía de ningún modo desaparecieron. Brasil está cada vez más preparada para sumarse a instituciones internacionales y aceptar muchas normas internacionales en ascenso, pero sus líderes todavía buscan un mayor rol para ellos en las instituciones reformadas. Los líderes brasileños han buscado evitar la confrontación con los Estados Unidos, pero son renuentes a volverse muy cercanamente involucrados con muchos aspectos de la agenda regional de Washington – por ejemplo en drogas y promoción de la

democracia. En particular, Brasil busca utilizar el Mercosur en lugar de arreglos dominados por los Estados Unidos para negociar los términos de una posible zona económica hemisférica (Hurrell 2002: 152).

Una de las diferencias que más asoman no tiene que ver necesariamente con el lugar que ocupó la identidad política liberal sino en cómo fue evolucionando la identidad política nacionalista. En la Argentina, el empate hegemónico que se fue construyendo desde 1950 en adelante bloqueó toda posibilidad de una política exterior estable y consensuada en la elite política. En Brasil, la presencia de un modelo político hegemónico basado en el nacionalismo y el desarrollismo abrió mayor espacio para consolidar una identidad internacional relativamente estable. Más allá, el nacionalismo brasileño consistió en una tradición laica, pragmática y con un lugar marginal asignado a las fuerzas armadas. El nacionalismo argentino, por el contrario, tuvo una ascendencia católica, fue menos pragmático y más doctrinario e hizo de las fuerzas armadas uno de sus pilares centrales (Devoto y Fausto 2008: 205-208). En la práctica, esto significó una mayor rigidez del nacionalismo argentino y una mayor flexibilidad del nacionalismo brasileño para adecuarse a las circunstancias. En el plano económico, el nacionalismo argentino estuvo ligado en sus comienzos a las elites más patricias del país asociadas históricamente al campo y por lo tanto supo defender el modelo agro-exportador. El nacionalismo brasileño, por el contrario, manifestó desde temprano su vocación industrialista. De este modo, la identidad brasileña posibilitó una mejor sintonía entre inserción económica internacional y política exterior. En el caso argentino, al ascenso del nacionalismo no se tradujo en mejor sintonía entre diplomacia y economía sino más bien entre diplomacia, seguridad y derecho internacional. En la práctica, la Cancillería argentina fue generando una cultura diplomática más concentrada en los asuntos de conflicto y cooperación (guerra y paz) que en los asuntos del desarrollo (el mercado). Esto es algo que comenzó a revertirse notablemente con el regreso de la democracia y en particular durante de la década de 1990.

Otro rasgo que marca distintas trayectorias es la identidad de Brasil de ser una potencia regional con proyección global. Esto es algo que no estuvo del todo ausente en la Argentina pero fue un discurso más marginal que ni liberales ni nacionalistas terminaron de incorporar de manera definitiva. En Brasil, en cambio, la noción de una

proyección global y de un Brasil jugando en las ligas mayores es un deseo constitutivo de su identidad política. Claro que la brecha entre aspiraciones y realidades rara vez se pudo zanzar. Uno de los intentos emblemáticos de la historia brasileña por zanzar esta brecha ha sido el deseo de ocupar un lugar permanente en el Consejo de Seguridad. Este deseo ha tenido, y tiene, una doble dimensión. Por un lado funciona como una ‘política de reconocimiento’ a lo que Brasil supuestamente es; por el otro funciona como un acto preformativo. En el primer caso, la elite política brasileña vislumbró el ingreso al Consejo de Seguridad como un reconocimiento al *status* de Brasil. En esta dimensión, Brasil, se supone, *ya es* una potencia media, sólo que no es reconocida. El reconocimiento es entonces una consecuencia de un cierto Brasil. Al hablar de acto preformativo, por el contrario, el pretendido ingreso al Consejo de Seguridad ha funcionado como la solución a la dificultad de Brasil de constituirse en potencia media internacional. Acá, la lógica se invierte: no se trata de que Brasil *primero* es una potencia y *luego* es reconocida sino que el reconocimiento y la construcción de Brasil como potencia son una sola cosa que ocurre al mismo tiempo. Dicho de otro modo, el reconocimiento sería constitutivo de la consolidación de Brasil como potencia media y no una consecuencia de un estadio anterior al reconocimiento como tal. En el primer caso, el no ingreso de Brasil al Consejo de Seguridad no implicaría poner en juego la identidad de Brasil como potencia media que construyen sus líderes. En el segundo caso, el no ingreso de Brasil al Consejo de Seguridad es una situación que bloquea la constitución de la identidad de Brasil como potencia media al mismo tiempo que la define. Esta tensión entre aspiración y realidad y entre deseo y concreción muestra cómo la identidad de Brasil como potencia media siempre giró en torno a una diferencia (entre el Brasil deseado y el Brasil real) y un aplazamiento (el Brasil actual y el Brasil por venir). Así, la identidad internacional de Brasil como potencia media está hecha de diferenciación, pero también de aplazamiento y por lo tanto la solución está en el futuro: el desarrollo. Seixas Correa deja ver esta noción de identidad brasileña como diferencia y aplazamiento al mismo tiempo:

La utopía brasileña [...] es la utopía de la justicia universal. Una utopía que coloca su mirada en el futuro. Irrealizada. Irredente. La utopía de un país singular que busca encontrarse consigo misma, al mismo tiempo en que busca construir su lugar en la Historia (Seixas Correa 1995: 20).

Aunque se trata de un tema que acá no se agota, uno de los puntos que más resalta al momento de pensar este Brasil que desea ser una potencia regional con proyección global es la tensión entre un mito de Rio Branco que habla de un Brasil pacífico, conciliador y satisfecho geopolíticamente y un discurso de potencia que lucha por imponerse a pesar de descansar también sobre el mismo mito de Rio Branco. Esta tensión podría definirse casi como un intento por construir una ‘excepcionalidad brasileña’. El carácter de excepcional no sería su deseo de proyectarse como potencia sino que este deseo se sostiene sobre un discurso esencialmente de *soft power*. A diferencia de otras potencias regionales de proyección global, como Rusia, China o India, Brasil no posee desarrollo nuclear con fines militares. Tampoco se encuentra en situaciones conflictivas con sus vecinos que demanden proyectos sustanciales de securitización, como es el caso de China con Taiwán o India con Pakistán. Brasil intenta fortalecer el concepto de países BRIC (Brasil, Rusia, India y China) pero preservar al mismo tiempo su carácter excepcional: un país satisfecho geopolíticamente, conciliador de posiciones y más interesado en el desarrollo económico que en el poderío militar.

El caso argentino es distinto. Su frustración no viene de comparar su proyección hacia el futuro con su presente sino más bien de comparar su presente con su pasado de gloria. Así, a diferencia de Brasil, cuya mirada está puesta en el futuro, la mirada argentina parece estar puesta en el pasado. Roberto Russell (2004) sugiere dos constantes discursivas en la política argentina, una doméstica, la otra exterior. La primera se basa en que todos los presidentes democráticos, desde Alfonsín a la fecha, han insistido en la necesidad de ‘refundar’ la Argentina. El patrón de inestabilidad política que comienza a partir de 1930, se acentúa en 1966 y se profundiza en 1976 hasta estallar en 2001 ha llevado a que cada nuevo Presidente, civil o militar, haya intentado ‘comenzar de nuevo’ y hacer del pasado inmediato el Otro del que hay que huir o combatir. Los más de veinte años de democracia no han podido romper este patrón de inestabilidad y por lo tanto han sido víctimas del discurso fundacional.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Algunas citas ilustran este patrón: ‘El pueblo ya eligió su ruta: reconstruir la Argentina’ (Alfonsín, 1984); ‘Hoy, Argentina está de pie, y ha comenzado a caminar rumbo a un futuro perfectible y mejor’ (Menem, 1992); ‘Hemos cambiado la historia, desde aquel “Argentina, levántate y anda” a esta democracia de pie y andando (Menem, 1994); ‘Tengo una clara visión del futuro que ambiciono para mi Argentina, de sus esperanzas y potencialidades (De la Rúa 2001)’; ‘Construir una Argentina que cobije a todos sus hijos (Duhalde, 2003)’; ‘Hay una Argentina residual, destruida por las huellas de lo que nos pasó, la queremos superar. Y está la Argentina de

La segunda constante discursiva se basa en que también todos los presidentes han expresado la necesidad de ‘reinsertar’ al país en el mundo. En estos términos, ‘Menem criticó a Alfonsín, De la Rúa a Menem, Duhalde a Menem y De la Rúa, Kirchner, por último, parece reprobar a todos ellos’ (258) Russell sigue: ‘La obra prometida de la reinsertación fue siempre precedida de definiciones sobre la “verdadera” identidad internacional de la Argentina’ (258). Así, Alfonsín definió al país como ‘occidental’, ‘no alineado’ y ‘subdesarrollado’; Menem habló, de mínima, de un ‘país normal’ y, de máxima, de ser un país del Primer Mundo. De la Rúa afirmó que no venía a ‘emprolijar modelos sino a que entre todos luchemos por un país distinto’. En su acto inaugural Kirchner convocó a los argentinos a ‘poner manos a la obra en este trabajo de refundación de la Patria’ (citados en Russell 2004: 259).

Estas observaciones (la referencia hacia el futuro por el lado de Brasil versus la referencia hacia el pasado por el lado argentino) marcan sin duda alguna una diferencia crucial entre ambos países y que hace a la estructura temporal de sus respectivas identidades y los efectos en política exterior. En el caso brasileño, la estructura temporal trabaja a favor de proyectar la política exterior hacia el futuro y para eso nada mejor que acudir al mito de Rio Branco como stock discursivo que sirva para navegar el presente. En el caso argentino, la estructura temporal trabaja a favor de proyectar la política exterior esencialmente como una ruptura con el pasado, una forma más de trazar fronteras políticas. Luego surgirá quizás que cada nueva frontera no implica un nuevo discurso sino una rearticulación de un stock más bien reducido, pero es precisamente esa rearticulación la que genera cortes e inestabilidad política cuyos impactos en la política exterior serán notables. Una consecuencia de esto es que la identidad brasileña es una identidad que promueve la discusión acerca de los medios de política exterior, mientras que la identidad argentina es una identidad que promueve la discusión acerca de los fines de política exterior, vinculada necesariamente con la típica discusión acerca de ‘qué tipo de país queremos’.

Reflejando estos patrones, las identidades internacionales de la Argentina y Brasil durante la década de 1990 siguieron caminos, al mismo tiempo, convergentes y divergentes en cuanto a sus orientaciones internacionales. Ambos países

---

nuestros sueños, la que queremos construir, la que estamos construyendo’ (Kirchner, 2004) (todos citados en Armony 2006: 39).

implementaron programas neoliberales, intentando modernizar el estado y abrir la economía. Ambos países hicieron de la democracia un atributo distintivo de sus respectivas identidades. Esto es algo que apareció en algunos momentos específicos de la historia de cada uno pero recién a partir de los 80 es posible afirmar que la democracia pasó a ser una identidad sostenida en términos de convicciones y no de cálculos. El caso argentino muestra quizás mayor firmeza que el brasileño a la hora de trabajar con la democracia en la agenda de política exterior. En este sentido, la Argentina jugó un rol crucial a la hora de pensar en una carta democrática para el MERCOSUR y para la OEA. Sobre la democracia, la Argentina profundizó aún más que Brasil la consideración por el lugar de los derechos humanos en la política exterior y acá también es posible hablar de mayores convicciones y menos cálculo, como cuando el gobierno militar afirmaba que los argentinos eran ‘derechos y humanos’. Dado que la consideración por la democracia y los derechos humanos implica necesariamente pensar en formas de intervención (desde diplomática hasta militar) en los asuntos de otros países, Brasil ha sido más renuente que la Argentina a incorporar democracia y derechos humanos en la agenda internacional. Esto refleja también la naturaleza de los debates internos en torno a los derechos humanos y cómo cada país aborda su pasado, ya sea desde un ‘silencio benigno’ (Brasil) o desde un debate recurrente en torno al castigo (Argentina).

La definición acerca de la relación con Estados Unidos siempre fue un tema ampliamente debatido tanto en la Argentina como en Brasil. Las trayectorias, sin embargo, fueron notablemente dispares. Mientras que la Argentina buscó rivalizar o al menos hacer valer su autonomía en su relación con los Estados Unidos, Brasil intentó mantener estrechas y positivas relaciones pero evitando quedar atrapado como área de influencia. Lo cierto es que la Argentina muestra una relación más pendular con Washington que fue desde la confrontación al alineamiento mientras que Brasil intentó construir un esquema que le permitiera avanzar allí donde había convergencias y tomar un camino separado allí donde había diferencias.

Como vimos en el capítulo 5, la experiencia de la década de 1990 mostró cambios significativos del lado argentino. La Argentina alcanzó un nivel de relación con Estados Unidos que difícilmente haya tenido en su historia moderna. Brasil, por su parte, intentó continuar con un diálogo positivo aunque basado en ajustes de



diferencias. Dicho de otro modo, frente a un mundo unipolar, la Argentina y Brasil adoptaron distintos caminos. La Argentina eligió desandar cien años de fricciones y establecer un vínculo estrecho en los sectores económicos, políticos y de seguridad. Brasil, por su parte, no se vio en la necesidad de desandar ningún camino y por lo tanto tampoco de construir una política de gestos como la implementada por el gobierno de Menem. Esto se vio, por ejemplo, en la guerra del Golfo Pérsico (1991), la intervención en Haití (1994) y en Kosovo (1998). En las tres, a Estados Unidos le hubiera gustado haber contado con el apoyo de Brasil. En las tres contó con el apoyo argentino.

El capítulo 7 también dejó en claro que la identidad internacional del gobierno argentino construida durante 1990 estuvo estrechamente ligada con la necesidad de salir de la crisis económica argentina y con la necesidad de transformar al estado. Esto implicó construir una nueva relación con los Estados Unidos que si bien duró por más de diez años, su grado de internalización en la elite política fue de cálculo y no de convicción. Esto quedó bien claro cuando la crisis de 2001 arrastró con ella no sólo un modelo económico sino también una lectura del mundo y un modo de insertarse en él. Del lado brasileño, la relación positiva con Estados Unidos en un marco de ajuste de diferencias no obedeció a una cuestión de cálculo sino más bien de convicción. Esta convicción se encuentra relativamente bien sedimentada y forma parte de una trayectoria histórica diplomática que aunque tuvo sus altas y bajas siempre buscó la forma de encauzar la relación con Washington a partir de una definición propia del interés brasileño.

¿Cómo se explican estas divergencias desde el punto de vista institucional? Que la política exterior no ocupó un lugar central en los partidos políticos es quizás más claro en el caso brasileño que el argentino. Tanto el radicalismo como el peronismo presentaron visiones del mundo y de la política exterior argentina. En la práctica, sin embargo, los discursos presentes al interior de estos partidos fueron mutando de tal modo que resulta difícil hablar de una política exterior peronista y una política exterior radical. ¿Acaso la experiencia de los 90 no fue una experiencia peronista? ¿Acaso el gobierno de de la Rúa no fue una experiencia del Partido Radical? Como se dijo en el capítulo 6, los discursos de política exterior atravesaron los partidos

políticos, siendo posible identificar distintas posturas dentro de un mismo partido político.

Dejando de lado el rol de los partidos, dos candidatos aparecen como instituciones por donde circularon mejor los discursos de identidad y política exterior en la Argentina y en Brasil: los ministerios de relaciones exteriores y las fuerzas armadas.

Como se pudo observar, el caso brasileño presenta una institución dominante en la producción de discursos: Itamaraty. El rol, la identidad y su posición en la estructura estatal, hace que todo discurso de política exterior, por más innovador que pueda presentarse, sea traducido o interpretado a partir de un *stock* de discursos muy sedimentados en la Cancillería: el discurso del desarrollo, de la autonomía, de la influencia en las decisiones internacionales, de la democracia en las relaciones internacionales, etc. El caso argentino es distinto. El ministerio está más politizado y por lo tanto más susceptible a nuevas ideas, generalmente las que giran alrededor del presidente y sus hombres de mayor confianza incluyendo, a veces, diplomáticos. Cualquier idea sustancial que entre a la Cancillería argentina encontrará sólidos defensores y sólidos retractores. Esto, sumado a restricciones institucionales relativamente livianas, hace que las nuevas líneas de política exterior de un nuevo presidente busquen tomar distancia de manera explícita de la línea anterior. Esto es una maniobra discursiva pero también institucional en tanto los diplomáticos de alto rango cercanos a la administración anterior terminan siendo marginados de la nueva gestión.

Durante la década de 1990, la Cancillería argentina demostrará un alto grado de permeabilidad para internalizar los discursos dominantes del Ejecutivo. Esto también se vio luego de 2001. Así, en solo cuatro años, los funcionarios diplomáticos dejaron de lado el perfil más liberal de Menem para ajustarlo a las preferencias de la Alianza y, finalmente, abandonarlo bajo el signo kirchnerista. Durante el mismo período, el caso brasileño mostró mayor estabilidad discursiva e institucional. Cabe resaltar, sin embargo, un aspecto que puede estar sugiriendo una transformación de fondo. Es posible afirmar que el margen de maniobra de Itamaraty depende, por un lado, en la relación que establezca con el presidente (quien tiene formalmente la prerrogativa de formulación de política exterior) y, por otro lado, en la relación que mantenga con

otros nuevos actores brasileños que comienzan a tener más participación en la política exterior como el Consejo de Seguridad Nacional, el Ministerio de Defensa (a partir del 1999) y el Ministerio de Hacienda (Arbilla 2000: 346). Aunque Itamaraty continua siendo la agencia clave en dotar de sentido a la política exterior, la diplomacia presidencial de Cardoso (seguida por Lula) disminuyó de algún modo el rol de Itamaraty. A eso se suman nuevas agencias (incluidos los militares) que puján por tener mayor voz en el armado de la política exterior.

Por el lado de los militares, también se observan distintas trayectorias. Aunque en ambos países los militares han tenido un rol fundamental a la hora de estabilizar el sistema político y definir enemigos, el regreso de la democracia reubicó a las fuerzas armadas de modos distintos. Que esta ubicación estuvo dada por la naturaleza de la transición es algo poco cuestionado. Una transición negociada como la brasileña dejó al sector militar con más autonomía y poder para actuar política y discursivamente en política exterior. Una transición de ruptura como la argentina dejó al sector militar con mucho menor poder relativo y fue Alfonsín quien aprovechó esta debilidad para juzgar los excesos y violaciones cometidas. La década de 1990, de este modo, vio a los militares de la Argentina y Brasil ocupando distintos lugares. Los primeros quedaron debilitados y fueron integrados de manera muy eficiente a la política exterior y su nueva gramática en términos de seguridad internacional. Los segundos supieron retener amplios márgenes de acción, evitando un control civil estrecho y manteniendo un importante poder de securitización cuya gramática no fue la seguridad internacional sino la seguridad nacional. Estas divergencias explican en gran medida las distintas orientaciones externas. Argentina mandó naves al Golfo, Brasil no. Argentina mandó naves a Haití, Brasil no. Argentina buscó y logró una alianza extra-OTAN, Brasil no. Brasil desea un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, la Argentina no. La Argentina buscó durante los 90 fortalecer la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Brasil no. La Argentina buscó un alto protagonismo en las misiones de paz de Naciones Unidas, Brasil no.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Arturo Sotomayor (2007) señala que desde una perspectiva de potencias medias, Brasil debería ser el ‘caso más probable’ en participación en Operaciones de Paz y la Argentina el ‘caso menos probable’. Por un lado, Brasil es el país con la mayor cantidad de tropas de América Latina y un poder militar disuasivo importante, además de tener un rol destacado en la región y pretender reproducirlo a escala global. Por otro lado, la Argentina es uno de los países que más sufrió en materia de presupuesto militar y de equipamiento luego de la Guerra con el Reino Unido en 1982. Así, desde una perspectiva material, cabría esperar una mayor participación de Brasil y una menor participación de la Argentina. La historia hasta ahora ha ido en la dirección contraria: desde el fin

Estas trayectorias reflejan entonces un punto crucial: el modo en que la relación entre civiles y militares incide en la construcción de una identidad internacional. Esta relación trabajó de modos distintos en la Argentina y en Brasil. El caso brasileño mostró una suerte de identidad internacional sedimentada (desarrollo, autonomía, universalismo) proyectada por el Presidente y por Itamaraty pero resistida en alguna medida por las fuerzas armadas, en particular asumir responsabilidades internacionales y aceptar un presupuesto que nunca fue visto como estando a la altura de un Brasil que desea ser una potencia. Así, frente el discurso de la participación y el *soft power* brasileño, los militares reclamaron un mayor margen de autonomía y de *hard power*. El caso argentino fue distinto. Aunque la Argentina no posea una identidad internacional tan consensuada como la brasileña, el hecho de que los militares se hayan subordinado al poder político del modo en que lo hicieron facilitó la construcción de una identidad internacional que articulara de manera más eficiente que en Brasil la política exterior con la defensa y la seguridad.

En síntesis, la Argentina y Brasil construyeron lecturas propias del mundo y de la región y discursos también propios acerca del estado y su forma de inserción internacional. El argumento central que recorrió esta tesis señaló que estas lecturas y estas orientaciones internacionales descansaron en construcciones específicas acerca de la identidad y que la política exterior de cada país sirvió para proyectar esa identidad al mismo tiempo que reproducirla. La próxima sección evalúa de un modo

---

de la Guerra Fría, la Argentina contribuyó con más de 16.000 soldados en operaciones de paz, mientras que Brasil aportó 7.500 entre 1990 y 2005 (Sotomayor 2007: 29). La explicación que ofrece Sotomayor de esta anomalía consiste en identificar a la relación entre civiles y militares como la variable independiente que influye en gran medida en la participación (o no) de los militares argentinos y brasileños en operaciones de paz de Naciones Unidas. En el caso argentino, a diferencia del brasileño, los militares quedaron absolutamente desprestigiados por su participación en la seguridad interna del país y por la guerra con el Reino Unido. A este desprestigio se sumaron luego las nuevas leyes de Defensa y Seguridad Interior que apuntaron a dividir de modo bien claro la agenda de seguridad interna (Ley de Seguridad Interior) de la de seguridad externa (Ley de Defensa). El paso de Alfonsín a Menem no hizo más que profundizar esta línea y contribuyó, además, a eliminar hipótesis de conflicto con Brasil y con Chile. El cuadro quedaría más o menos del siguiente modo: Fuerzas Armadas desprestigiadas, sin poder material ni simbólico; un nuevo 'adentro/afuera' codificado en dos leyes; un nuevo escenario regional con más democracia e integración. No llevaría mucho tiempo para que la crisis de identidad instalada en las Fuerzas Armadas encontrara en la participación en operaciones de paz de la ONU una suerte de misión alternativa además de un incentivo económico para los soldados. En pocos años, las Fuerzas Armadas pasaron de la seguridad interior a la seguridad internacional, casi sin hacer escala en la seguridad nacional. Esto sólo fue posible subordinando las políticas de defensa a la política exterior argentina. Esta subordinación no sólo se explica por la debilidad institucional y política de las Fuerzas Armadas sino también por la deliberada estrategia del gobierno de Menem de insertar aún más el sector militar dentro del sector diplomático.

crítico el abordaje utilizado y se pregunta por las ventajas y desventajas que presentó a lo largo de la investigación.

### **De la teoría a los casos y de los casos a la teoría**

Esta tesis abordó la política exterior de la Argentina y Brasil a partir de un modelo que privilegió la construcción social de la identidad. La importancia de las identidades políticas domésticas fue crucial para comprender de qué modo estas identidades configuraron la lectura que cada gobierno hizo del mundo y de la región. Si esta tesis pudo ofrecer evidencia empírica de la vinculación entre ambos dominios (el interno y el externo) entonces también pudo mostrar la importancia de recuperar inductivamente las identidades políticas domésticas y evitar, como lo hace el constructivismo en RRII, frenarse a nivel de las relaciones interestatales. En el plano metodológico, la estrategia adoptada de permanecer abierto para recuperar inductivamente la identidad trajo sustanciales beneficios. De haber asumido como válido el enunciado típico del *mainstream* de que los estados son actores racionales y unitarios, sólo hubiera encontrado incongruencias y anomalías cognitivas. Tampoco asumió que la identidad sólo enmascara una política de poder, ni que las identidades son instrumentales para tal o cual objetivo, ni que el Yo y el Otro se encuentran o se definen siempre de un modo en particular (amigos, enemigos, etc.). Estos supuestos hubieran forzado a acomodar los datos para justificar hipótesis establecidas *a priori* que en este caso no hubieran contribuido para comprender la relación entre identidad y política exterior.

Recientemente, un estudio binacional coordinado por Alejandro Grimson acerca de la cultura política en la Argentina y en Brasil llegó a conclusiones similares a los que llegó esta tesis:

En términos de identidades políticas, la Argentina es históricamente un país dicotómico, con evidente dificultad para generar concertaciones sustentables. Brasil es un país menos polarizado, con diversos matices. Para los brasileños cada una de las partes de Brasil es una porción de una nación pensada como totalidad. En cambio, en Argentina predomina la identificación de cada parte con el todo, de cada facción con la nación o la república. El adversario debe ser excluido (Grimson 2007).

Grimson arriba a esta afirmación luego de coordinar una extensa investigación antropológica con trabajo de campo tanto en la Argentina como en Brasil que buscó comparar los relatos de identidad a partir de un abordaje focalizado en cuestiones específicas, sin trabajar a escala nacional. En una reciente conferencia, Grimson comenta algunas de las preguntas realizadas durante el trabajo de campo. Las conclusiones que menciona resultan interesantes y vale la pena citarlas en extenso.

Les mostramos a líderes de opinión de distintas ciudades la bandera argentina y la bandera brasileña. La mayoría de las respuestas de los brasileños eran “Esa es mi bandera, es una maravilla, es mi pueblo, es la naturaleza de mi país, el verde es el Amazonas, el amarillo es oro, eso integra el conjunto de nuestra nación”. Es más, antes de mostrarle la bandera les habíamos preguntado cuál era para ellos el símbolo de su país, y los brasileños lo primero que respondieron fue “la bandera nacional”. Los argentinos, en cambio, jamás mencionaron la bandera, y cuando la vieron nos dijeron: “Para mí eso tiene que ver con la escuela, con los militares, con lo oficial, con lo burocrático”. Después, en los dos casos, les mostramos la misma bandera en un desfile militar y en una manifestación popular. Mientras los brasileños opinaban “esa es mi bandera, la está llevando el ejército, que a mí mucho no me gusta porque es un poco autoritario, pero sigue siendo mi bandera”, en Argentina lo que aparecía es que o estabas con la bandera de los militares, que era una ínfima minoría, o estabas con la otra bandera, que era el único lugar legítimo de la bandera, el lugar de la manifestación o del reclamo ciudadano. Les preguntamos cómo piensan el pasado y el futuro del país. Los argentinos quedamos siempre anclados en hablar del pasado. El futuro, en realidad, más o menos no existe, es una incertidumbre. Los brasileños, en cambio, se refieren al pasado de una manera sumamente veloz y pasan a hablar del futuro con una pasión, un orgullo y una convicción que a veces uno se pregunta si tiene bases tan sólidas como parece (Grimson 2007: 45).

Al menos tres conclusiones surgen de esta comparación. Primero, el trabajo de campo parece mostrar una identificación colectiva más sedimentada en Brasil que en la Argentina; una sensación de un ‘nosotros’ más firme allá que acá. Segundo, el trabajo también parece mostrar una mayor armonía en Brasil que en la Argentina en términos de identidades colectivas. Aunque el ejército pueda no ser muy querido, los brasileños finalmente aceptan que tanto el ejército como la manifestación tienen legítimos derechos de mostrar la bandera y cada uno a su modo sentirse representados por ese símbolo. En la Argentina, en cambio, opera un patrón dicotómico que no acepta una construcción de un colectivo amplio sino siempre una identificación que deja afuera a

la otra mitad. Tercero, la dimensión temporal de la identidad en cada caso opera en direcciones contrarias: los argentinos huyen hacia el pasado y los brasileños huyen hacia el futuro. Estas tres características (identificación colectiva vs. fragmentación; convivencia vs. conflicto y pasado vs. futuro) muestran de qué manera un estudio de campo cualitativo basado en entrevistas y otras técnicas converge con un estudio de discurso macro basado en el análisis de fuentes primarias y secundarias de un grupo reducido de actores políticos. Este comentario no apunta a disminuir el valor de uno a favor del otro. Por el contrario, intenta mostrar de qué manera relatos nacionales presentes en los discursos de presidentes y ministros se reproducen en un nivel más micro y viceversa. Esto muestra, como afirmamos al comienzo de esta investigación, que los discursos públicos no son invenciones de cero de un puñado de personas en el punto más alto del poder sino que en definitiva ese puñado de personas atrapa diversas constelaciones discursivas presentes en distintos ámbitos y las apropia en un discurso político. Estos discursos políticos, a su vez, sirven para alimentar nuevamente las constelaciones discursivas que irán permeando distintos niveles de comunidad.

Siguiendo con estas observaciones, tanto el caso argentino como el caso brasileño mostraron de qué forma el campo discursivo previo condiciona el campo que se intenta reconstruir. Sebastián Barros explica este patrón empírico en clave conceptual:

[L]a continuidad encontrada entre los diferentes discursos significa que el contexto de relativa estructuralidad en el que emerge toda demanda es más importante de lo que usualmente se asume. Decir que toda demanda surge en un contexto de relativa estructuralidad significa que un mito nunca será radicalmente nuevo. Una respuesta mítica a la dislocación siempre tendrá restos del viejo (des)orden. [...] La consecuencia de esto es que una nueva articulación, una respuesta a una dislocación, nunca será completamente nueva. Algunas lecturas de una situación tendrán más posibilidades de éxito hegemónico que otras. La disponibilidad y credibilidad de un discurso – condiciones para un “triumfo hegemónico”, por decirlo de alguna manera- están fuertemente relacionadas con la relativa estructuralidad en la que el discurso en cuestión emerge (Barros 2002: 182).

Es necesario aclarar, sin embargo, que el acento no puede estar exclusivamente en la estructuralidad ya que al hacer esto se corre el riesgo de llegar a formas de relación necesarias entre el campo discursivo previo y la nueva conformación. Carlos Menem

ganó la elección y adoptó el discurso neoliberal, pero podría haber perdido y Angeloz podría haber fracasado en implementarlo. Dicho de otra forma, el modelo no puede asumir que toda política exterior estará totalmente condicionada por la estructura discursiva previa ni tampoco que un nuevo agente siempre estará en condiciones de construir un nuevo discurso de cero. Se trata siempre de encontrar un punto medio entre un campo discursivo heredado y un agente que se propone una nueva articulación en momentos de dislocación. Esta observación arroja otra conclusión: la naturaleza de la dislocación es un factor importante a considerar. Sin la crisis de 1989 Menem hubiera afrontado mayores desafíos para construir una nueva identidad. Y sin la crisis de 2001 hubiera sido también difícil intentar construir una nueva identidad que hiciera de los años 90 un Otro.<sup>116</sup>

Otro punto que es necesario considerar es que este modelo difícilmente haya podido explicar toda la política exterior de la Argentina o de Brasil. Se trata de un modelo que privilegia las grandes líneas de acción y no puede dar cuenta de cada una de las movidas particulares o del día a día de una política exterior. Más allá, el énfasis de esta tesis en los asuntos políticos y de seguridad muestra que se trata de un modelo que trabaja más a favor de un análisis en temas de ‘alta política’ que de ‘baja política’. Esto es así en tanto el modelo asume que aquellas cuestiones vinculadas con la política y la seguridad tocan más de cerca las cuestiones vinculadas con la identidad de un estado, en particular qué tipo de estado es el que se está construyendo y cuáles son sus Otros. Parafraseando a Kenneth Waltz, las identidades no explican toda la política exterior, pero sí un conjunto de pocas e importantes cosas.

Existe otra limitación que es necesario considerar al momento de analizar los discursos. Aunque gran parte del análisis se basó en fuentes primarias, como ser discursos presidenciales, artículos de opinión, conferencias, entrevistas y artículos académicos, la necesidad de una mejor comprensión de estos textos demanda situarlos en contextos políticos y sociales específicos. Sin comprender estos contextos se hace más difícil entender cómo aparecen y cómo evolucionan en el ambiente político en general y de política exterior en particular. Este punto señala también,

---

<sup>116</sup> Como afirma Barros, ‘la lógica contingente que se desprende de la dislocación se enfrenta con la aparentemente necesaria lógica de la relativa estructuralidad. Es en este terreno dominado por la tensión entre contingencia y necesidad que emerge la nueva respuesta a la dislocación. Esto provoca que sea imposible pensar en una identificación perfectamente libre o en una totalmente determinada por la estructura’ (Barros 2002: 183).



como se dijo más arriba, que los discursos no flotan en el aire sino que circulan por canales políticos e institucionales específicos y por lo tanto es necesario comprender qué características tienen esos canales en cada país. Esto demanda una enorme cantidad de información y conocimiento de cada país que dificulta el análisis de discurso en profundidad en más de dos o tres países. A medida que aumentan los casos, la calidad del análisis se volverá menos confiable y por lo tanto existirán más posibilidades de encontrar otros discursos que en una primera lectura no pudieron ser localizados.

¿Es posible hablar de algún patrón en particular que los países en desarrollo reproduzcan en términos de identidad y política exterior? Por cuestiones epistemológicas y ontológicas, resulta muy arriesgado responder afirmativamente esta pregunta, en particular porque una respuesta afirmativa supondría que es posible hacer una suerte de tipología que cruce tipos de identidad y tipos de política exterior. No es ciertamente el objetivo de una tesis que asumió un modelo interpretativo e inductivo y por lo tanto que desconfía de leyes de comportamiento. Pero si uno baja el nivel de análisis a cuestiones más metodológicas es posible sugerir que el estudio de estos dos casos arroja dos elementos que deberían ser considerados a la hora de comprender la relación entre identidad y política exterior en países en desarrollo.

El primer elemento, de carácter más general, tiene que ver con la naturaleza del estado que se está construyendo. En los estados en desarrollo, en donde la construcción de soberanía y de estado sigue siendo una meta lejos de ser alcanzada, la identidad internacional no sólo tiene que ver con culturas de ‘amistad’ o ‘enemistad’ con un Otro, como sugiere Alexander Wendt, sino más bien, y quizás de un modo más crucial, con *qué* tipo de estado se pretende construir y *cómo* la política exterior reproduce esta discusión al mismo tiempo que sirve para construir esa identidad. Como se pudo apreciar, tanto en el caso argentino como el brasileño, la discusión de identidad política está muy ligada con la discusión acerca de qué tipo de país construir. Esto está quizás más presente en el caso argentino, en donde un estado relativamente más débil que el brasileño se ve sujeto a este tipo de discusión de manera recurrente. Si uno compara esta dinámica con la que ocurre en los estados desarrollados, la diferencia surge con más claridad. Pocos discursos de identidad en Estados Unidos, Canadá, Inglaterra o Alemania se estructuran en la gramática de

‘pensar qué tipo de país construir’. Se trata de estados con altos niveles de soberanía, estados modernos y democráticos, con instituciones, derechos y reglas muy sedimentadas. Así, el lugar del Otro externo ocupa un lugar crucial a la hora de construir una política exterior. La explicación de este fenómeno es compleja y tiene raíces históricas que tienen que ver con la relación entre hacer la guerra y construir el estado. El desarrollo económico posterior sólo profundizó esta tendencia. Así, los estados desarrollados han tenido mayor éxito que los estados subdesarrollados en externalizar la diferencia y ubicar al enemigo y la amenaza fuera del país y no dentro (Ayoob 2002; Tilly 1993). Este patrón dista del patrón de estado en desarrollo el cual construye parte de sus amenazas y diferencias como viniendo de adentro. De este modo, las crisis domésticas de los estados en desarrollo siempre son motivos para discutir distintos proyectos de país en donde identidades alternas intentan ocupar el centro de la escena y la política exterior termina reproduciendo estas divisiones domésticas.

El segundo elemento, de carácter más específico, tiene que ver con la relación entre civiles y militares. Uno de los aspectos que distingue a las democracias desarrolladas de las nuevas democracias es la naturaleza de la relación entre civiles y militares. Mientras que en las primeras los militares ocupan un lugar subordinado a la esfera política y trabajan a través de canales institucionalizados, muchas de las nuevas democracias (aceptando que entre estas hay sustanciales variaciones), han experimentado una importante tradición de activismo político por parte de sus instituciones militares. En estas, los militares suelen tener mayor margen de autonomía, incluso llegando a ser una amenaza para el propio gobierno, y sus formas de acción no siempre están en línea con el estado de derecho (Huntington 1957). Esto impone de algún modo la necesidad de prestar atención a cómo la relación entre civiles y militares condiciona la constelación de discursos de identidad y política exterior.<sup>117</sup> Los casos argentinos y brasileños, como se pudo observar, apuntaron en distintas direcciones durante los años 90. Mientras que los militares argentinos

---

<sup>117</sup> Esta observación se acerca a la de Alves Soares: ‘En las democracias avanzadas, en teoría, las percepciones del medio militar son reevaluadas por el poder político, y podrán o no ser implementadas con nuevas conformaciones, en las cuales los representantes políticos adicionan otros objetivos: políticos, sociales, comerciales, diplomáticos, de suerte de reducir, o en algunos casos ampliar, las percepciones militares de la seguridad. Pero en las democracias en vías de construcción, en la definición de políticas externas están preservados espacios de autonomía de las fuerzas armadas, sin la debida reconsideración por el poder político, en puntos esenciales de política externa. El caso de la defensa es uno más de las herencias de los regímenes militares’ (Alves Soares 2003: 106).

quedaron desprestigiados como institución y sin poder como ‘partido’, los militares brasileños continuaron con su alto prestigio y su poder político. Esto implicó una mayor coherencia a la hora de articular identidad y política exterior en el caso argentino, comparado con el caso brasileño.

Resumiendo, la (aún incompleta) construcción del estado y la relación entre civiles y militares son dos elementos insoslayables al momento de estudiar la relación entre identidad y política exterior en países en vías de desarrollo. Estos dos procesos, que en los estudios sobre política exterior en países desarrollados son a veces un dato menor, se convierten en datos cruciales para comprender de qué manera se entrelazan discursos sobre la identidad del estado con los discursos sobre los peligros y amenazas que se le presentan. Esto no significa que la relación entre identidad y política exterior es más visible en los estados en desarrollo que en los desarrollados. Significa que esta relación adquiere distintas intensidades en unos y en otros. Una forma de precisar mejor aún este hallazgo consiste en poner la relación entre identidad y política exterior en la perspectiva de una triple (y conocida) división de la política en (a) *polity*; (b) *politics* y (c) *policy*.<sup>118</sup> Puesto de manera simplificada, *polity* viene a significar la constitución de un espacio público organizado políticamente en torno a un estado u otro tipo de organización política que define el carácter constitucional de ese espacio y las reglas, normas e instituciones que lo habitarán. El segundo término, *politics*, significa las dinámicas por las cuales el poder se acumula, se distribuye y se contesta en una determinada *polity*. Finalmente, *policy* significa el conjunto de opciones y decisiones de un estado que se transforman en estrategias de gobierno y que implican la asignación de recursos efectivos para alcanzarlas.

Esta tesis mostró de qué manera la relación entre identidad y política exterior operó en los dos países en los tres niveles. La discusión, por ejemplo, acerca de ‘qué tipo de país queremos construir’ y su relación con la política exterior en clave de ‘reinserción internacional’ es un tipo de discusión que operó más cerca del nivel de *polity* y de *politics* que de *policy*. De este modo, la política exterior durante el gobierno de Menem, por ejemplo, fue un instrumento que sirvió para reconstruir una nueva *polity*. Para esto fue preciso operar al nivel de *politics* (cooptación de las Fuerzas Armadas)

---

<sup>118</sup> Utilizo los términos en inglés ya que el idioma español no distingue entre *politics* y *policy*, siendo los dos política/s

y de *policy* (acercamiento con los Estados Unidos). El caso brasileño mostró su diferencia en tanto la discusión acerca del nivel *polity* fue menos recurrente que en el caso argentino, pero esto no evitó la relación entre identidad y política exterior al nivel de *politics*, por ejemplo en la relación entre el Ejecutivo e Itamaraty (Collor) o la relación entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas (Collor y Cardoso). El caso de los estados desarrollados muestra otra dinámica, en donde la relación entre identidad y política exterior se manifiesta de manera más concreta en el nivel de *policy* ('hacemos esto porque somos aquello') en tanto el nivel de *polity* goza de mayor legitimidad que en los estados en desarrollo. La *policy*, de este modo, es el resultado directo de un 'nosotros' (*polity*) mucho más estable que en los estados en desarrollo. Desde luego que esto no evita que en los estados desarrollados el nivel de *politics* también entre a jugar en la relación entre identidad y política exterior<sup>119</sup>, pero en todo caso la mayor institucionalización favorece que el debate vaya de *politics* a *policy* y no de *politics* a *polity*, como bien podría ocurrir en estados en desarrollo.

Esta tesis se propuso demostrar la importancia de conocer los discursos domésticos en torno a las identidades políticas para comprender las orientaciones externas que llevan adelante los estados y cómo estas orientaciones sirven, al mismo tiempo, para reconfigurar la identidad. Esta relación dejó en claro que la política exterior no obedece a intereses objetivos y que definir una inserción internacional no es una cuestión que se limita a *defender* el interés nacional sino a *definirlo*, no a *encauzar* preferencias estables sino más bien a *construirlas*. Que estos procesos están sujetos a estructuras internacionales que limitan las alternativas es algo difícil de cuestionar. Pero estos procesos también están profundamente influidos por las identidades que gravitan en torno a los líderes y sus públicos. Esta observación es la clave que vuelve a poner en el centro del debate de las Relaciones Internacionales el interés por la política exterior y las fuerzas domésticas que trabajan para definir su orientación.

---

<sup>119</sup> Véase por ejemplo la disputa entre el gobierno de Zapatero y la oposición del PP acerca de la política exterior española y como reflejan distintas identidades políticas o el recurrente debate británico en torno a atlanticismo y europeísmo.

## Bibliografía

- Aboy Carles, Gerardo (2001) *Las Dos Fronteras de la Democracia Argentina: La Reformulación de las Identidades Políticas de Alfonsín a Menem*, Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones.
- Acuña, Carlos y Catalina Smulovitz (1995) 'Militares en la Transición Argentina: Del Gobierno a la Subordinación Constitucional', en Carlos Acuña, ed. *Juicio, Castigos y Memoria*, Buenos Aires: Nueva Visión, 153-201.
- Adelman, Jeremy (2007) 'Between Order and Liberty. Juan Bautista Alberdi and the Intellectual Origins of Argentine Constitutionalism', *Latin American Research Review* 42(2), 86-110.
- Alberdi, Juan Bautista (1998 [1896]) *Política Exterior de la República Argentina*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Alberdi, Juan Bautista (2000) *Bases y Puntos de Partida*, Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Albuquerque, José Augusto Guilhon (1998) 'Novos Rumos na Política Externa Brasileira?' *Carta Internacional* VI(59), 7-10.
- Alfonsín, Raúl R. (1983) 'Mensaje al Congreso', en Rosendo Fraga, ed. *La Política Exterior Argentina a través de los Mensajes Presidenciales al Congreso. 1854 - 2002.*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002, 553-562.
- Allan, Laurence (2007) 'Néstor Kirchner, Santa Cruz, and the Hielos Continentales Controversy', *Journal of Latin American Studies* 39, 747-770.
- Allison, Graham (1971) *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Almeida, Paulo Roberto de (1991) 'Relacoes Internacionais do Brasil: Introducao Metodológica a um Estudo Global', *Contexto Internacional* 13(2), 161-185.
- Altamirano, Carlos (1998) *Arturo Frondizi o el Hombre de Ideas como Político*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Altamirano, Carlos (2005) *Para Un Programa de Historial Intelectual y Otros Ensayos*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Altamirano, Carlos (2007) 'La Identidad Nacional', en Osvaldo Pedroso, ed. *Debates en la Cultura Argentina 2005-2006*, Buenos Aires: Emecé, 22-35.
- Alvarez, Carlos 'Chacho' (1997) 'Un Punto de Vista sobre la Nueva Relación Argentina-Estados Unidos', en Felipe A. M. de la Balze y Eduardo Roca, eds. *Argentina y EE.UU. Fundamentos de una Nueva Alianza.*, Buenos Aires: ABRA-CARI, 319-325.
- Alves Soares, Samuel (2003) 'De Autonomías y Controles: Fuerzas Armadas y Sistema Político en Brasil (1995-2002)', *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 18(3-4), 83-113.
- Amorim, Celso (1991) 'O Brasil e a Orden Internacional Pós-Golfo', *Contexto Internacional* 13(1), 25-54.
- Amorim, Celso (1993) 'Discurso ante la XLVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en Fundación Alexandre de Gusmao, ed. *La Palabra del Brasil en las Naciones Unidas 1946-1995*, Brasilia 581-591.
- Amorim, Celso (1994) 'A Diplomacia de Governo Itamar Franco: Um Breve Balanco', *Folha de Sao Paulo* 20 de diciembre, 113.
- Amorim, Celso (1994) 'Discurso ante la XLIX Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en Fundación Alexandre de Gusmao, ed. *Palavra do Brasil*, Brasilia 593-607.

- Amorim, Celso (1994) 'Discurso ante la XLIX Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en *La Palabra del Brasil en las Naciones Unidas 1946-1995*, Brasilia: Fundación Alexandre de Gusmao, 595-604.
- Amorim, Celso (1995) 'Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas', *Política Externa* 3(4), 3-15.
- Amorim, Celso y Renata Saint-Clair Pimentel (1993) 'A América Latina diante da Regionalização e do Multilateralismo', *Contexto Internacional* 15(2), 175-192.
- Aranha Corrêa do Lago, André (2005) 'Estocolmo, Rio, Joanesburgo. Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas', *Mimeo*.
- Aranha, Oswaldo (1957) 'Discurso en la XII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en Funag, ed. *La Palabra de Brasil en las Naciones Unidas 1946-1995*, Brasilia: Funag, 119-123.
- Araújo Castro, João Augusto de (1963) 'Discurso en la XVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en Funag, ed. *La Palabra de Brasil en las Naciones Unidas 1946-1995*, Brasilia: Funag, 179-197.
- Arbilla, José María (2000) 'Arranjos Institucionais e Mudanza Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)', *Contexto Internacional* 22(2), 337-385.
- Armony, Víctor (2006) 'Cuando el Presidente la Habla a la Nación', *Debate* 4(164), 36-39.
- Ayoob, Mohammed (2002) 'Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism', *International Studies Review* 4(3), 27-48.
- Azeredo da Silveira (1977) 'Discurso en la XXXII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en *La Palabra de Brasil en las Naciones Unidas 1946-1995*, Brasilia: Funag, 357-365.
- Balza, Martín (1997) 'La Experiencia Militar y Diplomática en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz', en CARI, ed. *Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz*, Buenos Aires: CARI, 102-107.
- Barbosa, Rubens Antonio (1996) 'O Lugar do Brasil no Mundo', *Política Externa* 5(2), 67-82.
- Barletta, Michael (1997) *The Military Nuclear Program in Brazil*. Center for International Security and Arms Control. Disponible en <http://www.ciaonet.org/wps/bam01/bam01.html>. Consultado el 23 de marzo de 2005.
- Barros, Sebastián (2002) *Orden, Democracia y Estabilidad*, Córdoba: Alción Editora.
- Barros, Sebastián (2002) *Orden, Estabilidad y Democracia. Discurso y Política en la Argentina entre 1976-1991*, Buenos Aires: Alción Editora.
- Bernal-Meza, Raúl (1998) 'As Relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: Política Exterior e Mercosul', *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 41(1), 89-107.
- Bertoni, Lilia Ana (2005) 'La Construcción de la Nacionalidad en la Argentina. Dos Modelos de Nación Que Conviven', *Revista Todavía*(11), 8-10.
- Bielsa, Rafael (2004) Presentación del libro *La Nación Sudamericana* de Carlos Piñeiro Iñiguez. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 7 de octubre. [<http://www.mrecic.gov.ar> Consultado el 23 de enero de 2008].
- Bielsa, Rafael (2004) 'La política exterior argentina en el marco de la integración regional', *Diplomacia, Estrategia y Política* 1(1), 5-21.

- Bloom, William (1990) *Personal Identity, National Identity, and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bolívar, Jorge (1998) 'La Cuestión de la Identidad en la Nueva Política Exterior Argentina', en Andrés Cisneros, ed. *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un Éxito*, Buenos Aires: Nuevohacer, 213-236.
- Bordón, José Octavio (1997) 'Un Punto de Vista sobre la Nueva Relación Argentina-Estados Unidos', en Felipe A. M. de la Balze y Eduardo Roca, eds. *Argentina y EE.UU. Fundamentos de una Nueva Alianza*, Buenos Aires: ABRA-CARI, 299-307.
- Bosoer, Fabián (2006) *Generales y Embajadores*, Buenos Aires: Ediciones Vergara.
- Botana, Natalio (1986) *El Orden Conservador*, Buenos Aires: Hyspamerica.
- Bourdieu, Pierre (1986) 'The Forms of Capital', en John G. Richardson, ed. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood, 241-258.
- Bouzas, R. y K., Saúl (1987) 'Las negociaciones financieras externas de Argentina: resultados y perspectivas.' *América Latina/Internacional* 4(13).
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1991) 'Brasil: ¿Integración Latinoamericana o Americana?' *América Latina/Internacional* 8(29), 460-465.
- Brooke, James (1990) 'Collor Receptive to Criticism of Brazil's Policy in Amazon', *The New York Times*, 12 de febrero, A.8.
- Brooke, James (1993) 'Brazil May Have 26 Different Foreign Policies', *The New York Times* 26 de noviembre, p. A19.
- Bunge, Carlos O. (1903) *Nuestra América*, Buenos Aires: Arnoldo Moen y Hermano Editores.
- Burges, Sean W. (2006) 'Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992-2003', *Bulletin of Latin American Research* 25(1), 23-42.
- Burns, Bradford (1966) *The Unwritten Alliance. Rio Branco and Brazilian-American Relations*, New York: Columbia University Press.
- Burns, Bradford (1993) *A History of Brazil*, New York: Columbia University Press.
- Busso, Anabella (1994) 'La Relación Bilateral con los Estados Unidos en el Gobierno de Carlos Menem', *Relaciones Internacionales* 4(6), 33-55.
- Camilión, Oscar (1987) 'Tres Años de Política Exterior Argentina', *América Latina/Internacional* 4(12).
- Camilión, Oscar (1997) 'Argentina y las Operaciones de Paz', en CARI, ed. *Fuerzas Armadas para el Mantenimiento de la Paz*, Buenos Aires: CARI, 19-32.
- Canelo, P. (2003). *Las Identidades Políticas Durante el Menemismo: Privatización de la Política y Disolución del Adversario Social 1989-1995. Segundas Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Buenos Aires, Argentina.
- Cañabrava, Ivan (1996) 'O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz', *Política Externa* 5(3), 91-105.
- Carasales, Julio César (1987) *El Desarme de los Desarmados*, Buenos Aires: Pleamar.
- Carasales, Julio César (1995) 'El Tratado de No Proliferación y la Política Exterior Argentina', *América Latina/Internacional* 2(1), 55-71.
- Cárdenas, Emilio (1997) 'Sesión de Clausura', en CARI, ed. *Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz*, Buenos Aires: CARI, 163-177.
- Cardoso, Fernando Henrique (1994) *Política Externa em Tempos de Mudanza*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Cardoso, Fernando Henrique (1995) *Palavra do Presidente*, Brasília: Presidencia da República.

- Carvalho, José Murilo de (2006) 'Estado, Nación y Democracia en el Brasil del Siglo XIX', en José Nun y Alejandro Grimson, eds. *Convivencia y Bueno Gobierno. Nación, Nacionalismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires: Edhasa, 61-71.
- Carvalho Vieira, Marco Antonio Muxagata de (2001) 'Idéias e Instituições: Uma Reflexão sobre a Política Externa Brasileira do Início da Década de 90', *Contexto Internacional* 23(2), 245-293.
- Carvalho Viera, Marco Antonio Muxagata de (2001) 'Idéias e Instituições: Uma reflexao sobre a Política Externa Brasileira do Início da Década de 90', *Contexto Internacional* 23(2), 245-293.
- Castro, Celso (2000) 'The Military and Politics in Brazil: 1964-2000', *University of Oxford Centre for Brazilian Studies*, Working Paper Series, 10.
- Castro, Celso (2000) 'The Military and Politics in Brazil: 1964-2000', *University of Oxford Centre for Brazilian Studies* Working Paper Series, 10.
- Castro, Jorge (1998) 'La Argentina, Estados Unidos y Brasil: El Triángulo de la Década del 90', en Andrés Cisneros, ed. *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un Exito*, Buenos Aires: Nuevohacer, 83-105.
- Castro, Jorge (1998) *La Tercera Revolución*, Buenos Aires: Catálogos.
- Centanino, Horacio (1993) 'La Retórica Populista del Nuevo Presidente Brasileño', *La Opinión* 1 de febrero, p. 9A.
- Center for Research Libraries (2007) *Brazilian Series Documents Project* <http://www.crl.edu/content.asp?l1=4&l2=18&l3=33>.
- Cervo, Amado Luiz (1995) 'Multiculturalismo e Política Exterior: O caso do Brasil', *Revista Brasileira de Política Internacional* 38(2), 133-146.
- Cervo, Amado Luiz (1997) 'Política de Comércio Exterior e Desenvolvimento: A Experiencia Brasileira', *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 40(2), 5-25.
- Cervo, Amado Luiz (2003) 'Política Exterior y Relações Internacionais do Brasil: Enfoque Paradigmático', *Revista Brasileira de Política Internacional* 46(2), 5-25.
- Chaui, Marilena (2000) 'O Mito Fundador do Brasil', *Folha de Sao Paulo*, 26/03/2000, reproducido en <http://www.cefetsp.br/edu/eso/filosofia/mitofundacaochaui.html>.
- Christiansen, Thomas (1996) *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, Princeton: Princeton University Press.
- Cisneros, Andrés (1996) 'Presionar o Seducir, That is the Question', *La Nación*, 24 de noviembre.
- Cisneros, Andrés (1997) 'Nuestro más Cercano Amigo en el Mundo', *Clarín*, 1 de septiembre.
- Cisneros, Andrés (1998) 'Argentina: Historia de un Exito', en Andrés Cisneros, ed. *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un Exito*, Buenos Aires: Nuevohacer, 35-81.
- Cisneros, Andrés, ed. (1998) *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un Exito*. Buenos Aires: Nuevohacer.
- Cisneros, Andrés (1999) 'En el Tema Malvinas, con el Voluntarismo no Alcanza', *Clarín*, 22 de julio.
- Cisneros, Andrés (1999) 'Malvinas: Diplomacia Exitosa', 20 de octubre.
- Cisneros, Andrés y Carlos Piñeiro Iñiguez (2002) *Del ABC al Mercosur. La Integración Latinoamericana en la Doctrina y Praxis del Peronismo*, Buenos Aires: Nuevohacer.



- Collor de Mello, Fernando (1990) 'Discurso ante la XLV Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en Fundación Alexandre de Gusmao, ed. *Palavra de Brasil*, Brasilia: FAG, 535-546.
- Collor de Mello, Fernando (1990) 'Discurso Pronunciado por Su Excelencia el Señor Fernando Collor, Presidente de la República Federativa de Brasil, en la Ceremonia de Asunción en el Congreso Nacional', [http://www.collor.com/discursos1990\\_001.asp](http://www.collor.com/discursos1990_001.asp) Accedido el 20 de noviembre de 2006.
- Collor de Mello, Fernando (1990) 'Levei ao Mundo a minha Visao de Brasil', *Gazeta Mercantil*, 15 de febrero, p. 10.
- Collor de Mello, Fernando (1991) 'Conferencia en *Washington Exchange*, durante su visita a los Estados Unidos el 18 y 19 de junio', *Resenha de Política Exterior* 68, 172-173.
- Collor de Mello, Fernando (1991) 'Discurso ante la XLVI Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en Fundación Alexandre de Gusmao, ed. *Palavra de Brasil*, Brasilia 551-560.
- Collor de Mello, Fernando (1991) 'Discurso do Presidente da República por Ocasião da Assinatura do Tratado para a Constituição do Mercado Comum do Sul', Asunción, 26 de marzo de 1991. Reproducido en [http://www.collor.com/discursos1991\\_013.asp](http://www.collor.com/discursos1991_013.asp). Accedido el 18 de mayo de 2006.
- Collor de Mello, Fernando (1991) 'Discurso do Senhor Presidente da República no Lançamento do Programa Pólos Florestais na Amazônia Oriental', Açailândia, 14 de febrero de 1991. Reproducido en [http://www.collor.com/discursos1991\\_008.asp](http://www.collor.com/discursos1991_008.asp). Accedido el 18 de mayo de 2006.
- Collor de Mello, Fernando (1991) 'Fact Sheet: President Collor's Visit to the United States', *U.S. Department of State Dispatch* June 24, 2(25), 446.
- Collor de Mello, Fernando (1991) 'Projeto de Discurso do Senhor Presidente da República Na Reunião Ministerial', Brasilia, 23 de mayo de 1991. Reproducido en [http://www.collor.com/discursos1991\\_026.asp](http://www.collor.com/discursos1991_026.asp). Accedido el 18 de mayo de 2006.
- Corigliano, Francisco (2003) 'La Dimensión Bilateral de las Relaciones Entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990: El Ingreso al Paradigma de "Relaciones Especiales"', en Carlos Escudé, ed. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Corigliano, Francisco (2003) 'La Dimensión Bilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990: El Ingreso al Paradigma de las "Relaciones Especiales"', en Carlos Escudé y Andrés Cisneros, eds. *Historial General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: Nuevohacer, 20-205.
- Cruz Junior, Ademar Seabra de, Antonio Ricardo F. Cavalcante, et al. (1993) 'Brazil's Foreign Policy under Collor', *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 35(1), 119-144.
- Danese, Sergio (1999) 'A Diplomacia no Processo de Formação Nacional do Brasil', *Política Externa* 8(1), 98-77.
- Danese, Sergio (1999) *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*, Rio de Janeiro: Topbooks.
- Danese, Sergio (2001) 'O Brasil e a América do Sul: Apontamentos para a História de uma Convergencia.' *Política Externa* 9(4), 49-71.

- Danese, Sérgio (1999) *Diplomacia Presidencial*, Rio de Janeiro: Topbooks.
- de la Balze, Felipe A. M. (1997) 'La Política Exterior en Tres "Tiempos". Los Fundamentos de la "Nueva Política Exterior"', en Eduardo Roca, ed. *Argentina y EE.UU. Fundamentos de una Nueva Alianza*, Buenos Aires: CARI - ABRA, 11-129.
- Del Carril, Bonifacio (1996) 'Estamos en Occidente porque Somos Occidente', en Silvia Ruth Jalabe, ed. *La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas*, Buenos Aires: Nuevohacer, 165-174.
- Devoto, Fernando y Boris Fausto (2008) *Argentina-Brasil 1850-2000. Un Ensayo de Historia Comparada*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Di Tella, Guido (1991) 'El Realismo Moral de Nuestra Política Exterior', *Clarín*, 12 de noviembre.
- Di Tella, Guido (1991) 'La Ilusión "Argentina Potencia" Resultó Fatal', *El Cronista*, 8 de diciembre.
- Di Tella, Guido (1991) 'La Política Exterior Argentina en los Umbrales del Siglo XX', Disertación en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires, 19 de abril, [extraído de [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar)].
- Di Tella, Guido (1992) 'Palabras de Cierre', en Roberto Russell, ed. *La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 261-274.
- Di Tella, Guido (1995). Discurso en el Centro Argentino de Ingenieros, 29 de mayo. Buenos Aires.
- Di Tella, Guido (1996) 'El Renovado Papel de la Argentina en el Mundo', *Revista de Occidente* 168, 31-47.
- Di Tella, Guido (1996) 'Política Exterior Argentina: Actualidad y Perspectivas', en Silvia Ruth Jalabe, ed. *La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas*, Buenos Aires: Nuevohacer, 379-391.
- Di Tella, Guido (1996) 'Sesión de Apertura', en CARI, ed. *Mercosur: Foro del Futuro*, Buenos Aires: CARI, 15-22.
- Di Tella, Guido (1997) 'El Impacto de la Otra Alianza', *La Nación*, 24 de agosto.
- Di Tella, Guido (1997) 'Esta Política Logró la Transformación Argentina', *Clarín*, 6 de octubre.
- Di Tella, Guido (1998) 'El Acuerdo por los Hielos: Un Gran Tiunfo', *La Nación*, 15 de diciembre.
- Di Tella, Guido (1999) 'Las Alianzas que Convienen', *La Nación*, 4 de julio.
- Dodds, Klaus (1993) 'Geography, Identity and the Creation of the Argentine State', *Bulletin of Latin American Research* 12(3), 311-331.
- Dominguez, Jorge (1997) 'La Defensa del Estado Supera las Fronteras', *La Nación*, 25 de octubre.
- Doty, Roxanne (1996) *Imperial Encounters*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Escudé, Carlos (1984) *La Argentina: ¿Paria Internacional?*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Escudé, Carlos (1992) 'Cultura Política y Política Exterior: El Salto Cualitativo de la Política Exterior Argentina Inaugurada en 1989', en Roberto Russell, ed. *La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 169-197.
- Escudé, Carlos (1992) *Realismo Periférico. Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*, Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Escudé, Carlos (1995) *El Realismo de los Estados Débiles*, Buenos Aires: Nuevohacer.

- Escudé, Carlos (1998) 'Pasado y Presente de las Relaciones Argentinas con los Hegemonos Occidentales', en Andrés Cisneros, ed. *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un Exito*, Buenos Aires: Nuevohacer, 179-211.
- Escudé, Carlos (1999) 'Argentina y sus Alianzas Estratégicas', en Francisco Rojas Aravena, ed. *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*, Caracas: Nueva Sociedad, 75-88.
- Fagundes Vicentini, Paulo G. (1994) 'O Nacionalismo Desenvolvimentista e a Política Externa Independente (1951-1964)', *Revista Brasileira de Política Internacional* 37(1), 24-36.
- Ferrari, Gustavo (1981) *Esquema de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires: Eudeba.
- Flores, Maria Candida (2005) *O Mercosul nos Discursos do Governo Brasileiro*, Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Flores, Mário César (1996) 'Preocupacoes Militares do Fim do Século: Ilacoes sobre o Caso Brasileiro', *Caderno Premissas* 13(agosto).
- Fogg, Guillermo (1983) *Soberanía Argentina en el Area Austral*, Buenos Aires: Pleamar.
- Fonseca Jr., Gelson (1998) *A Legitimidade a Outras Quesotes Internacionais*, Brasília: Paz e Terra.
- Fontana, Andrés (1998) 'La Seguridad Internacional y la Argentina en los Años 90', en Andrés Cisneros, ed. *Política Exterior de Argentina 1989-1999. Historia de un Exito*, Buenos Aires: Nuevohacer, 275-341.
- Foucault, Michel (2003) *El Yo Minimalista. Conversaciones con Michel Foucault*, Buenos Aires: La Marca.
- Fraga, Jorge A. (1979) 'La Argentina y los Principios de la Geopolítica', *Estrategia*(58), 8-13.
- Fraga, Rosendo (1998) 'El Concepto de Hipótesis de Conflicto', en Andrés Cisneros, ed. *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un Exito*, Buenos Aires: Nuevohacer, 237-273.
- Franco, Itamar (1993) 'América del Sur es Prioridad para el Brasil', *Gazeta Mercantil*, 28 de abril, p. 3.
- Franco, Itamar (1994) 'Discurso pronunciado en la Sesión de Apertura de la VII Reunión del Consejo de Mercado Común, en Ouro Preto, 16 de diciembre de 1994.' Reproducido en <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/BILA/15/mercosul/lccm01.htm>.
- Freyre, Gilberto (1962) 'Misconceptions of Brazil', *Foreign Affairs* 40, 453-462.
- Freyre, Gilberto (2003) *Palabras Repatriadas*, São Paulo: Editora Universidade de Brasilia.
- Frigerio, Rogelio (1959) *Las Condiciones de la Victoria*, Montevideo: Monteverde y Cia.
- Fronzizi, Arturo (1958) 'Mensaje al Congreso', en Rosendo Fraga, ed. *La Política Exterior Argentina a través de los Mensajes Presidenciales al Congreso. 1854 - 2002.*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002, 505-507.
- Fronzizi, Arturo (1960) 'Mensaje al Congreso', en Rosendo Fraga, ed. *La Política Exterior Argentina a través de los Mensajes Presidenciales al Congreso. 1854 - 2002.*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002, 509-511.

- Garcia, Marco Aurélio (2003) 'Prefacio a la Edición en Castellano', en Carlos Henrique Cardim y Joao Almino, eds. *Rio Branco, América del Sur y la Modernización de Brasil*, Rio de Janeiro: EMC Edicoes, 13-18.
- George, Alexander (1969) 'The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making', *International Studies Quarterly* 13(2), 190-222.
- Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach (2003) *El Ciclo de la Ilusión y el Desencanto. Un Siglo de Políticas Económicas Argentinas*, Buenos Aires: Ariel.
- Gomes Saraiva, Miriam (2005) 'Brasil e Argentina: Política Externa para América Latina en Tempos Recentes', *CENA Internacional* 7(2), 122-134.
- Gosende, Héctor Eduardo (2007) *Modelos de Política Exterior Argentina: Alternativas para Salir del Modelo Conservador-Menemista*, Buenos Aires: Libros de Tierra Firme.
- GOU (1943) 'Situación Interna', Reproducido en Carlos Altamirano, *Bajo el Signo de las Masas*, (1943-1973). Buenos Aires: 2007. Anexo en CD Rom.
- Grimson, Alejandro (2007) 'Identidad Nacional', en Osvaldo Pedroso, ed. *Debates en la Cultura Argentina 2005-2006*, Buenos Aires: Emecé, 44-50.
- Grimson, Alejandro (2007) 'Matices de la Cultura Política', *Clarín*, 29 de noviembre, <http://www.clarin.com/diario/2007/11/29/opinion/o-02502.htm> [Accedido el 29 de noviembre de 2007].
- Guedes da Costa, Thomaz (1994) 'Política de Defesa: Uma Discussao Conceitual e o Caso do Brasil', *Revista Brasileira de Política Internacional* 37(1), 106-120.
- Hansen, Lene (2005) *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*, London: Routledge.
- Hardin, Russell (1995) 'Self-interest, group identity', en Gianluigi Galeotti Iber Breton, Pierre Salmon, and Ronald Wintroppe, ed. *Nationalism and Rationality*, Cambridge: Cambridge University Press, 14-42.
- Helmold Macieria, Flavio (1994) 'O Brasil e as Nações Unidas em 1994: Uma Abordagem Política', *Revista Brasileira de Política Internacional* 37(1), 121-133.
- Hernández, José (1880) 'Discurso sobre la Federalización de Buenos Aires', Reproducido en Natalio Botana y Ezequiel Gallo, *De la República Posible a la República Verdadera (1880-1910)*. Buenos Aires: 2007 (2da edición). Anexo en CD Rom.
- Hinchberger, Bill (1993) 'Does Brazil Really Mean it this Time?' *Institutional Investor* 27(10), 177-182.
- Hirst, Monica (2001) 'Democratic Period', en Raul Mendes Silva y Clovis Brigagao, eds. *História das Relações Internacionais do Brasil*, Rio de Janeiro: CEBRI, 335-352.
- Hirst, Mónica (1987) 'Brasil - Estados Unidos: De la Diferencia al Conflicto', en Mónica Hirst, ed. *Continuidad y Cambio en las Relaciones América Latina/Estados Unidos*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 63-105.
- Hirst, Mónica (1990) 'Brasil: Primeras Impresiones sobre la Política Exterior del Nuevo Gobierno', *América Latina/Internacional* 7(24), 343-346.
- Hirst, Mónica (2005) *The United States and Brazil. A Long Road of Unmet Expectations*, New York: Routledge.
- Hirst, Mónica y Leticia Pinheiro (1997) 'La Política Exterior de Brasil en Dos Tiempos', en Alberto Van Klaveren, ed. *América Latina en el Mundo*, Santiago: Editorial Los Andes, 97-115.

- Hopf, Ted (2001). *Constructivism All the Way Down. Identifying Soviet and Russian Foreign Policy 1955/99*.
- Huntington, Samuel (1957) *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, New York: Harvard University Press.
- Huntington, Samuel (1993) 'The Clash of Civilization?' *Foreign Affairs* 72(3), 22-49.
- Hurrell, Andrew (1998) 'Dilemas de Adesão. Grã-Bretanha e UE/Brasil e MERCOSUR', *Política Externa* 6(4), 169-187.
- Hurrell, Andrew (2002) 'The Foreign Policy of Modern Brazil', en Steven W. Hook, ed. *Comparative Foreign Policy. Adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers*, New Jersey: Pearson Education, 146-169.
- Hurrell, Andrew (2004) 'Working with Diplomatic Culture: Some Latin American and Brazilian Questions', Paper prepared for ISA Meeting, Montreal.
- Hurrell, Andrew (2005) 'The United States and Brazil: Comparative Reflections.' en Mónica Hirst, ed. *The United States and Brazil. A Long Road of Unmet Expectations*, New York: Routledge, 73-107.
- Illia, Arturo U. (1965) 'Mensaje al Congreso', en Rosendo Fraga, ed. *La Política Exterior Argentina a través de los Mensajes Presidenciales al Congreso. 1854 - 2002.*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002, 519-523.
- Irazusta, Rodolfo (1930) 'La segregación de la Banda Oriental, máxima culpa liberal', en Tulio Halperín Donghi, ed. *Vida y Muerte de la República Verdadera (1910-1930)*, Buenos Aires: Emecé, 2007 (2da edición). Anexo en CD Rom, 409.
- Irazusta, Rodolfo y Julio Irazusta (1934) *La Argentina y el Imperialismo Británico. Los Eslabones de una Cadena, 1806-1933*, Buenos Aires: Editorial Tor.
- Jaeger, Sigfried (2003) 'Discurso y Conocimiento: Aspectos Teóricos y Metodológicos de la Crítica del Discurso y del Análisis de Dispositivos', en Ruth Wodak y Michael Meyer, eds. *Métodos de Análisis Crítico del Discurso*, Barcelona: Gedisa, 61-100.
- Jervis, Robert (1976) *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Juárez Celman, Miguel (1888) 'Mensaje al Congreso', en Rosendo Fraga, ed. *La Política Exterior Argentina a través de los Mensajes Presidenciales al Congreso. 1854 - 2002.*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002, 120-126.
- Juárez Celman, Miguel (1889) 'Mensaje al Congreso', en Rosendo Fraga, ed. *La Política Exterior Argentina a través de los Mensajes Presidenciales al Congreso. 1854 - 2002.*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002, 126-132.
- Justo, Agustín P. (1920) 'Discurso a los nuevos subtenientes', en Tulio Halperín Donghi, ed. *Vida y Muerte de la República Verdadera (1910-1930)*, Buenos Aires: Emecé, 2007 (2da edición). Anexo en CD Rom, 369-371.
- Juventud Peronista (1972) 'Proclama', Reproducido en Carlos Altamirano, *Bajo el Signo de las Masas*, (1943-1973). Buenos Aires: 2007. Anexo en CD Rom.
- Kacowicz, Arie (2000) 'Geopolitics and Territorial Issues: Relevance for South America', *Geopolitics* 5(1).
- Kamm, Thomas (1993) 'Brazil's Reluctant President Reaches End of First Tumultuous Year in Office', *Wall Street Journal* 1 de octubre, p. A7.
- Katzenstein, Peter J., ed. (1996) *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.

- Keohane, Robert O. (1993) *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kohan, Martín (2005) 'Entrevista con Claudio Martyniuk', *Suplemento Zona, Clarín*, 3 de julio.
- Laclau, Ernesto (2000) *Nuevas Reflexiones sobre la Revolución de Nuestro Tiempo*, Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Laclau, Ernesto (2002) *Hegemonía y Antagonismo: El Imposible Fin de lo Político*, Santiago: Cuarto Propio.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (2004) *Hegemonía y Estrategia Socialista*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lacoste, Pablo (2003) 'Estanislao Zeballos y la Política Exterior Argentina con Brasil y Chile', *Revista Confluencia* 1(2), 107-128.
- Lafer, Celso (1990) 'Reflexoes sobre Insercao do Brasil no Contexto Internacional', *Contexto Internacional* 6(11), 33-42.
- Lafer, Celso (1992) 'Discurso ante la XLVII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en Fundación Alexandre de Gusmao, ed. *Palabra de Brasil*, Brasilia 565-575.
- Lafer, Celso (1993) 'Política Externa Brasileira: Tres Momentos', *Fundación Konrad Adenauer Papers*, Número 4.
- Lafer, Celso (1997) 'Relacoes Brasil-Argentina: Alcance e Significado de uma Parceria Estratégica', *Contexto Internacional* 19(2), 249-265.
- Lafer, Celso (2002) *La Identidad Internacional de Brasil*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lafer, Celso (2003) 'Discurso de Apertura', en Carlos Henrique Cardim y Joao Almino, eds. *Rio Branco, América del Sur y la Modernización de Brasil*, Rio de Janeiro: EMC Edicoes, 67-81.
- Lafer, Horacio (1960) 'Discurso en la XV Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en Funag, ed. *La Palabra de Brasil en las Naciones Unidas 1946-1995*, Brasilia: Funag, 147-151.
- Lampreia, Luiz Felipe (1995) 'Discurso ante la L Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en Fundación Alexandre de Gusmao, ed. *Palabra de Brasil*, Brasilia 609-620.
- Lampreia, Luiz Felipe (1996) 'O Brasil e o Mundo no Século XXI: Uma Visão do Itamaraty', *Política Externa* 5(3), 37-49.
- Lampreia, Luiz Felipe (1997) 'O Consenso Brasileiro en Torno da ALCA', *Política Externa* 5 y 6 (Edición Doble)(4 y 1), 3-11.
- Lampreia, Luiz Felipe (1998) 'A Política Externa do Governo FHC: Continuidade e Renovação', *Revista Brasileira de Política Internacional* 42(2), 5-17.
- Lampreia, Luiz Felipe (1999) *O Globo*, 19-10.
- Lampreia, Luiz Felipe (1999) 'Discurso por Ocasão da Posse do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa no cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores', *Política Externa* 7(3), 96-101.
- Lanús, Juan Archibaldo (2001) *Aquel Apogeo*, Buenos Aires: Emecé.
- Lanzarini, Mario (1963) 'Alocución del 1r de abril', Reproducido en Carlos Altamirano, *Bajo el Signo de las Masas*, (1943-1973). Buenos Aires: 2007. Anexo en CD Rom.
- Larsen, Henrik (1997) *Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain, and Europe*, London: Routledge.
- Larsen, Henrik (1999) 'British and Danish European Policies in the 1990s: A Discourse Approach', *European Journal of International Relations* 5(4), 451-483.



- Leaman, David (1999) 'Populist Liberalism as Dominant Ideology: Competing Ideas and Democracy in Post-Authoritarian Argentina, 1989–1995', *Studies in Comparative International Development* Fall, 98-118.
- Lechini, Gladys (2006) *Argentina y Africa en el Espejo de Brasil*, Buenos Aires: CLACSO.
- Lessa, Antônio Carlos (1998) 'A Diplomacia Universalista do Brasil: A Construção do Sistema Contemporâneo de Relações Bilaterais', *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 41(Número Especial "40 años"), 29-41.
- Lima, Maria Regina Soares de (1990) 'Brasil: Política Exterior y los Desafíos de la Década', *América Latina/Internacional* 7(24), 341-343.
- Lima, Maria Regina Soares de (1994) 'Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Argentina', *América Latina/Internacional* 1(2), 27-46.
- Lima, Maria Regina Soares de (1994) 'Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña', *América Latina/Internacional* 1(2).
- Lins da Silva, Carlos Eduardo (1995) 'Plato in the Tropics: The Brazilian Republic of Guardians', *Current History* 94(589), 81-85.
- Lugones, Leopoldo (1923) 'Ante la doble amenaza', en Tulio Halperín Donghi, ed. *Vida y Muerte de la República Verdadera (1910-1930)*, Buenos Aires: Emecé, 2007 (2da edición). Anexo en CD Rom, 379-380.
- Machado e Costa, José Luiz (1999) 'Balanço Estratégico na América do Sul e o Papel do Brasil na Construção de uma Visão Sul-americana de Defesa: Condicionantes, Singularidades e Parâmetros', *Política Externa* 7(4), 67-95.
- Margolis, Mac (1992) 'New Brazilian President Rejects Collor's Economic Policy', *The Washington Post*, 31 de diciembre, A.16.
- Mariscotti, Mario (1987) *El Secreto Atómico de Huemul. Crónica del Origen de la Energía Atómica en la Argentina*, Buenos Aires: Sudamericana-Planeta.
- Martins Filho, Joao y Daniel Zirker (2000) 'The Brazilian Military under Cardoso: Overcoming the Identity Crisis', *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42(3), 143-170.
- Martins Filho, Joao y Daniel Zirker (2000) 'Nationalism, National Security, and Amazonia: Military Perceptions and Attitudes in Contemporary Brazil', *Armed Forces & Society* 27(1), 105-129.
- Mathias, Suzeley Kalil y Iara Beleli (1994) 'Os Militares e as Eleições de 1994', *Premissas* 8, 60-85.
- McDonagh, Ken (2006). Reading Foreign Policy Analysis: Beyond Agency and Structure in the 'War on Terror'. Paper presented at ISA Annual Convention, San Diego.
- Mearsheimer, John (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton.
- Mello e Silva, Alexandra de (1995) 'O Brasil No Continente e No Mundo: Atores e Imagens no Política Externa Brasileira Contemporânea', *Fundación Getulio Vargas*.
- Menem, Carlos (1990) *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*, Buenos Aires: CEYNE.
- Menem, Carlos (1990) 'Mensaje al Congreso', en Rosendo Fraga, ed. *La Política Exterior Argentina a través de los Mensajes Presidenciales al Congreso. 1854 - 2002*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 581-3.
- Menem, Carlos (1991) 'Argentina y Estados Unidos: Una Nueva Relación', *Actualización Política* 1, 8-10.

- Menem, Carlos (1993). Intervención del Presidente de Argentina. Conferencia de Desarme, Ginebra, 8 de junio.
- Menem, Carlos (1997) 'Discurso Inaugural', en CARI, ed. *Fuerzas Armadas para el Mantenimiento de la Paz*, Buenos Aires: CARI, 13-16.
- Menem, Carlos (1998) 'Conferencia en Canning House', Londres, 28 de octubre.
- Miguel, Luis Felipe (2000) *Mito e Discurso Político*, Campinas, SP: Editora da Unicamp.
- Milliken, Jennifer (1999) 'Intervention and Identity: Reconstructing the West in Korea', en Jutta Weldes, ed. *Cultures of Insecurity: States, Communities, and the Production of Danger*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 91-118.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1961) *Memorandum Conferencia de Uruguayana*.
- Mitre, Bartolomé (1864) 'Mensaje al Congreso', en Rosendo Fraga, ed. *La Política Exterior Argentina a través de los Mensajes Presidenciales al Congreso. 1854 - 2002.*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002, 56-58.
- Mitre, Bartolomé (1866) 'Mensaje al Congreso', en Rosendo Fraga, ed. *La Política Exterior Argentina a través de los Mensajes Presidenciales al Congreso. 1854 - 2002.*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002, 64-69.
- Miyamoto, Shiguenoli (2000) 'A Política de Defesa Brasileira e a Segurança Regional', *Contexto Internacional* 22(2), 431-472.
- Mora y Araujo, Manuel (1998) 'Opinión Pública y Política Exterior de la Presidencia de Menem', en Andrés Cisneros, ed. *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un Exito*, Buenos Aires: Nuevohacer, 343-361.
- Moravcsik, Andrew (1993) 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies* 31, 473-524.
- Moravcsik, Andrew (1997) 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics', *International Organization* 51(4), 513-553.
- Moravcsik, Andrew (2001) 'Constructivism and European Integration: A Critique', en Thomas Christiansen, ed. *The Social Construction of Europe*, London: Sage, 176-188.
- MRE (1993) *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*, Brasília: Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais.
- Muñiz, Joao Carlos (1947) 'Discurso en la II Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en Funag, ed. *La Palabra de Brasil en las Naciones Unidas 1946-1995*, Brasília: Funag, 37-43.
- Negrao de Lima, Franciso (1958) 'Discurso en la XIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en Funag, ed. *La Palabra de Brasil en las Naciones Unidas 1946-1995*, Brasília: Funag, 127-130.
- Norden, Deborah (1995) 'Keeping the Peace, Outside and In: Argentina's UN Mission', *International Peacekeeping* 2(3), 330-349.
- Novaro, Marcos (2006) *Historia de la Argentina Contemporánea*, Buenos Aires: Edhasa.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo (2003) *La Dictadura Militar 1976/1983: Del Golpe de Estado a la Restauración Democrática*, Buenos Aires: Paidós.
- Oliveira, Eliézer Rizzo de (2003) 'O Presidente da República y Os Comandantes Militares: Perspectivas sobre a Defesa nacional', Trabajo presentado en el



- Encuentro REDES 2003, Center for Hemispheric Defense Studies, Santiago de Chile, 28 al 30 de Octubre.
- Ortiz, Roberto M. (1940) 'Mensaje al Congreso', en Rosendo Fraga, ed. *La Política Exterior Argentina a través de los Mensajes Presidenciales al Congreso. 1854 - 2002.*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002, 397-403.
- Osses, Emilio José (1991) 'Fuerzas Armadas: ¿Para Qué?' *La Nación*, 16 de septiembre.
- Oszlak, Oscar (1982) 'Reflexiones sobre la Formación del Estado y la Construcción de la Sociedad Argentina', *Desarrollo Económico* 21(84), 531-548.
- OxResearch (1992) 'Brazil: Consensus Test', 29 de octubre.
- Palermo, Vicente (2006) 'Malvinas: El Lío que se Puede Armar', *Debate* 4(173), 24-27.
- Palermo, Vicente (2007) *Sal en las Heridas*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Paradiso, José (1993) *Debates y Trayectorias en la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires: GEL.
- Paradiso, José (2007) 'Ideas, Ideologías y Política Exterior Argentina', *Diplomacia, Estrategia y Política* Enero/Marzo, 5-25.
- Parekh, Bhikhu (1994) 'Discourses on National Identity', *Political Studies* XLII, 492-504.
- Partido Justicialista (2008) 'Los Peronistas con Néstor Kirchner', Solicitada del Partido Justicialista, Distrito Tucumán, *La Nación*, 10 de febrero, p. 15.
- Pérez Llana, Carlos (1999) 'Presencias y Ausencias', *La Nación*, 4 de julio.
- Perón, Juan D. (1944) 'Significado de la Defensa Nacional desde el Punto de Vista Militar', en Carlos Altamirano, *Bajo el Signo de las Masas, 1943-1973*. Buenos Aires: Emecé, 2007 (Segunda Edición). Anexo en CD Rom: 28-41.
- Perón, Juan D. (1949) 'Exposición ante los Representantes del Peronismo a la Convención Constituyente', *La Nación*, 12 de enero.
- Perón, Juan D. (1973) 'Mensaje al País', Reproducido en Carlos Altamirano, *Bajo el Signo de las Masas, (1943-1973)*. Buenos Aires: 2007. Anexo en CD Rom.
- Perón, Juan Domingo (1950) 'Mensaje al Congreso', en Rosendo Fraga, ed. *La Política Exterior Argentina a través de los Mensajes Presidenciales al Congreso. 1854 - 2002.*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002, 480-484.
- Petrella, Fernando (1997) 'La Experiencia Militar y Diplomática en las Operaciones de Paz', en CARI, ed. *Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz*, Buenos Aires: CARI, 97-101.
- Pinheiro, Leticia (1998) '1997: O Ano que nao Terminou', *Carta Internacional* VI(59), 2.
- Pinheiro, Leticia (1998) 'Os Véus da Transparência: Política Externa e Democracia no Brasil', en Ricardo Sennes, ed. *Brasil e a Política Internacional*, Santiago: FLACSO-Wilson Center-IDESP, 53-73.
- Pinheiro, Leticia (2000) 'Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea', *Contexto Internacional* 22(2), 305-335.
- Pinheiro, Leticia (2004) *Política Externa Brasileira, 1889-2002*, Rio de Janeiro: Zahar.
- Pinheiro, Leticia (2007) 'How much Foreign Policy Teaching can be Foreign Policy Making?' *trabajo presentado en la 4th Annual APSA Conference on Teaching and Learning in Political Science*, February, 9-11, Charlotte, North Carolina.

- Plotkin, Mariano Ben (2007) *El Día que se Inventó el Peronismo. La Construcción del 17 de Octubre*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Presidencia de la República (1996) 'Política de Defensa Nacional', *Política Externa* 5(3), 117-120.
- Puig, Juan Carlos (1984) 'Política Exterior Argentina: Incongruencia Epidérmica, Coherencia Estructural', en Juan Carlos Puig, ed. *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires: GEL, 91-169.
- Rapoport, Mario (2006) *La Historia Política, Económica y Social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires: Ariel.
- Revolución Argentina (1966) 'Acta de la Revolución Argentina', Reproducida en Carlos Escudé y Andrés Cisneros, eds. *Historial General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: Nuevohacer, edición on line: <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/14/14-001.htm>.
- Rezek, Francisco (1991) 'Conferencia Pronunciada en la Escuela Superior de Guerra', *Resenha de Política Exterior* 69, 62-67.
- Ricardes, Raúl (1986) 'El Movimiento de Países No Alineados, La Conferencia de Harare y la Argentina', *América Latina/Internacional* 3(9), 51-55.
- Ricupero, Rubens (2003) 'Rio Branco, Definidor de Valores Nacionales', en Carlos Henrique Cardim y Joao Almino, eds. *Rio Branco, América del Sur y la Modernización de Brasil*, Rio de Janeiro: EMC Edicoes, 85-104.
- Risse, Thomas (1998) 'To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union', *ARENA Working Papers, WP 98/1* [http://www.arena.uio.no/publications/wp98\\_1.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp98_1.htm) [Accedido el 12 de marzo de 2003].
- Roca, Julio A. (1902) 'Mensaje al Congreso', en Rosendo Fraga, ed. *La Política Exterior Argentina a través de los Mensajes Presidenciales al Congreso. 1854 - 2002.*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002, 184-185.
- Rodrigues, José Honório (1962) 'The Foundations of Brazil's Foreign Policy', *International Affairs* 38(3), 324-338.
- Rodríguez Giavarini, Adalberto (2000) 'Política Exterior Argentina', Conferencia en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. 30 de mayo [[www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar) Accedido el 23 de enero de 2008].
- Romero, José Luis (1983) *Las Ideas en la Argentina del Siglo XX*, Buenos Aires: Biblioteca Actual.
- Rose, Gideon (1998) 'Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policies', *World Politics* 51(1), 144-172.
- Russell, Roberto (1989) 'La Posición Argentina Frente al Desarme, la No Proliferación y el uso Pacífico de la Energía Nuclear', en Fundación Arturo Illia, ed. *Desarme y Desarrollo*, Buenos Aires: GEL, 53-82.
- Russell, Roberto (1990) 'Cambio de Gobierno y Política Exterior: Las Primeras Tendencias de la Gestión Peronista.' *América Latina/Internacional* 7(24), 333-341.
- Russell, Roberto (1991) 'El Neoidealismo Periférico: Un Esquema para Orientar la Política Exterior de los Países del Cono Sur en la Posguerra Fría', *América Latina/Internacional* 8(29), 43-45.
- Russell, Roberto (1992) 'El Contexto Externo de la Política Exterior Argentina: Notas Sobre el Nuevo Orden Mundial', en Roberto Russell, ed. *La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial*, Buenos Aires: GEL, 15-44.
- Russell, Roberto (1994) 'Los Ejes Estructurantes de la Política Exterior Argentina', *América Latina/Internacional* 1(2), 5-26.

- Russell, Roberto (2004) 'Entrevista con Jorge Elías', *La Nación*, 15 de mayo de 2004.
- Russell, Roberto (2004) 'Política Exterior y Veinte Años de Democracia: Un Primer Balance', en Marcos Novaro y Vicente Palermo, eds. *La Historia Reciente*, Buenos Aires: Edhasa, 257-269.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2003) *El Lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2004) 'Los Neutrales en la Segunda Guerra Mundial', Informe Final elaborado para la Comisión para el Esclarecimiento de las Actividades del Nazismo en la República Argentina, <http://www.ceana.org.ar>.
- Sain, Marcelo (1999). Menem e as Relações Cívico-Militares. A Construção do Controle sobre as Forças Armadas na Argentina Democrática (1983-1995). Tesis Doctoral. Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- Sain, Marcelo (1999) 'Seguridad Regional, Defensa Nacional y Relaciones Cívico-Militares en Argentina', en Francisco Rojas Aravena, ed. *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*, Caracas: Nueva Sociedad, 125-162.
- Sampaio Goes Filho, Synesio (2003) 'Fronteras: El Estilo Negociador del Barón de Rio Branco como Paradigma de la Política Exterior de Brasil', en Joao Almino, ed. *Rio Branco, América del Sur y la Modernización de Brasil*, Rio de Janeiro: EMC Edicoes: 117-160.
- Santos Neves, Carlos Augusto (1991) 'O Sul e a Nova Orden Internacional', *Contexto Internacional* 14(1), 75-89.
- Sardenberg, Ronaldo (1996) 'O Brasil o Caminho do Século XXI', *Política Externa* 5(3), 77-92.
- Sardenberg, Ronaldo y Edmundo Subsumo Fujita (1996) 'Uma Política de Defesa Nacional Sustentável', *Política Externa* 5(3), 115-16.
- Sarlo, Beatriz (1985) 'La Perseverancia de un Debate', *Punto de Vista* 6(18), 3-5.
- Scalabrini Ortiz, Raúl (1964) *Historia de los Ferrocarriles Argentinos*, Buenos Aires: Plus Ultra.
- Schimmelfenning, Franz (2001) 'Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Enlargement of the EU', *International Organization* 55(1), 47-80.
- Schmidt, Augusto Frederico (1959) 'Discurso en la XIV Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en Funag, ed. *La Palabra de Brasil en las Naciones Unidas 1946-1995*, Brasilia: Funag, 135-141.
- Schweller, Randall (1998) *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, New York: Columbia University Press.
- Seixas Correa, Luiz Felipe (1995) 'Comentarios a la edición', en Funag, ed. *La Palabra de Brasil en las Naciones Unidas 1946-1995*, Brasilia: Funag.
- Seixas Correa, Luiz Felipe (2003) 'El Barón de Rio Branco y la Política de Brasil en el Plata - Una Visión Brasileña', en Joao Almino, ed. *Rio Branco, América del Sur y la Modernización de Brasil*, Rio de Janeiro: EMC Edicoes, 461-487.
- Seixas Correa, Luiz Felipe de (1995) 'Introducción', en Funag, ed. *La Palabra de Brasil en las Naciones Unidas 1946-1995*, Brasilia: Funag, 11-20.
- Seixas Correa, Luiz Felipe de (2000) 'Diplomacia e História: Política Externa a Identidade Nacional Brasileira', *Política Externa* 9(1), 22-32.
- Sennes, Ricardo (1998) 'Potencia Média Recém-Industrializada: parametros para analisar o Brasil', *Contexto Internacional* 20(2), 384-411.
- Sigal, Silvia y Eliseo Verón (2003) *Perón o Muerte. Los Fundamentos Discursivos del Fenómeno Peronista*, Buenos Aires: Eudeba.

- Skidmore, Thomas y Peter Smith (1997) *Modern Latin America*, Oxford: Oxford University Press.
- Soares Alsina, João Paulo (2003) 'A Síntese Imperfeita: Articulação entre Política Externa e Política de Defesa no era Cardoso', *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 46(2), 53-86.
- Solari Yrigoyen, H. (1990) 'La Argentina en el Conflicto del Golfo Pérsico.' *América Latina/Internacional* 7(26), 377-380.
- Sombra Saraiva, José Flávio (1998) 'Inserção Internacional com Objetivos Limitados', *Carta Internacional* VI(59), 11.
- Sotomayor Velázquez, Arturo C. (2007) 'Why States Participate in UN Peace Missions While Others Don't: An Analysis of Civil-Military Relations and its effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations', Trabajo presentado en la *International Studies Association Meeting*, Chicago.
- Souto Zabaleta, M. (2004) 'El Sustento Teórico de la Política Exterior de la Administración Menem (1989-1999)', Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización. Universidad del CEMA Documento de Trabajo N° 2.
- Souza Neves, Margarida de y Maria Helena Rolim Capelato (2004) 'Retratos del Brasil: Ideas, Sociedad y Política', en Oscar Terán, ed. *Ideas en el Siglo: Intelectuales y Cultura en el Siglo XX Latinoamericano*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 99-108.
- Stanley, Ruth (2004) 'Transferencia de Tecnología a través de la Migración Científica: Ingenieros Alemanes en la Industria Militar de Argentina y Brasil (1947-1963)', *Revista de Ciencia, Tecnología y Sociedad* 2(1), 21-46.
- Storani, Federico (1996) 'La Neutralidad Activa', en Silvia Ruth Jalabe, ed. *La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires: Nuevohacer, 27-38.
- Storani, Federico (1997) 'Un Punto de Vista sobre la Nueva Relación Argentina-Estados Unidos', en Felipe A. M. de la Balze y Eduardo Roca, eds. *Argentina y EE.UU. Fundamentos de una Nueva Alianza*, Buenos Aires: ABRA-CARI, 309-317.
- Svampa, Maristella (2006) *El Dilema Argentino: Civilización o Barbarie*, Buenos Aires: Taurus.
- Tachinardi, Maria Helena (1990) 'Rumos para a Política Externa', *Gazeta Mercantil*, 26-28 de mayo.
- Taliaferro, Jeffrey (2000/1) 'Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited', *International Security* 25(3), 128-161.
- Terán, Oscar (1999) 'Acerca de la Idea Nacional', en Carlos Altamirano, ed. *La Argentina en el Siglo XX*, Buenos Aires: Ariel, 279-287.
- The Economist (22 de enero de 1994) 'Brazil: Conventional Deterrence', 330(7847), 44-46.
- The Economist (July 10, 1993) 'Brazil: Hungry', 328(7819), 35.
- The Economist (May 1, 1993) 'Brazil: Minus the Goat', 327(7809), 42.
- The New York Times (7 de enero de 1994) 'Brazilian Official Tells of '93 Plot', A8.
- Tilly, Charles (1993) *Coerción, Capital y los Estados Europeos 990-1990*, Madrid: Alianza Editorial.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2005) 'Ventajas de la Modestia en Política Exterior', *Clarín*, 31 de agosto.

- Topik, Steven C. (2003) 'El Barón de Rio Branco y la Alianza con Estados Unidos', en Carlos Henrique Cardim y Joao Almino, eds. *Rio Branco. América del Sur y la Modernización de Brasil*, Rio de Janeiro: EMC Editores, 429-457.
- Tucidides (1997) *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Barcelona: Club de Lectores.
- Ugarte, Manuel (1978) *La Nación Latinoamericana*, Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- United Nations (1992) *An Agenda for Peace*.
- United Nations (1994) *An Agenda for Development*.
- Urquiza, Justo José de (1854) 'Mensaje al Congreso', en Rosendo Fraga, ed. *La Política Exterior Argentina a través de los Mensajes Presidenciales al Congreso. 1854 - 2002.*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002, 9-17.
- Velloso Netto, Pedro (1946) 'Discurso en la XIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas', en Funag, ed. *La Palabra de Brasil en las Naciones Unidas 1946-1995*, Brasilia: Funag, 29-32.
- Vizentini, Paulo (2003) *Relações Internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*, San Pablo: Fundação Perseu Abramo.
- Waever, Ole (1996) 'Discourse Analysis as Foreign Policy Theory: The Case of Germany and Europe', *Center for Government and European Studies* University of California at Berkeley.
- Waever, Ole (2005) 'Discursive Approaches', en Antje Wiener, ed. *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, 197-215.
- Waltz, Kenneth N. (1988) *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wendt, Alexander (1994) 'Collective Identity Formation and the International State', *The American Political Science Review* 88(2), 384-396.
- Wendt, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, Alexander (2005) 'How no to Argue Against State Personhood: A Reply to Lomas', *Review of International Studies* 31, 357-360.
- Wendt, Alexander (2005) 'Social Theory as Cartesian Science: An Auto-Critique From a Quantum Perspective', *mimeo*.
- Wheling, Arno (2003) 'Visión de Rio Branco: El Hombre de Estado y los Fundamentos de Su Política', en Carlos Henrique Cardim y Joao Almino, eds. *Rio Branco, América del Sur y la Modernización de Brasil*, Rio de Janeiro: EMC Edicoes, 105-115.
- Wohlforth, William (1993) *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Wrobel, Paulo (1996) 'O Brasil e o TNP: Resistencia á Mudanca?' *Contexto Internacional* 18(1), 143-156.
- Yrigoyen, Hipólito (1919) 'Mensaje al Congreso', en Rosendo Fraga, ed. *La Política Exterior Argentina a través de los Mensajes Presidenciales al Congreso. 1854 - 2002.*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002, 312-314.
- Zakaria, Fareed (2000) *De la Riqueza al Poder. Los Origenes del Liderazgo Mundial de Estados Unidos*, Barcelona: GEDISA.
- Zaverucha, Jorge (2003) 'Democra e Ministério de Defesa Brasileiro', Trabajo presentado en el Encuentro del Center for Hemispheric Defense Studies, Octubre 2003, Santiago, Chile.
- Zehfuss, Maja (2002) *Constructivism in International Relations. The Politics of Reality*, Cambridge: Cambridge University Press.